

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**  
**VICERECTORIA ACADEMICA**  
**DIRECCION DE INVESTOGACION**  
**FACULTAD DE POSGRADOS**  
**ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

**Análisis jurídico del principio de separación de poderes frente a la extralimitación de funciones de la rama ejecutiva con ocasión de la expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma *de equilibrio de poderes y reajuste institucional*.**

**LINEA DE INVESTIGACION:**

**Derecho Constitucional, reforma de la Administración de Justicia y bloque de constitucionalidad: Constitución de 1991 y conflictos Jurídicos en Colombia.**

**Docente Investigador:**

**PAULA MAZUERA AYALA**

**Bogotá, Febrero de 2018.**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:**

**Análisis jurídico del principio de separación de poderes frente a la extralimitación de funciones de la rama ejecutiva con ocasión de la expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional.**

**LINEA DE INVESTIGACION:**

**Derecho Constitucional, reforma de la Administración de Justicia y bloque de constitucionalidad: Constitución de 1991 y conflictos Jurídicos en Colombia**

**Investigadores:**

**María Isabel Barón Álvarez CC 1032380564**

**Email: [mariaisabel.baron@ulagrancolombia.edu.co](mailto:mariaisabel.baron@ulagrancolombia.edu.co)**

**Leidy Carolina Narváz García CC 1136882890**

**Email: [leidycarolina.narvaez@ulagrancolombia.edu.co](mailto:leidycarolina.narvaez@ulagrancolombia.edu.co)**

**Diego Rene Vivas Mendoza CC 80466345**

**Email: [diego.vivas@ulagrancolombia.edu.co](mailto:diego.vivas@ulagrancolombia.edu.co)**

**Cohorte 31**

**Bogotá, Febrero de 2018.**

## CONTENIDO

2	INTRODUCCION.....	1
3	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	4
4	PREGUNTA DE INVESTIGACION.....	7
5	JUSTIFICACION .....	8
6	OBJETIVO GENERAL.....	10
7	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
8	MARCOS REFERENCIALES.....	11
8.1	ESTADO DEL ARTE.....	11
9	MARCO TEORICO.....	16
9.1	Desarrollo del Principio de Separación de poderes del Estado.....	16
9.1.1	De los regímenes políticos griegos.....	16
9.1.2	De la poliarquía a la monarquía.....	16
9.1.3	Consolidación de la Teoría de la Tridivisión de Poderes.....	18
9.2	Constitucionalización Del Principio De Separación De Poderes.....	20
10	MARCO CONCEPTUAL .....	23
11	MARCO JURIDICO.....	26
11.1	Constitucional.....	26
11.2	Jurisprudencial.....	28
12	METODOLOGIA .....	34
12.1	Enfoque Metodológico .....	34
12.2	Contexto de la Investigación.....	35
13	Hipótesis .....	35
13.1	Procedimiento.....	35
14	Resultados Preliminares.....	36
14.1	Desarrollo Histórico del Principio de Equilibrio de Poderes en Colombia.....	36
14.2	SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS EN COLOMBIA.....	39
14.3	Análisis conceptual a través de la Jurisprudencia emitida por la corte Constitucional de géneros y contrapesos.....	40
14.4	Aspectos Políticos Generadores De Desequilibrio De Poder.....	42
14.5	DEL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA SIGLO XXI.....	43
14.6	Contextualización del presidencialismo en pleno siglo XXI en Colombia.....	43
14.7	Camino Hacia un cambio Constitucional.....	44
14.8	Intervención De La Administración Pública Para Salvaguardar La Constitución.....	45
14.8.1	Medio de control .....	45
14.8.2	¿Qué es un estado de Urgencia?.....	45

14.9	Análisis Del Acto Legislativo 02 De 2015 .....	46
15	CRONOGRAMA.....	52
16	REFERENCIAS.....	53
17	BIBLIOGRAFIA. ....	56

## **1 INTRODUCCION.**

En la Constitución de 1991 se implementó un órgano máximo de jurisdicción constitucional con dos objetivos claros: el primero que se ejerciere el control sobre los actos que reforman la Constitución, por vicios de procedimiento, así como las leyes, los decretos legislativos y los decretos leyes para asegurar que se ajusten a la Constitución, y una segunda con el propósito de amparar los derechos fundamentales que estableció la misma Constitución.

Sin embargo, la multiplicidad de reformas a la fecha han puesto en riesgo la integralidad de la constitución política de 1991, es visible que las citadas reformas han sido motivadas de la mano de mandatos presidenciales de turno principalmente, situación que altera el núcleo y espíritu de la misma reflejando la vulnerabilidad del método de frenos y contrapesos, aun a través de la lupa constitucional y los controles que ello implica (principalmente previos y automáticos).

Esta investigación pretende dar una mirada general a la extralimitación de poder que tiene el ejecutivo sobre las demás ramas del poder público, estableciendo como punto de partida el principio de separación de poderes, el cual es un elemento necesario en la protección y consolidación de un Estado Social de Derecho.

En el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, se encuentra expresamente contemplada y reglada la potestad reglamentaria, disposición que surgió como consecuencia de la necesidad de limitar y regular la facultad legislativa de las autoridades, tiene el objetivo de desarrollar de forma más específica las leyes que profiera la rama legislativa, mas nunca legislar en las materias.

*“En el desarrollo de la reglamentación se hace necesario determinar no sólo el contenido general de la disposición, sino sustraer límites implícitos derivados de sus propias normas, remisiones y principios (que bien pueden ser explícitos o implícitos), en aras de facilitar específicamente el cumplimiento de la ley. Esta función interpretativa del Ejecutivo tiene sujeción plena al control jurisdiccional que realiza la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado .” (GIRALDO GOMEZ , 2014)*

Se hace oportuno realizar una valoración del escenario político que atraviesa el estado colombiano, siendo posible concluir que los cambios normativos trascendentales tienen una amplia influencia del gobierno y de los partidos Políticos, no buscan el beneficio de la población sino el fortalecimiento del monopolio del poder político.

Es allí precisamente, en donde tiene cabida el presente análisis, puesto que el acto legislativo que se pretende valorar y analizar en el curso del escrito, reúne elementos propios de un rompimiento a la autonomía y filosofía constitucional inicial, al proponer cambios estructurales motivados por la política del órgano central, contrarios al porte que fincó la asamblea nacional constituyente y la instauración de cargos públicos arbitrarios, entre otros asuntos por analizar.

Desde nuestro punto de vista, es importante analizar y explicar desde la academia las motivaciones e interpretaciones del acto legislativo, puesto que es aquí donde de manera mesurada se abre un debate inicial de un proyecto de ley influenciado por la rama ejecutiva. Para tal efecto, se estudiarán las potestades reglamentarias en general, ya las desempeñe el

legislador o las ejerzan las autoridades administrativas que son titulares de las mismas como el Presidente de la República.

## 2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde la perspectiva dogmática del derecho el principio de separación de poderes se perfila como uno de los pilares de los estados democráticos de derecho, esta concepción se ha modificado de constitución a constitución con el objetivo de lograr la principal finalidad de esta teoría que no es otro que poner límites al ejercicio del poder del estado.

En Colombia desde la Constitución de 1886, se introdujo en el articulado el mencionado principio inspirado en mayor grado por la máxima consagrada en el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano “*Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni de terminada la separación de poderes, carece de Constitución*”, sin embargo, desde esa época se empezó a evidenciar la problemática de la realidad fáctica del principio, lo que acontecía es que las ramas del poder actuaban de forma independiente y contradictoria, tratando de dar solución a esto, se agrega el sistema de frenos y contrapesos, de aquí en adelante no se puede hablar de una independencia total de las ramas, es necesario un actuar armónico de las mismas para poder cumplir los fines del estado.

Con la expedición de la actual Constitución Política de Colombia, fue más expresa la inclusión del principio, sin embargo al ser una constitución garantista, se introdujeron distintos mecanismo de limitación al poder del estado, agregando además del sistema de frenos y contrapesos, nuevos mecanismos de control a las ramas del poder público, entre los más empleados está el control constitucional que ejerce la Corte Constitucional, la creación del ministerio público con las entidades Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la Republica. Sin embargo, el problema de influencia de una rama sobre otra, cada

vez se agudiza más a pesar de las medidas que consagra la carta fundamental, situación anterior que hasta la fecha sigue siendo una dificultad presente en la gestión del estado, lo anterior producto del desconocimiento de las bases fundamentales del principio y la influencia del presidencialismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia una constante en las dificultades pasadas y actuales de la materialización del principio de separación de poderes en Colombia y es la profunda influencia presidencialista que se impone en cualquiera de los ámbitos de interacción estatal, esto en la actualidad ha generado un desbalance en el sistema político propuesto por nuestra constitución, el poder se ha concentrado en una sola rama y especialmente en la figura del Presidente de la Republica.

Uno de los ejemplos más demostrativos de esta problemática es El acto legislativo 02 de 2015, se concibió como una propuesta ambiciosa de modificación de la estructura constitucional del estado, genero mucha expectativa en la academia y en la opinión pública en general, en especial frente a la consigna de abolir la reelección presidencial, figura que fue introducida mediante acto legislativo 02 de 2004 en beneficio del gobernante de turno, sin embargo, el proyecto de reforma al equilibrio de poderes incluía modificaciones sustanciales a varias de las ramas del poder público que dejaban entredicho la verdadera intención de la misma que más allá de restablecer y resguardar el principio constitucional de separación de las ramas del poder público, generaba y acentuaba varios de los problemas que subsisten en las tres ramas.

La finalidad de esta investigación es realizar un análisis socio jurídico sobre el articulado sobreviviente del acto legislativo 002 de 2015, las implicaciones de la

implementación de estos cambios estructurales en la función pública del estado, con aras de demostrar la influencia superior que ejerce el poder ejecutivo sobre las demás ramas del poder público, que afecta la subsistencia del principio de separación de poderes.

### **3 PREGUNTA DE INVESTIGACION**

¿Cuáles son los efectos jurídicos de la extralimitación de funciones de la rama ejecutiva con ocasión de expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional?

#### 4 JUSTIFICACION

Esta investigación se origina con ocasión de la expedición de uno de los actos legislativos reformativos de la constitución más ambiciosos y complejos de los últimos años, impulsado por la rama ejecutiva del poder público; el cual tenía como finalidad *“devolver la legitimidad democrática a las instituciones que detentan el poder público, en razón a la reciente influencia de las fuerzas políticas que trajo como consecuencia la pérdida del equilibrio de las ramas y el desconocimiento del principio de pesos y contrapesos que nuestra constitución consagra como pilar del estado social de derecho”*.

Esta iniciativa de origen gubernamental, trato tres grandes temas al parecer incongruentes entre sí para estar compendiados en un mismo proyecto, situación que generó grandes inconvenientes para realizar su análisis, los tres aspectos propuestos son: 1) implementar una reforma electoral, entre lo más relevante se incluyó la eliminación de la reelección presidencial, la supresión del sistema de voto preferente y la nueva regulación de la forma de integración del senado; 2) frente al sistema de administración de justicia, se plantearon cambios en la participación de las altas cortes en la elección de los altos funcionarios del estado, la administración de los recursos de la rama judicial y los sistemas de responsabilidad penal de los magistrados de las altas cortes y Fiscal General de la Nación y 3) en materia de control se implementaron ajustes para impedir el intercambio de favores entre organismos de control y sobre los cuales se ejerce control con la finalidad de proteger el ejercicio de la función público del aprovechamiento político, puntos que fueron sometidos a aprobación del congreso de la Republica en su respectivo tramite, situación que genero una serie de cambios en proyecto original.

La finalidad que busca este estudio sobre el articulado sobreviviente, es realizar un análisis socio jurídico de las implicaciones de la implementación de estos cambios estructurales en la función pública del estado, con aras de demostrar la influencia superior que ejerce el poder ejecutivo sobre las demás ramas del poder público, que afecta la subsistencia del principio de pesos y contrapesos.

## 5 OBJETIVO GENERAL

Analizar los efectos jurídicos Análisis jurídico del principio de separación de poderes frente a la extralimitación de funciones de la rama ejecutiva con ocasión de la expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma *de equilibrio de poderes y reajuste institucional*.

## 6 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✚ Definir y describir el desarrollo del principio de separación de poderes.
- ✚ Explicar la vinculación de los aspectos políticos, electorales y de justicia como generadores del desequilibrio institucional dentro del acto legislativo No. 2 de 2015.
- ✚ Identificar el desequilibrio de poderes a la luz del principio constitucional de pesos y contrapesos.

## 7 MARCOS REFERENCIALES.

### 7.1 ESTADO DEL ARTE.

El tema objeto de investigación, tiene un gran recorrido por parte de diferentes autores nacionales e internacionales, sin embargo a la fecha no se ha desarrollado ningún estudio investigativo del acto legislativo 02 de 2015 y sus implicaciones al principio de separación de poderes que consagra la Constitución Política de 1991, frente a este se encontraron los siguientes artículos y tesis relacionados.

En la relatoría de diferentes universidades Colombianas, se encontraron varias tesis relacionadas con el tema, la primera titulada “*Pesos, contrapesos y juicio de sustitución: Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a los ajustes de Ingeniería Constitucional en Colombia*”, este estudio parte de una revisión bibliográfica del desarrollo teórico del principio de Separación de Poderes y el sistema de separación de Pesos y contrapesos, los cuales perfila como mecanismos de control y de limitación del poder, que actualmente están instaurados en los estados modernos constitucionales. Por otro lado, este trabajo hace un estudio jurisprudencial sobre el control que se debe hacer al poder de reforma constitucional que posee la rama legislativa en Colombia, y por ultimo hace una análisis de como la Corte Constitucional con el objetivo de garantizar el equilibrio de los poderes de la ramas y el sistema de pesos y contrapesos, ha proferido sentencias que disponen de un mecanismo de interpretación denominado juicio de sustitución como instrumento ideal para llevar a cabo algunos ajustes de Ingeniería Constitucional, con la finalidad de prevenir y evitar la sustitución de los ejes fundamentales de la Constitución Política. (Garcia, 2018)

Otra de las tesis encontradas, fue la titulada “*Presidencialismo En Colombia: Atenuación, Persistencia Y Agudización (1991-2010)*” esta disertación hace referencia a la problemática que gira alrededor de las relaciones de poder en todo el ámbito público, con respecto a la Constitución de 1991 y en especial frente a la gestión de la figura del presidente

en Colombia, con el objetivo de lograr distinguir si se da una atenuación del presidencialismo, o si por el contrario este persiste y se agudiza con el paso de los años. (Pescador, 2018)

La monografía de grado titulada “*equilibrio de poderes y libertad en Montesquieu. Una mirada a la tentativa de asignación de status político a los paramilitares durante los procesos de desmovilización en Colombia*”; el autor indica que la finalidad de este estudio es retomar la teoría clásica del equilibrio de poderes y libertad de Montesquieu y determinar su vigencia. Por esto, busca establecer de qué manera la tentativa de asignación de status político a los paramilitares, durante los procesos de desmovilización entre los años 2002 – 2010, afectó el equilibrio de poderes y la libertad política en Colombia en términos de Montesquieu. (Gaviria, 2014)

En el marco de desarrollo dogmático, se evidenciaron varios artículos publicados que se relacionan y complementan esta investigación, el primero tiene como título: *Aproximaciones jurídico-políticas sobre el principio de separación de poderes del Estado*, en este texto el autor analiza el surgimiento del estado, el texto hace referencia al concepto del poder como transversal en todas las etapas de formación y constitución del estado, haciendo un recorrido histórico específico por cada una de ellas empezando por la concepción clásica aristotélica hasta la consolidación del concepto formal de poder y soberanía de Karl Loewenstein, finalmente indica que el concepto de separación de poderes, surge con la necesidad de limitar el poder del estado y salvaguardar la libertad política de los ciudadanos. (Bravo, 2012)

Un segundo artículo titulado *Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina*, esta publicación hace un análisis del fenómeno de la reelección presidencial en los países andinos, el desarrollo del texto parte de la perspectiva de Jon Elster, para el cual el constitucionalismo es un mecanismo de compromisos previos, en el que trazan límites, amarres o limitaciones institucionales para prevenir que los futuros gobernantes se

extra-limiten en el uso del poder r –“cantos de sirena”–. Se realiza un estudio de las trayectorias que permitieron o limitaron la reelección presidencial en los países latinoamericanos, en los que la injerencia del presidente de turno o fue determinante para sus distintos desenlaces: auto-amarre, des-amarre institucional, o amarrar a “otros”. (Acuña, 2015)

El libro titulado *El Poder Presidencial En Colombia*, del autor *Libardo González*, también fue objeto de análisis, la intención del texto es analizar e identificar la argumentación y la interpretación de la historia política plasmada en el libro escrito por Vásquez Carrizosa, el autor inicia exponiendo la interpretación de Vásquez Carrizosa, la cual resalta que la figura del presidente ha adquirido una posición privilegiada por encima de los demás órganos del estado, situación que se ve reflejada en la historia de Colombia, posterior a esto presenta una crítica diciendo que el escritor cae en una confusión conceptual entre Poder Presidencial y Estado Fuerte, para lo cual enuncia una diferenciación entre las dos acepciones “**1).Estado fuerte:** *Es el que centraliza el poder político, económico e ideológico, desde un aparato central y al cual se le ha otorgado el poder para que incida sobre cada una de esas áreas* **2).Poder Presidencial:** *No se puede ver como un fenómeno que contrasta con las demás instituciones, si no como un potro sobre el cual están montadas cada una de esas áreas.*” por otro critica el concepto de democracia de Vasquez, diciendo que el anterior considera en su definición prácticamente el desmonte del modelo económico y el fomento de las empresas privadas, entre otras críticas. (Gonzalez, 1986)

Otro autor que hace referencia al tema es Manuel Fernando Quinche, en su manual de Derecho Constitucional, en el cual hace una reconstrucción histórica del proceso de estructuración del estado colombiano desde 1789 hasta la expedición del Constitución de 1991, resalta la importancia del principio de división de poderes como herramienta para poner límites a cada una de las funciones de las ramas del poder público, resalta en la importancia

de que las entidades sean autónomas e independiente, sin embargo estas no pueden perder de vista los fines el estado, para los cuales deben actuar de forma coherente y armónica. (Quinche, 2009)

El jurista Rodrigo Uprimny, en su publicación titulada “*Separación de poderes y formas de gobierno en Colombia. Revista de economía institucional*” el autor hace una crítica a las múltiples incoherencias presentes en el actuar de las distintas ramas del poder público y resalta en especial el funcionamiento del nuevo sistema penal acusatorio, el papel del fiscal que cada vez se extralimita y se asemeja más al accionar de los jueces de la república, propone la adición y modificación del modelo original del principio separación de poderes para lograr su mayor efectividad limitando el poder de los actores que detentan el poder político en Colombia. (Uprimny, 2001)

Otro artículo titulado “*La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes*” tiene como objetivo demostrar la conformación conceptual del principio de separación de poderes a partir de tres aspectos básicos; el primero parte desde un análisis del sujeto individual y otro interdependiente; el segundo explica el tiempo y momentos históricos del principio desde su aparición hasta la actualidad, y el tercero hace referencia al espacio que gira alrededor de las ideas de estado-Nación, gobierno universal y estructuras supranacionales en las cuales se desarrolla el principio de separación y la necesidad de limitar el ejercicio de los actores políticos que detentan el poder del estado.

Por la misma línea se encontró un artículo que hacía referencia a un estudio juicioso del principio de separación de poderes en Colombia en todo el siglo XX, y las modificaciones que el mismo ha sufrido con el paso de los años, explica que la separación de poderes no fue un concepto que entrara de forma pacífica en la legislación de colombiana sino que por el contrario ha sido un proceso lento de acogimiento, para llegar a lo que tenemos hoy en día en el estado, puntualizando en la necesidad de complementar el mencionado principio con la

teoría de los frenos y contrapesos, que permite una subsistencia medianamente armónica del estado, sin embargo cada rama del poder público presenta una serie de dificultades que tienen como consecuencia la incongruencia y la oposición entre los mismos organismos. (Bonilla-Maldonado, 2015)

Unos de los artículos más interesantes y vanguardistas fue el titulado “*el juez y el precedente: hacia una reinterpretación de la separación de poderes*” el texto intenta mostrar la nueva interpretación del principio de separación de poderes incluyendo el concepto de precedente judicial y el nuevo papel del juez constitucional como uno de los principales garantes de la democracia y del derecho, se construye una nueva forma de limitación a la división clásica del poder del estado, el precedente constitucional no reemplaza al legislador, sino por el contrario lo limita para que no se desborde en su actividad, estos precedentes actualizan el derecho y lo mantiene acorde a la realidad social del momento, un gran poder surge en las cortes constitucionales y por tanto también una gran responsabilidad en su gestión. (García López, 2014)

## **8 MARCO TEORICO.**

### **8.1 DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES DEL ESTADO.**

#### **8.1.1 *De los regímenes políticos griegos.***

Las teorías originarias de la división de poderes, se remontan a los conceptos contenidos en algunas obras de los filósofos clásicos griegos, en especial en Aristóteles que otorgo uno de los primeros estudios acerca de los regímenes políticos distinguiendo tres tipos: realeza, aristocracia y politeia o Democracia moderada y sus tres desviaciones correspondientes la tiranía como perversión de la realeza: la oligarquía de la aristocracia y de la democracia de extremos de la politeia; Aristóteles de forma muy somera indica que en todo gobierno ya sea en sus formas democráticas u oligárquicas, tiene dos características fundamentales, la primera es la presencia del poder deliberativo del estado y la segunda en la jurisdicción; por tanto estas dos funciones están diferenciadas pero no necesariamente separadas, situación que llevaba a que un mismo individuo podía detentar las dos funciones, este filósofo no determino una sola de forma de gobierno perfecta sino más bien propuso una mezcla entre varios tipos de gobierno tomando lo más beneficioso de cada uno. A partir de lo anterior se evidencia una de las primeras nociones de división de poderes del estado, no de forma expresa, pero si brindó los elementos fundantes para la división de funciones en un estado. (Jáuregui, 2001)

#### **8.1.2 *De la poliarquía a la monarquía.***

Siglos más tarde se empiezan a estructurar las primeras bases del ordenamiento feudal, teniendo como sede principal Inglaterra, esta situación evidencia la transformación de la forma de administración del poder del incipiente estado que pasa de la dispersión del poder hacia la concentración del poder. En los inicios de la edad media, la imagen de un señor

feudal único y absoluto, no estaba concebida aun, la sociedad se organizaba por estamentos sociales, cada grupo social tenía unas funciones específicas respecto a sus iguales y resolvían sus conflictos. El poder público se basaba en dogmas históricos, el denominado Rey o señor feudal del territorio solo tenía la función de tribunal de apelación sin crear en si nuevas normas, el derecho dependía de la divinidad y las costumbres culturales de cada estamento social. (Sarazola, 2003)

Posteriormente de forma paulatina comienza el proceso de concentración del poder que se desprende de los señores feudales territoriales hacia reyes nacionales, el derecho empieza a surgir de forma preponderante gracias a la necesidad de regular los intercambios mercantiles, el rey ya no solo aplicaba las normas preexistentes ahora empieza a crear derecho por si mismo, inicialmente el poder se le confería al rey por parte de la iglesia posteriormente será el pueblo que mediante un pacto le otorga al rey el poder para gobernar. De esta manera en 1215 se suscribe la Carta Magna en Inglaterra, como pacto entre el Rey y el pueblo, posteriormente se crea el parlamento Ingles en 1265 después denotando la necesidad de representación de los distintos estamentos sociales se modifica el parlamento creando cámaras tanto para nobles como para burgueses, organismo empezaron a regular los asuntos mercantiles, para después extenderse a otras materias. El rey gobernaba la nación pero solo el parlamento creaba la Ley, lo cual genero varias pugnas entre el rey y el parlamento, ya que a pesar de la independencia de funciones, en rey conservada ciertas facultades que afectaban la legitimidad y autonomía del parlamento como lo era la capacidad de este para nombrar y retirar miembros de las cámaras.

De esta manera se empezó a sugerir por parte de los filósofos políticos de la época, la necesidad de separación de las funciones del estado, en 1653 se expide *Instrument of*

*Government*, regulación mediante la cual se adjudica la función de crear la Ley al Parlamento Inglés, ya que estos representaban los distintos estamentos sociales, que compartía dicha función con el lord protector o Rey, quien ejercía un control meramente procedimental sobre la el proceso de expedición de las leyes, ya que con o sin su aprobación se podía expedir la ley; el poder ejecutivo se le asigna al Rey y a su consejo sin embargo aún conservaba ciertas facultades de veto y algunas limitadas causales de disolución del parlamento. (Echavarría, 1981)

Llegada la Revolución de 1688 en Inglaterra, con el derrocamiento de Jacobo II, los acuerdos pactados estaban encaminados a establecer un equilibrio en la administración del poder del estado, conservan la figura del Rey y deciden que los lores, los comunes y el rey, ejercerán de forma compartida en la poder legislativo, cada uno de estos órganos tendría funciones específicas, ejerciendo control los unos sobre los otros, conformando el denominado Estado Mixto que se basada en un régimen con rasgos democráticos representados en el parlamento, Aristocráticos evidenciados por la división de cámaras en el parlamento en lores y comunes: y finalmente monárquico porque se conservaba la figura del Rey quien gobernaba el estado, las dificultades de cada régimen se anulaban por el sistema de control de pesos y contrapesos que uno ejercía sobre el otro.

### **8.1.3 *Consolidación de la Teoría de la Tridivisión de Poderes.***

En 1748 Charles Louis de Secondat más conocido como barón de Montesquieu, autor que resalta en la época por sus críticas al sistema monárquico que aun regia muchos países europeos, publica el *Espíritu de las Leyes*, obra que influencia y promueve gran parte de las revoluciones liberales del siglo XVIII, sus postulados partían de apreciaciones subjetivas del comportamiento de los hombres, indicando que a pesar de que el hombre es un ser racional cede antes sus instintos y tenía una tendencia a hacer el mal, por tanto cuando se le otorga

poder tiende a corromperse y abusar de él, situación que podía ser corregida mediante la expedición de leyes y constituciones. Sostenía que el bien máspreciado para el hombre según Montesquieu es la Libertad y lanza una máxima diciendo *“el poder político instituido que debe garantizar la libertad a su vez constituye en sí mismo un peligro para la misma”*. (Secondat, 2015)

Es así como propone la creación de un sistema de distribución del poder jurídico del estado en tres órganos: el legislativo, representa al pueblo y se expresa a través del leyes; el ejecutivo, hace efectiva la voluntad pueblo y finalmente el judicial que se encarga de juzgar los delitos e imponer las penas, pero esta división no puede tomarse como una individualización de las funciones de estado, ya que para un buen funcionamiento de una nación es necesario que todos tiendan al mismo fin, por esto es permitido la participación de una rama en otra sin confundirse entre sí, solo como forma de control a la gestión de cada una, esta situación se evidencia especialmente en dos ramas la legislativa y la ejecutiva, esta última tenía la posibilidad de imponer vetos sobre los actos que profiriera el legislativo, pero no intervenía en la creación de las leyes, el legislativo velaba por el cumplimiento de las leyes por parte del ejecutivo y en particular las leyes tributarias como también sancionaba a los consejeros del rey por errores producto de políticas propuestas por estos, mientras el ámbito judicial debe estar totalmente apartado de las otras dos ramas, su misión es juzgar a los ciudadanos conforme las leyes vigentes.

Teniendo en cuenta el contexto histórico del autor, también propone una división del poder social ingles de la época, en tres estamentos que integra a su vez a la división jurídica ya mencionada, por lo tanto la rama ejecutiva la detentara el monarca que tendrá la posibilidad de oponerse a las intenciones del legislativo de apropiarse del poder (Derecho de Veto); el poder legislativo estará a cargo de dos cámaras que reflejaran las dos clases sociales predominantes los nobles y el pueblo, quienes coordinaran su actuar sin sacrificar los interés

de cada clase, el legislativo no expedirá leyes que desconozcan los intereses de las comunidades sociales que representan, y por último el judicial, será conformada por iguales para iguales por tanto habrá tribunales ordinarios para las causas del pueblo y tribunales de nobles para las causas de nobles. (Pelayo, 1983)

A forma general de conclusión de la teoría de Montesquieu, la división jurídica indica que las funciones del poder del estado debe distribuirse en instituciones relativamente autónomas que posean las capacidades de intervención en el cumplimiento de las funciones de las otras instituciones; la distribución social del poder tiene la finalidad de repartir el poder entre los grupos sociales de la sociedad para ninguno pueda imponerse sobre otro, la tridivisión jurídica y social del poder político no es fin en sí mismo sino un medio de contención y direccionamiento del poder

## **8.2 CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.**

Las primeras constituciones aparecen de la mano de las nacientes revoluciones como reacción a los regímenes monárquicos que oprimían el desarrollo económico y las libertades de las clases comerciantes, el caso más concreto fue la situación que vivió los Estados Unidos de Norte América, bajo el régimen colonial que les fue impuesto por el Rey de Inglaterra, quien mantenía su poder por medio de gobernadores en cada una de las colonias, empezó a presentarse una profunda diferenciación entre el régimen de gobierno original inglés y el que se aplicaba en la colonia, situación que fragmentó del equilibrio constitucional que pregonaba Inglaterra.

Llegada la revolución Norte Americana, los colonos deciden limitar los poderes de los gobernadores y no permitirles el uso de la discrecionalidad en sus decisiones, es aquí donde por primera vez se incluye de forma directa, el termino de separación de poderes para redactar la constitución de 1776, posterior a esto surgen varias constituciones en muchos de los

estados federados y todas incluyen la teoría de la separación de poderes, como también un catálogo de derechos mínimos que deben ser respetados. (Torre, 2009)

La teoría consolidada de la separación implicó la diferenciación de las tres ramas del poder público ejecutiva, legislativa y judicial, como también la abolición temporal del sistema de pesos y contrapesos, ahora el poder ejecutivo no tendría ningún tipo de injerencia en los procesos legislativos, se eliminan los consejos de los gobernadores representantes del rey de Inglaterra, nadie desempeñaría cargos simultáneos en las ramas, las facultades de las autoridades que encabezaban cada rama estarían sujetas estrictamente a lo que la constitución y la ley indique, no existirá ningún margen de discrecionalidad, el poder legislativo será representado por un parlamento unicameral, dichos representantes serán elegidos de forma directa. Lo anterior trajo como consecuencia un desbordamiento del poder legislativo ya que no tenía ningún límite expreso más allá que la propia constitución que era demasiado general y fácil de eludir, situación que llevo a replantear el sistema de pesos y contrapesos de las ramas e integrarlo de nuevo a la forma de gobierno para crear una armonía, la figura del rey en los regímenes norteamericanos fue abolida y remplazada por el Presidente y Vicepresidente como representantes de la rama ejecutiva.

Después de muchos intentos de instaurar una constitución armónica que integrara el catálogo de derechos y que organizara todo el gobierno, se expide en 1780 la *Constitución de Massachussets* que incluía los dos mencionados criterios, en su primera parte señala que todos los hombres nacen libres e iguales, los cuales tienen derechos naturales e inalienables, entre los más importantes se encuentra la vida, la libertad, la propiedad y la capacidad de defenderla, la seguridad y la felicidad; en su segunda parte describe y ordena que en su régimen de gobierno imperaran las leyes, existirá la separación de poderes públicos será independientes en sus tres ramas, salvo situaciones específicas (pesos y contrapesos) en las que amerite intervención de unas con otras según sus funciones específicas para garantizar el

buen funcionamiento del gobierno, a modo de ejemplo del modelo de pesos y contrapesos se crea el control constitucional que lo ejecutará el poder judicial, este control tiene como objetivo verificar que no existan normas que contraríen la constitución y en caso de presentarse serán eliminadas del ordenamiento jurídico.

Por otro lado el proceso de constitucionalización europeo tuvo origen en Francia, con Jean Jacques Rousseau, en 1789 se proclama la asamblea Nacional francesa, la cual instaura una cámara única, impone la separación de poderes del estado como garantía de libertad de sus ciudadanos, como también un catálogo expreso de derechos, acuerdo que tiene como fruto la Declaración de los derechos del Hombre y del ciudadano, que en su artículo 16 indica “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”, en el texto también se indica la forma de separación de poderes sin embargo solo lo hace de forma expresa frente al ejecutivo y legislativo, del judicial solo menciona que debe existir garantía de justicia, no elimina totalmente la figura del Rey como representante del ejecutivo pero si traza de forma expresa sus funciones y sus límites de acción, el legislativo va estar representado por la asamblea y el judicial por la judicatura. Posterior a esto se presentan varias modificaciones en búsqueda de lograr la armonía de los poderes, frente a lo cual surge la necesidad de integrar un sistema de pesos y contrapesos para limitar el ejercicio de las funciones por las ramas, deciden instaurar un sistema bicameral en la asamblea, como forma de control legislativo.

Más adelante el sistema de pesos y contrapesos se desarrolla por varios filósofos de la época, Benjamin Constant, observando los crecientes problemas de control entre las ramas y las constantes disputas por sobreponerse una sobre otra, señala que es necesario crear un cuarto poder al que denomino “neutral” el cual tendría como función la vigilancia de las otras ramas a forma de un “Jurado constitucional” que reguardara los mandatos constitucionales. (Sarazola, 2003)

## 9 MARCO CONCEPTUAL

Para entender el contexto en cual la extralimitación de funciones constituye una vulneración expresa del principio constitucional de separación de poderes, es necesario presentar una serie de conceptos a tener en cuenta como base de interpretación del análisis jurídico de la acto legislativo en estudio, para esto partimos del concepto clásico de separación de poderes de Montesquieu uno de los grandes teóricos de los principios y valores que inspiraron la Revolución Francesa, cuando el poder político se divide y no es detentado por una sola persona es más fácil evitar los abusos del poder en el ejercicio de sus competencias y fortalecer la promoción de la libertad individual, la actuación del Estado sobre las personas se basa en tres poderes básicos y complementarios que, aunque vinculados entre sí, deben ser ejercidos por diferentes instituciones titulares: El primero es el poder legislativo, encargado de establecer o derogar normas generales y de obligado cumplimiento a las cuales los individuos deben amoldar su conducta; el segundo es el poder ejecutivo del Estado, que se ocupa de llevar a cabo el cumplimiento de las normas públicas vigentes; por último, el poder judicial tiene el cometido de perseguir los delitos y resolver, mediante la sujeción al imperio de la ley, los conflictos que puedan surgir entre individuos. (Secondat, 2015)

El Sistema de pesos y contrapesos es un concepto ligado a la teoría de separación de poderes que actualmente funge como base del constitucionalismo moderno, por lo cual la ramas de poder público a pesar de estar expresamente diferenciadas deben someterse entre ellas a controles recíprocos en aras de garantizar el equilibrio de poderes en un estado, a su vez esta acepción actúa como forma de limitación al poder situación que es de vital importancia en los estados constitucionalizados donde es la carta fundamental la que fija de

forma expresa los controles a los que debe someterse cada rama con el objetivo evitar una tendencia negativa de uno de los órganos hacia los otros. (Loewenstein, 1965)

Como ya se ha mencionado es necesario que sea la misma constitución la que consagre los mecanismos de control al poder, para esto es de vital importancia entender la naturaleza de las constituciones rígidas y flexibles, conceptos que fueron definidos por la corte constitucional en sentencia C-543 de 1998, así:

*Las constituciones son "rígidas" o "flexibles", según la forma que se establezca para su modificación. Si la reforma de la constitución se realiza en igual forma que las leyes ordinarias se dice que es "flexible" y, por tanto, no existe superioridad de la Constitución sobre la ley. Cuando se consagra un procedimiento especial, distinto al de las leyes para su reforma, la Constitución es "rígida" y se supraordina a las leyes. La Constitución Colombiana es rígida y permite su reforma por medio de distintos instrumentos, a saber: por el Congreso a través de un Acto Legislativo, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. (C-543- 1998)*

Las reformas constitucionales continuas mediante procesos aparentemente complejos pero permeados por el clientelismo político de las bancadas, lo cual se evidencia en nuestra constitución que a la fecha tiene más de 40 reformas, en su mayoría motivadas por la rama ejecutiva en cabeza del presidente, tiene como consecuencia un desequilibrio del manejo del poder en el estado, el presidencialismo modelo vigente en nuestro estado ha demostrado la preminencia del poder ejecutivo sobre las demás ramas, las cuotas burocráticas en el congreso han impedido una oposición real a los proyectos de reforma que promueve el presidente y sus ministros, ya que los parlamentarios votan en razón de las promesas de cargos futuros en el estado. (Ortega, 2017)

En concordancia con lo anterior, se deben rescatar las teorías acerca del poder constituyente originario entendido como aquel que directamente le corresponde al pueblo, es el único que debe promover reformas coyunturales de la constitución, sin embargo en la actualidad es el poder constituido que promueve reformas que atentan en contra de los principios en los que se fundamenta nuestra constitución maquillando dichos proyectos mediante mecanismos aparentemente democráticos como lo es el trámite de reforma mediante actos legislativos específicamente señalado en la constitución política de 1991, en los cuales gracias al clientelismo político no hay un verdadero debate, lo que predomina son las mayorías en el congreso que las impone el partido político preponderante del momento, además que es la rama ejecutiva quien promueve la reforma de las otras ramas de poder público en muchos sin ni siquiera dar oportunidad de manifestarse a la rama sobre la cual va a recaer la futura modificación, como también empleando estrategias retóricas confusas en la redacción de los proyectos de reforma aparentando cierta modificación a una materia específica, pero a medida que se estudia el texto se evidencia la intención de modificación a distintas áreas muy diferentes a lo que inicialmente se expone. (Ripoll, 2009).

## **10 MARCO JURIDICO**

### **10.1 CONSTITUCIONAL.**

EL principio de separación de poderes está inmerso y varios apartados de la Constitución Política de 199, al determinar de forma específica cada una de las funciones de los órganos que conforman el estado, de manera más directa hace total referencia al principio en su capítulo I “De la estructura del estado” artículo 113:

*ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

Desde el mencionado el artículo hasta el 121, la carta fundamental colombiana hace una descripción individual de las funciones que debe desarrollar cada una de las ramas del poder público y las autoridades que la representan, pero también incluye nuevos elementos a las dos conceptos clásicos de separación de poderes y sistema de frenos y contrapesos, como lo es el nuevo papel que funge la Corte Constitucional que protege el cumplimiento de la Constitución frente al actuar de las autoridades que detentas el poder público, a su vez trae consigo otros elementos que limitan el ejercicio del poder como lo es la presencia del ministerio público encabezado por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica, entre otros.

Uno de los principales mecanismos de limitación del poder a las ramas lo configura el denominado control constitucional como herramienta destinada a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad constituyente y para impedir que ese poder se distorsione de los diferentes intereses de la comunidad.

El Control constitucional en Colombia está compuesto por dos modelos; el concentrado donde se realiza el control a partir de la iniciativa ciudadana; y el difuso por que opera la excepción de inconstitucionalidad.

La constitución política de Colombia en su artículo 374 establece: *“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”*

En esta investigación es importante conocer el mecanismo constitucional establecido para el control de los actos reformativos de la constitución basándose en demandas públicas de inconstitucionalidad de actos legislativos y/o por medio de un control automático de convocatorias a un referendo.

De acuerdo con el artículo de la Dra. Diana Margarita Fuentes Becerra , el cual señala que: *“el control de constitucionalidad de los actos legislativos, se restringe “...a la constatación de que se hayan cumplido a cabalidad todos los pasos del procedimiento agravado previsto para estas hipótesis en las normas superiores...” Es decir, el control de la Corte recae únicamente sobre el procedimiento de reforma, y no sobre el contenido material del mismo..”* (Fuentes Becerra, s.f.).

La constitución política de Colombia en el artículo 379 establece que *“Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.”*

El poder constituyente cuenta con unos límites tanto formales como materiales para reformar la constitución, *“para constatar si el acto reformativo de la Constitución no excedió los límites competenciales, la Corte debe recurrir a “los principios y valores que la*

*Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad”, para establecer si se sustituyó la “identidad” de la Constitución, es decir si se afectó su contenido axiológico, y determinar si luego de la reforma la Constitución mantiene su “esencia” o fue efectivamente sustituida.” (Fuentes Becerra, s.f.)*

En el caso en mención sobre el análisis del principio de “separación de poderes”, lo que prevalece en la jurisprudencia son las discusiones sintácticas, que partiendo de exposiciones históricas justifican la transformación de la esencia de dicho valor. La constitución política ha sufrido muchas reformas desde su texto original, algunas necesarias otras por el contrario perjudiciales para el modelo democrático de un Estado social de Derecho, a continuación se mencionara específicamente la que es objeto de estudio por su amplitud de reforma e implicaciones al principio de separación.

## **10.2 JURISPRUDENCIAL**

La expedición del acto legislativo estudiado, fue sometida al control constitucional de la Corte, profiriendo sentencia de constitucionalidad C-373 de 2016, mediante la cual declaró la inexecutable de varias disposiciones del acto reformativo, entre las más especiales se encuentra la abolición del artículo que consideraba la creación de la comisión de aforados para investigar, acusar y juzgar a los magistrados de las altas cortes y al Fiscal.

La sentencia C-285 de 2016, también realizó estudio de constitucionalidad sobre el acto legislativo centrándose más en la violación general de la carta fundamental con la implementación de algunos artículos, concluyendo que si bien es cierto el congreso tiene amplias facultades para variar el modelo de gestión del poder del estado e incluso guarda la posibilidad de suprimir órganos de creación constitucional, este acto legislativo desbordó ese poder de configuración llegando al punto de sustituir la misma constitución, transgrediendo el principio de autogobierno judicial frente a los cambios que proponía en la rama judicial

específicamente, aspectos que afectaban directamente el principio de separación de poderes e independencia judicial.

Frente al tema de la extralimitación de funciones de la rama ejecutiva por la expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional, partimos de la base de encontrar conceptos dados por la Corte constitucional referentes al principio de la separación de poderes que se establece en la Sentencia C-971/04, en donde define que *“la separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que se racionaliza el ejercicio de dicho poder para el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones.”*

En Colombia la separación de poderes está contemplada en la Constitución política en el Título V a la Organización del Estado, y en el Capítulo 1, sobre estructura del Estado, después de señalar, en el artículo 113, que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y que, además de los órganos que las integran existe otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

La idea de la separación de poderes está ajustada a un modelo de separación por colaboración y controles mutuos en donde se garantice la igualdad de derechos inherente a una democracia y que exista un balance entre los distintos poderes como postularon John Locke y Montesquieu, contrapesos y equilibrios.

Para establecer si el poder ejecutivo extralimito sus funciones en la Sentencia C-1005/08, tomamos el análisis que hace la corte sobre de conformidad con lo establecido en el ordenamiento constitucional sobre la *“Potestad reglamentaria del presidente de la república, sentido y alcance”* en donde se establece que en la constitución política en el artículo 189 numeral 11 en las atribuciones del presidente establece *“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones ordenes necesarios para la cumplida ejecución de leyes”*

*“Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador”* (SIERRA PORTO, 2008)

De acuerdo con el expediente 11955 del 19 de marzo de 1998 de la sala contencioso administrativo, sección segunda magistrado ponente Silvio Escudero Castro del Consejo de estado ha manifestado:

*“...la potestad reglamentaria, que tiene origen constitucional, ha sido concebida como la actividad que realiza el presidente de la república, como suprema autoridad administrativa, en orden a desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo, para ello, obrar dentro de los límites de su competencia sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar, los parámetros establecidos en aquella, el decreto que expida en su ejercicio debe limitarse a dar vida practica a la ley que tiende a desarrollar y solo puede desenvolverse lo que explícita o implícitamente este comprendido en la ley, y por tanto no puede introducir normas que no se*

*desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. Lo contrario implica extralimitación de funciones y constituye una invasión en el campo propio del legislador”.*

La potestad reglamentaria que le otorga el gobierno al poder ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes de acuerdo con el Artículo 189 de la Constitución política numeral 11, el decreto que se expida en ejercicio de tal potestad debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que tiende a desarrollar, por lo que encontramos que existen límites en el ejercicio de la facultad reglamentaria que están relacionados fundamentalmente con la debida subordinación que lo reglamente deben a la Constitución y la Ley.

Se desprende entonces de lo anterior que si el constituyente no le atribuye en forma expresa al ejecutivo la facultad de regular directamente una materia, solo al legislador le corresponde hacerlo.

*“El artículo 150 numeral 10 de la Constitución permite revestir, hasta por seis meses al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias lo que implica desde un inicio que las facultades no son normales o de corriente uso del ejecutivo este hecho lo corrobora el factor temporal de las mismas, pues no podrán exceder los seis meses, para expedir normas de fuerza de ley, esto es como el enunciado del numeral en mención lo indica que las normas que en uso de delegación expida el presidente podrán: interpretar, reformar y derogar a leyes anteriores, y todas las demás enunciadas en el artículo. Excepto para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del presente artículo.” (GALLEGO SILVA)*

Se cuenta con limitaciones los cuales están ceñidos por dos criterios; uno de orden jerárquico que hace referencia al respeto y cuidado que debe guardar el reglamento a sus normas superiores, *“el cual no podrá tratar más que los temas que se encuentran inmersos en el contenido de la Ley. Por otra parte se tiene limitaciones meramente materiales o de necesidad que atiende a la demanda de hacer eficaz, activa y plenamente operante la norma,*

*y en esta medida se limitan también los reglamentos pues si la Ley es plenamente inteligible y operante por si misma el reglamento sobrara.” (GALLEGO SILVA)*

Por último se presentan la potestad reglamentaria en cabeza de autoridades diferentes al presidente que también es un límite en ejercicio de esta función, pues el presidente no puede invadir campos a su competencia.

La Sentencia C-971/04, *“Acto legislativo 1 de 2003 parágrafo transitorio del artículo 3. Reglamentación de normas sobre financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Concepto de sustitución de la constitución. Metodología para el ejercicio del concepto.”* (CEPEDA ESPINOSA , 2004), en la cual se toma los conceptos dados en las consideraciones de la CORTE CONSTITUCIONAL los temas:

*“El principio de la separación de los poderes públicos, y su configuración en la Constitución de 1991. El modelo constitucional de frenos y contrapesos”* (CEPEDA ESPINOSA , 2004)

Sentencia C-1005/08, *“...Potestad reglamentaria del presidente de la república, sentido y alcance.”* (SIERRA PORTO, 2008):

*“Lo dicho enlaza con la idea según la cual la extensión de la potestad radicada en cabeza del Ejecutivo por el artículo 189 numeral 11, depende de la forma, así como del detalle, con que la Ley reguló los temas correspondientes. Precisamente aquí se acentúa que la facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley. El objeto de la potestad reglamentaria consiste, entonces, en contribuir a la concreción de la ley y se encuentra, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador”*

*Sentencia C-366/12 “...POTESTAD LEGISLATIVA POR EL EJECUTIVO-Limites a su ejercicio/POTESTAD LEGISLATIVA POR EL EJECUTIVO-Límites temporales y*

*materiales/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites temporales y materiales. REQUISITO DE PRECISION EN FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Impone al Congreso y al Gobierno, obligaciones reciprocas cuya inobservancia conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad....”*

*Sentencia C-630/14, por el cual se reviste las “facultades extraordinarias al presidente en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la constitución política – creación de comisión de seguimiento al uso de las facultades conferidas en esta ley, integrada por dos (2) representantes y dos senadores de las comisiones primeras constitucionales del congreso de la república, designados por las mesas directivas de las mismas. (Artículo 2 de la ley 1642 de 2013). Sentencia que declara INEXEQUIBLE el artículo 2° de la Ley 1642 de 2013 Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2014)*

*Sentencia C-285/16 “REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Sustitución parcial de los principios de separación de poderes, autonomía e independencia judicial que encuentran expresión en el modelo de autogobierno judicial previsto por el Constituyente de 1991”*

## **11 METODOLOGIA**

El diseño metodológico de la presente investigación cuenta con características cualitativas, que intenta explicar las relaciones que existen entre las variables entre el contexto de la teoría de la división de poderes, pesos y contrapesos y la extralimitaciones funciones por parte del Ejecutivo, por lo que la finalidad es detectar el proceso e impacto que ha venido teniendo el fenómeno de la extralimitación de funciones desde la Constitución de 1991.

### **11.1 ENFOQUE METODOLÓGICO**

En la realización de la presente investigación se tomó puntos de referencia en temas contenidos en la Constitución, las sentencias y la dogmática jurídica, por lo que se recolecto información en libros, artículos científicos, tesis, reportes de entidades y entrevistas que se encontraron en la sección de repositorios de universidades reconocidas a nivel Colombia, con el fin de realizar la secuencia y el análisis correspondiente para cumplir con los objetivos planteados.

Como fuente principal se partió desde el análisis Constitucional para desarrollar los objetivos de la investigación, con este documento se hallaron algunas de las reformas que se han realizado a la carta constitucional identificando cuáles de ellas se hicieron por impulso de la rama ejecutiva, legislativa o de iniciativa popular, también se emplearon ampliamente fuentes secundarias como lo son los artículos de revistas científicas, debidamente seleccionados aquellos que hicieran referencia tacita o expresa al principio de separación de poderes, al desequilibrio de poderes y a la extralimitación de poder por la rama ejecutivo en Latinoamérica o específicamente en Colombia.

## **11.2 CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.**

El contexto que fue objeto de estudio en esta investigación parte de la expedición del “*acto legislativo No. 2 de 2015: reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional.*”, influenciado principalmente por la rama ejecutiva mediante el proyecto de Ley No. 458 de 2014.

## **12 HIPÓTESIS**

Extralimitación de funciones de la rama ejecutiva con ocasión de la expedición del acto legislativo No. 2 de 2015: reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional.

### **12.1 PROCEDIMIENTO**

Se parte realizando una síntesis de la historia y teorías respecto a la división de poderes pesos y contrapesos, el presidencialismo, sus efectos y la extralimitación de poder, con el fin de analizar el correspondiente proyecto de Ley que influencio para la expedición del “*acto legislativo No. 2 de 2015: reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional*”, con el fin de determinar la extralimitación de poder por la rama ejecutiva con respecto al acto legislativo mencionado.

### **13 RESULTADOS PRELIMINARES.**

#### **13.1 DESARROLLO HISTÓRICO DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO DE PODERES EN COLOMBIA.**

El surgimiento de las constituciones como fruto de las revoluciones liberales norteamericana y francesa a finales del siglo XVIII, influenciaron al igual a los emergentes países latinoamericanos de inicios del siglo XIX, siempre teniendo como una de las bases fundamentales el principio de separación de poderes atendiendo al artículo 16 de la Declaración de los Derechos de Hombre y del ciudadano.

De forma específica la primera constitución que se redacta en Colombia es de 1811 fruto de la declaratoria de independencia de la Corona Española, posterior a esto, se desarrollan varias constituciones, entre las más relevantes se encuentran la Constitución de Rionegro en 1863, la cual exponía un régimen federal de gobierno, que tuvo una vigencia de 22 años, para luego surgir la Constitución con mayor vigencia en la Historia de Colombia que fue la Constitución Política de 1886, la cual estuvo vigente por más de 100 años, en esta última la redacción fue más expresa y clara en lo referente al principio de frente a la separación de funciones de las ramas del poder público, sin embargo la injerencia de la rama ejecutiva encabezada por el Presidente era muy grande, situación que obligo a realizar una reforma constitucional mediante Acto Legislativo 3 de 1910, mediante el cual se desarrolla el sistema de pesos y contrapesos, se introdujo la Acción de Constitucionalidad, por medio de la cual se le permitió a los ciudadanos demandar de forma directa leyes y decretos con fuerza de ley que violaran la supremacía del texto constitucional.

En el siglo XX después de 107 años de vigencia de la Constitución de 1886, se convoca la asamblea Nacional Constituyente en 1990, para proferir la Constitución Política de 1991, que vendría a ser unas de las cartas fundamentales más representativas del Derecho Constitucional Latinoamericano, esta constitución contiene un amplio catálogo de derechos y

deberes, como también de mecanismos de participación Democrática y acciones Publicas directas que puede ejercer el ciudadano para garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. No obstante, esta constitución trajo consigo un excesivo fortalecimiento de la figura del Presidente, ya que en cabeza de este recae una amplia cantidad de funciones de gran importancia para un estado, el presidente es jefe de estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa, símbolo de la unidad nacional y comandante en jefe de las fuerzas armadas de Colombia, es la autoridad encargada de presentar varios de los candidatos para las ternas, mediante las cuales se eligen altos funcionarios del estado como lo son el Fiscal, el Procurador General de la Nación y magistrados de la Corte Constitucional; también nombra a sus ministros, a los directores de Departamento Administrativo, superintendencia y varios miembros de las juntas directivas de importantes entidades del estado; maneja el presupuesto de la nación y a su vez le sobrevive históricamente el derecho de veto o de objeción por motivos de inconstitucionalidad a las leyes que promulgue el Congreso de la Republica.

La constitución política de Colombia de 1991, estableció tres formas distintas de modificarla (referendo, asamblea nacional constituyente y actos legislativo expedidos por el Congreso) a la fecha nuestra constitución ha sido modificada más de 40 veces situación que genera inestabilidad del régimen político, teniendo en cuenta que la mayor parte de esas reformas son de iniciativa gubernamental y por medio de actos legislativos, mientras que por vía de plebiscito y referendo solo se ha presentado 2 veces en la historia de la constitución. En los periodos presidenciales del 2002 al 2017 por iniciativa del gobierno se hicieron 28 reformas a la constitución, incluyendo la que actualmente objeto de estudio.

El poder ejecutivo en cabeza del presidente se ha caracterizado por ser la rama dominante de todo el estado, ya que continuamente solicita facultades extraordinarias para mantener el país en estados de excepción que le permiten legislar de forma directa en varias materias, esta es una forma de eludir el principio de separación de poderes integrado en la

constitución, situación que ha traído como consecuencia el fortalecimiento de la rama ejecutiva del poder público, causando un desequilibrio de poderes en nuestro estado.

En palabras de Martínez Dalmau, existe la necesidad de activar el poder constituyente del pueblo directamente, no por medio del congreso o del presidente, una conciencia más amplia de los pueblos sobre las herramientas que recaen en sus manos, nos llevaría posiblemente a un verdadero progreso y no al clientelismo que vive la mayoría de los estados presidencialistas Latinoamericanos. En las facultades de derecho se ha tendido a demonizar el concepto de Democracia e incluso plantean temor hacia las asambleas nacionales constituyentes, ya que consideran que los pueblos pudieren restringir derechos y desmejorar la actual situación de sus constituciones, sin embargo Martínez Dalmau, explica que este desmejoramiento no sería viable ni posible en la realidad, por *“el dialektische Aufhebung que llamaba Hegel.*

*“Éste no es otra cosa que la necesidad de ir avanzando a través de las contradicciones, y lo que hace el Poder Constituyente es avanzar de acuerdo con las contradicciones. Por eso, no puede, desde mi punto de vista, ocurrir que haya un paso hacia atrás en el terreno de la facticidad cuando el proceso constituyente es democrático”.* (Dalmau, 2015)

El mencionado autor indica que la esencia del constitucionalismo es la limitación al poder del estado por medio de distintos mecanismos como lo es el principio de separación de poderes. Las sociedades por medio de procesos democráticos instauran un conglomerado de principios y reglas para administrar su propia sociedad desde ese instante hacia el futuro, por lo tanto ese constitucionalismo democrático originario no es un poder constituyente permanente, solo existe con la finalidad de limitar a un poder ya constituido y por esto su acción se agota de forma directa a lo que se pactó en la constitución sobreviviente y no en la creación recurrente que cambia las reglas del juego, por esto no es concebible que se dé la

excesiva modificación constitucional por medio de procesos no democráticos promovidos por el ejecutivo sin participación del pueblo. (Dalmau, 2015)

Las modificaciones constitucionales propuestas por el ejecutivo y materializadas por medio de Actos Legislativos reformativos de la Constitución, carecen de legitimidad democrática, no se debe abrir una constitución a lo que decida un parlamento que no posee el poder constituyente que le corresponde al pueblo, esta situaciones desnaturalizan los principios democráticos de las constituciones, ese fenómeno de modificación ilegítima de constituciones se denomina mutación constitucional, cuando la carta fundamental ha sido objeto de múltiples modificaciones que benefician a las clases políticas y en particular fortalece el poder ejecutivo sobre las demás ramas.

### **13.2 SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS EN COLOMBIA**

El ejercicio armónico entre sí de las instituciones facultadas Constitucionalmente para el ejercicio del poder público señalado en el Artículo 113 de la Carta Mayor;

“Artículo 113: Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

Incorpora un elemento de recíproco control para el ordenado y supervisado desarrollo de la actividad pública, claro ejemplo en nuestro estado es el control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, derivado de la necesidad de ejercer vigilancia de sus actuaciones sin que ello interfiera en sus decisiones o controvierta sus funciones, siendo este andamiaje constitucional lo que se conoce en nuestro sistema como Frenos y Contrapesos.

En sentido amplio el sistema de Frenos y Contrapesos busca evitar principalmente la agrupación de poder en cabeza de una sola rama o institución de poder público, siendo este

modelo implementado con base en el Principio Constitucional de la separación de poderes y sobre lo cual la Corte Constitucional se ha referido.

### **13.3 ANÁLISIS CONCEPTUAL A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DE GÉNEROS Y CONTRAPESOS**

La Corte Constitucional Colombiana se ha pronunciado sobre la importancia de la estructura de separación de poderes consagrada en la Carta Política, definiendo dicho andamiaje como identidad y núcleo del constituyente de 1991, puesto que es allí en donde nace la actual autonomía institucional.

La separación de poderes se encuentra encaminada en principio al desarrollo independiente de las atribuciones que ostenta cada institución del poder público, sin que su propia dinámica o funcionalidad interfiera desencajadamente en otras de primer orden.

A partir del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta de 1991, la Corte Constitucional identifico que colateralmente emergen escenarios reformativos que implican el fortalecimiento de un órgano en discrepancia con otro, y que como resultado de una determinada reforma, puede o no debilitarse ciertas competencias mediante restricciones o controles, sin que ello altere la armonía del estado.

En la sentencia C-170 de 2012, encuentra el alto Tribunal dos modelos de separación de poderes aplicables en la actualidad;

“...una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales...”.

El segundo modelo lo describe como un complemento del primero atribuyéndole jerarquía y complementariedad;

“...El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. 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...”

Respecto a los límites orgánicos de las instituciones, la Corte en sentencia C-246 de 2004 enfatizó respecto a la separación de poderes, colaboración armónica y control mutuo, manifestando el alto tribunal su importancia al mandato Constitucional; “En términos generales la fiscalización y el control son inmanentes a la consagración Constitucional de la división de poderes, y no excepción a la misma, pues el control aparece como instrumento indispensable para que el equilibrio, y con la libertad, puedan ser realidad.”

Dados los pronunciamientos de la Corte Constitucional es posible inferir que el sistema de pesos y contrapesos se incorpora al principio de separación de poderes, siendo un

elemento controlante entre órganos, necesario para el desarrollo de los fines del estado y que su naturaleza evita la concentración de funciones estatales.

#### **13.4 ASPECTOS POLÍTICOS GENERADORES DE DESEQUILIBRIO DE PODER.**

Varios son los aspectos que durante los últimos años en Colombia han sido un referente histórico de desequilibrio de poder, entre los más relevantes vale la pena destacar el Acto Legislativo 02 de 2004, en el cual se logró promover e implementar la reelección presidencial de Álvaro Uribe para el periodo presidencial 2006 – 2010.

La iniciativa del Acto Legislativo 02 de 2004 refrendado por el Congreso, fue promovida bajo un interés político propio del Órgano Ejecutivo, logrando instaurar una reforma de reelección presidencial en contravía de lo establecido en el Artículo 197 de la Carta de 1991. Dicho Acto reeleccionista sería invocado años más tarde por su sucesor Juan Manuel Santos para el periodo presidencial 2014 – 2018.

El citado Acto Legislativo 02 de 2004, desencadenó un reproche al sistema de gobierno de Álvaro Uribe y un señalamiento por parte de las demás Ramas del Poder Público respecto a la desinstitucionalización del estado, pues una reforma de tan grueso calibre a la Constitución de 1991 no tenía precedente ni justificación popular, duplicando entre otras cosas el periodo de mandato presidencial frente al de los congresistas. La reforma constitucional por vía Legislativa puso en evidencia la injerencia del Órgano Central y sus intereses políticos en el Legislativo.

Cabe anotar, que el desequilibrio de poderes surge de la extralimitación de facultades de un órgano sobre otro, en referidos casos, autores como (RAMIREZ, 2009) señalan que

para el caso Colombiano y como consecuencia del presidencialismo extremo, múltiples materias empezaron a condensarse con el beneplácito entre el Congreso y el Ejecutivo, entre lo que se encuentra denominado por la Jurisprudencia como *decretos compiladores*, expedidos con frecuencia y sin control eficaz alguno, menciona el Autor.

### **13.5 DEL PRESIDENCIALISMO EN COLOMBIA SIGLO XXI**

El sistema se caracteriza por una exagerada concentración del poder en el presidente y el debilita los sistemas de control ya que políticamente quedan subordinados a la voluntad del jefe de Estado. *“Esta es una constante que se ha vivido y se vive en muchos países de América Latina, y que se agudizó en Colombia, a partir de algunas reformas introducidas a la Carta de 1991, como las relacionadas con reelecciones.”* (ALVAREZ, 2015)

### **13.6 CONTEXTUALIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO EN PLENO SIGLO XXI EN COLOMBIA.**

Mediante la expedición del Acto Legislativo 02 que introdujo la figura de reelección presidencial en nuestro ordenamiento jurídico, la cual permitió que el Presidente en su momento el señor Álvaro Uribe Vélez obtuviera su segundo periodo presidencial hasta el año 2010, el cual estuvo envuelto por escándalos y controversias con las Altas Cortes. *“En suma la historia social nos ofrece un panorama nada positivo de los ejercicios reeleccionistas que se han vivido en el presidencialismo colombiano. El Presidente actual, Dr. Juan Manuel Santos Calderón, ha jugado su prestigio en el proceso reeleccionario, y ha ganado. Sin embargo el horizonte no parece despejado para este ejercicio presidencial.”*

Las calidades de Jefe de estado está establecido en el Artículo 115 de la Constitución Nacional, donde se lee:

*"El Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno...."*

El relator del artículo hace mención que el poder que ejerce el "Presidente sobre Gobernadores y Alcaldes en medio de los procesos electorales y el más grave quizás de estos abusos: el despilfarro del erario público tanto para las tareas del gobierno, como para el apoyo de las campañas reeleccionistas." Por lo que resalta el escritor es que este fenómeno se puede ver claramente en la campaña de reelección del presidente Santos, tema que le tocaría controlar al Senado y Cámara según el ordenamiento Legal Colombiano, termina el autor haciendo énfasis que la "figura política de la reelección ha sido una buena idea con pésimas consecuencias en el dominio de lo público y en la historia social colombiana." (Molano, 2014)

### **13.7 CAMINO HACIA UN CAMBIO CONSTITUCIONAL.**

Para que se reforme la Constitución de 1991 de acuerdo con el artículo 374, se tendría que realizar una Asamblea Nacional Constituyente, de acuerdo con la crítica que realiza el señor SERGIO NARANJO, la constitución del 91 esta "clínicamente muerta (NARANJO, 2012)", ya que se ha reformado 35 veces, hace referencia que la conformación de una constituyente cabe la posibilidad que se "politice beneficiando a ciertos sectores" (NARANJO, 2012), resalta que "Los temas en la Constituyente dependen del acuerdo nacional que se haga o del propio texto de la iniciativa popular que se presente". Hay otros senadores y congresistas que se oponen a la iniciativa de la asamblea constituyente ya que se convertiría en una reforma a la Justicia en una reforma al equilibrio de poderes en Colombia.

## **13.8 INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA SALVAGUARDAR LA CONSTITUCIÓN.**

### **13.8.1 *Medio de control***

La administración por medio de la acción de inconstitucionalidad; es la que se encarga de analizar y declara contra los decretos-ley y los actos administrativos expedidos en estado de urgencia por el Gobierno, la corte constitucional en colaboración con el Consejo de estado participan en este proceso. En esta ocasión los actos administrativos ilegales son declarados inconstitucionales cuando son contrarios a la Carta.

### **13.8.2 *¿Qué es un estado de Urgencia?***

El estado de urgencia puede ser considerado como un principio y también como una excepción.

El principio exige que la Administración responda rápidamente a una situación urgente para salvaguardar el orden público y la prestación de los servicios públicos.

También se entiende como medidas excepcionales las cuales pueden ser homologadas posteriormente por el juez competente en consideración a la situación de urgencia. La rapidez de la intervención y, por ende, la violación de ciertos imperativos legales, pueden ser necesarias en un momento dado para garantizar el orden público y la buena prestación de los servicios públicos. El juez administrativo es sensible a estas situaciones y generalmente apoya estas medidas necesarias; casos típicos son las actuaciones de policía administrativa cuando actúa en condiciones urgentes.

### 13.9 ANÁLISIS DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015

Se citaran los artículos del acto legislativo vigente que se consideran que aún son violatorios del principio de separación de poderes y del sistema de frenos y contrapesos que consagra la constitución.

CONSTITUCION POLITICA DE 1991.	ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2015.	ANALISIS CRÍTICO
<p>ARTÍCULO 112. Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente</p>	<p>ARTÍCULO 1o. Adiciónense los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:</p> <p>El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación.</p>	<p>Estudiando el texto original y el actual se evidencia, que la finalidad inicial del artículo era garantizar la oposición política, otorgándoles ciertos derechos de acceso a la información y a los medios públicos para ejercer su disparidad con el partido político preponderante, indicando que mediante una ley se fijaría lo que se denomina un estatuto a la oposición situación que nunca se regulo, sin embargo el actual texto trae un mecanismo anómalo y al parecer con una tendencia a favorecer la injerencia de la rama ejecutiva sobre la legislativa, al establecer que el segundo en votos en las elecciones de Presidente, vicepresidente, de Gobernadores y de Alcalde Distrital y Alcalde</p>

<p>a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales.</p> <p>Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.</p> <p>Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia.</p>	<p>Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones.</p> <p>En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263.</p> <p><b>PARÁGRAFO</b> TRANSITORIO. La asignación de las curules mencionadas en este artículo no será aplicable para las elecciones celebradas en el año 2015.</p>	<p>municipal, tendrá derecho a ocupar una curul en el cuerpo legislativo correspondiente, situación que vulnera el principio de separación de poderes (dos congresistas adicionales) y la forma de elección democrática de los ciudadanos que votan para elegir un candidato a presidente que ahora da un salto hasta el congreso, adicionando el ya voluminoso órgano legislativo colombiano que no tiene la necesidad de más parlamentarios, por el contrario es gracias a la gran cantidad de congresistas que la toma de decisiones, se torna cada vez más difícil el ausentismo y la falta de compromiso social y político nos lleva a tener un congreso sin credibilidad.</p>
<p><b>ARTÍCULO 197.</b> Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9o.</b> El artículo de la Constitución Política quedará así:</p> <p><b>Artículo 197.</b> No podrá ser elegido Presidente de la</p>	<p>Este artículo es uno de los más polémicos y extraños que se han expedido en las últimas reformas, que refleja la gran injerencia del ejecutivo para dominar el congreso y modificar la</p>

<p>No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:</p> <p>Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.</p>	<p>República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio. La prohibición de la reelección solo podrá ser reformada o derogada mediante referendo de iniciativa popular o asamblea constituyente.</p> <p>(...)</p>	<p>constitución cada vez que sea necesario a interés de la autoridad ejecutiva de turno, esta sería la tercera modificación de este artículo.</p> <p>El proyecto de reforma la actual disposición indicaba entre sus motivaciones que la reforma realizada en 2004, sacrifico el principio de separación de poderes e independencia institucional, ya que extendió el periodo presidencial sin prever el impacto que este tendría sobre las demás instituciones que estaban estructuradas en un espacio tiempo determinado en la constitución, ahondando el problema presidencialista que acosa el ordenamiento jurídico colombiano, de por si la figura del presidente, es la que más concentra funciones entre todas las demás autoridades y principalmente frente a temas presupuestales es el que determina la disponibilidad de recursos del estado, situación que lo coloca en un puesto privilegiado frente a las demás ramas.</p>
---	---	---

<p style="text-align: center;">PARÁGRAFO</p> <p>TRANSITORIO. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.</p>		<p>Igualmente la actual reforma reconstruye la figura de la prohibición de reelección presidencial, sin embargo no hace ningún cambio sobre el poder de manejo presupuestal que tiene la rama ejecutiva sobre las otras.</p>
<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 281. El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República</p>	<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 24. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="text-align: center;">Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años de terna elaborada por el Presidente de la República.</p>	<p>Se considera que esta disposición refuerza la predominancia del ejecutivo ahora sobre los órganos de control que deben velar por vigilar la gestión de las tres ramas, no obstante esa autoridad ahora va a ser elegida de la terna que proponga el presidentes de la Republica ateniendo a sus propios intereses políticos y no a la necesidad de imparcialidad que debería imperar en la selección del Defensor del pueblo.</p>
<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.</p>	<p style="text-align: center;">ARTÍCULO 25. El artículo 283 de la Constitución Política quedará así:</p> <p style="text-align: center;">Artículo 283. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo</p>	<p>Por otro lado a pesar del artículo anterior en un intento de mitigar la influencia, se establece que la Defensoría del pueblo será un ente autónomo presupuestal y administrativamente.</p>

	como ente autónomo administrativa y presupuestalmente.	
--	--	--

El acto legislativo 2 de 2015, objeto de estudio es producto de uno de los mecanismos de reforma constitucional permitidos en la carta. Este proyecto modificador de la constitución fue propuesto por la rama ejecutiva mediante documento radicado en la secretaria del senado con número 458 de 2014, originalmente el texto busca modificar 23 artículos de distintos apartados de la Constitución Política de 1991 con el objetivo de restablecer la supremacía del principio de separación de poderes que para la fecha según el poder ejecutivo se encuentra en decadencia.

La exposición de Motivos del proyecto de acto legislativo, que presenta la rama ejecutiva se fundamenta en los presuntos problemas y dificultades para el ejercicio de los poderes públicos, tomando como causa principal de afectación al equilibrio de poderes, la expedición del acto legislativo 002 de 2004, mediante el cual se autorizó la reelección inmediata del Presidente

República, sin realizar un ajuste a todo el sistema estructural del estado, como también evidencia otros problemas de algunas instituciones de origen constitucional que afectan la legitimidad de la separación de las ramas del poder público, al generar riesgos de influencia de una rama sobre otra.

Señala además que el objetivo general de esta reforma institucional es el fortalecimiento de la Democracia y el respeto al modelo estatal contenido en la Constitución Política de 1991, tiene además como propósitos fundamentales: 1) La supresión de la

reelección presidencial inmediata y extender la misma a varios altos cargos del estado, 2) asegurar la representación democrática en el congreso de todos los territorios del país, 3) el fortalecimiento de los partidos políticos y su participación electoral, garantizar el correcto funcionamiento de la rama judicial, como también acceso a la administración de justicia, fortalecer el congreso de la república en su representatividad como en el control político que este ejerce.

## 14 CRONOGRAMA

ACTIVIDADES	MES DE ELABORACIÓN
<b>PRIMER SEMESTRE</b>	
Elaboración planteamiento del problema	Marzo de 2017
Elaboración de los Objetivos, Antecedentes y pregunta de Investigación	Abril de 2017
Elaboración de Marcos Referenciales	Mayo de 2017
Entrega del Anteproyecto	Junio de 2017
Entrega final	Julio de 2017
Exposición del Anteproyecto	Julio de 2017
<b>SEGUNDO SEMESTRE</b>	
Correcciones al planteamiento del problema	Septiembre de 2017
Correcciones de los Objetivos, Antecedentes y Pregunta de Investigación	Septiembre de 2017
Correcciones de los Marcos Referenciales	Noviembre de 2017
Entrega del Anteproyecto con Correcciones	Noviembre de 2017
Entrega Final	Enero de 2018
Exposicion del Trabajo de Grado.	Marzo de 2018

## 15 REFERENCIAS

- Sentencia C-543 de 1998, *Acción pública de inconstitucionalidad en contra del el Acto Legislativo No. 1 de 1997*, Corte Constituciona, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Diaz.
- Acuña, F. A. (2015). Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina. *America Latina: Retos y dinámicas, analisis Político n° 83*, 73-87.
- Bonilla-Maldonado, D. E. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. *131 Vniversitas*, 231-276.
- Bravo, E. D. (2012). Aproximaciones jurídico-políticas sobre el principio de separación de poderes del Estado. *Nomadas Vol 31*.
- Caviedes Devia, J. E. (2010). *a responsabilidad de la administración pública en la etapa precontractual: actos y hechos administrativos, fundamentos de reparación y acciones judiciales*. Ibañez.
- Sentencia C-971 de 2004, demanda de inconstitucionaidad contra el paragrafo transitorio del articulo tecero del acto legislativo N°de 2003 , " Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dicta otras dispociones" Corte Constitucional , Magistrado Ponente : Manuel Jose Cepeda Espinosa.
- Dalmau, R. M. (2015). ANÁLISIS CRÍTICO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 49-62.

- Echavarría, J. J. (1981). Sobre el Principio de Separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos* N° 24, 215-234..
- GALLEGO SILVA, R. (s.f.). *MONOGRAFIA* . Obtenido de TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE ABOGADO:  
<https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5431/129323.PDF?sequence=1>
- Gallego, I. (2016). Circunstancias externas y reequilibrio económico del contrato público. ¿Nuevas perspectivas? *Revista Digital de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia*, Volumen 15.
- García López, L. F. (2014). El juez y el precedente: Hacia una reinterpretación de la separación de poderes. *128 Vniversitas*, doi:10.11144/.
- Garcia, D. G. (01 de 2018). <http://www.bdigital.unal.edu.co/>. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/40050/>
- Gaviria, N. D. (2014). Tesis: equilibrio de poderes y libertad en montesquieu. una mirada a la tentativa de asignación de status político a los paramilitares durante los procesos de desmovilización en colombia. período 2002-2010. Bogota.
- Gonzalez, L. (1986). *EL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA EDICIONES SURAMERICA*. BOGOTÁ: LIBRERÍA NORTE, .
- Jáuregui, M. B. (2001). *La Política; Aristoteles*. Bogota: Panamericana.
- Loewenstein, K. (1965). *Teoría de la constitución: Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte*. . España: Ediciones Arie.
- Medina, D. L. (2001). *El derecho de los Jueces* . Bogotá: Ediciones Unidas y Legis.

- Ortega, J. A. (2017). Presidencia imperial y desequilibrio de poderes en Colombia. *Revista Verba Iuris*, 79-89.
- Pelayo, M. G. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. *Revista de Derecho Político.*, 7-15.
- Pescador, J. D. (01 de 2018). <http://repository.urosario.edu.co/>. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4912/1014190271-2013.pdf>
- Quinche, M. F. (2009). *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. Tercera edición.* Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ripoll, J. L. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales.* Bogota : Siglo del Hombre Editores Universidad de los Andes.
- Sarazola, I. F. (2003). Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional. . *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 150-195.
- Secondat, C. L. (2015). *Traducción Del espíritu de las leyes ed: 20.* Mexico: Porrúa México.
- Sentencia C-1005 de 2008, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 11 parágrafo 2 y 19 de la Ley 1101 de 2006, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto.
- Torre, A. (2009). Estado mixto y división del poder. Análisis histórico-político de un itinerario doctrinal. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 1-31.
- Uprimny, R. (2001). Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la Misión. *Revista de Economía Institucional*, vol. 3, núm. 5., 146-167.

## 16 BIBLIOGRAFIA.

- Sentencia C-543 de 1998, *Acción pública de inconstitucionalidad en contra del el Acto Legislativo No. 1 de 1997*, Corte Constituciona, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Diaz.
- Acuña, F. A. (2015). Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina. *America Latina: Retos y dinámicas, analisis Político n° 83*, 73-87.
- Bonilla-Maldonado, D. E. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. *131 Vniversitas*, 231-276.
- Bravo, E. D. (2012). Aproximaciones jurídico-políticas sobre el principio de separación de poderes del Estado. *Nomadas Vol 31*.
- Caviedes Devia, J. E. (2010). *a responsabilidad de la administración pública en la etapa precontractual: actos y hechos administrativos, fundamentos de reparación y acciones judiciales*. Ibañez.
- Sentencia C-971 de 2004, demanda de inconstitucionalidad contra el paragrafo transitorio del articulo tecero del acto legislativo N°de 2003 , " Por el cual se adopta una reforma politica constitucional y se dicta otras dispociones" Corte Constitucional , Magistrado Ponente : Manuel Jose Cepeda Espinosa.
- Dalmau, R. M. (2015). ANÁLISIS CRÍTICO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 49-62.

- Echavarría, J. J. (1981). Sobre el Principio de Separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos* N° 24, 215-234..
- GALLEGO SILVA, R. (s.f.). *MONOGRAFIA* . Obtenido de TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE ABOGADO: <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5431/129323.PDF?sequence=1>
- Gallego, I. (2016). Circunstancias externas y reequilibrio económico del contrato público. ¿Nuevas perspectivas? *Revista Digital de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia*, Volumen 15.
- García López, L. F. (2014). El juez y el precedente: Hacia una reinterpretación de la separación de poderes. *128 Vniversitas*, doi:10.11144/.
- Garcia, D. G. (01 de 2018). <http://www.bdigital.unal.edu.co/>. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/40050/>
- Gaviria, N. D. (2014). Tesis: equilibrio de poderes y libertad en montesquieu. una mirada a la tentativa de asignación de status político a los paramilitares durante los procesos de desmovilización en colombia. período 2002-2010. Bogota.
- Gonzalez, L. (1986). *EL PODER PRESIDENCIAL EN COLOMBIA EDICIONES SURAMERICA*. BOGOTÁ: LIBRERÍA NORTE, .
- Jáuregui, M. B. (2001). *La Política; Aristoteles*. Bogota: Panamericana.
- Loewenstein, K. (1965). *Teoría de la constitución: Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte*. . España: Ediciones Arie.
- Medina, D. L. (2001). *El derecho de los Jueces* . Bogotá: Ediciones Unidas y Legis.

- Ortega, J. A. (2017). Presidencia imperial y desequilibrio de poderes en Colombia. *Revista Verba Iuris*, 79-89.
- Pelayo, M. G. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. *Revista de Derecho Político.*, 7-15.
- Pescador, J. D. (01 de 2018). <http://repository.urosario.edu.co/>. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4912/1014190271-2013.pdf>
- Quinche, M. F. (2009). *Derecho constitucional colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas. Tercera edición*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ripoll, J. L. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogota : Siglo del Hombre Editores Universidad de los Andes.
- Sarazola, I. F. (2003). Dirección política y función de gobierno en la historia constitucional. . *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 150-195.
- Secondat, C. L. (2015). *Traducción Del espíritu de las leyes ed: 20*. Mexico: Porrúa México.
- Sentencia C-1005 de 2008, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8, 11 parágrafo 2 y 19 de la Ley 1101 de 2006, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto.
- Torre, A. (2009). Estado mixto y división del poder. Análisis histórico-político de un itinerario doctrinal. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 1-31.
- Uprimny, R. (2001). Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la Misión. *Revista de Economía Institucional*, vol. 3, núm. 5,, 146-167.

