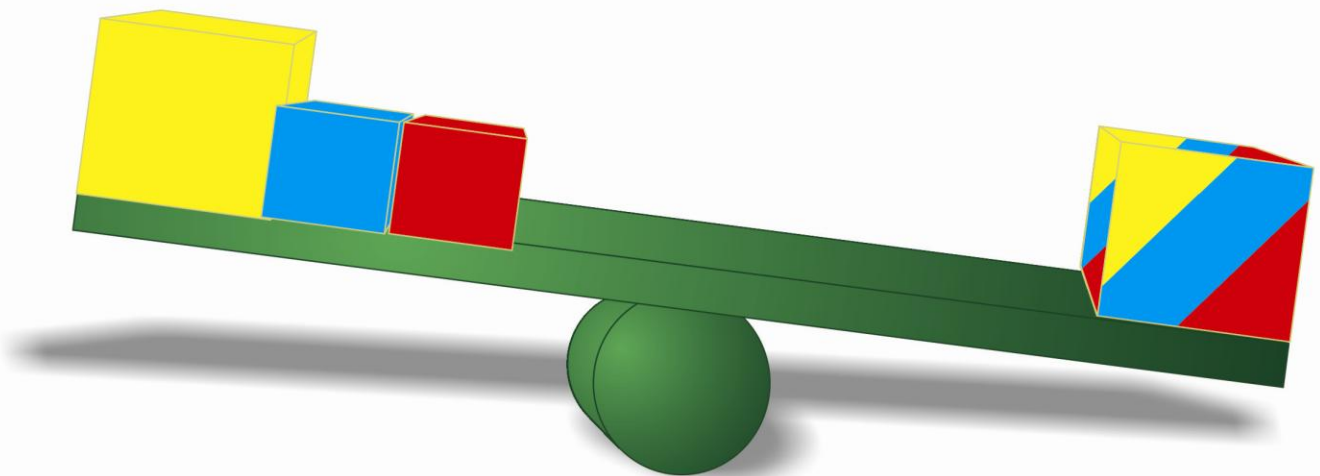




Conceptos ICP
Policy Papers

Equilibrio de **poderes** y reelección



Conceptos ICP

Desarrollados con una profunda investigación y con un claro planteamiento metodológico, nuestros *Policy Papers* tienen por objetivo contribuir a generar una discusión pública sobre los temas más complejos de la realidad actual del país, con la intención de proponer cambios estructurales al interior del gobierno, la sociedad y el sector privado.









EL EQUILIBRIO DE PODERES ANTE LA REELECCIÓN EN COLOMBIA

La Constitución estableció un régimen presidencial con períodos de cuatro años. A partir de allí se construyó su arquitectura orgánica y se fijaron los períodos de los magistrados de la rama judicial, de los miembros del Banco de la República, y de los entes de control. Este diseño garantiza la separación de los poderes y el sistema de frenos y contrapesos
**Declaración Constituyentes del 91, Julio 6 de 2009,
En ocasión de los 18 años de la Constitución**

Bibiana Andrea Clavijo Romero, Lina Fernanda Morera Montaña
Investigadoras

Marcela Prieto Botero
Editora

Contiene:

-  Introducción
-  El Estado de derecho y el equilibrio de poderes
-  La arquitectura institucional en la Constitución de 1991
-  Equilibrio de poderes y poder de nominación en la reelección
-  La Jurisprudencia de la Corte Constitucional: una salvaguarda al Estado de Derecho
-  A modo de conclusión: Propuestas para una reforma política integral.

1. Introducción

El pasado 26 de febrero la Corte Constitucional colombiana comunicó su decisión sobre la **inexequibilidad** de la ley 1354 de 2009, por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional para permitir una segunda reelección presidencial. Este fallo, además de imposibilitar al presidente para una tercera aspiración a la presidencia, dejó en evidencia la fortaleza de las instituciones colombianas y el respeto por los principios consagrados en la Constitución de 1991.

Tras comunicarse la decisión de la Corte, es necesario abrir el debate sobre los efectos de la reelección en Colombia. Debate que, por encima de los argumentos personalistas, deberá centrarse en las implicaciones que un segundo mandato presidencial consecutivo genera sobre la arquitectura institucional concebida en la Constitución de 1991 y, en este mismo sentido, sobre los principios básicos del Estado de Derecho.

De esta forma, el presente documento inicia con una síntesis sobre la importancia de garantizar el equilibrio entre las ramas del poder público en los Estados de Derecho; luego, aborda el diseño institucional consagrado en la Constitución de 1991 desde la perspectiva de los propios Constituyentes; para posteriormente determinar cuál es el impacto que la reelección inmediata genera sobre el diseño institucional.

2. El Estado de Derecho y el equilibrio de poderes

En el artículo primero de la Constitución Política de 1991 se consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, figura que aparece como un híbrido entre las características económicas del Estado Social¹ y la prevalencia por la ley del Estado de Derecho. De esta forma, al instituirse la categoría de Estado de Derecho en nuestra Constitución, se aceptaron un conjunto de principios y valores que ante todo propenden por el respeto a la normatividad y a la ley.

En este sentido, el principio que inspire toda acción estatal deberá basarse en la subordinación de todo poder ante el derecho². Según Hayek el Estado de Derecho, “*despojado de todo tecnicismo, significa que el gobierno está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano –normas que hacen posible prever, con bastante certeza, cómo usará la autoridad sus poderes coercitivos en determinadas circunstancias y planear los asuntos de los individuos con base en este conocimiento*”³.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO DE DERECHO⁴:

- ✓ Las leyes son de público conocimiento, prospectivas y abiertas.
- ✓ Las normas deben ser claras en cuanto a su significado, accesibles para todos y deben ser aplicables a todos por igual.
- ✓ Las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables en el tiempo.
- ✓ Los jueces deben ser imparciales, independientes y libres de influencias externas.
- ✓ Las principales instituciones del sistema jurídico, incluyendo los tribunales, organismos reguladores, fiscales y la policía deben ser justos, competentes y eficientes.
- ✓ El gobierno debe cumplir la ley y sus funcionarios aceptar que se les aplique la ley.

¹ El Estado Social no sólo garantiza los derechos y las libertades fundamentales, sino que trata de hacer efectivas la seguridad material de las personas y la consecuente justicia social. FOSTHOFF, Ernest. “Concepto y esencia del Estado social de derecho”, en *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. pp.87-89

² Esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de “constitucionalización” de las normas limitantes del poder político. RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Estado de derecho y democracia”, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 43.

³ HAYEK, F.A., *The Road to Serfdom*, Londres, 1994, p. 54.

⁴ CARBONELL, Miguel. *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México: Siglo XXI Editores. pp. 19-24.

Una de las características fundamentales del Estado de Derecho es el principio de separación de poderes, el cual ha sido considerado una condición *sine qua non* para garantizar el imperio de la ley. Así, desde el Barón de Montesquieu se han cimentado los argumentos para establecer que la división entre las ramas del poder público asegura el gobierno del derecho y no el de los hombres.

Específicamente, el principio de la separación de poderes encuentra su origen en la obra de Montesquieu “*El espíritu de las leyes*” (1748), la cual surge como respuesta a la gran concentración de poder que tenía la monarquía en su momento. Para Montesquieu, **la libertad política es el derecho de hacer lo que las leyes permitan**⁵, en este sentido sostiene que para que no existan abusos de poder se deben respetar las libertades a través de las limitaciones impuestas al ejercicio del poder. Según el principio de equilibrio de poderes, **los órganos del Estado deben limitarse y frenarse entre sí para evitar una excesiva concentración de poder en un solo órgano, adicionalmente las funciones de cada una de las ramas deben estar consignadas en la ley y debe evitarse a toda costa la concentración de poder en una sola de éstas.**

La estructura del Estado colombiano se basa en la concepción clásica de división tripartita de poderes propuesta por Montesquieu⁶:

1. El poder Legislativo: que es el encargado de hacer las leyes.
2. El poder Ejecutivo: tiene como principal función hacer la paz o la guerra, enviar o recibir embajadas, establecer la seguridad pública y evitar las invasiones.
3. El poder Judicial: su objetivo es castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.

En la teoría “los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son poderes con facultades limitadas. La Constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal”⁷. Sin embargo, a pesar de la división tripartita, en los regímenes presidencialistas se tiende a que el Ejecutivo tenga mayor influencia que las otras

⁵ MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*, México: Porrúa, 2000. Nota 4, libro XI, p. 103.

⁶ *Ibid.* p. 104.

⁷ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo Mexicano*, Mexico: Siglo XXI Editores, decimosexta edición, 2002. p. 28

dos ramas del poder público⁸. Este robustecimiento del Ejecutivo obedece principalmente a que en él se concentran tres funciones de vital importancia para la existencia de los Estados: i) concentra el poder total de la fuerza militar; ii) es el ente rector de la acción diplomática y las relaciones internacionales; y además posee poder de iii) planificación de la economía. Adicionalmente podría agregársele a esta clasificación la gran incidencia que tiene el Ejecutivo sobre la opinión pública a través de los medios de comunicación.

Por tanto, se considera que *“en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de que miembros de una de ellas no sean al mismo tiempo miembros de otra”*.⁹ De esta forma se considera que *“la diferencia entre democracia y lo contrario a ella, radica en el hecho de que en la democracia el poder está distribuido, limitado, controlado y se ejerce en rotación, mientras que en la autocracia el poder está concentrado, es incontrolado, indefinido e ilimitado”*¹⁰. Como consecuencia, para proteger la democracia las constituciones han ofrecido, partiendo precisamente de Montesquieu, una valiosa alternativa ante los gobiernos arbitrarios unipersonales: que el poder sea quien frene al poder mismo.¹¹ De la misma forma que en muchas de las constituciones latinoamericanas, en Colombia la Constitución de 1991 propendió por limitar las facultades extraordinarias del Ejecutivo y empoderar a las demás ramas del poder público, en aras del equilibrio entre las mismas y con el objetivo además de evitar la proliferación de los regímenes populistas y caudillistas que caracterizaron a la región durante el siglo XX.

3. La arquitectura institucional en la Constitución de 1991

El ejercicio democrático desarrollado en la Asamblea Nacional Constituyente¹² de 1991 tuvo dentro de sus objetivos fundamentales la transformación de algunos elementos del sistema político e institucional diseñado en la Constitución de 1886, en aras de consolidar un régimen político más armónico y acorde con los principios de la democracia moderna. De esta manera,

⁸ En Colombia el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. Constitución Política de Colombia, Art. 115.

⁹ CARPIZO, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁰ SARTORI, Giovanni, Aspectos de la democracia, México, Limusa-Wiley, 1965, p. 162.

¹¹ DELGADO CARRILLO, Fortino, “El equilibrio de poderes” en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, Coordinadores, *democracia y gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 205.

¹² Para la elaboración de este capítulo se realizaron entrevistas a miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, quienes participaron activamente durante todo el proceso de construcción de la Constitución del 91: Augusto Ramírez Ocampo, Armando Novoa, Guillermo Perry.

la Constitución de 1991 fortalece una larga tradición de organización del Estado fundada en el principio de separación y control recíproco entre las ramas del poder público.

Precisamente, siendo uno de los objetivos centrales de la Constitución mantener el equilibrio y la independencia entre las ramas del poder público, algunos de los principales debates que se dieron en torno a este tema fueron: las características esenciales del régimen presidencialista y las limitaciones necesarias al Ejecutivo para mantener el equilibrio entre los poderes públicos, especialmente con respecto al ejercicio del poder en los estados de excepción; la autonomía e independencia de la rama Judicial; la importancia de fortalecer al Congreso de la República y su capacidad legislativa; consolidar la autonomía del Banco de la República; y fortalecer a los órganos y entidades de control del Estado.

Con lo anterior, pese al amplio abanico de funciones que consagró el título VII de la Carta Política¹³, y a la importancia que reviste cada una de ellas, en aras de equilibrar el poder del Presidente, la Constitución del 91 fortaleció e independizó el papel de cada una de las ramas. Creó también instituciones como: la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, entre otras; además se incorporó la figura de la moción de censura¹⁴.

A continuación se presenta una breve explicación de los principales temas que fueron objeto de debate, en materia de equilibrio de poderes, en la Asamblea Nacional Constituyente.

3.1 El régimen presidencial y las limitaciones al poder Ejecutivo

Dentro de los múltiples objetivos contenidos en la Constitución de 1991, uno de los principales fue limitar las facultades extraordinarias que habían tenido los presidentes de la República durante todo el siglo XX. Para esto se estableció un mandato presidencial de cuatro años sin posibilidades de reelección y se instauró un complejo diseño institucional de pesos y

¹³ Constitución Política de Colombia de 1991, título VII “De la Rama Ejecutiva”, artículos 188 – 227.

¹⁴ Según la Constitución Política de 1991, cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la República podrán censurar la actuación de los integrantes del Ejecutivo, es decir de *los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo.* Ampliar en Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 135, numeral 9.

contrapesos entre las distintas ramas del poder público, con el propósito de evitar la concentración del poder en manos de una sola de las ramas¹⁵.

De esta forma, la Constitución de 1991 consagra al Presidente de la República como *Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa*¹⁶. No obstante, el mandatario sólo *podrá ser revestido de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, facultades que deberán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Se hace la salvedad de que el Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias, además se aclara que estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, ni para decretar impuestos*¹⁷.

También se estableció que se podrían “*decretar los estados de excepción tan sólo en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República*”¹⁸. Esta cláusula se estableció con el fin de evitar el fenómeno vivido durante todo el siglo XX de la permanencia de los estados de excepción, en los cuales el Presidente –extralimitando sus funciones– suplantaba al órgano Legislativo expidiendo decretos con fuerza de ley y, por ende, cumpliendo una labor que superaba su competencia.

3.2 Fortalecimiento del poder Legislativo

Según palabras de los mismos constituyentes, la necesidad de fortalecer al Legislativo reposaba sobre dos premisas esenciales: primero, evitar la concentración de poder en el Ejecutivo impidiendo que éste se tomara atribuciones legislativas; y segundo, empoderar al

¹⁵ GARCIA VILLEGAS, Mauricio y REVELO ROBLEDO, Javier, *El poder nominador del presidente y el equilibrio institucional*, documento electrónico. p.2.

¹⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, título V “De la Organización del Estado”, capítulo 1 de la estructura del Estado, artículo 115.

¹⁷ Constitución Política de Colombia de 1991, título VI “De la Rama Legislativa”, capítulo 3 de las leyes, artículo 150.

¹⁸ Comparar Constitución Política de Colombia de 1991, título VI “De los estados de excepción”

Congreso para fortalecer la democracia representativa y, a su vez, darle mayor legitimidad como institución.

Así, la Constitución de 1991 establece que las principales funciones del Congreso son: *reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración*¹⁹. De esta manera se resalta la **importancia que tiene, en el desarrollo de un sistema político equilibrado, el ejercicio de control político** que realiza –y debe realizar– el Congreso u órgano Legislativo sobre la gestión del Gobierno. Por ello, la inclusión de mecanismos como la moción de censura o las audiencias públicas de control a la gestión de los ministerios, se convirtieron en valiosos elementos para la articulación de una estructura de pesos y contra pesos.

Adicionalmente, en la Constitución Política de 1991, con el objetivo de ampliar y consolidar los canales de representación de la ciudadanía, se incorporaron cuatro circunscripciones para la elección del Congreso: una circunscripción nacional para Senado, 32 circunscripciones departamentales para la Cámara, además de tres circunscripciones especiales para negritudes, comunidades indígenas y ciudadanos residentes en el exterior²⁰. De esta manera, se buscaba que cada uno de los sectores más representativos de la ciudadanía, sin exclusión alguna, pudieran ver reflejados sus intereses en el órgano Legislativo y de esta forma darle mayor legitimidad a la Corporación.

Lo anterior se fortaleció con la inclusión en la Constitución de nuevos mecanismos mediante los cuales se ampliaría el derecho a la participación en el país, adicional al voto se dio categoría Constitucional al plebiscito, al referendo, a la consulta popular, al cabildo abierto, a la iniciativa legislativa y a la revocatoria del mandato. Sin embargo, pese a la ampliación de estos canales de participación, la Constitución fue taxativa en establecer que aquellos mecanismos que tuvieran facultades de reforma constitucional, e incluso la misma iniciativa legislativa, debían pasar por el filtro del Congreso de la República, asignándole así una **función de garante del ejercicio de la participación en Colombia**. Con ello, se consagra el desarrollo de una democracia participativa y representativa, no directa o plebiscitaria, además se hace

¹⁹ Comparar Constitución Política de Colombia de 1991, título V “De la organización del Estado”, artículo 114.

²⁰ En la actualidad el Congreso está conformado por: 100 senadores de representación nacional, más dos senadores de la circunscripción especial indígena; la Cámara de Representantes está integrada por 166 representantes de los cuales 161 son electos en circunscripciones departamentales, más 5 electos en las circunscripciones especiales, a saber: 2 por comunidades indígenas, 2 por negritudes y 1 por los colombianos residentes en el exterior.

énfasis en la importancia del respeto a los principios del Estado de Derecho, del equilibrio de los poderes públicos, y del fortalecimiento institucional.

3.3 Garantizar la autonomía y la independencia de la rama Judicial

Otorgarle mayor autonomía y facultades a la rama Judicial fue uno de los principales avances de la Constitución Política de 1991 en materia del equilibrio de poderes. Lo anterior se desarrolló bajo dos criterios específicos: el establecimiento de un control y vigilancia más efectivo de la Carta Política, sobre todo en materia de reformas; y el fortalecimiento de las demás instituciones del poder Judicial.

Bajo el primer criterio, se creó la Corte Constitucional²¹, corporación encargada de proteger los principios y valores consignados en la Constitución, a ésta se le ha encargado **la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política**. A través de esta corporación se blindó el ordenamiento constitucional de cualquier iniciativa que, independientemente de su origen, actuara en sentido opuesto al mandato constitucional.

Con el segundo criterio, se tenía el objetivo de fortalecer el poder de acción de las demás Cortes consolidando su autonomía e independencia, a través de nuevos mecanismos de elección y nombramiento de los magistrados de las Altas Cortes, además de sus **periodos constitucionales respectivos, velando para que estos no coincidieran, en principio, con los del Presidente**²².

3.4 El Banco de la República

En aras de promover mayores niveles de autonomía e independencia de la Banca Central y de disminuir la influencia que tenía el poder Ejecutivo, desde la Carta Política de 1886, sobre el

²¹ Según el artículo 241 de la Constitución la Corte Constitucional tiene como funciones: *decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformatorios de la Constitución; resolver sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional; ejercer el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de los estados de excepción; decidir definitivamente acerca de las objeciones por inconstitucionalidad que el Gobierno formule contra proyectos de ley y de manera integral y previa respecto a los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso; decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y de las leyes que los aprueben y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales*. Ver en página Web Corte Constitucional de Colombia. <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

²² Ampliar en las páginas 13 – 15.

régimen macroeconómico colombiano, la Constitución de 1991 consagra *autonomía administrativa, patrimonial y técnica al Banco de la República, de la misma forma estipula que los miembros de la Junta Directiva representarán los intereses de la Nación y del Estado*²³. Con esto se aseguró que el ***gobierno de turno no tuviera facultades de elección de los miembros de la Junta durante su mandato***, previéndose un período presidencial constitucional de cuatro años²⁴.

3.5 Los Órganos de Control

Asimismo, otro de los objetivos de la Constitución de 1991 para mantener una estructura de pesos, contrapesos y desarrollo armónico entre los distintos poderes públicos, fue fortalecer el papel de los órganos de control representados en el Ministerio Público y en la Contraloría General de la República.

Justamente, el cambio que realiza la Constitución del 91, en cuanto al sistema de controles que ejerce tanto el Ministerio Público como la Contraloría General de la República, es lograr la ***autonomía administrativa y presupuestal de estos órganos y garantizar que la labor que desempeñan sea realmente efectiva e independiente del poder Ejecutivo***, contrario a lo que sucedía con la estructura constitucional de 1886.

De igual manera, la Constitución de 1991 representa un avance en el desarrollo del sistema de controles en el Estado colombiano, en la medida en que logra vincular la garantía y protección de los derechos humanos con el desarrollo de una labor transparente por parte los funcionarios públicos, creando cargos como el de Defensor del Pueblo. Así, la actual Carta Política establece que al Ministerio Público le corresponde ***“la guarda y la promoción de los derechos humanos”***, así como la vigilancia de quienes desempeñan una labor pública. Sus funciones deberán ser ejercidas por el *Procurador General de la Nación, por los procuradores encargados, por el Defensor del Pueblo, por los personeros municipales y demás funcionarios que la ley determine*²⁵.

²³ Constitución Política de Colombia de 1991, título XII “El régimen económico y de hacienda pública”, capítulo 6 de la Banca Central, artículo 371.

²⁴ Ampliar en las páginas 20 y 21.

²⁵ Constitución Política de Colombia de 1991, título V “de la organización del Estado”, capítulo 1 de la estructura del Estado, artículos 117 y 118. Ver también título X “de los organismos de control”, capítulo 2 del Ministerio Público, artículos 275-284.

Por su parte, la Contraloría General se encarga de adelantar el control fiscal de la Nación y de **vigilar la gestión y administración de los recursos públicos**²⁶. Como se mencionó anteriormente, es a partir de 1991 que la Contraloría se convierte en una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, que realiza su labor de manera independiente, es decir sin la injerencia directa del gobierno de turno.

4. Equilibrio de poderes y poder de nominación en la reelección

Según el diseño institucional del Estado, concebido en la Constitución de 1991, la incidencia del Presidente en la nominación de algunos de los cargos de la rama Ejecutiva y Judicial se puede presentar de forma directa o indirecta. En los casos de **incidencia directa**, la Constitución le otorgó al Ejecutivo facultades de nominación para los siguientes cargos:

- Magistrados de la Corte Constitucional
- Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura
- Fiscal General de la Nación
- Procurador General de la República
- Defensor del Pueblo
- Junta Directiva del Banco de la República
- Comisión Nacional de Televisión

Asimismo, la Carta Política le dio al Presidente facultades de designación de altos funcionarios: directores de departamentos administrativos, y presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos.

En términos de **incidencia indirecta**, hay casos en los que la injerencia del Ejecutivo sobre algunas corporaciones podría influir en los procesos de selección al interior de otras, como podría ser el proceso de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; o bien, cuando las mayorías del Congreso, con favoritismo presidencial, pueden tener influencia en la designación de algunos funcionarios, como es el caso del Consejo Nacional Electoral.

²⁶ Constitución Política de Colombia de 1991, título V “de la organización del Estado”, capítulo 1 de la estructura del Estado, artículo 119. (Ver también título X “de los organismos de control”, capítulo 1 de la Contraloría General de la República, artículos 267-274)

Este sistema de nominación fue creado bajo un esquema de mandatos presidenciales de cuatro años, con el cual, a través de un claro sistema de temporalidades en el ejercicio de los demás cargos en los que el presidente tiene incidencia directa, se aseguraba la independencia en su ejercicio, evitando cualquier tipo de suspicacias sobre favoritismos al gobierno.

Sin embargo, pese a que el diseño institucional de 1991 se basó en un mandato presidencial de cuatro años, siendo taxativa la Constitución en su artículo 197 en afirmar que “**no podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia**”, el 15 de marzo de 2004 la coalición de gobierno presenta ante el Senado de la República un proyecto de Reforma²⁷ el cual buscaba que en Colombia el Presidente y el Vicepresidente de la República pudieran ser reelegidos por una vez para períodos futuros, incluso para el inmediatamente posterior.

El proyecto es finalmente aprobado y se constituye en el Acto Legislativo 02 de 2004 a través del cual se reforman los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política²⁸. Con este acto legislativo se instituye la reelección presidencial inmediata por un único periodo adicional y se incorporan un conjunto de normas para garantizar igualdad de oportunidades en los procesos electorales entre los candidatos que aspiren al cargo y el presidente-candidato en ejercicio.

Específicamente, el artículo 2 del Acto Legislativo es el que reforma el artículo 197 de la Constitución, incorporando a la Carta Constitucional el siguiente texto: “**Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos**”. Adicionalmente en el Acto Legislativo 02 de 2004 se señala que el Presidente de la República puede presentar su candidatura para un segundo mandato cuatro meses antes de la fecha de la primera vuelta y hasta la fecha de la segunda, si la hubiera; avala la reelección del Vicepresidente, siempre y cuando éste integre la misma fórmula con la cual fue elegido; permite que el Vicepresidente sea elegido Presidente en el siguiente periodo si el mandatario en ejercicio no se presenta como candidato; incluye en la lista de inhabilitados para ejercer la presidencia de la República

²⁷ Según el artículo 374 de la Constitución Política, ésta podrá ser reformada por el Congreso, a través de un proyecto presentado por al menos 10 de sus miembros; por una Asamblea Constituyente; o por el pueblo mediante referendo con al menos el apoyo del 5% del censo electoral.

²⁸ La reforma constitucional que permitió la reelección inmediata fue producto de una iniciativa popular legislativa, la cual se acompañó de alrededor de 225.000 firmas. Sus autores fueron los senadores Piedad Zucardi, José Renán Trujillo, Luis Alfredo Ramos, Claudia Blum, Hernán Andrade, Luis Guillermo Vélez, Luis Eduardo Vives, Oscar Iván Zuluaga, Germán Hernández, Mauricio Pimiento.

a los Comandantes de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía; ordena la creación de una ley estatutaria que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia y que regule materias relacionadas como las garantías a la oposición, la participación en política de los servidores públicos, entre otras.

Fueron muchos los debates que se dieron en torno a la reelección pero la mayoría de estos privilegiaron los temas personalistas y coyunturales por encima de temas estructurales como lo es el diseño institucional. Sin embargo, la Corte Constitucional fue muy cuidadosa al manifestarse sobre el tema.

En este sentido, la Sentencia C-1040/05, a través de la cual se profirió el fallo de constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, plantea el desequilibrio en el diseño institucional que pueden generar cuatro años más del mismo presidente en el cargo. Al respecto en la sentencia se afirma: ***“establecer la posibilidad de reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado. No solamente se permite que la influencia del presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, además se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial²⁹”***.

Pese al mandato expreso de la Corte Constitucional, al incorporarse la figura de la reelección en Colombia, ***no se realizaron las reformas necesarias para que el ejercicio de dos mandatos consecutivos no afectara el equilibrio entre las ramas del poder público***. Razón por la cual las repercusiones institucionales de un segundo mandato presidencial consecutivo se han hecho visibles en algunos casos específicos que se desarrollarán a continuación.

²⁹ Sentencia C-1040/05.

4.1 Incidencia directa del Ejecutivo en otras ramas del Poder Público

4.1.1 Rama Judicial

Corte Constitucional

Una de las entidades que, dentro de la Rama Judicial, tiene una influencia directa del Ejecutivo en la nominación de sus integrantes es la Corte Constitucional. La Corte Constitucional es la entidad encargada de *salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución Política en el país*³⁰, y *está compuesta por nueve (9) magistrados, que son elegidos por el Senado de la República, para períodos de ocho (8) años, de sendas ternas enviadas por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado*³¹.

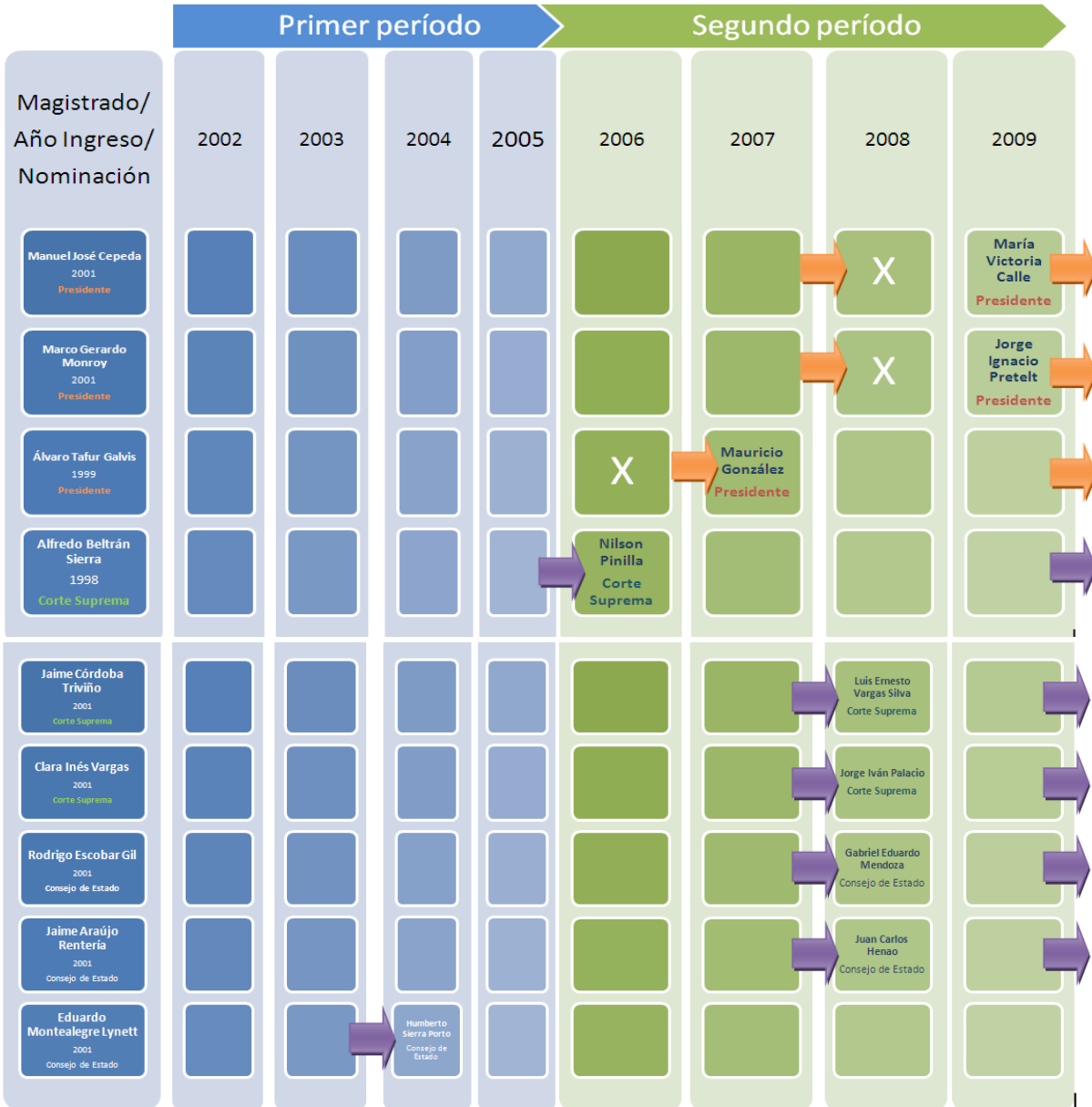
Según se muestra en la Tabla 1, tres de los nueve magistrados que pertenecen a la Corporación son elegidos de las ternas que presenta el presidente de la República, para períodos de 8 años que por principio no deben ser coincidentes con el del Jefe de Estado. Desde 2007 Álvaro Uribe ha propuesto a tres de los magistrados que han ejercido funciones durante parte de su período presidencial, estos magistrados son: Mauricio González (reemplazo de Álvaro Tafur), elegido de terna presentada por el Presidente de la República en 2007; posteriormente, en 2009, llegaron a la corporación María Victoria Calle (reemplazo de Manuel José Cepeda) y Jorge Ignacio Pretelt (reemplazo de Marco Gerardo Monroy).

Por su parte, cuatro de los seis magistrados restantes que actualmente conforman la Corporación fueron presentados por la Corte Suprema de Justicia: Humberto Sierra Porto en 2004, Nilson Pinilla en 2006, y finalmente en 2008, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Iván Palacio. Los últimos dos magistrados, elegidos también en 2008, fueron nominados por el Consejo de Estado: Gabriel Eduardo Mendoza y Juan Carlos Henao.

³⁰ Constitución Política de Colombia 1991. Título VIII de la Rama Judicial, capítulo 4 de la Jurisdicción Constitucional; artículo 241

³¹ Constitución Política de Colombia 1991. Título VIII de la Rama Judicial, capítulo 4 de la Jurisdicción Constitucional; artículo 239.

Tabla No. 1: Corte Constitucional



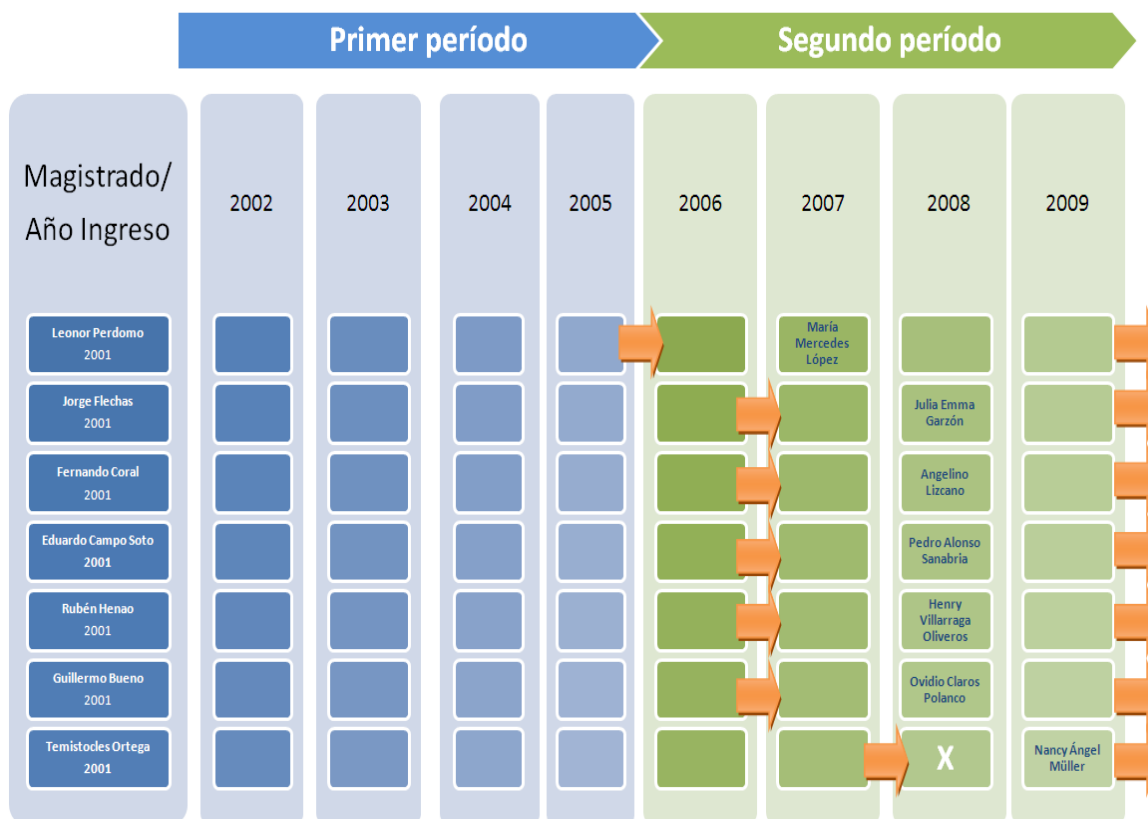
Consejo Superior de la Judicatura: Sala Disciplinaria

El Consejo Superior de la Judicatura es la entidad que tiene a su cargo la función principal de administrar lo referente a la carrera judicial en Colombia. Está compuesto por trece (13) miembros, elegidos para períodos de ocho años y divididos en dos salas: la Sala Administrativa compuesta por seis (6) magistrados y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria integrada por siete (7) magistrados. Los miembros de la Sala Administrativa son elegidos por concurso de méritos de la siguiente manera: tres (3) por el Consejo de Estado; dos (2) por la Corte Suprema de

Justicia; y uno (1) por la Corte Constitucional. Por su parte, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria está compuesta por siete (7) magistrados elegidos por el Congreso de la República de ternas enviadas por el Gobierno.

En la Tabla 2 se puede ver la injerencia directa del presidente Álvaro Uribe, desde su segunda administración, en la nominación de los siete (7) magistrados que hoy componen la Sala Disciplinaria del tribunal. Los siete (7) magistrados son: elegida en 2007, María Mercedes López (en reemplazo de Leonor Perdomo); elegidos en 2008, Pedro Alonso Sanabria (en reemplazo de Eduardo Campo), Julia Emma Garzón (en reemplazo de Jorge Flechas), Angelino Lizcano (que reemplazó a Fernando Coral), Ovidio Claros (en reemplazo de Guillermo Bueno), y Henry Villarraga (reemplazando a Rubén Henao). Posteriormente, en 2009, Nancy Ángel Müller fue la última magistrada elegida. Así, todos los magistrados integrantes de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura han ejercido sus funciones durante el período presidencial de Uribe.

Tabla No. 2.: Sala Disciplinaria Consejo Superior de la Judicatura



Fiscal General de la Nación

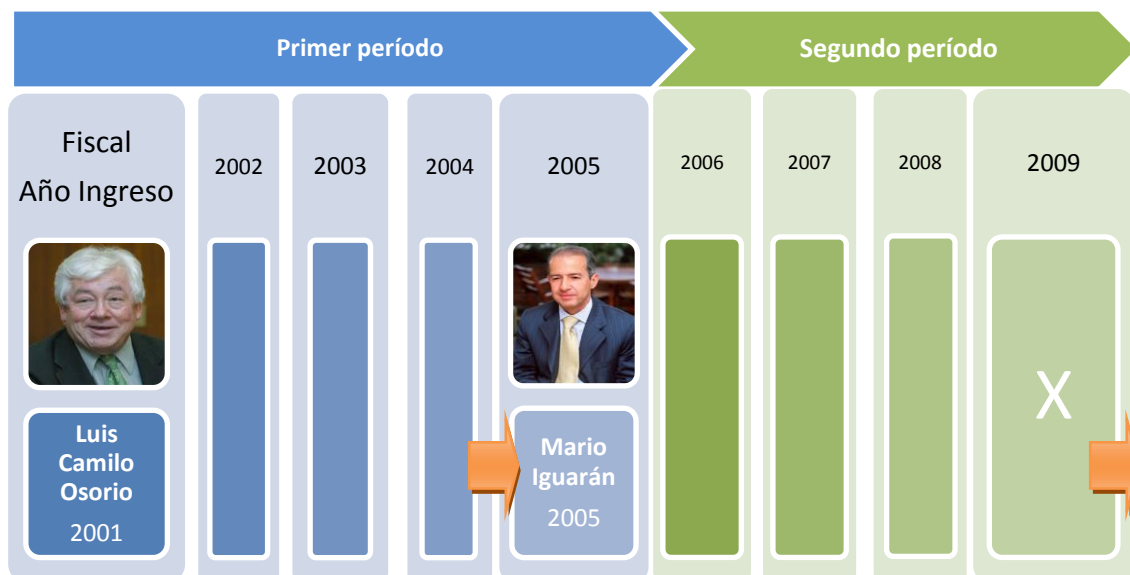
El Fiscal General de la Nación es la cabeza de la Fiscalía General, institución que tiene la función principal de investigar y procesar aquellos hechos que sean objeto de acción penal, y también a los altos funcionarios que tengan fuero constitucional. El Fiscal es elegido, para períodos de 4 años no reelegibles, de una terna que presenta el Presidente de la República ante la Corte Suprema de Justicia³². Esta forma de elección del Fiscal estaba prevista para que el período de este funcionario fuera coincidente con el del Presidente, por lo cual luego de la creación de la Fiscalía General de la Nación en 1991, Gustavo de Greiff fue el primer jurista colombiano en ocupar el cargo de Fiscal, posesionándose en 1992.

No obstante, hubo dos hechos fundamentales que cambiaron el curso de esta coincidencia entre los períodos del Fiscal y del Presidente de la República. El primero de ellos fue la terminación anticipada del período de Gustavo de Greiff, ya que luego de que la Corte Suprema de Justicia decidiera que la edad de retiro forzoso de los altos funcionarios (establecida para los 64 años) debía aplicarse también al Fiscal electo, De Greiff tuvo que finalizar su período en 1994. El segundo hecho está relacionado con la renuncia de Alfonso Valdivieso, sucesor de De Greiff, a su cargo como Fiscal en 1997 para lanzarse como candidato a las elecciones para la Presidencia de la República en 1998. Desde ese momento, el Fiscal era postulado y elegido en el gobierno anterior al cual ejercería sus funciones constitucionales, por lo cual su período constitucional no era coincidente con el del Presidente que lo nominó.

Los Fiscales que ejercieron su mandato constitucional bajo este último esquema fueron Luis Camilo Osorio elegido en 2001 y Mario Iguarán elegido en 2005. Sin embargo, teniendo en cuenta que Iguarán debía culminar su período en julio de 2009 y debía ser reemplazado en el mismo año, en la actualidad continúa la discusión sobre la elección del nuevo Fiscal por parte de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual el sucesor de Iguarán aún no ha sido designado, y en su lugar Guillermo Mendoza Diago hace las veces de Fiscal encargado mientras se realiza la nueva designación.

³² Constitución Política de Colombia 1991. Título VIII de la Rama Judicial, capítulo 6 de la Fiscalía General de la Nación; artículo 249.

Tabla No. 3: Fiscal General de la Nación



Incidencia del Ejecutivo en la Rama Judicial

Así las cosas, teniendo en cuenta que la reelección presidencial consecutiva fue aprobada en 2004 y que la reglamentación de este cambio constitucional no se realizó debidamente, la injerencia que tiene el Ejecutivo en la nominación de altos funcionarios de la rama Judicial se hace cada vez mayor.

Por un lado, en la Corte Constitucional el período de vigencia de tres (3) de los magistrados propuestos por el Gobierno, fue coincidente con el periodo del presidente Uribe; adicionalmente, en el Consejo Superior de la Judicatura, los siete (7) magistrados que componen la Sala Disciplinaria fueron nombrados en el gobierno de Álvaro Uribe, y parte de su período de ejercicio en la rama coincidió con el del mandatario; y finalmente en cuanto a la elección del Fiscal, cuya función en parte también es llevar los proceso penales de los altos funcionarios con fuero constitucional, con el segundo período presidencial consecutivo, el gobierno de Uribe propuso al Fiscal cuyo período constitucional coincidió completamente con el del mandatario.

Debe destacarse en este proceso que dadas las facultades del Fiscal establecidas por el nuevo Sistema Penal Acusatorio, según el cual la fiscalía tiene la función de investigar e indagar la conducta penal de altos funcionarios, la coincidencia de los períodos entre el Fiscal

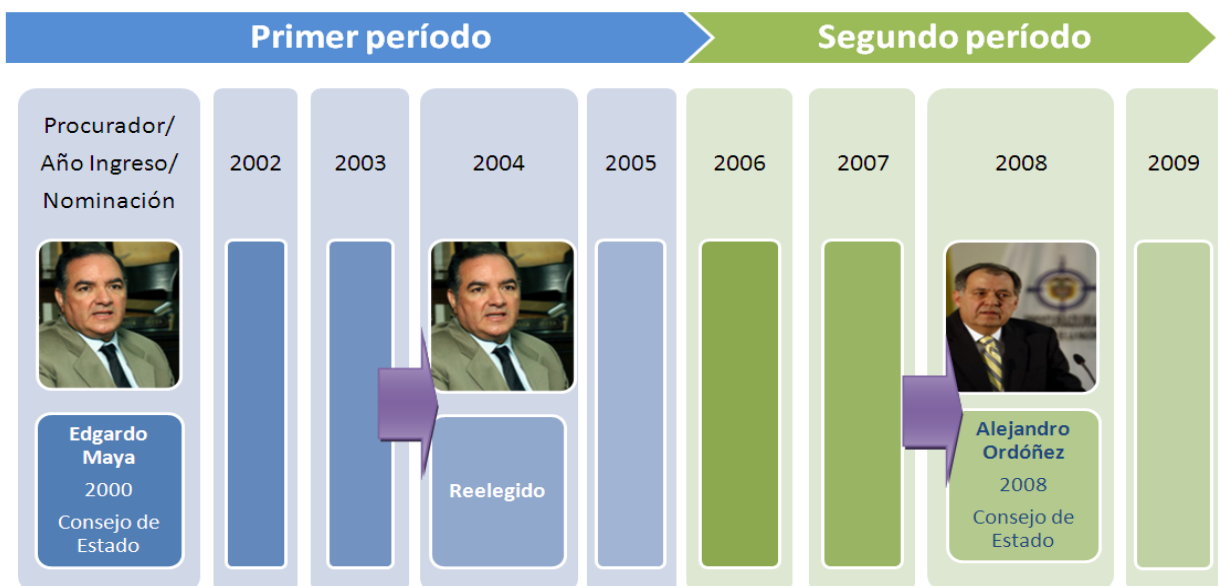
y el Presidente que lo nombra puede llegar a generar un conflicto dada la necesidad de garantizar la independencia de este órgano de control en materia acusatoria.

4.1.2 Ministerio Público

La Constitución Política de Colombia establece como órganos de control el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Específicamente al Ministerio Público le corresponde velar por la promoción “de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”³³.

El Ministerio Público es ejercido principalmente por el Procurador General y por el Defensor del Pueblo. El Procurador General de la Nación es elegido por el Senado de la República de terna presentada, a razón de uno, por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado³⁴. para un período de cuatro años. Como lo indica la Tabla 4, en el 2000 el Procurador General fue Edgardo Maya Villazón quien fue reelegido en 2004, en el gobierno de Álvaro Uribe, y posteriormente, en 2008 fue reemplazado por Alejandro Ordóñez, de la terna enviada por el Consejo de Estado.

Tabla No. 4: Procurador General

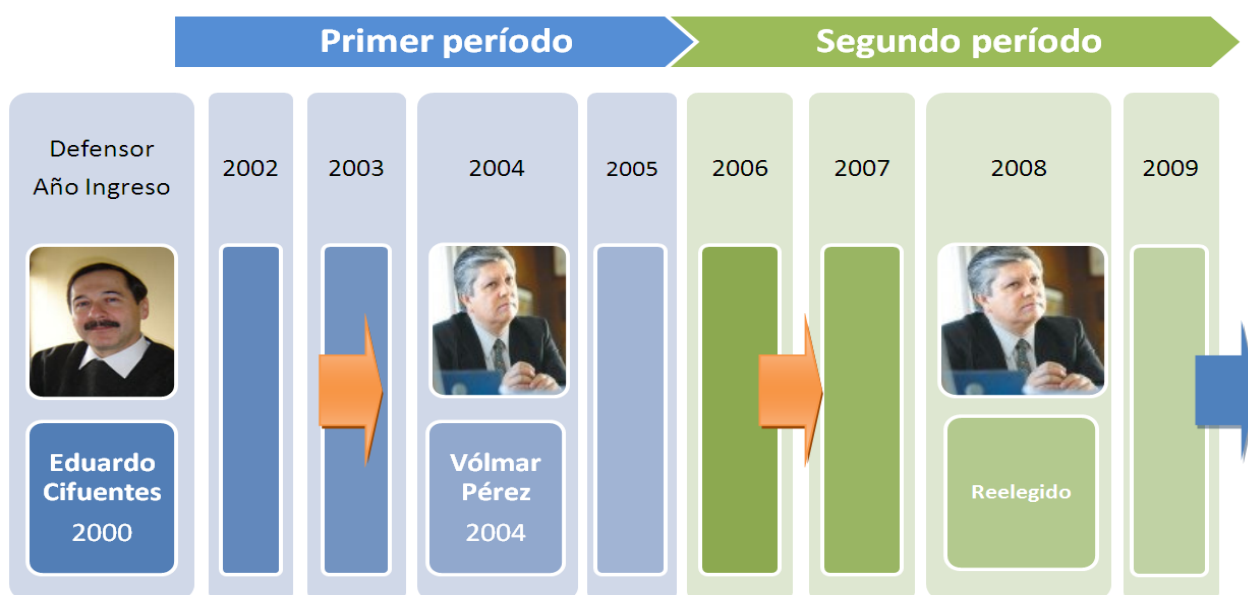


³³ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 118.

³⁴ Constitución Política de Colombia 1991. Título X de los Organismos de Control, capítulo 2 del Ministerio Público; artículos 275-284.

Por su parte, el Defensor del Pueblo tiene la función de “*velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos*”³⁵ y es elegido por la Cámara de Representantes de terna presentada por el Presidente de la República³⁶ para un período de cuatro (4) años, prorrogables. Como se indica en la Tabla 5, el Presidente Álvaro Uribe ha participado en la elección del Defensor del Pueblo, durante dos períodos consecutivos. En el 2000, el cargo de Defensor del Pueblo era ejercido por Eduardo Cifuentes quien fue reemplazado en 2004 por Vólmar Pérez –quien por su parte fue reelegido en 2008.

Tabla No. 5: Defensor del Pueblo



Con respecto a la incidencia que pueda tener el Ejecutivo en la nominación del Procurador y el Defensor del Pueblo, en el primer cargo los dos últimos procuradores han sido candidatos del Consejo de Estado, por lo cual no se ha evidenciado una incidencia directa del Ejecutivo. En todo caso teniendo en cuenta que quien haga las veces de Procurador también puede ser reelegido, el equilibrio entre las ramas del poder público se vería seriamente afectado en la medida en que el ejercicio de un cargo que tiene como función velar por el buen comportamiento de los altos servidores públicos, no debería llegar a ser coincidente con el período del presidente que lo pudo haber nominado.

³⁵ Constitución Política de Colombia 1991. Título X de los Organismos de Control, capítulo 2 del Ministerio Público; artículo 282.

³⁶ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 281.

Asimismo, teniendo en cuenta el sistema de nominación actual, en el caso del Defensor del Pueblo el ejercicio del período constitucional de Vólmar Pérez (designado en 2004) llegó a ser completamente coincidente con parte del primero y todo el segundo período presidencial de Álvaro Uribe. Una situación como la anterior puede llegar a afectar seriamente el control objetivo que debe hacer el Defensor del Pueblo sobre la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos en el país, en la medida en que sus funciones pueden verse presionadas por las decisiones y políticas del gobierno que lo designó. El caso del Defensor del Pueblo debe llamar especialmente la atención, pues al ser Colombia un país con tantos problemas en cuanto a derechos humanos, en donde el Estado incluso ha sido altamente cuestionado en esta materia, debería garantizarse la plena independencia entre el Defensor del Pueblo y agentes gubernamentales.

4.1.3 Banco de la República

El Banco de la República es una entidad que desde 1991 tiene autonomía administrativa y técnica, y hace las funciones de banca central³⁷. La Junta Directiva del Banco de la República está compuesta por siete (7) miembros: el Ministro de Hacienda, que hace las veces de Presidente de la Junta; el Gerente del Banco, elegido por la misma Junta; más los cinco (5) miembros restantes designados por el Presidente de la República *“para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años”*³⁸.

Precisamente, como se señala en la Tabla 6, desde 2002 la Junta Directiva ha tenido cinco (5) nuevos integrantes (nominados por el Ejecutivo), además de los ministros de Hacienda y Crédito Público. El primero de ellos es Juan José Echavarría que ingresó a la Junta Directiva en 2003 en reemplazo de Carlos Caballero y fue reelegido en 2007. El segundo es Carlos Cano, quien ingresó en 2005, en reemplazo de Salomón Kalmanovitz, y fue reelegido en 2009. El tercero es Juan Mario Laserna, quien ingresó en 2005 reemplazando a Sergio Clavijo, y fue sucedido por César Vallejo en 2009. El cuarto es Juan Pablo Zárate, quien fue elegido miembro de la Junta en 2009 en reemplazo de Leonardo Villamizar, quien había sido reelegido en 2005. Y el quinto es Fernando Tenjo quien, aunque ingresó a la Junta Directiva en 2001, fue reelegido en 2005 y en 2009.

³⁷ Constitución Política de Colombia 1991. Título XII del Régimen económico y de hacienda pública, capítulo 6 de la Banca Central; artículos 371-373

³⁸ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 372.

No obstante, pese a que la Junta Directiva del Banco se ha caracterizado por mantener independencia y autonomía con respecto a los intereses de los gobiernos de turno, la reelección presidencial consecutiva permite que el Presidente de la República mantenga una incidencia directa en la nominación de los miembros de la Junta durante ocho años, lo que puede llegar a restarle igualmente objetividad a la actuación y a las decisiones macroeconómicas que deba tomar esta corporación. Sin embargo, debe destacarse que hasta ahora, y específicamente en los ocho años de gobierno de Uribe, éste no ha sido el caso y la Junta Directiva ha privilegiado el carácter técnico en el desarrollo de sus funciones.

Tabla No.6: Junta Directiva Banco de la República

Miembro/ Año Ingreso	Primer período				Segundo período			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministro de Hacienda	Roberto Junguito	Alberto Carrasquilla				Oscar Iván Zuluaga		
Miguel Urrutia Gerente			José Darío Uribe				Reelegido	
Salomón Kalmanovitz 1993				Carlos Cano				Reelegido
Sergio Clavijo 1999				Juan Laserna				César Vallejo
Carlos Caballero 1999		Juan José Echavarría				Reelegido		
Leonardo Villar 1997				Reelegido				Juan Zárate
Fernando Tenjo 2001				Reelegido				Reelegido

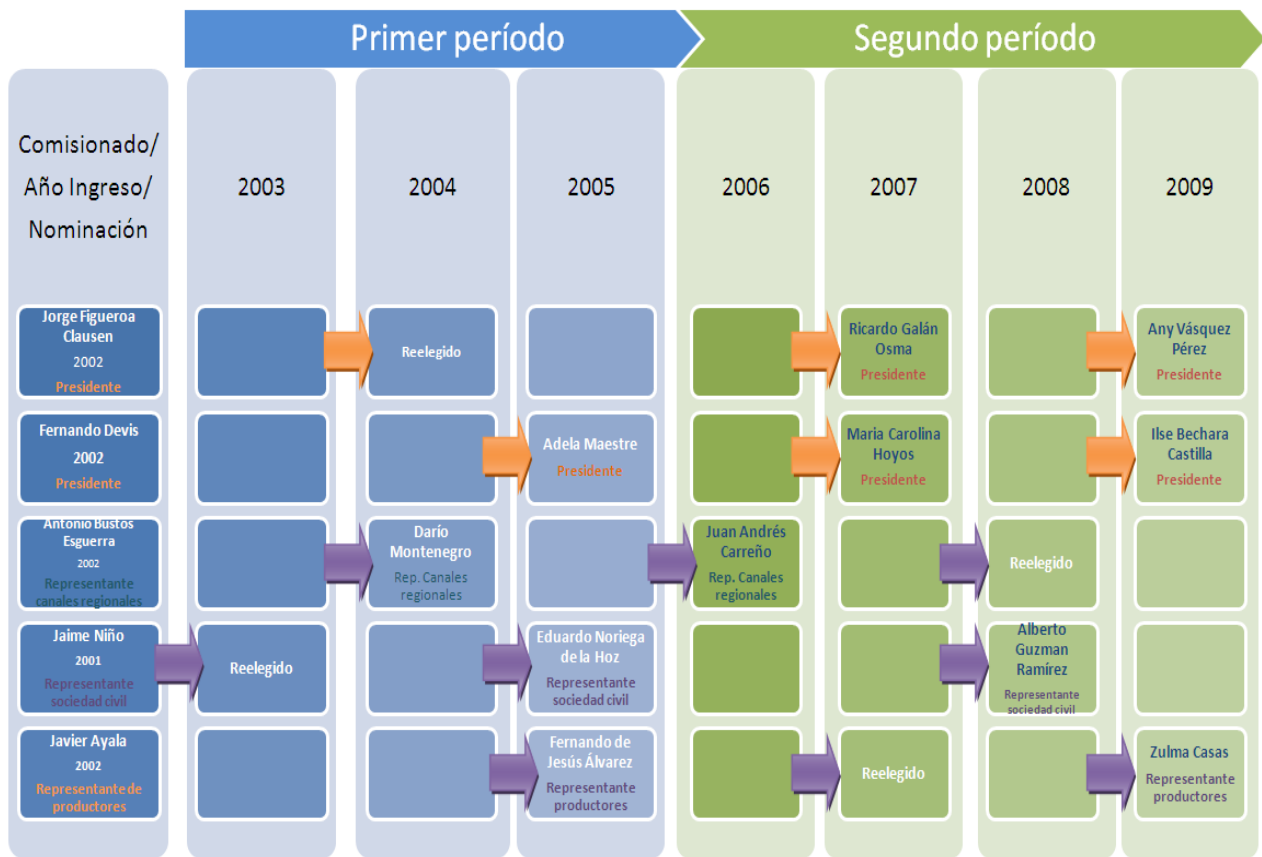
4.1.4 Junta Directiva Comisión Nacional de Televisión

La Comisión Nacional de Televisión es una entidad con autonomía presupuestal y administrativa creada en la Constitución de 1991, con el fin de realizar la intervención estatal en el espacio electromagnético para los servicios de televisión³⁹. La Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión está compuesta por cinco (5) miembros, que deben cumplir

³⁹ Constitución Política de Colombia 1991. Título II de los Derechos, las Garantías y los Deberes, capítulo 3 de los derechos sociales, económicos y culturales; artículo 76.

períodos de dos años, prorrogables hasta por el mismo período, y son elegidos de la siguiente manera: dos (2) son designados por el Gobierno Nacional; uno (1) es escogido entre los representantes legales de los canales de televisión regional; uno (1) pertenece a las asociaciones profesionales y sindicales de los distintos gremios que participan del proceso de producción y realización de televisión en el país; y uno (1) que pertenece a las distintas organizaciones de la sociedad civil (padres de familia, televidentes, educadores, etc).⁴⁰

Tabla No. 7: Comisión Nacional de Televisión



Desde 2002, y durante los dos períodos de su gobierno, el Presidente Uribe ha participado en la designación de siete (7) comisionados a saber: Jorge Figueroa Clausen, quien ingresó en 2002 a la Comisión, en 2004 fue reelegido y en 2007 fue reemplazado por Ricardo Galán Ospina, quien posteriormente fue sucedido en 2009 por Any Vásquez. También se encuentra Fernando Devis, quien también ingresó a la Comisión en 2002, fue sucedido en 2005 por Adela Maestre, quien fue reemplazada en 2007 por María Carolina Hoyos Turbay, quien a su vez fue reemplazada en 2009 por Ilse Bechara Castilla.

⁴⁰ Ley 355 de 1996, artículo 1.

Así, teniendo en cuenta que dos (2) de los cinco (5) miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión son designados por el gobierno, y que además con la reelección el actual mandatario ha asistido la designación de siete (7) comisionados durante sus ocho años de gobierno, se hace necesario resaltar el papel objetivo e independiente que debe tener una entidad como ésta en el desarrollo pleno de sus funciones constitucionales. Por ejemplo, es fundamental la veeduría, el control y la vigilancia que debería ejercer la Comisión sobre el uso adecuado y equitativo de los espacios televisivos, en casos como el desarrollo de procesos y campañas electorales en el país.

4.2 Incidencia indirecta del Ejecutivo en otras ramas del Poder Público

4.2.1 Incidencia indirecta en la rama Judicial

Si bien es cierto que tanto los magistrados de la Corte Suprema de Justicia como los del Consejo de Estado son elegidos por las respectivas corporaciones, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura, en este caso se debe tener en cuenta que la mayoría de miembros de esta última corporación hacen parte de la Sala Disciplinaria que propone el Gobierno. Por lo tanto, la injerencia que el Ejecutivo pueda tener en la presentación de las listas, así no sea directa, sí puede llegar a ser significativa.

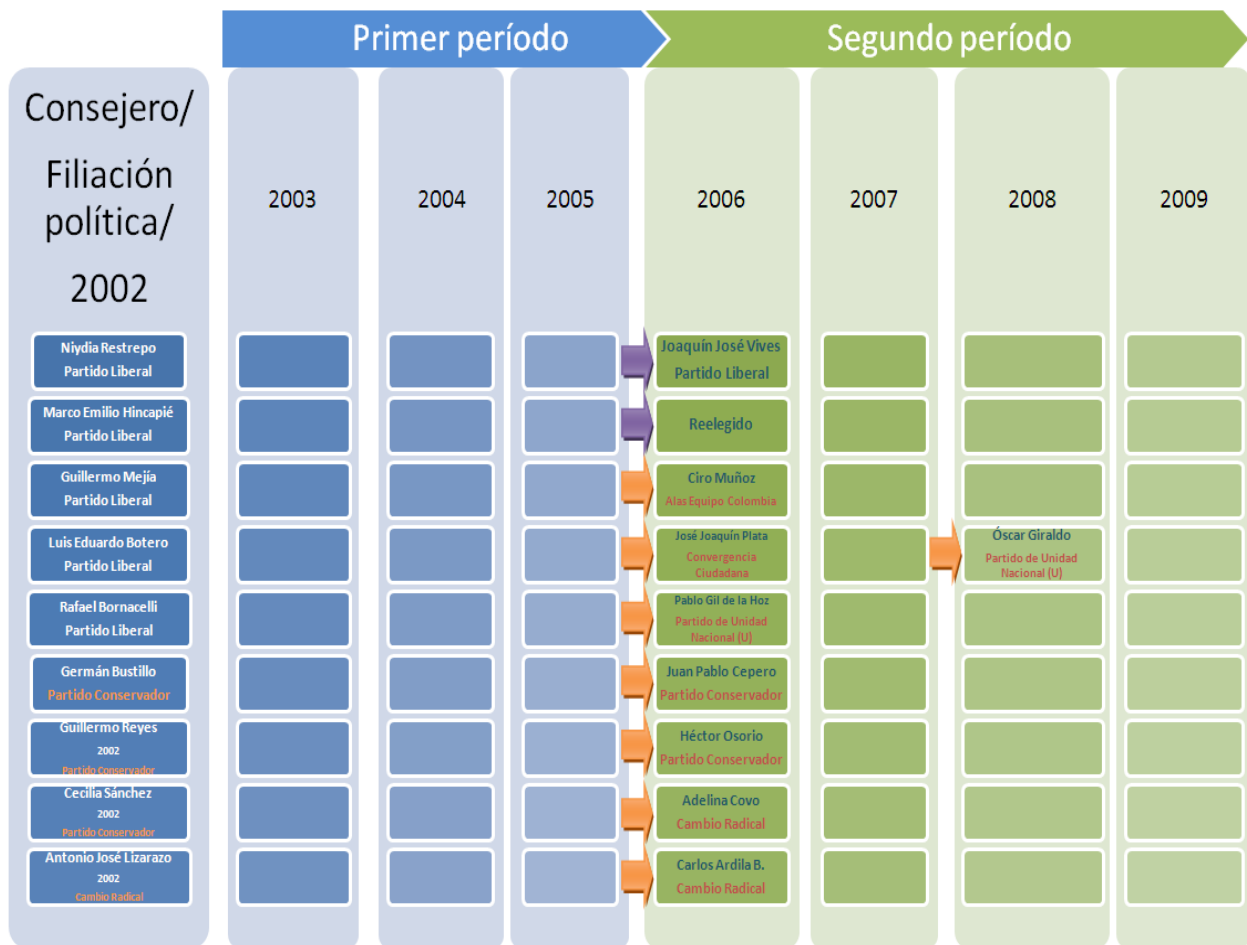
4.2.2 Incidencia Indirecta en la Organización Electoral: Consejo Nacional Electoral

La organización electoral es la encargada de organizar, dirigir y vigilar las elecciones y todo lo relativo a la identificación de las personas. Está compuesta por un conjunto de entidades, dentro de las cuales las dos más representativas son: el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil⁴¹. Refiriéndonos específicamente a la incidencia indirecta que tiene el Ejecutivo en la nominación de cargos para algunas ramas del poder público, la entidad que más responde a esta característica, dentro de la organización electoral, es el Consejo Nacional Electoral. Esta corporación está compuesta por nueve (9) miembros que son elegidos por el Congreso de la República, para períodos de cuatro años prorrogables sólo una vez, y postulados por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos, elemento crucial a considerar cuando hay un Congreso con mayorías favorables al gobierno.

⁴¹ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 120.

Como se muestra en la tabla 8, para el 2002, cinco (5) de los magistrados del Consejo eran del Partido Liberal, tres (3) del Partido Conservador y uno (1) de Cambio Radical. Posteriormente, en el 2006 (año de inicio del segundo período presidencial de Álvaro Uribe) sólo dos (2) de los nueve (9) magistrados del Consejo habían sido postulados por el Partido Liberal (considerado de oposición), y los otros siete (7) fueron postulados por partidos de la coalición de Gobierno: dos (2) por el Partido Conservador, dos (2) por Cambio radical, uno (1) por Alas Equipo Colombia, uno (1) por Convergencia Democrática y uno (1) por el Partido de Unidad Nacional (“De la U”).

Tabla No. 8: Consejo Nacional Electoral



En este caso, y teniendo en cuenta la importancia que tiene una entidad como el Consejo Nacional Electoral en materia de garantizar transparencia y equidad en los procesos electorales que se desarrollan en el país, es fundamental que los miembros de esta

corporación mantengan la independencia necesaria para actuar sin la presión excesiva de unas mayorías legislativas que favorecen al presidente de turno, máxime cuando éste tiene posibilidades de mantener su coalición durante cuatro años más de gobierno.

5. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional: una salvaguarda al Estado de Derecho

Según el artículo 241 de la Constitución Política la Corte Constitucional tiene como objetivo principal la **guarda de la integridad y supremacía de la Constitución**, entre sus funciones se establecen las siguientes: *i) decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformativos de la Constitución; ii) resolver sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; iii) decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional; iv) ejercer el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de los estados de excepción; v) decidir definitivamente acerca de las objeciones por inconstitucionalidad que el Gobierno formule contra proyectos de ley y de manera integral y previa respecto a los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso; vi) resolver acerca de las excusas para asistir a las citaciones realizadas por el Congreso en los términos del artículo 137 de la Carta; vii) decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y de las leyes que los aprueben; y viii) revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales prevista en el artículo 86 de la Constitución⁴².*

Por lo tanto, la Corte ha tenido la facultad de ejercer control de constitucionalidad sobre el Acto Legislativo 02 de 2004, por medio del cual se aprobó la reelección presidencial inmediata; pero además, sobre la ley 1354 de 2009, por medio de la cual se convocaba a un referendo constitucional para reformar la Constitución y permitir al Presidente ejercer un tercer mandato presidencial.

⁴² Constitución Política de Colombia de 1991, título VII “De la Rama Judicial”, capítulo 4 de la Jurisdicción Constitucional, artículo 241.

5.1 El acto Legislativo 02 de 2004

Respecto al Acto Legislativo 02 de 2004, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-1040/05, en la cual se afirma que **se permitirá la reelección presidencial por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial**⁴³. Según la Corte en el caso de la reelección presidencial es el pueblo quien elige de forma independiente al Presidente, por su parte *“las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continua operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho”*⁴⁴.

A pesar de que la Corte consideró que la reelección inmediata no generaría grandes desequilibrios en el diseño institucional, ni perturbaría las condiciones del Estado de Derecho, fue muy cuidadosa al afirmar que **la reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado**. Pues, no solamente se permite que la influencia del Presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, **además se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial, como podría ser, por ejemplo, la participación del presidente en la integración de otros órganos del Estado, como la Junta Directiva del Banco de la República, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación o la propia Corte Constitucional**. La reelección del Presidente proyectaría por un período más su influencia en la conformación de esos órganos⁴⁵.

Como se mencionó anteriormente, pese a que la Corte especificaba la necesidad de una reforma que garantizara la prevalencia del esquema institucional previsto por la Carta Constitucional del 91, no se realizaron las reformas necesarias, y en consecuencia se hizo

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-1040/05.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1040/05.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1040/05.

evidente la alta incidencia del Ejecutivo, dado su poder de nominación, en las demás ramas del poder público, tal como se anotó anteriormente.

5.2 Ley 1354 de 2009: El referendo reeleccionista

El referendo reeleccionista fue una iniciativa liderada por Luis Guillermo Giraldo⁴⁶, vocero del comité promotor, e impulsada por la bancada uribista del Congreso, a través del cual se pretendía convocar al electorado para reformar la Constitución y facultar al presidente Álvaro Uribe para aspirar a un tercer mandato presidencial.

El proyecto de referendo inicia su trámite el 10 de octubre del 2007, día en que el comité promotor inscribe el documento de la iniciativa ante la Registraduría Nacional. Esta iniciativa fue ampliamente criticada por el irrespeto hacia las formas y los procedimientos previstos para garantizar la transparencia y la legalidad en los mecanismos de participación ciudadana. Finalmente, tras un complejo trámite en el Legislativo, y a pesar de las múltiples controversias suscitadas sobre la forma en que el comité promotor financió la iniciativa, el 1 de septiembre del 2009 fue aprobada en la Cámara de Representantes la Ley 1354 de 2009 con el texto conciliado que permitiría la realización del referendo reeleccionista⁴⁷.

Precisamente, en el caso de la Ley 1354 de 2009, al ser una Ley que convoca a un referendo, la Constitución prevé que el **fallo de la Corte Constitucional se producirá sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo y sólo por vicios de procedimiento**⁴⁸. Por tanto, el fallo de inexecutable de la Corte, anunciado en la sentencia C-141/10, se fundamentó esencialmente en la legalidad de los procedimientos por medio de los cuales se tramitó la convocatoria al referendo⁴⁹; en el fallo además, se trató en forma muy breve lo referente a la viabilidad de la implementación de la pregunta en cuestión.

⁴⁶ Luis Guillermo Giraldo es un político colombiano de origen liberal, varias veces congresista por esta colectividad, con un gran electorado en el departamento de Caldas. Ha sido colaborador de varios gobiernos independientemente de su filiación partidista. En el 2002 fue jefe nacional de debate en la campaña de Álvaro Uribe Vélez. Posteriormente fue Secretario General del Partido Social de la Unidad Nacional, “de la U”, cargo al cual debió renunciar tras múltiples acusaciones por las irregularidades en las cuentas del referendo reeleccionista. También formaron parte del comité promotor Cecilia Paz de Mosquera, Doris Angel de Echeverri, Miriam Donato de Montoya, Gustavo Dajer Chadid, Juan David Angel Botero, Álvaro Velasquez Cock, Hediél Saavedra Salcedo y David Salazar Ochoa.

⁴⁷ Para ampliar sobre el trámite del referendo reeleccionista ver: CLAVIJO ROMERO, Bibiana, *El camino del referendo reeleccionista*, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá: 2009. Documento electrónico disponible en: http://www.icpcolombia.org/archivos/conceptos/el_camino_del_referendo_reeleccionista.pdf

⁴⁸ Constitución Política de Colombia, Art. 241, numeral 2.

⁴⁹ Para evaluar la constitucionalidad de una reforma en el ordenamiento jurídico colombiano, “en relación con los referendos sobre leyes, la Constitución instituye un control posterior y no previo”. Ampliar en Corte Constitucional,

Así la Corte consideró cuatro elementos fundamentales en su análisis: i) control constitucional: alcance de la competencia y parámetro de control; ii) principio democrático y formas; iii) vicios en el trámite de la iniciativa legislativa ciudadana; y iv) vicios en el procedimiento legislativo.

En lo referente al primer elemento, la Corte vuelve a dictar sentencia protegiendo la estructura y los principios de la Constitución. En este caso, la Corte consideró que la posibilidad de un tercer mandato presidencial representaba más que una reforma, una sustitución en el ordenamiento Constitucional⁵⁰. Respecto a los principios democráticos y las formas, en la sentencia se considera que el respeto por los procedimientos formales es una característica fundamental en las democracias. Por lo tanto, para la Corte Constitucional, ***más que meros ritualismos, tales formas están instituidas en garantía de las reglas fundamentales de la democracia representativa y de participación y son componentes sustanciales del principio democrático***⁵¹.

Asimismo, la Corte consideró irregular el proceso de financiación de la campaña de recolección de firmas, destacando principalmente dos anomalías: la actuación en el proceso de la Asociación Primero Colombia⁵² y la violación de los toques de financiación. En cuanto al primer punto, la Asociación Primero Colombia estuvo directamente vinculada con el comité promotor del referendo desarrollando las tareas de contabilidad y manejo de fondos, de esta forma la Asociación aportó \$1.903 millones a través de la figura de crédito “tú a tú”, modalidad de crédito en que las instituciones compuestas por los mismos integrantes se hacen préstamos entre sí. La Corte concluyó que *“el Comité de Promotores de la iniciativa se sirvió de una asociación particular, que siempre controló, para adelantar labores que según la ley le eran*

Sentencia No. C-180/94. En la etapa de control previo, según el artículo 202 de la Ley 5°, cuando la Corte Constitucional encuentre, “en la formación de la ley vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver la ley a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. Subsanado el vicio dentro de los treinta días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad”. Sin embargo, si la Corte encuentra vicios de procedimiento insalvables se procederá a proferir un fallo de inexequibilidad por el cual se negará la procedencia de la Ley.

⁵⁰ Para la Corte el fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución se presenta cuando un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente, adicionalmente ninguna reforma puede sustituir la Carta mediante un cambio parcial de tal magnitud que haga imposible, de manera permanente o transitoria, reconocer en la Constitución los elementos esenciales definitorios de su identidad originaria.

⁵¹ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

⁵² Asociación integrada por un conjunto de ciudadanos que apoyaron la primera reelección del presidente Álvaro Uribe y gestionaron el segundo proceso de reelección. Ampliar en: <http://www.reeleccioncolombia.com>

*propias; en concreto, las relativas a la financiación de la campaña para la recolección de los apoyos ciudadanos conducentes al trámite de una reforma constitucional*⁵³.

En lo referente a la violación de los topes de financiación, según la Resolución 067 de enero de 2008, el monto máximo que puede ser gastado en mecanismos de participación popular del orden nacional es de \$334.974.388 y según el comité promotor, los gastos en los que se incurrió en el proceso de recolección de firmas ascendieron a los \$2.046 millones; adicionalmente de los 109 donantes, 79 superaron los topes a las contribuciones individuales. Según la Corte, estas actuaciones además de suponer una trasgresión de los mandatos de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, **vulneraron el principio constitucional de transparencia, ya que toda la actuación fue dirigida a burlar los mandatos legales y constitucionales, como también el principio constitucional de pluralismo, al permitirse contar con recursos desproporcionados para privilegiar o favorecer la propuesta de convocatoria a una reforma constitucional**⁵⁴.

Finalmente, la Corte se pronunció sobre los vicios en el procedimiento legislativo destacando los siguientes:

- i) La Ley fue aprobada en el Congreso sin la certificación del Registrador Nacional, razón por la cual se *inhibe la iniciación del trámite legislativo y vicia la constitucionalidad de todo el procedimiento adelantado ante el Congreso de la República*⁵⁵;
- ii) En el Senado se modificó el texto original del referendo, desconociendo la pregunta inicialmente avalada por la ciudadanía con 5.021.87356 firmas⁵⁷. Según la Corte *tal cambio entrañaba la posibilidad de proponer al Pueblo la segunda reelección*

⁵³ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

⁵⁴ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

⁵⁵ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

⁵⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 84 de 2008, Bogotá, agosto 11 de 2008: *El Comité de Promotores del Referendo que pretende reformar la Constitución Política en el tema de la reelección presidencial entregó hoy a la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de mil 1.674 cuadernillos que dicen contener 5.021.873 firmas, que corresponden a los ciudadanos que apoyan la solicitud promovida*. Del total de firmas presentadas la Registraduría certificó la autenticidad de 3.909.825.

⁵⁷ El texto que firmaron los ciudadanos decía: "Quien haya ejercido la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales podrá ser elegido para otro período". Lo anterior implicaría que Álvaro Uribe podría ser nuevamente candidato solamente hasta el 2014, pues aún no había completado el ejercicio de su segundo mandato. En el Senado se modificó la pregunta de tal forma que el texto que se sometería a consideración en el referendo fuera: "Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período". Esta modificación le permitiría a Uribe postularse a la presidencia en el 2010.

inmediata, mientras que el texto original refería a una reelección mediata o por período interpuesto,[...] por tanto en una modificación de esta envergadura el Congreso, constitucionalmente privado de iniciativa legislativa en materia de referendos constitucionales, excedió las limitaciones que el principio de democracia participativa le impone.

- iii)* Se llamó a sesiones extraordinarias en la madrugada del 17 de diciembre sin su previa publicación en el diario oficial, desconociendo así el procedimiento establecido para el funcionamiento del Congreso. El decreto 4742 de 2008, por medio del cual se convocaba a la sesiones extras, fue publicado en el diario oficial solo hasta la tarde, después de realizada la sesión. En este orden de ideas, la Corte considera que el Congreso carecía de sustento jurídico para autorizar la sesión extraordinaria.

- iv)* Finalmente, la Corte resalta la violación del artículo 108 de la Constitución, a través del cual se establece el funcionamiento de las bancadas en el Congreso, dado que en la sesión extraordinaria del 17 de diciembre cinco (5) representantes del Partido Cambio Radical votaron en contra de la decisión de las directivas de su partido. Para la Corte *la consecuencia de la infracción directa de la Constitución genera la invalidez de los votos proferidos en contra de la norma constitucional expresa. Así, un cambio de partido, en las condiciones específicas y como partes de una cadena de vicios e irregularidades que se realizó, no puede ser un instrumento para desconocer la Constitución*⁵⁸.

En síntesis, como se puede observar el fallo de inexecutable de la corte Constitucional se convierte en una defensa a los principios básicos consagrados en el Estado de Derecho⁵⁹. Tal como lo manifiesta la Corte en la sentencia, tanto en la Ley 1354 de 2009 como en el procedimiento que llevó a su aprobación en el Congreso, ***se desconocen algunos ejes estructurales de la Constitución Política como el principio de separación de los poderes y el sistema de frenos y contrapesos, la regla de alternación y períodos preestablecidos (sic), el derecho de igualdad y el carácter general y abstracto de las leyes***⁶⁰.

⁵⁸ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

⁵⁹ Principios desarrollados en las páginas 2 – 4.

⁶⁰ Corte Constitucional, *Sentencia C-141/10*, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

6. A modo de conclusión: Propuestas para una reforma política integral.

Teniendo en cuenta el panorama anteriormente expuesto, se hace necesario pensar en los retos que ha suscitado el desarrollo de un segundo mandato presidencial consecutivo en materia de equilibrio de poderes y el desarrollo de justos balances y contrapesos en el Estado de Derecho. El sistema de nominación de altos funcionarios que aún se basa en una estructura diseñada para períodos presidenciales constitucionales de 4 años, deberá ser o bien replanteado o refundado, en la medida en que la capacidad de injerencia del Ejecutivo en las demás ramas del poder público se ha hecho evidente.

En este *sentido se hace necesario el desarrollo de una reforma política integral que, ante todo, debe orientarse a la realización de los valores y principios estructurales de la constitución de 1991*⁶¹.

Así, se considera que en primera instancia debe expedirse un estatuto que le brinde las garantías necesarias a la oposición para el ejercicio de la política, mediante la reglamentación de su acceso a la información y a la documentación oficial; el uso de los medios de comunicación social del Estado o de aquellos que hagan uso del espectro electromagnético y la réplica en los mismos medios de comunicación. En esta medida, el mejoramiento y cumplimiento efectivo del estatuto de la oposición es esencial para conservar el equilibrio en el desarrollo de la actividad política, particularmente en materia electoral, ya que la reelección presidencial conlleva intrínsecamente una asimetría en términos de información y capacidad de influencia del partido o coalición en el gobierno frente a la oposición. Esta relación asimétrica, no obstante, puede ser superada mediante la garantía de acceso a la información necesaria para el ejercicio político y a los medios de comunicación por parte de los partidos en general, y los partidos de la oposición en particular.

Adicionalmente, se debe propender por disminuir la injerencia de la rama Ejecutiva en la postulación y elección de los siguientes cargos: Fiscal General de la Nación, Corte Constitucional, Junta Directiva del Banco de la República, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República. Por tanto, es importante que el rediseño institucional se modifique sobre la base de un sistema político que permite la reelección por una sola vez

⁶¹ El conjunto de propuestas aquí planteadas son el producto de las continuas deliberaciones que el Instituto de Ciencia Política ha desarrollado con otras organizaciones de la sociedad civil, interesadas en contribuir con el desarrollo institucional a través de un debate argumentado sobre los temas de reforma política.

consecutiva, para lo cual es necesario adecuar la estructura estatal a la duración de estos periodos.

El caso del Fiscal General de la Nación es uno de los más representativos de esta situación. De acuerdo con el diseño institucional de 1991 y dadas las facultades de indagación e investigación que le otorgó el Nuevo Sistema Penal Acusatorio a la Fiscalía⁶² además de las importantes labores que realiza en materia de investigación de altos servidores públicos, la coincidencia del período del Fiscal con la del Presidente que lo nombra puede llegar a contrariar el principio de independencia e imparcialidad establecido constitucionalmente y en el Código de Procedimiento Penal. Por tanto, en el caso del Fiscal General de la Nación podría pensarse en la posibilidad de extender el período de cuatro a seis, con el objetivo de disminuir la influencia del ejecutivo en el caso de un período de ocho años, o bien la forma de nominación y elección del Fiscal debería replantearse, en aras de procurar mayor transparencia y equilibrio en el cumplimiento de sus funciones.

Tabla No. 9: Propuesta para ampliar el período del Fiscal General de la Nación



Con respecto a los magistrados de la Corte Constitucional, podría estudiarse la propuesta de tener magistrados vitalicios como en el caso de Estados Unidos, con lo que disminuiría la influencia política en este órgano. Con tal objetivo, se propone que los magistrados sean

⁶² El nuevo Sistema Penal Acusatorio, en procura del fortalecimiento de la función investigativa de la Fiscalía, le quitó al Fiscal las potestades judiciales y le dejó la tarea exclusiva de indagar e investigar las conductas en materia de delitos penales.

elegidos por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso en pleno, a través de un ejercicio juicioso de evaluación basada en criterios de experiencia y desempeño en los cargos de la carrera judicial.

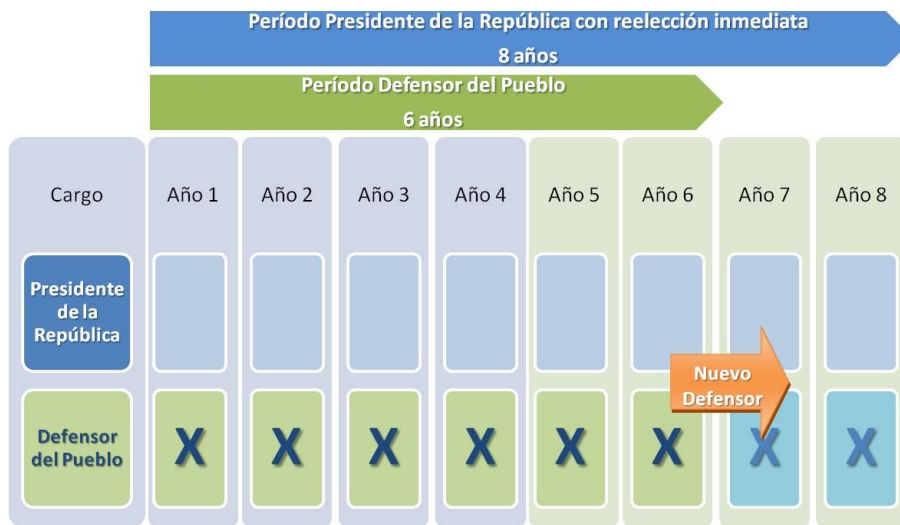
En el caso del Banco de la República el presidente Uribe logró ejercer una incidencia directa sobre el nombramiento de sus integrantes durante los ocho años de gobierno. No obstante, aunque la Junta se ha mantenido al margen de intereses políticos o clientelistas, un sistema de estas características puede llegar a ser perjudicial en caso de que los integrantes de esta corporación desdibujen los objetivos de su acción; o cuando el Ejecutivo se auto-adjudique facultades no constitucionales sobre la Junta, como ha sucedido en países como Venezuela. Así, para limitar la influencia del Ejecutivo en la política monetaria del país, sería útil extender el período de los miembros de la Junta del Banco de la República a seis años, lo que no ocasionaría un desajuste institucional pues se trata de un órgano autónomo.

Tabla No. 10: Propuesta para ampliar el período de la Junta Directiva del Banco de la República



En cuanto al Contralor y el Procurador no es necesario modificar su forma de elección o la duración de su mandato, dado que se trata de una selección que hace el Congreso en pleno y el Senado respectivamente, y la presentación de ternas para ocupar los cargos es conjunta, es decir, no hay una influencia exclusiva del Ejecutivo. Sin embargo, en el caso del Defensor del Pueblo deberá pensarse también en extender su periodo a seis años, pues como se evidenció con el actual defensor del pueblo, Volmar Perez elegido en 2004 y reelegido en 2008, ejerció su cargo en periodos coincidentes con el del Presidente que lo nombró.

Tabla No. 11: Propuesta período Defensor del Pueblo



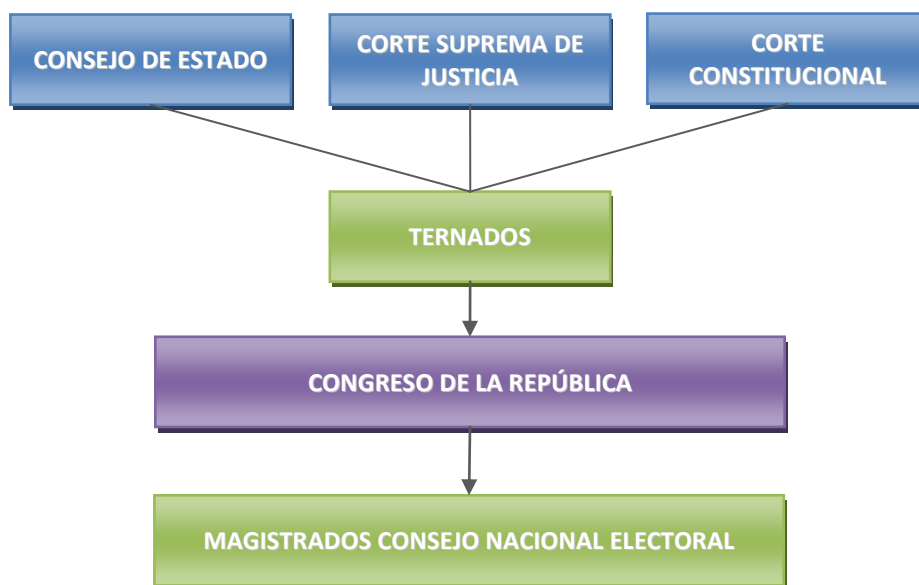
Adicionalmente, hablando de la injerencia indirecta que tiene el Ejecutivo en la nominación de ciertos funcionarios, se resalta el caso del Consejo Nacional Electoral, puesto que así sus miembros no sean elegidos o designados directamente por el Ejecutivo, sí responden a las nominaciones que hacen los partidos políticos y además son elegidos por el Congreso. En esa medida, y considerando que el presidente Uribe gobernó con una coalición mayoritaria en el Legislativo, hoy siete (7) de los nueve (9) magistrados del Consejo Nacional Electoral fueron nominados por partidos que pertenecen a esta coalición.

Lo anterior le puede llegar a restar objetividad a las decisiones y a las funciones que deba ejercer esta corporación en torno al desarrollo equitativo y transparente de la democracia colombiana, pues al ser la conformación del Consejo Nacional Electoral totalmente partidista, se dificulta su labor como fiscalizador de los recursos y actividades de los partidos políticos y especialmente de las campañas electorales. En este sentido no sólo es necesario repensar el tipo de conformación del órgano electoral, con el fin de reducir en alguna medida la influencia de los partidos y asegurar la independencia de la organización electoral, sino que es necesario plantear una nueva fórmula para su postulación.

Se propone la conformación del Consejo Nacional Electoral a partir de ternas enviadas al Congreso de la República para su elección por parte del Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, tal como se evidencia en la tabla No. 12. Con este tipo de

postulación y elección se limita la incidencia de los partidos en el órgano electoral y se mantiene cierta participación al ser el Congreso, de origen netamente partidista, quien elija los magistrados, y se involucran a las otras ramas del poder público en la postulación.

Tabla No. 12: Propuesta para la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral



Se cree pertinente que exista mayor autonomía financiera y administrativa del Consejo Nacional Electoral, en relación a la otorgada a través del Acto Legislativo 01 de 2009, en la medida que estos dos puntos resultan fundamentales para su papel de fiscalizador del sistema electoral y de los partidos políticos. La autonomía debe incluir una serie de herramientas jurídicas que le permitan al Consejo imponer sanciones ante el incumplimiento de las reglas establecidas y contar con mecanismos para hacerlas efectivas.

De mayor importancia aún, sería dotar al Consejo Nacional Electoral de herramientas sancionatorias para ejercer un control efectivo sobre las distintas actividades de los partidos políticos, con lo cual éstos no pierdan su autonomía, ni la capacidad de establecer sanciones administrativas y de otro tipo. Para ello, podría pensarse en la conformación de una dependencia técnica encargada de hacer seguimiento y monitoreo a los partidos.

En conclusión, es fundamental que el establecimiento de un segundo mandato presidencial consecutivo en Colombia esté acompañado por un conjunto de reformas en el ordenamiento

legal y de herramientas que garanticen la actividad armónica pero independiente de las diferentes ramas del poder público, lo cual a su vez garantiza el cumplimiento pleno de los principios consagrados en la Carta Constitucional y el desarrollo del Estado de Derecho en Colombia.

Bibliografía

CARBONELL, Miguel. Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina, México: Siglo XXI Editores.

CARPIZO, Jorge. El presidencialismo Mexicano, Mexico: Siglo XXI Editores, decimosexta edición, 2002.

FOSTHOFF, Ernest. “Concepto y esencia del Estado social de derecho”, en El Estado social, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

GARCIA VILLEGAS, Mauricio y REVELO ROBLEDO, Javier, El poder nominador del presidente y el equilibrio institucional, documento electrónico.

HAYEK, F.A., The Road to Serfdom, Londres, 1994.

MONTESQUIEU. El espíritu de las leyes, México: Porrúa, 2000.

RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Estado de derecho y democracia”, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 43.

SARTORI, Giovanni, Aspectos de la democracia, México, Limusa-Wiley, 1965.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, Coordinadores, *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Constitución Política de Colombia.

Corte Constitucional, Sentencia C-1040/05.

Corte Constitucional, Sentencia C-141/10, comunicado No. 9, Febrero 26 de 2010.

Registraduría Nacional del Estado Civil, Comunicado de Prensa No. 84 de 2008, Bogotá, agosto 11 de 2008.