



## El equilibrio de poderes en Colombia: entre la incorrecta comprensión teórica y la inadecuada formulación constitucional

### *The separation of powers in Colombia: between theoretical misunderstanding and inadequate constitutional design*

SERGIO ORLANDO SILVA-ARROYAVE <sup>1,\*</sup>

<sup>1</sup>Tecnológico de Antioquia – IU (Medellín, Colombia)

sergio.silva@tdea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0003-0571-7097>

Recibido/Received: 05.06.2023 / 05 June 2023

Aprobado/Approved: 26.07.2024 / 26 July 2024

#### Resumen

El equilibrio de poderes no es el resultado de la simple distribución de competencias legislativas, ejecutivas y judiciales entre las autoridades que conforman las ramas del poder público, sino que es el resultado de la correcta distribución de competencias que permiten el control recíproco entre estas autoridades. Así, los excesos de una de las autoridades del Estado pueden ser equilibrados si las otras autoridades tienen las competencias suficientes que les permitan oponerse. Sin embargo, si se hace un análisis teórico estricto en derecho de la constitución colombiana, se observa que el congreso no tiene las competencias suficientes para controlar al gobierno, porque no tiene la capacidad para controlar el gasto público.

**Palabras-claves:** ramas del poder público; separación de poderes; pesos y contrapesos; hiperpresidencialismo; abuso de poder.

#### Abstract

*The balance of powers is not the result of the simple distribution of legislative, executive and judicial powers among the authorities that make up the branches of public power, but is the result of the correct distribution of powers that allow for reciprocal control among these authorities. Thus, the excesses of one of the authorities of the State can be balanced, if the other authorities have sufficient powers to allow them to oppose them. However, if a strict theoretical analysis is made in law of the Colombian constitution, it is observed that the congress does not have sufficient powers to control the government, because it does not have the capacity to control budget.*

**Keywords:** branches of government, separation of powers, checks and balances, hyper-presidentialism, abuse of power

Como citar esse artigo/How to cite this article: SILVA-ARROYAVE, Sergio Orlando. El equilibrio de poderes en Colombia: entre la incorrecta comprensión teórica y la inadecuada formulación constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 11, n. 2, e261, maio/ago. 2024. DOI: 10.5380/rinc.v11i2.91368

\* Profesor titular de derecho constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses del Tecnológico de Antioquia – IU (Medellín, Colombia). Doctor en Derecho y Magister en derecho público comparado de la Université Paris Panthéon-Assas (Francia). Editor de la Revista Memorias Forenses.

## SUMARIO

**1.** Introducción; **2.** La revisión de la doctrina del equilibrio de poderes; **2.1.** La adopción de la doctrina de la participación de intereses diversos en el ejercicio de la función principal del estado; **2.2.** El abandono de la doctrina de la distribución de las funciones del estado entre autoridades especializadas e independientes; **3.** El desequilibrio de poderes en Colombia; **3.1.** La evolución histórica del equilibrio de poderes en Colombia; **3.2.** Las razones que fundan el desequilibrio de poderes en la constitución de 1991; **4.** Conclusión; **5.** Referencias.

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La anterior Constitución colombiana de 1886 configuró un hiperpresidencialismo, porque produjo la concentración de las funciones ejecutiva y legislativa en cabeza del presidente, al punto que el congreso quedó subordinado a él. Según la doctrina colombiana, esto se produjo principalmente, porque en la Constitución de 1886 el ejecutivo tenía un “gran poder nominador, excesivos poderes legislativos que resulta[ron] de su facultad [... unilateral para emitir] decretos con fuerza de ley, de vetar los proyectos de ley exigiéndole al congreso una mayoría calificada para rechazar dicho veto y de la iniciativa legislativa exclusiva sobre un gran número de materias”<sup>2</sup>.

La actual Constitución colombiana de 1991 buscó resolver este problema, redefiniendo mejor las competencias de los principales órganos del Estado para que las relaciones entre las ramas del poder público conjugaran los sistemas de “frenos y contrapesos”, de “colaboración armónica” y de “conurrencia”. De esta forma, en palabras de uno de los principales teóricos de la Constitución de 1991, Manuel José Cepeda, en el nuevo texto constitucional se cambió sustancialmente las relaciones entre las ramas del poder, ya que se creó “un sistema mixto diseñado para solucionar el desequilibrio atribuido a un excesivo presidencialismo”<sup>3</sup>.

Sin embargo, algunos años más tarde se empezó a identificar que la Constitución de 1991 no había resuelto los problemas de desequilibrio de poderes que se había presentado en la vigencia de la Constitución de 1886. Esto fue evidenciado inicialmente por el estudio realizado por Archer y Shugart, quienes ya en 1997 observaban que el presidente en la Constitución de 1991 había conservado grandes poderes sobre la rama legislativa, pero estos no le estaban permitiendo hacer grades

<sup>1</sup> Las referencias bibliográficas citadas conservan su ortografía original. Las citas bibliográficas en lengua extranjera fueron traducidas por el autor.

<sup>2</sup> ARANGO, Ana. Mutaciones del presidencialismo: la transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). *Estudios Constitucionales*, Talca, Año 17, n. 2, 2019, p. 101.

<sup>3</sup> CEPEDA, Manuel. *Introducción a la Constitución de 1991*. Bogotá: Consejería para el desarrollo de la Constitución, 1993, p. 122.

reformas políticas, porque la manera como estaban funcionando los partidos políticos en ese momento no se lo permitía<sup>4</sup>.

Tres años más tarde, Kugler y Rosental, llegaron a la misma conclusión, cuando afirmaron que “debido a su estructura institucional, Colombia es gobernada de una manera que no hay división de poderes”<sup>5</sup>. Esto se debía, entre otros factores, a que “el ejecutivo desde 1948 ha disfrutado de una gran discreción y de manera repetida pasa por alto el sistema formal de división de poderes, asumiendo poderes especiales durante estados de emergencia”<sup>6</sup>. Por lo cual, recomendaron “incrementar la capacidad de vigilancia y el acopio de información del legislativo de forma que le permita hacer recomendaciones constructivas sobre la legislación”<sup>7</sup>, sin que esto implicara el bloqueo del ejecutivo.

Este estudio generó una rápida respuesta de la parte de Rodrigo Uprimmy, quien aceptó que era “indudable que aunque en Colombia existe cierta separación orgánica y funcional entre los distintos órganos del Estado, no existe un adecuado equilibrio entre los poderes, debido al excesivo predominio histórico de la figura presidencial en la dinámica política del país”<sup>8</sup>. Aunque el autor no estuvo de acuerdo con todo el diagnóstico ni con las propuestas hechas por Kugler y Rosental.

Sin embargo, aunque ya en el año 2001 se había evidenciado claramente que la Constitución de 1991 tenía importantes problemas en cuanto a la separación de poderes y al exceso de competencias por parte del presidente, no se siguieron realizando estudios detallados sobre el tema. Tuvieron que pasar casi 10 años para que la doctrina colombiana volviera a interesarse sobre la cuestión.

Los primeros en hacerlo fueron Mauricio García y Javier Revelo, quienes en el año 2009 afirmaron que “el equilibrio institucional se empezó a perder a raíz de la reelección presidencial inmediata, adoptada en el Acto Legislativo 02 de 2004. Al cambiar el periodo del presidente sin cambiar el de los demás funcionarios públicos que están llamados a controlarlo, la reelección puso a tambalear el andamiaje constitucional existente”<sup>9</sup>. Por esta razón, sin hacer una presentación detallada de la doctrina del equili-

<sup>4</sup> ARCHER, Ronald; SHUGART, Matthew. The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 158.

<sup>5</sup> KUGLER, Maurice; ROSENTAL, Howard. División de poderes, una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. **Fedesarrollo-Documentos de trabajo**, n. 17, ago. 2000, p. 2.

<sup>6</sup> KUGLER, Maurice; ROSENTAL, Howard. División de poderes, una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. **Fedesarrollo-Documentos de trabajo**, n. 17, ago. 2000, p. 12.

<sup>7</sup> KUGLER, Maurice; ROSENTAL, Howard. División de poderes, una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. **Fedesarrollo-Documentos de trabajo**, n. 17, ago. 2000, p. 15.

<sup>8</sup> UPRIMMY, Rodrigo. Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la misión Alesina. **Revista Económica Institucional**, Bogotá, vol. 3, n. 5, 2001, p. 149.

<sup>9</sup> GARCÍA, Mauricio; REVELO, Javier. **Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia, 2002-2009**. Bogotá: Dejusticia, 2009, p. 337.

brio de poderes, los autores propusieron “fortalecer la independencia de la justicia, la organización electoral, los órganos de control y autónomos. Estos organismos se han debilitado como consecuencia de la reelección presidencial y del temperamento caudillesco del presidente Uribe”<sup>10</sup>.

El tema se volvió recurrente en la doctrina a partir del año 2011<sup>11</sup>. Sin embargo, sólo unos pocos de estos estudios hacen un análisis teórico de la doctrina del equilibrio de poderes, desde un punto de vista estricto del derecho constitucional<sup>12</sup> y ninguno de ellos define de manera precisa las razones por las cuales la actual constitución de 1991 hace imposible el equilibrio entre los poderes públicos en Colombia.

Esto se debe a que los estudios mencionados que analizan el desequilibrio de poderes en Colombia adoptan una perspectiva de estudios más próxima a la ciencia política, puesto que se centran en los partidos políticos y el control de las mayorías por parte del presidente. Es así como, por ejemplo, para Javier Duque “el presidencialismo colombiano no es tan fuerte como suele considerarse, [puesto que] los presidentes están sujetos a fuertes presiones por parte de los partidos y de los congresistas, y están abocados a negociar con estos el apoyo a sus políticas y proyectos ofreciendo

<sup>10</sup> GARCÍA, Mauricio; REVELO, Javier. **Mayorías sin democracia**: desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Dejusticia, 2009, p. 376.

<sup>11</sup> Ver: en el 2011 los estudios de Andrés Botero (BOTERO, Andrés. Una presidencia sin ejecutivo y sin Estado. La concentración del poder público colombiano en la contemporaneidad. **Ambiente jurídico**, Manizales, n. 13, p. 156-181, 2011) y de Catherine Faivre (FAIVRE, Catherine. Colombia, un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 27, p. 23-46, 2011). En 2013 el análisis de Francisco Chaux (CHAUX, Francisco. Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho. **Universitas**, Bogotá, n. 126, p. 89-121, 2013). En 2014 el trabajo de Javier Duque (DUQUE, Javier. ¿Presidentes legislando? las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, vol. 17, n. 1, p. 77-123, 2014). En 2015 los análisis de Daniel Bonilla (BONILLA, Daniel. La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. **Universitas**, Bogotá, n. 131, p. 231-276, 2015) y de María Maya (MAYA, María. **Control constitucional y presidencialismo monárquico (1886-1910)**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2015). En el año 2017 la publicación de Alejandro Gómez y Mario Montoya (GÓMEZ, Alejandro; MONTOYA, Mario. Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes. **Civilizar Ciencias Sociales y Humanas**, Bogotá, vol. 17, n. 32, p. 49-66, 2017). En 2019 el análisis de Ana Arango (ARANGO, Ana. Mutaciones del presidencialismo: la transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). **Estudios Constitucionales**, Talca, Año 17, n. 2, p. 91-120, 2019). En 2021 la exposición de Cesar Cano (CANO, Cesar. La incidencia de los conceptos de división, separación y equilibrio de poderes públicos en la jurisprudencia constitucional colombiana. **Pensamiento Americano**, Barranquilla, vol. 14, n. 27, p. 57-79, 2021). Y, en 2021, los trabajos de Alejandro Gómez (GÓMEZ, Alejandro. La consagración y vigencia del principio de separación de poderes en las constituciones colombianas del siglo XIX. **Revista de Estudios Histórico-Jurídicos**, Valparaíso, vol. XLIII, p. 439-463, 2021) y de Andrés Botero y Mario Cajas (BOTERO, Andrés; CAJAS, Mario. El hiperpresidencialismo colombiano y el Acuerdo de Paz de la Habana. **Universitas**, Bogotá, vol. 70, p. 1-28, 2021).

<sup>12</sup> Ver: CHAUX, Francisco. Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho. **Universitas**, Bogotá, n. 126, p. 89-121, 2013; GÓMEZ, Alejandro; MONTOYA, Mario. Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes. **Civilizar Ciencias Sociales y Humanas**, Bogotá, vol. 17, n. 32, p. 49-66, 2017 y CANO, Cesar. La incidencia de los conceptos de división, separación y equilibrio de poderes públicos en la jurisprudencia constitucional colombiana. **Pensamiento Americano**, Barranquilla, vol. 14, n. 27, p. 57-79, 2021.

incentivos selectivos”<sup>13</sup>. De manera similar, Ana Arango afirmó en su estudio que se necesita “la confluencia de poderes legislativos y poderes partidistas para que el ejecutivo logre una supremacía sobre el parlamento que le permita imponer sus decisiones y ejercer un papel dominante sobre la actividad legislativa”<sup>14</sup>.

No obstante, sin negar el mérito y la importancia que tienen estos estudios para lograr el equilibrio de poderes en Colombia, se hace necesario conocer las razones teóricas estrictas del diseño constitucional colombiano que hacen imposible que el congreso pueda equilibrar al presidente, aun en el caso en el que este último no controle la mayoría política en el congreso y este quiera realmente equilibrarlo. De esta manera, con la finalidad de conocer, por un lado, cómo según la teoría constitucional deben estar distribuidas las competencias entre los principales órganos del Estado para garantizar su equilibrio; y por el otro, de identificar cómo debe estar distribuida las competencias del congreso y del presidente en Colombia para garantizar que, más allá de las fluctuaciones partidistas, el congreso va a tener la capacidad de controlar al presidente, se hace necesario, en un primer momento, revisar la doctrina del equilibrio de poderes (2.), para luego poder entender la razones que fundan el desequilibrio de poderes en Colombia (3.).

## 2. LA REVISIÓN DE LA DOCTRINA DEL EQUILIBRIO DE PODERES

El equilibrio de poderes, antes de ser un principio adoptado por la mayoría de las Constituciones de los Estados occidentales, fue una doctrina propuesta por los más grandes pensadores políticos del siglo XVIII. Sin embargo, esta concepción fue entendida de una manera diferente por los pensadores de finales del siglo XIX y de la primera parte del siglo XX. De esta forma, con la finalidad de identificar cómo debe ser entendida la doctrina del equilibrio de poderes, se hace necesario identificar las razones que justifican la adopción de la doctrina del siglo XVIII, que permite la participación de intereses diversos en el ejercicio de la función principal del Estado (2.1.); para poder luego entender, por qué fue rechazada la doctrina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que distribuye el ejercicio del poder público entre autoridades especializadas e independientes (2.2.).

### 2.1. La adopción de la doctrina de la participación de intereses diversos en el ejercicio de la función principal del Estado

Las ideas iniciales sobre el equilibrio de poderes no fueron expuestas por Montesquieu, sino por varios otros autores que venían reflexionando sobre el mismo tema

<sup>13</sup> DUQUE, Javier. ¿Presidentes legislando? las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, vol. 17, n. 1, 2014, p. 77.

<sup>14</sup> ARANGO, Ana. Mutaciones del presidencialismo: la transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). *Estudios Constitucionales*, Talca, Año 17, n. 2, 2019, p. 93.

desde la época de Cromwell en Inglaterra. Sin embargo, él siempre tendrá que ser consultado cuando se estudie la materia, puesto que es reconocido como “el oráculo, [...] que] tiene el mérito de desplegarla y recomendarla de la manera más efectiva para la atención de la humanidad”<sup>15</sup>.

En su consideración inicial, anterior a Montesquieu, la separación de poderes consistía solamente en un principio negativo que implicaba que los poderes del Estado no debían “estar concentrados en las manos de un sólo individuo o de un sólo órgano colegial”<sup>16</sup>. Debido a que se creía que “la acumulación de todos los poderes entre las manos de una sola persona haría de ella un déspota que gobernaría según sus caprichos y siguiendo su interés personal”<sup>17</sup>.

Siguiendo esta idea, ampliamente aceptada en su época, Montesquieu comienza a exponer su doctrina afirmando que en todos los Estados hay: un poder legislativo, por el cual el príncipe ó el magistrado hace, corrige o abroga las leyes existentes; un poder ejecutivo, por el cual se hace la paz ó la guerra, se envían ó reciben embajadas, se vela por la seguridad y se previenen las invasiones; y un poder judicial, por el cual se castigan los crímenes y se juzgan los pleitos de los particulares<sup>18</sup>.

Según Montesquieu, la función legislativa debía ser ejercida por el pueblo directamente “pero como esto no es posible en los Estados de mucha extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños, se necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”<sup>19</sup>. De esta manera, la función legislativa debía ser ejercida por un cuerpo colegiado conformado por los representantes del pueblo. Para conformar este cuerpo de representantes no convenía “que los individuos de la Asamblea legislativa se saquen del cuerpo general de la nación; pero sí que en cada pueblo principal los habitantes elijan á su representante”<sup>20</sup>. Para ello todos los ciudadanos, “excepto los que se hallan en situación tan miserable que no se les supone voluntad propia”<sup>21</sup>, debían tener derecho al voto. La elección de los representantes del pueblo debía ser periódica, porque “cuando diversos cuerpos legislativos se suceden

<sup>15</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. Ciudad de México: Fondo de la cultura económica, 2001, p. 205.

<sup>16</sup> TROPER, Michel. **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**. Paris: LGDJ, 1973, p. 118.

<sup>17</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 229.

<sup>18</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 227.

<sup>19</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 230.

<sup>20</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 231.

<sup>21</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 231.

unos á otros, el pueblo, que ha formado mala opinión del actual, pone, con razón, sus esperanzas en el que ha de sucederle; pero si es siempre el mismo cuerpo, al verle corrompido, no esperará ya nada de sus leyes y se exasperará ó caerá en la indolencia”<sup>22</sup>.

Sin embargo, como Montesquieu consideraba que había siempre en los Estados “personas distinguidas por el nacimiento, las riquezas ó los honores”<sup>23</sup>, debía adoptarse un segundo cuerpo colegiado legislativo conformado por los nobles, con la capacidad de poderse oponer a las extralimitaciones del pueblo para así defender las ventajas de las cuales gozaban en el Estado. Así, la función legislativa debería estar “confiada al cuerpo de los nobles y al cuerpo que se elija para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendrá sus juntas y deliberaciones aparte y miras é intereses distintos”<sup>24</sup>.

La función ejecutiva debía estar en manos de un monarca, porque esta es una función que exige casi siempre una acción rápida, por ello sería ejercida mejor por una sola persona “y no por muchas, al contrario de lo que acontece con lo que depende del poder legislativo, que se ordena comúnmente mejor por muchos que por uno”<sup>25</sup>.

La función judicial no debía “confiarse á un tribunal, sino ser ejercido por personas sacadas del cuerpo del pueblo en ciertas épocas del año y de la manera que prescribe la ley, para formar un tribunal que sólo dure el tiempo que exija la necesidad”<sup>26</sup>. Esto con la finalidad de que, “la facultad de juzgar, tan terrible entre los hombres, no hallándose vinculada en ningún estado ni profesión, [vendría] á ser, por decirlo así, invisible y nula”<sup>27</sup>.

Sin embargo, es necesario observar que teniendo en cuenta que Montesquieu se inspiró de la organización estatal de Inglaterra al momento de proponer su teoría, en realidad, él consideraba que la función judicial debía entregársele a los jurados de conciencia existentes en la época, los cuales se conformaban sólo para juzgar un delito y se disolvían luego de proferida la sentencia<sup>28</sup>.

Montesquieu propuso esta distinción entre las funciones normativas del Estado con la finalidad de garantizar la libertad política. Este concepto de libertad se aleja de la concepción moderna que afirma que la libertad consiste en la posibilidad que tienen

<sup>22</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 235.

<sup>23</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 232.

<sup>24</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 233.

<sup>25</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 234.

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 229.

<sup>27</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 229.

<sup>28</sup> ZOLLER, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**. 12. éd. Paris: PUF, 1999, p. 291.



los individuos de tomar sus propias decisiones y de realizar su voluntad sin estar sometidos a alguna presión exterior<sup>29</sup>. Para Montesquieu, la libertad política no consiste en hacer lo que se quiere, puesto que, en un Estado, es decir, en una sociedad donde hay leyes, la libertad no puede consistir sino en el derecho de hacer lo que la ley permite y a no ser castigado por hacer lo que la ley no prohíbe<sup>30</sup>.

Sin embargo, para poder garantizar la libertad política no era suficiente distinguir las tres funciones normativas del Estado y atribuir su ejercicio a diferentes autoridades, puesto que en estas condiciones la autoridad que ejerciera la función que fuese mas poderosa podría abusar de su poder y absorber o desconocer las otras funciones. Es por esta razón que, luego de identificar que la función legislativa era la función mas poderosa dentro del Estado, todos los autores del siglo XVIII reflexionaron “sobre la mejor forma como debía confiarse el ejercicio de la función legislativa a una autoridad para que a esta no le fuera posible acumular todas las otras funciones y siempre produjera leyes buenas”<sup>31</sup>.

Montesquieu, consiente de la supremacía natural de la función legislativa<sup>32</sup>, propuso entonces un elemento adicional en su teoría con la finalidad de moderar esta función suprema, atribuyéndole su ejercicio a dos autoridades diferentes, que teniendo intereses opuestos podían limitarse mutuamente. De esta forma, Montesquieu propuso que la ley para poder ser adoptada debía ser aprobada por tres autoridades: “por una asamblea compuesta de los representantes del pueblo, por una asamblea de nobles y por el rey que debía tener la facultad de impedir la adopción de la ley [a través] de un veto absoluto”<sup>33</sup>. La moderación del poder legislativo se obtendría así, porque la ley sólo podría ser adoptada si ella respeta los intereses particulares de cada uno de los grupos sociales que forman las autoridades que participan en su elaboración.

En realidad, para evitar la adopción de leyes tiránicas la simple división de la función legislativa entre varias autoridades no es suficiente. La moderación de la ley no estaría asegurada, porque nada garantizaría que las opiniones de los diferentes autores fueran diferentes. La moderación sólo es garantizada cuando existe una oposición

<sup>29</sup> De esta manera, “la libertad es diametralmente contraria al poder [político], porque entre mas grande sea el poder la libertad es mas reducida y mientras el poder sea mas limitado la libertad es mas preservada”. TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 228

<sup>30</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 225.

<sup>31</sup> TROPER, Michel. **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**. Paris: LGDJ, 1973, p. 121.

<sup>32</sup> Para Montesquieu la función legislativa era naturalmente superior a las otras funciones del Estado, porque ella podía “arrogarse toda la autoridad que quiera, y anular los poderes restantes”. MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 235.

<sup>33</sup> TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>.



permanente de intereses entre las diferentes autoridades que participan en la adopción de la ley<sup>34</sup>. Los principales grupos sociales “deben entonces participar inmediata o mediatamente en la adopción de la ley con la finalidad que las leyes no puedan jamás ir en contra de sus intereses”<sup>35</sup>. De esta manera, la moderación de la ley no es “lograda exclusivamente a través de una ingeniosa definición de pesos y contrapesos, es decir, simplemente a través de una correcta ingeniería constitucional. Ella depende también de la oposición entre los intereses económicos y sociales de las diferentes autoridades legislativas”<sup>36</sup>. Es entonces la correcta representación de todos los sectores sociales lo que garantiza el equilibrio constitucional.

Para que los diferentes intereses representados por las autoridades que participaban en la creación de la ley pudieran oponerse correctamente, Montesquieu propuso la distribución de diferentes facultades. La primera, es la facultad de estatuir, que da el derecho a las autoridades “de ordenar ó de corregir lo que otro ha ordenado”<sup>37</sup>. La segunda, es la facultad de impedir, que consiste en el “derecho de anular las resoluciones tomadas por otro. [...] Aunque el que tenga la facultad de impedir pueda tener también el derecho de aprobar, en tal caso, su aprobación se reduce en suma á declarar que no hace uso de aquélla, de la cual es consecuencia”<sup>38</sup>.

La facultad de estatuir fue entonces atribuida por Montesquieu a las cámaras legislativas, mientras que el monarca debía “tomar parte en la legislación con la facultad de poner impedimento, sin lo cual no tardaría en ser despojado de sus prerrogativas”<sup>39</sup>. Sin embargo, no es necesario que el monarca “tenga la iniciativa, porque, pudiendo siempre desaprobando las resoluciones, puede desechar las recaídas en materias que no hubiese querido que se discutieran”<sup>40</sup>.

Además de la facultad de impedir atribuida al monarca, Montesquieu observó que era también necesario que fuera el poder ejecutivo el encargado de regular “el tiempo de la celebración y duración de [las sesiones de las Cámaras legislativas], á

<sup>34</sup> TROPER, Michel. **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**. Paris: LGDJ, 1973, p. 122.

<sup>35</sup> TROPER, Michel. **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**. Paris: LGDJ, 1973, p. 122-123.

<sup>36</sup> TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>.

<sup>37</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 233.

<sup>38</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 233-234.

<sup>39</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 233.

<sup>40</sup> MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 238.

tenor de las circunstancias"<sup>41</sup>. Esto debido a que el cuerpo legislativo no debería estar constantemente reunido, puesto que esto "sería muy molesto para los representantes y ocuparía demasiado al poder ejecutivo, que no pensaría en ejecutar, sino en defender su prerrogativa y el derecho de ejecución que posee"<sup>42</sup>.

Sin embargo, Montesquieu consideraba que también se debían adoptar medidas para controlar al ejecutivo y evitar que este abusara de sus competencias o se apropiara de las competencias legislativas. Por ello afirmó que, aunque el monarca debe tomar parte en el ejercicio de la función legislativa, no era conveniente que las cámaras legislativas tuvieran la facultad de contener los atentados del ejecutivo, porque "estando este limitado por su naturaleza, no necesita de más cortapisas [...]. Pero si en un Estado libre no debe tener el poder legislativo el derecho de detener la acción del ejecutivo, tiene, sí, el de examinar como cumple el último las leyes establecidas"<sup>43</sup>.

De esta forma, con la finalidad de evitar que la autoridad ejecutiva pueda abusar de su poder es necesario que las cámaras puedan, por un lado, tener el derecho de aprobar los impuestos y la forma en que estos serán gastados año por año. Ya que "si el poder ejecutivo estatuye en lo concerniente á la exacción de los impuestos de otro modo que con su consentimiento, tampoco habrá libertad, porque ejercerá la facultad legislativa en su esfera más importante"<sup>44</sup>. Por el otro lado, es necesario que las cámaras puedan poder expulsar a los funcionarios de la rama ejecutiva, principalmente a los soldados. Toda vez que "para que aquel que ejecuta no pueda oprimir, es necesario que los ejércitos que se le confían pertenezcan al pueblo y participen de su espíritu. [...] Y para conseguir esto [...] si existe un cuerpo permanente de tropas, [...] el poder legislativo [debe poder] licenciarlos cuando quiera"<sup>45</sup>.

Todas estas estrategias permiten lograr la moderación del Estado. Sin embargo, hay que observar que este equilibrio no se obtiene oponiendo la función legislativa a la función ejecutiva, sino distribuyendo el ejercicio de la función legislativa entre las cámaras legislativas y el monarca, que son todas autoridades legislativas parciales con intereses diversos<sup>46</sup>. Además, entregándole competencias precisas a las cámaras

<sup>41</sup> MONTESQUIEU, Charles. *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 235.

<sup>42</sup> MONTESQUIEU, Charles. *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 234.

<sup>43</sup> MONTESQUIEU, Charles. *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 235-236.

<sup>44</sup> MONTESQUIEU, Charles. *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 239.

<sup>45</sup> MONTESQUIEU, Charles. *El espíritu de las leyes, Tomo I*. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 239.

<sup>46</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 108. "Estando el cuerpo legislativo compuesto de dos partes, cada una de ellas atará á la otra con la facultad mutua de impedir, al mismo tiempo que las dos estarán sujetas por la potestad ejecutiva que, á su vez, lo estará por la

legislativas para que estas a su vez puedan evitar todo intento de abuso de poder de la parte del gobierno.

Sin embargo, hay que notar que en el sistema construido por Montesquieu las jurisdicciones no fueron tenidas en cuenta al momento de distribuir las facultades destinadas a garantizar la moderación del Estado. De esta forma, ellas no recibieron competencias que les permitieran oponerse a las autoridades legislativas o ejecutivas, porque para Montesquieu el ejercicio de la función judicial debía estar estrictamente separada del ejercicio de las otras funciones. Las jurisdicciones eran entonces parte de la doctrina de la separación de poderes, pero no desempeñaba algún papel para lograr la moderación del Estado.

De esta forma, aunque Montesquieu consideró el poder judicial como “uno de los tres poderes constitucionales, él no consideró nunca este poder del mismo nivel de los otros, puesto que este tendría que ser nulo desde su atribución”<sup>47</sup>.

En realidad, respecto a la función judicial Montesquieu propuso una “separación de poderes en sentido estricto”<sup>48</sup> que hacía de los jueces “autoridades especializadas e independientes”<sup>49</sup> de las demás autoridades del Estado, que no podían participar en el ejercicio de la función legislativa o ejecutiva, aunque las autoridades “legislativas y ejecutivas pudieran participar excepcionalmente en la función judicial”<sup>50</sup>.

Sin embargo, aunque la concepción propuesta por Montesquieu permitía el equilibrio del poder público, la doctrina propuso en el siglo XIX otras ideas, que, con mayor dificultad, podían lograr el mencionado equilibrio.

## 2.2. El rechazo de la doctrina de la distribución de las funciones del Estado entre autoridades especializadas e independientes

Las ideas expuestas por Montesquieu a mediados del siglo XVIII, que influenciaron la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y las primeras constituciones francesas luego de la Revolución, comenzaron a ser entendidas de otra manera en Francia en el siglo XIX y principios del siglo XX. De esta manera, y aunque la doctrina de Montesquieu afirmaba otra cosa, de la mano de autores como Carre de Malberg, Esmein, Laferrrière o Barthélémy<sup>51</sup>, se comenzó a afirmar que la separación de poderes debía ejercerse respetando los principios de la especialización y de la independencia.

---

legislativa”. MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906, p. 238.

<sup>47</sup> BARBERIS, Mauro. Le futur passé de la séparation des pouvoirs. **Pouvoirs**, Paris, n. 143, 2012, p. 8.

<sup>48</sup> BARBERIS, Mauro. Le futur passé de la séparation des pouvoirs. **Pouvoirs**, Paris, n. 143, 2012, p. 7.

<sup>49</sup> BARBERIS, Mauro. Le futur passé de la séparation des pouvoirs. **Pouvoirs**, Paris, n. 143, 2012, p. 7.

<sup>50</sup> BARBERIS, Mauro. Le futur passé de la séparation des pouvoirs. **Pouvoirs**, Paris, n. 143, 2012, p. 8.

<sup>51</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 224.

Según esta otra corriente, conocida hoy en día como la doctrina tradicional, la separación de poderes implicaba necesariamente que, según el principio de especialización, “debía haber tantas autoridades u órganos en el Estado como funciones existiesen y cada una de estas autoridades debía especializarse en el ejercicio de su función. Es decir, cada autoridad debía ejercer exclusivamente una sola función sin participar en lo absoluto en el ejercicio de alguna otra”<sup>52</sup>. Además, según el principio de la independencia, cada una de las autoridades del Estado “debía tener la garantía que ninguna otra autoridad pudiera participar en el ejercicio de sus funciones, sin lo cual no habría en lo absoluto separación de poderes”<sup>53</sup>. La independencia se genera sobre todo cuando “una autoridad no tiene el poder de revocar alguna otra. Aunque, adicionalmente, una autoridad es independiente cuando ella no le debe su nominación a otra, cuando su presupuesto no le es atribuido por otra y si no se puede adelantar en contra de ella investigaciones judiciales por otra autoridad”<sup>54</sup>.

Poniendo en práctica esta concepción de la separación de poderes “se esperaba obtener el resultado querido por Montesquieu: que el poder detenga al poder”<sup>55</sup>, puesto que todas las iniciativas de una autoridad de sobrepasar el ejercicio exclusivo de sus competencias y de volverse un déspota, serían neutralizadas por otra de las autoridades del Estado que ejerciendo sus propias funciones las equilibraría.

Esta manera de entender la doctrina de la separación de poderes fue concebida en el siglo XIX gracias a la manera como era estudiado el derecho constitucional y la organización del poder político en Francia en esa época. De hecho, se consideraba que las funciones de una autoridad estaban compuestas a la vez por “el grupo de competencias que le conferían las normas escritas y por las competencias que de hecho ejercía la autoridad, cuando ampliase sus competencias normativas, o cuando la realidad social le permitiera actuar de cierta manera no definida en las normas constitucionales”<sup>56</sup>. Esta confusión se produjo, porque en esa época no se había hecho la distinción entre el derecho constitucional y la ciencia política. De esta forma, no se distinguía entre las competencias que podían ejercer una autoridad, porque una norma se las atribuía y las competencias que se ejercían de manera extrajurídica, por la influencia política que tuviera la autoridad.

<sup>52</sup> TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>.

<sup>53</sup> TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>.

<sup>54</sup> TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>.

<sup>55</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 224.

<sup>56</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs, En : TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 230.

Fue debido a esta confusión que luego que se restableció la monarquía en Francia, se entendió que el poder de las autoridades ejecutivas, visto desde un punto de vista orgánico no era inferior ni estaba subordinado al poder legislativo. Esto debido a que el Rey y los ministros, con la finalidad de reunir la mayoría necesaria para el voto de las leyes, comenzaron a desarrollar prácticas no definidas en la constitución, como la disolución de las Cámaras legislativas, la presentación de candidatos al parlamento con el aval del Rey, el nombramiento en la administración de los parlamentarios, u otros actos de corrupción que les permitiera ganar su lealtad. En estas condiciones, si se analizaba en conjunto el poder legislativo y el poder ejecutivo, podía observarse que este último, desde un punto de vista político, era igualmente poderoso que el primero<sup>57</sup>.

De igual forma, fue debido a esta concepción que se pensó en Francia que el control de constitucionalidad de las leyes que ejercía la Corte suprema en los Estados Unidos de América, “permitía a los jueces, ejerciendo la función judicial, oponerse a la voluntad del poder legislativo, o mas bien, que el poder judicial podía equilibrar el poder legislativo”<sup>58</sup>.

Sin embargo, fue la misma doctrina quien en la segunda parte del siglo XX mostró que esta concepción si se aplica estrictamente no es capaz de lograr el equilibrio de poderes. Toda vez que “el poder ejecutivo sólo puede ser un contrapeso apropiado del legislativo si ejerce competencias externas a la función ejecutiva”<sup>59</sup> y que “los jueces sólo pueden oponerse al poder legislativo, si ellos ejercen una actividad adicional a la función judicial”<sup>60</sup>. De esta manera, la separación de poderes entre órganos especializados e independientes no garantiza el equilibrio de poderes, sobre todo, del poder legislativo, porque si el jefe del ejecutivo se limita al ejercicio de su función, siendo esta normativamente inferior a la función legislativa, no podrá en ningún caso equilibrar a esta última, porque nunca podrá oponer válidamente uno de sus decretos o actos administrativos a la ley.

Fue también en esta época que, luego de ser planteada la doctrina de la unidad del poder del Estado, dejó de hablarse de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se empezó a hablar en Francia de las funciones normativas del Estado. Toda vez que este concepto permite entender mas precisamente que se esta hablando de los grupos de competencias que permiten producir cada una de las diferentes clases de actos normativos producidos en el Estado. De esta manera, el número de funciones normativas

<sup>57</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 231.

<sup>58</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 232.

<sup>59</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 232.

<sup>60</sup> TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994, p. 232.

depende de la generalidad y del nivel jerárquico de cada uno de los actos normativos producidos dentro del Estado<sup>61</sup>.

Las doctrinas más antiguas afirman que en el Estado sólo existen dos funciones normativas: la función legislativa, que consiste en hacer la ley y la función ejecutiva, encargada de ejecutarlas. Mientras que las doctrinas más modernas afirman que existe también una tercera función llamada jurisdiccional que consiste en hacer justicia o en decir el derecho en un litigio.

Las doctrinas que afirman la existencia de tres funciones padecen de un grave defecto lógico, porque “si se utiliza como criterio de distinción el hecho de hacer la regla y de aplicarla, sólo se puede concebir dos funciones y no tres. La tercera función sólo podrá consistir en la aplicación del derecho en un proceso. Así, ella será sólo una variante de la función ejecutiva”<sup>62</sup>. Sin embargo, existen fuertes razones ideológicas para aceptar la existencia de una tercera función, porque si se acepta que “cada función debe ser ejercida por un grupo de órganos especializados, la teoría dualista conduce a ubicar la función jurisdiccional bajo la potestad de las autoridades administrativas. Así, para garantizar la independencia de la justicia se afirma que ella forma una tercera función radicalmente distinta de la función ejecutiva”<sup>63</sup>.

La función legislativa, encargada de hacer la ley, no ha tenido mayores variaciones en su concepción desde su teorización inicial. Sin embargo, las funciones ejecutivas y judiciales sí. De esta manera, sobre la función ejecutiva se ha observado con el tiempo que el hecho que las autoridades ejecutivas se encarguen de ejecutar la ley no quiere decir que ellas sean unos autómatas que debe aplicar mecánicamente la voluntad del legislador<sup>64</sup>. “Al inicio de la Revolución francesa la función ejecutiva era concebida como una función de ejecución estricta de las leyes [y por ello] la tarea de las autoridades ejecutivas consistía solamente en hacer actos materiales y en dictar las ordenes necesarias para que la ley fuera ejecutada”<sup>65</sup>. Sin embargo, “hoy en día una parte considerable del derecho en vigor en los Estados modernos es elaborada por las diferentes autoridades administrativas”<sup>66</sup>. Esto se debe, en primer lugar, a que las constituciones de los Estados comenzaron a atribuir competencias reglamentarias autónomas al gobierno y

<sup>61</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 127.

<sup>62</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 128.

<sup>63</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 128. Si la función jurisdiccional no está separada de las demás se corre “el riesgo que las sentencias no consistan en la estricta ejecución de las leyes, sino en la expresión de un capricho del legislador o del ejecutivo”. HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 158.

<sup>64</sup> ZOLLER, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**. 12. éd. Paris: PUF, 1999, p. 426.

<sup>65</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 144. “La función ejecutiva estaba encargada entonces de la dirección de la administración, pero no gozaba de poder reglamentario”. HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 144.

<sup>66</sup> ZOLLER, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**. 12. éd. Paris: PUF, 1999, p. 436.

estos empezaron a ejercer de una manera cada vez mas intensa esas funciones. En segundo lugar, a que las constituciones empezaron a permitir que el Congreso delegara sus funciones al gobierno para que este ejerciera directamente la función legislativa. Y, en tercer lugar, a que se empezaron a crear en los Estados agencias gubernamentales investidas de largos poderes reglamentarios autónomos<sup>67</sup>. Son estas nuevas competencias las que han llevado la doctrina a afirmar que la función ejecutiva debería ser mas bien llamada la función reglamentaria o la función administrativa.

Respecto a la tercera función del Estado, León Duguit mostró que en lugar de hablar de la función judicial se debía hablar de la función jurisdiccional, puesto que la palabra judicial es usada de manera inexacta. Lo judicial hace referencia a un grupo de funcionarios que cumplen su función siguiendo un procedimiento particular, mientras que la palabra jurisdiccional muestra precisamente que la función se encarga de resolver los litigios aplicando las normas jurídicas<sup>68</sup>.

Además, sobre la función jurisdiccional se ha observado que, si se acepta que existen sólo dos funciones normativas en el Estado, la función jurisdiccional consiste simplemente en la resolución de los litigios aplicando unas normas en las cuales los jueces no participan en lo absoluto en su creación. Esta concepción conlleva a que los jueces no sean independientes y por ello pueden ser revocados por las autoridades legislativas o por las autoridades ejecutivas y estos puedan ser quienes los nombren. Mientras que, si se acepta que existen tres funciones normativas en el Estado, la función jurisdiccional consiste en la resolución de los litigios aplicando normas que ellos mismos pueden crear<sup>69</sup>. Esta concepción, por su parte exige que los jueces ejerzan un poder neutro y permite que estos sean independientes y puedan contrabalancear al legislativo o al ejecutivo controlando las normas que ellos producen<sup>70</sup>.

Tal como se observó, en las primeras concepciones de la separación de poderes, los tribunales no jugaban ningún papel en el equilibrio del legislativo y del ejecutivo, ya que no recibieron prerrogativas que les permitieran detener los desvíos autoritarios de estos otros órganos. Los tribunales tenían que limitarse a ejercer la función jurisdiccional de manera independiente pero no exclusiva, porque las cámaras legislativas podían ejercer una parte de la función jurisdiccional cuando había que juzgar a sus miembros o los miembros del gobierno.

Sin embargo, las ideas cambiaron en muchos países europeos cuando después de todas las atrocidades experimentadas durante la Segunda Guerra Mundial se

<sup>67</sup> ZOLLER, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**. 12. éd. Paris: PUF, 1999, p. 436.

<sup>68</sup> DUGUIT, Léon. **Traité de droit Constitutionnel. Tome II: la théorie générale de l'État**. 2. éd. Paris: Ancienne librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1923, p. 311.

<sup>69</sup> Ver: SILVA, Sergio. **La voluntad autónoma de las jurisdicciones: estudio comparado en derecho francés y colombiano**. Bogotá: Ibáñez, 2023.

<sup>70</sup> HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012, p. 159.



entendió que las cámaras legislativas y el ejecutivo no podían equilibrarse entre sí, si la misma mayoría política controlaba estos dos órganos. Es por esta razón que “Austria, Alemania e Italia, luego de emerger de las ruinas morales y materiales que produjeron sus políticas de odio y sus dictaduras, recurrieron a la justicia constitucional, [...] para crear un nuevo tipo de control, junto con el control más tradicional ejercido por la justicia administrativa”<sup>71</sup>. Al actuar de esta manera, estos Estados han tratado de limitar y controlar el poder del Parlamento y de las mayorías parlamentarias, enmarcándolos en nuevas normas constitucionales, cuyo respeto estaría garantizado por un tribunal constitucional.

La capacidad para equilibrar el bloque que forma la mayoría legislativa y el gobierno a través de la anulación de las leyes que puedan producirse en violación de la Constitución, a convertido a las jurisdicciones constitucionales en el principal contrapoder que existe actualmente en muchos de los Estados occidentales. Fue por esta vía que se resolvió “el déficit de la separación de los poderes, permitiendo el control del ejecutivo y de su mayoría legislativa”<sup>72</sup>, puesto que en la actualidad el juez constitucional es la autoridad capaz de “controlar, moderar, [y] de manera más general, regular el poder público”<sup>73</sup>.

Luego de conocer cómo deben estar distribuidas las competencias entre los principales órganos del Estado para garantizar su equilibrio, debemos centrarnos sobre el estudio del orden jurídico colombiano, con la finalidad de entender cuales de estas ideas no fueron adoptadas en este país y cómo se ha generado un desequilibrio de poderes.

### 3. EL DESEQUILIBRIO DE PODERES EN COLOMBIA

La doctrina del equilibrio de poderes fue adoptada por las constituciones colombianas desde el mismo momento en que se declaró la Independencia. Sin embargo, la manera cómo ha sido reglamentada en las Constituciones y como ha sido entendido por la doctrina a través de la historia no siempre han hecho posible el equilibrio de poderes en Colombia. Así, con la finalidad de entender cómo se ha adoptado la doctrina del equilibrio de poderes en Colombia y por qué no se ha logrado el equilibrio entre los poderes públicos, tenemos que estudiar primero, la evolución histórica del equilibrio

<sup>71</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Montesquieu abandonné ? Développement et légitimité de la justice constitutionnelle. In: CAPPELLETTI, Mauro. **Le pouvoir des juges**. Paris - Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1990, p. 263.

<sup>72</sup> MILACIC, Slobodan. De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs: Montesquieu revigoré par le néolibéralisme. In: PARIENTE, Alain (dir.). **La séparation des pouvoirs, théorie contestée et pratique renouvelée**. Paris: Dalloz, 2007, p. 41.

<sup>73</sup> HOURQUEBIE, Fabrice. Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en termes de contre-pouvoirs. In: **Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic**: démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Bruxelles: Bruylant, 2007, p. 104.

de poderes en Colombia (3.1.), para luego centrarnos en las razones que fundan el desequilibrio de poderes en la Constitución de 1991 (3.2.).

### 3.1. La evolución histórica del equilibrio de poderes en Colombia

La primera Constitución adoptada en Colombia, la de Cundinamarca del 4 de abril de 1811, parece haber hecho una adopción temprana de la concepción absoluta de la separación de poderes creada en Francia, que se fundaba sobre los principios de la especialización y de la independencia. Así, el artículo 32 del título VI de esta Constitución, afirma que “en cualquier caso, siempre que un funcionario o funcionarios de un poder se entrometan en el ejercicio de otro u otros, todo lo que así se efectuó será nulo, de ningún valor ni efecto; y al funcionario o funcionarios entrometidos se les castigará severamente por el Senado”.

Esta disposición conduce a pensar que en 1811 las autoridades públicas sólo podían ejercer exclusivamente una de las funciones del Estado y ninguna otra autoridad podía interferir en su ejercicio, con lo cual, como se observó, no se lograría un real equilibrio. Sin embargo, esta Constitución adoptó varias medidas propias de la doctrina de la separación de poderes de Montesquieu, que permitían a las autoridades participar en el ejercicio de varias funciones del Estado con la finalidad de lograr su equilibrio.

Así, en primer lugar, el título V de la Constitución de 1811 atribuyó al jefe del poder ejecutivo la facultad de equilibrar el ejercicio de la función legislativa a través de un Veto que podía oponer a los proyectos de ley cuando considerara que la ley era inútil, generaba graves inconvenientes en su ejecución o considerables perjuicios públicos, o que violaba la Constitución o el procedimiento legislativo<sup>74</sup>. Si las justificaciones invocadas por el jefe del poder ejecutivo eran notoriamente fútiles o arbitrarias, el poder legislativo podía hacer revisar las objeciones por el Senado de censura<sup>75</sup>, que era un órgano judicial y no legislativo, para que, comprobada la futilidad o arbitrariedad, ordenara al jefe del poder ejecutivo sancionar la ley<sup>76</sup>. Si el Veto estaba justificado y las razones expuestas por el poder legislativo no satisfacían al jefe del poder ejecutivo, este podía suspender la promulgación de la ley hasta que fueran renovados los miembros del poder legislativo en las siguientes elecciones. Si la nueva legislatura volvía a adoptar el proyecto de ley suspendido, el jefe del poder ejecutivo tenía que sancionarla y promulgarla sin poder proponer nuevas objeciones, salvo si se hubieran hecho modificaciones al proyecto<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículos 22, 23 y 24, Título V.

<sup>75</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículo 3, Título VII.

<sup>76</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículo 26, Título V.

<sup>77</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículos 28 y 30, Título V.

En segundo lugar, el artículo 11 del título VII de la Constitución de 1811, también permitía equilibrar al jefe del ejecutivo y a todas las demás autoridades del Estado, puesto que atribuía al Senado de censura la competencia de estudiar toda “queja o aviso documentado que se le [diera] por cualquier poder, funcionario público o ciudadano, de haber alguno de los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o alguno de sus miembros, usurpado las facultades de otro u otros, o quebrantado notoriamente alguno o algunos de los artículos de esta constitución”. Si se constataba la existencia de una infracción, el Senado podía solicitar al funcionario que reformara su providencia dentro de los tres días siguientes a la notificación, y si este no lo hiciese el Senado podía informar al máximo poder del Estado, la Representación Nacional, para que esta procediera, si era necesario, a la exclusión del funcionario de sus funciones y su reemplazo<sup>78</sup>. Además, el Senado también tenía la competencia de tramitar el juicio de Residencia, que se abría oficiosamente durante los dos meses siguientes a la terminación del periodo de cualquiera de los funcionarios de las tres ramas del poder público, con la finalidad de investigar todas las infracciones a la constitución en las que podía incurrir los funcionarios<sup>79</sup>.

De esta manera, se observa que, aunque la constitución de Cundinamarca parece haber adoptado inicialmente una separación de poderes entre autoridades especializadas e independientes, en realidad adoptó una separación de poderes en la cual las diferentes autoridades participaban en el ejercicio de diferentes funciones con la finalidad de equilibrarse. Es así como, el jefe del poder ejecutivo podía participar en el ejercicio de la función legislativa a través de su Veto y el Senado de censura podía participar en el ejercicio de la función legislativa y de la función ejecutiva controlando la conformidad a la constitución de los actos de los funcionarios de estas ramas. Aunque, este equilibrio constitucional se perdió cuando luego de ser elegido el presidente Antonio Nariño, el 19 de septiembre de 1811, exigió a la representación nacional “autorizaciones para suspender algunos mandamientos institucionales”<sup>80</sup>.

Después de la Guerra de Independencia, el principio de la separación de poderes fue retomado en la Ley fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia del 18 de julio de 1821, cuando se afirmó en el artículo 4 que “el poder supremo nacional estará siempre dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”. Fórmula que fue luego repetida en el artículo 10 de la constitución de Cúcuta de 1821. Sin embargo, esta separación de poderes no era absoluta, porque en el artículo 46 de esta constitución,

<sup>78</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículo 16, Título VII.

<sup>79</sup> COLOMBIA, Constitución de Cundinamarca. Artículos 8 y siguientes, Título VII. “Bajo esta disposición se residenció a Jorge Tadeo Lozano, José María Domínguez y Manuel Camacho y Quesada, expresidente y exsenadores, respectivamente”. MALAGON, Miguel. **Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012, p. 86.

<sup>80</sup> URIBE, Diego. **Evolución política y constitucional de Colombia**. Madrid: publicaciones facultad de derecho Universidad Complutense de Madrid, 1996, p. 54.

como en todas las constituciones adoptadas en el siglo XIX, acercándose a las ideas de Montesquieu sobre el equilibrio de los poderes, el presidente recibió la competencia de oponerse a la adopción de la ley a través del Veto legislativo<sup>81</sup>. Además, aunque se llevaba las ideas de Montesquieu al extremo, se definió en el artículo 69 que las sesiones ordinarias del Congreso sólo durarían noventa días y según el artículo 115 era el presidente quien convocaba “al Congreso en los períodos señalados por [la] Constitución y en los demás casos extraordinarios en que lo exig[iera] la gravedad de alguna ocurrencia”.

La Constitución de 1821, al igual que las demás constituciones adoptadas en el siglo XIX<sup>82</sup>, también atribuyó al congreso competencias importantes que le permitían equilibrar los posibles excesos del presidente. Es así como, en el artículo 55 se le atribuyó al Congreso la competencia de “fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presenta el Poder Ejecutivo”; “establecer toda suerte de impuestos, derechos o contribuciones; velar sobre su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo y demás empleados de la República” y “decretar la creación o supresión de los empleos públicos, y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos”. Además, los artículos 89 y siguientes, como también lo hicieron las demás constituciones adoptadas en el siglo XIX<sup>83</sup>, atribuían a la Cámara de Representantes y al Senado la competencia de acusar y condenar al presidente de la República y al vicepresidente por “todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social”.

Si bien las constituciones adoptadas en Colombia en el siglo XIX parecen haber distribuido las competencias mínimas para que en principio las autoridades del Estado pudieran equilibrarse recíprocamente, lo cierto es que, en muchas ocasiones, debido a presiones indebidas o incluso de manera voluntaria, los excesos, principalmente del jefe del ejecutivo, no fueron equilibrados o sancionados por las cámaras legislativas. Esto ocurrió, por ejemplo, en el marco de la Constitución de 1821, en donde no obstante el desconocimiento por Simón Bolívar de los límites constitucionales de su función presidencial, no se le realizó ningún juzgamiento<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Ver: COLOMBIA, Constitución de 1830, artículos 42 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1832, artículos 83 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1843, artículos 73 y siguientes; COLOMBIA, *Constitución* de 1853, artículos 38 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1858, artículos 35 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1863, artículos 56 y siguientes y COLOMBIA, Constitución de 1886, artículos 85 y siguientes.

<sup>82</sup> Ver: COLOMBIA, Constitución de 1830, artículos 36 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1832, artículos 74 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1843, artículos 67 y siguientes; COLOMBIA, *Constitución* de 1853, artículos 23 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1858, artículos 29 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1863, artículos 49 y siguientes y COLOMBIA, Constitución de 1886, artículos 76 y siguientes.

<sup>83</sup> Ver: COLOMBIA, Constitución de 1830, artículos 51 y siguientes; COLOMBIA, *Constitución de 1832*, artículos 141 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1843, artículos 73 y siguientes; COLOMBIA, *Constitución* de 1853, artículos 21 y siguientes; COLOMBIA, Constitución de 1858, artículos 53 y siguientes; COLOMBIA, *Constitución de 1863*, artículos 51 y siguientes y COLOMBIA, Constitución de 1886, artículos 96 y siguientes.

<sup>84</sup> URIBE, Diego. **Las constituciones de Colombia, Tomo I**. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977, p. 95

Sin embargo, fue la doctrina colombiana del siglo XIX quien se alejó de las ideas de Montesquieu sobre el equilibrio de poderes, toda vez que retuvo la concepción absoluta de la separación de poderes propuesta en Francia, que no generaba un equilibrio real. Así, por ejemplo, José María Samper afirmó en 1886 que la división del poder es necesaria para lograr la moderación del Estado, pero que “esta división sería inofensiva si todos los poderes no ejercieran separadamente sus respectivas atribuciones. Desde que obrasen conjuntamente se confundirían, y al confundirse en la unidad de acción y de forma tenderían a volverse ilimitados, y por lo mismo tiranos”<sup>85</sup>. Aunque, el autor consideraba que las objeciones presidenciales no iban en contra de los principios esenciales de la Constitución de 1886, porque podían ser superadas por una mayoría más amplia del congreso<sup>86</sup>.

Antonio Iregui en 1897 se aleja todavía más de la concepción de Montesquieu, toda vez que afirmaba que el Veto presidencial “es inconveniente porque hay menos probabilidad de acierto respecto del Ejecutivo que del Parlamento, y porque es menos peligroso para las libertades públicas que prevalezca el Legislador sobre el ejecutivo”<sup>87</sup>. Aunque, la doctrina colombiana del Siglo XIX “no aborda con un gran rigor teórico-constitucional el problema de la separación de poderes y sus implicaciones en una teoría del Estado de derecho”<sup>88</sup>.

Esta deficiencia teórica de la doctrina del siglo XIX fue parcialmente superada por la doctrina colombiana actual, la cual, interpretando mejor las ideas de Montesquieu, entiende que la moderación buscada a través de la separación de poderes se obtiene cuando los órganos que pertenecen a una de las ramas del poder ejercen sus funciones en conjunto con autoridades pertenecientes a alguna de las otras ramas de poder público. Así, el equilibrio en el Estado se obtiene organizando el “gobierno de modo tal que [tengan] sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unos a otros en su sitio; todo ello de modo tal, que se dote “a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás” mediante intereses rivales”<sup>89</sup>.

La superación de las deficiencias teóricas por la doctrina actual es solo parcial, puesto que un sector continúa afirmando que la participación de alguno de los

<sup>85</sup> SAMPER, José María. **Derecho público interno de Colombia. Tomo II**: comentario científico de la Constitución de 1886. Bogotá: Biblioteca popular de cultura colombiana, 1886, p. 123.

<sup>86</sup> SAMPER, José María. **Derecho público interno de Colombia. Tomo II**: comentario científico de la Constitución de 1886. Bogotá: Biblioteca popular de cultura colombiana, 1886, p. 195.

<sup>87</sup> IREGUI, Antonio. **Ensayo sobre ciencia constitucional**. Bogotá: Imprenta de vapor de Zalamea hermanos, 1897, p. 130.

<sup>88</sup> URIBE, Roberth. El concepto de soberanía en la teoría constitucional colombiana del siglo XIX. **Criterio jurídico**, Cali, vol. 11, n. 2, 2011, p. 29.

<sup>89</sup> QUINCHE, Manuel. **Derecho constitucional colombiano**: de la carta de 1991 y sus reformas. 6. ed. Bogotá: Temis, 2015, p. 414.

órganos que pertenecen a una de las ramas del poder en el ejercicio de alguna otra de las funciones del Estado, con la finalidad de equilibrarla, es el resultado del mandato del artículo 113 de la Constitución de 1991 que habla de la “colaboración armónica”<sup>90</sup>. No obstante, esta comprensión de la colaboración armónica puede llevar a graves errores en su puesta en práctica, porque hace pensar erróneamente, que la participación en el ejercicio de una misma función por varias autoridades se hace con la finalidad de colaborar y no de oponerse para lograr el equilibrio en el poder y evitar el despotismo. Es así como, en la historia constitucional colombiana la adopción de la “colaboración armónica, retomada en la carta de 1991 [...] se tradujo en la continuidad de un modelo de irresponsabilidad presidencial, de autoritarismo y de ausencia de controles efectivos sobre el presidente”<sup>91</sup>.

La desafortunada comprensión de la colaboración armónica se agrava cuando se observa que la doctrina colombiana actual no reconoce que la función legislativa sea la función mas poderosa de Estado<sup>92</sup>, ni que el presidente sea en la práctica la autoridad mas poderosa en Colombia, no por el ejercicio de la función ejecutiva, sino por el control que tiene de la función legislativa. Es así como, la doctrina colombiana, tal como se observó en la introducción, se ha interesado más por analizar la gran capacidad que tiene el presidente para alinear los partidos políticos para la aprobación de sus propuestas en el congreso, dejando de lado el estudio de las amplias competencias legislativas que las constituciones le han atribuido al gobierno.

De esta forma, se ha pasado por alto que las constituciones colombianas siempre le han atribuido al gobierno importantes funciones legislativas, “ligeramente moderadas en la liberal de 1832, ostensiblemente reforzadas en la conservadora de 1843, de nuevo limitadas en las liberales de 1853 y en la federal de 1863. La Restauración conservadora de 1886 implanto un orden centralista, autoritario, confesional y elevó a un nivel máximo el caudal de poderes del presidente”<sup>93</sup>.

Las grandes reformas a la constitución de 1886, hechas en 1945 y 1968 “robus-tecieron todavía con mayor vigor las prerrogativas del jefe de gobierno, obviamente en detrimento del congreso”<sup>94</sup>. Situación que es bastante desafortunada, porque mu-

<sup>90</sup> Ver: RODRÍGUEZ, Libardo. **Estructura del poder público en Colombia**. 15. ed. Bogotá: Temis, 2015, p. 8. y VIDAL, Jaime; MOLINA, Carlos. **Derecho constitucional general e instituciones políticas colombinas**. 11. ed. Bogotá: Legis, 2017, p. 119.

<sup>91</sup> QUINCHE, Manuel. **Derecho constitucional colombiano**: de la carta de 1991 y sus reformas. 6. ed. Bogotá: Temis, 2015, p. 412.

<sup>92</sup> Aunque, Cerbelón Pinzón en 1852 había hecho esta observación cuando dijo que el legislador era el más poderoso de todos los poderes del Estado, porque “no tiene un freno eficaz que lo contenga, [...] no hay una barrera que no pueda salvar”. PINZÓN, Cerbelón. **Tratado de ciencia constitucional**. 2. ed. Bogotá: Imprenta del Neogranadino, 1852, p. 8.

<sup>93</sup> RESTREPO, Carlos. El síndrome del presidencialismo en Colombia. In: **IV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional**. México: Universidad nacional autónoma de México, 1988, p. 567.

<sup>94</sup> RESTREPO, Carlos. El síndrome del presidencialismo en Colombia. In: **IV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional**. México: Universidad nacional autónoma de México, 1988, p. 570.

chas de esas prerrogativas fueron de nuevo atribuidas al gobierno en la constitución de 1991. De esta forma, con la finalidad de identificar las razones que fundan el desequilibrio de poderes en la constitución de 1991, se hace necesario estudiar las falencias en la definición de las competencias de control recíproco que fueron atribuidas al congreso y al gobierno, que hacen imposible que las cámaras puedan controlar al ejecutivo.

### **3.2. Las razones que fundan el desequilibrio de poderes en la Constitución de 1991**

Según la doctrina, para lograr un equilibrio real entre el poder legislativo y el poder ejecutivo es necesario, por una parte, para limitar a las autoridades legislativas, 1) que el ejercicio de la función legislativa este limitado en el tiempo, 2) que el jefe del ejecutivo pueda oponerse a la aprobación de las leyes que le sean contrarias y 3) que la jurisdicción constitucional pueda anular las leyes que sean contrarias a los derechos humanos o a la Constitución. Por otra parte, para limitar a las autoridades ejecutivas, es necesario, 1) que el congreso siempre pueda anular o modificar los reglamentos dictados por el gobierno o que el gobierno sólo pueda ejecutar las leyes dictadas por el congreso, 2) que para hacerlo sólo pueda disponer de los recursos económicos que el congreso le aprobó por ley, respetando las condiciones que el mismo congreso le definió, 3) que sólo pueda hacerlo con la cantidad de funcionarios públicos que el congreso le permitió contratar y para ejercer las funciones definidas en la ley y 4) que el congreso o la jurisdicción contencioso-administrativa puedan sancionar a los funcionarios del gobierno y anular los actos que exceden las competencias definidas en la ley. El equilibrio de poderes entre las autoridades del Estado no se logrará si estas competencias no son realmente distribuidas a las autoridades del Estado o si se les atribuyen otras competencias adicionales que refuercen desproporcionalmente los mecanismos de control recíproco. En otras palabras, el desequilibrio entre los poderes del Estado puede presentarse por la falta de distribución de las competencias que permiten un control recíproco o por la distribución de competencias que exceden las necesidades del control.

De esta manera, en Colombia el Congreso para hacer las leyes tiene la competencia de reunirse por derecho propio, entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo y el 20 de junio de cada año<sup>95</sup>.

Para equilibrar los posibles abusos del Congreso, la constitución de 1991 atribuyó al presidente, al momento de sancionar las leyes y promulgarlas, la competencia de presentar objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad en contra de los proyectos de ley. Si un proyecto es objetado debe regresar a las cámaras legislativas para que estas, si lo desean, los ratifiquen por una mayoría absoluta de sus miembros.

---

<sup>95</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículos 138 y 139.



Si los proyectos objetados por inconveniencia son ratificados por las cámaras, son devueltos al presidente para que este los sancione y promulgue. Pero, si los proyectos son objetados por inconstitucionalidad, si son ratificados por las cámaras, pasan automáticamente ante la Corte constitucional, quien define si son conformes a la constitución, en cuyo caso envía los proyectos al presidente para que este los sancione y promulgue, o si son contrarios a la constitución, en cuyo caso serán archivados<sup>96</sup>.

Además, para equilibrar los posibles abusos del Congreso, incluso cuando actúa de manera mancomunada con el presidente, la Constitución de 1991 atribuyó a la Corte constitucional la competencia de controlar y anular las leyes que fuesen demandadas por vulnerar los derechos de los colombianos o desconocer los límites que la constitución les fijó<sup>97</sup>.

Sin embargo, la constitución de 1991 también atribuyó al gobierno importantes competencias legislativas. De esta forma, el gobierno tiene la iniciativa exclusiva para presentar los principales proyectos de ley sobre temas económicos, presupuestales y de estructura de la administración. Es así como, el gobierno es el único que puede presentar los proyectos de ley sobre: 1) el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, para la vigencia de los cuatro años del periodo presidencial, dentro de los seis meses siguientes a la posesión; 2) para “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” a través del presupuesto nacional que se aprueba anualmente; 3) para “determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional”; y 4) para dictar la ley marco que define las condiciones a través de las cuales el gobierno puede “fijar el régimen salarial y prescricional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”<sup>98</sup>.

La iniciativa legislativa exclusiva del gobierno no produce en principio un control excesivo por parte del ejecutivo de la función legislativa, puesto que por el simple hecho que el gobierno tenga esta competencia no se desconoce la recomendación dada por Montesquieu, que exige para controlar al gobierno que las cámaras tengan que aprobar en definitiva el gasto propuesto y la creación de los cargos públicos. Toda vez que, lo importante no es que el gobierno pueda exclusivamente presentar

<sup>96</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 167.

<sup>97</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 241 numeral 4°. En el caso de las leyes estatutarias y de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, la Corte constitucional realiza este control sin que haya necesidad de una demanda. COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículos 153, inciso 2° y 241, numeral 10.

<sup>98</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículos 154, inciso 2; 341, inciso 1; 150, numeral 11; 150, numeral 7 y 150, numeral 19, literal e.

estos proyectos de ley (facultad de estatuir), sino que el congreso pueda modificar los proyectos y rechazarlos si no esta de acuerdo (facultad de impedir)<sup>99</sup>.

Sin embargo, el hecho que el gobierno tenga la iniciativa legislativa exclusiva para presentar los proyectos de ley marco para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, si puede conducir a una extralimitación de poderes por parte del gobierno. Toda vez que, no les permite a los congresistas presentar proyectos de ley marco para cambiar la escueta norma actual que permite al gobierno definir libremente el porcentaje en el que aumenta el salario de los congresistas<sup>100</sup> y crear sobresueldos o primas mensuales, incluso de casi una tercera parte de la remuneración total, a través de decreto<sup>101</sup>. Lo cual implica, que el congreso no puede modificar sin la voluntad del gobierno la competencia excesiva que tiene actualmente en temas salariales, que le permite en la práctica influenciar indebidamente la aprobación de sus proyectos de ley, bajo la promesa de un mayor aumento de salario o de sus primas a los congresistas.

Además de la iniciativa legislativa exclusiva, el gobierno colombiano también goza de importantes competencias en el tramite de los proyectos de ley en las Cámaras legislativas. Es así como, en primer lugar, el gobierno puede solicitar ante la plenaria de las cámaras que un proyecto de ley que hubiese sido negado en primer debate fuese reconsiderado. Si así lo decide la plenaria, reenvía el proyecto a otra comisión para surtir el primer debate<sup>102</sup>. En segundo lugar, el presidente de la Republica puede solicitar tramite de urgencia e insistir en el mismo para que los proyectos de ley sean discutidos en comisiones conjuntas de ambas cámaras, tengan que ser discutido con prelación en el orden del día en todas las etapas del proceso legislativo y tengan que ser tramitado en un máximo de 30 días en cada cámara<sup>103</sup>. En último lugar, el gobierno puede convocar al congreso a sesiones extraordinarias durante el tiempo que él señale, para que tramite exclusivamente las materias que él defina<sup>104</sup>.

Estas competencias, no propuestas por Montesquieu, tampoco se consideran que producen necesariamente un control excesivo por parte del ejecutivo de la función legislativa, puesto que lo que hacen es que los proyectos tengan que avanzar mas rápido o que se tengan que reconsiderar, pero no le impone al congreso la aprobación de estos. Sin embargo, estas competencias si pueden limitar considerablemente la función legislativa de las cámaras, puesto que pueden impedirles que desarrollen sus propias agendas, según las propuestas hechas por sus propios miembros, toda vez

<sup>99</sup> RESTREPO, Manuel. Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional. *Vniversitas*, Bogotá, n. 118, 2009, p. 237

<sup>100</sup> COLOMBIA, Ley 4 de 1992, Artículo 8.

<sup>101</sup> COLOMBIA, Ley 4 de 1992, Artículo 2, literal LL. Ver: COLOMBIA, Decreto 2170 de 2013.

<sup>102</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 159 y COLOMBIA, Ley 5 de 1992, Artículo 166.

<sup>103</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 163.

<sup>104</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 138, incisos 3 y 4.

que si el presidente usas estas competencias, sus proyectos deberán estudiarse con prelación a cualquier otro. Aunque, esta amplia limitación no afectaría el equilibrio de poderes, puesto que las cámaras al conservar la competencia final de aprobar o negar los proyectos de ley, podrían seguir controlando al ejecutivo.

No obstante, el hecho que el gobierno pueda convocar al congreso a sesiones extraordinarias durante el tiempo que él señale, para que tramite exclusivamente las materias que él defina, ha sido utilizado de manera indebida por el gobierno colombiano para forzar la aprobación de las reformas tributarias, sin mucha oposición por parte de los ciudadanos. Es así, como las reformas tributarias tradicionalmente han sido aprobadas entre el 16 de diciembre y el 16 de enero<sup>105</sup>, periodo en el cual, por una parte, los estudiantes y muchos trabajadores están en vacaciones, en fiestas de fin de año y sin ánimo de realizar protestas en contra de la creación de impuestos que puedan considerar injustos o regresivos; y por la otra, los congresistas desean también salir a vacaciones, regresar a sus ciudades de origen y compartir con sus familias de las fiestas de fin de año.

Por otro lado, la constitución de 1991 también definió ciertas competencias para equilibrar los posibles excesos del gobierno. Es así como, en primer lugar, la constitución establece que el gobierno debe ejercer su potestad reglamentaria “para la cumplida ejecución de las leyes”<sup>106</sup>. Para garantizar esto, atribuye al Consejo de Estado la competencia de conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de los decretos dictados por el gobierno<sup>107</sup>.

En segundo lugar, siguiendo la doctrina de Montesquieu que afirma que para controlar al ejecutivo se debe poder limitar el presupuesto del que dispone y las funciones y la cantidad de funcionarios que conforman el gobierno, la constitución colombiana atribuyó al congreso las competencias de aprobar a través de la ley la creación de impuestos, la aprobación del plan nacional de desarrollo y de los presupuestos anuales y la estructura de la administración nacional<sup>108</sup>. Aunque, como ya se observó, el gobierno tiene incitativa legislativa exclusiva en todos estos temas, salvo en la creación de impuestos, que pueden ser propuestos por cualquier congresista<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> Así, por ejemplo, en el año 2019, la reforma tributaria fue aprobada a través de la Ley 2100 del 27 de diciembre; en el año 2018, la reforma tributaria fue aprobada a través de la Ley 1943 del 28 de diciembre; en el año 2016, la reforma tributaria fue aprobada a través de la Ley 1809 del 29 de diciembre; y en el año 2014, la reforma tributaria fue aprobada a través de la Ley 1739 del 23 de diciembre.

<sup>106</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 237, numeral 11.

<sup>107</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 237, numeral 2 y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Artículo 137, inciso 2.

<sup>108</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 150, numerales 12, 3, 11 y 7 respectivamente.

<sup>109</sup> Aunque, las leyes de exenciones de impuestos si tienen iniciativa exclusiva del gobierno. COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 154, inciso 1.

Sin embargo, la constitución colombiana de 1991 limitó excesivamente la libertad que tiene el congreso para estudiar y modificar estas leyes, con lo cual redujo considerablemente la capacidad que tiene en Colombia el congreso para controlar los excesos del gobierno. Esto se debe a que, siguiendo la constitución francesa de 1958<sup>110</sup>, la constitución colombiana de 1991 definió que el Congreso en la tramitación de los proyectos de ley sobre el plan nacional de desarrollo no puede incrementar las autorizaciones de endeudamiento solicitadas por el gobierno o incluir proyectos de inversión no contemplados en él, sin el visto bueno dado por escrito del Gobierno Nacional<sup>111</sup>. Además, en la tramitación de los proyectos de ley sobre el presupuesto nacional el Congreso tampoco puede aumentar alguna “de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”<sup>112</sup>. El Congreso solo puede eliminar o reducir las pocas partidas de gastos propuestas, que no tengan relación con “el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas”<sup>113</sup> previstos en el plan nacional de desarrollo. Pero, incluso en esta situación excepcional, si el congreso elimina una partida y desea aplicar esos recursos para aumentar otra partida propuesta por el gobierno, requiere de la aprobación expresa de este último<sup>114</sup>.

Esta limitación en la posibilidad de modificar las propuestas de gasto público hechas por el gobierno restringe excesivamente las competencias de control sobre el ejecutivo por parte del congreso, porque al momento de definir el plan nacional de desarrollo, le impide definirle al gobierno nuevos rumbos en el gasto público, que pueden estar mucho más próximos al clamor social y le imposibilita dirigir el gasto público a otros sectores de la población que no se están viendo beneficiados de él. Además, al momento de definir el presupuesto anual, se le imposibilita al congreso reducir o eliminar las partidas de inversiones definidas en el plan nacional de desarrollo. Con lo cual, se le hace imposible al congreso eliminar o reducir el gasto hecho en alguna partida presupuestal, en los cuatro años del periodo presidencial, aunque desde el primer año se observe claramente que el plan o programa no podrá dar los resultados esperados; y se le imposibilita al congreso aumentar las partidas presupuestales para programas más exitosos, en los cuales puede haber mayor necesidad de recursos, si el gobierno no está de acuerdo.

Este contexto se agrava, si se tiene en cuenta que, tratando de evitar la parálisis del Estado, pero quitándole completamente al congreso la capacidad de controlar los excesos del gobierno, la constitución colombiana de 1991 dispuso que “si el congreso

<sup>110</sup> FRANCIA, Constitución francesa de 1958, Artículos 40 y 47 inciso 3.

<sup>111</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 341, inciso 4.

<sup>112</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 351, inciso 1.

<sup>113</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 351, inciso 2.

<sup>114</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 351, inciso 3.

no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley<sup>115</sup>. Lo mismo ocurre frente al presupuesto anual, porque la constitución también afirma que, si el Congreso no expidiera el presupuesto durante los tres primeros meses de cada legislatura, “regirá el presentado por el Gobierno”<sup>116</sup>.

Esta situación es muy gravosa, por una parte, porque la constitución afirma que el Plan Nacional de Inversiones tiene “prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”<sup>117</sup>. Por la otra, porque el gobierno no está limitado por el principio del equilibrio financiero, puesto que, según el artículo 347 de la constitución, la ley del presupuesto puede aprobarse, aunque los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados y no se hubiese ni si quiera presentado un proyecto de ley referente a los recursos adicionales.

De esta manera, el congreso en Colombia no tiene las competencias constitucionales suficientes para equilibrar los excesos del gobierno, porque no tiene ninguna capacidad para controlar el gasto público, ya que no puede presentar proyectos de ley sobre este tema, no puede modificar la mayoría de las partidas propuestas o eliminarlas sin la autorización del gobierno y no puede rechazar los proyectos, porque si lo hace, de todas maneras se aprobarían por decreto. El congreso realmente no juega frente a la definición del gasto público ningún papel, diferente al de servir de cuerpo consultivo o asesor que da opiniones y presenta solicitudes que el gobierno es libre de acoger, pero que no está jurídicamente obligado a hacerlo<sup>118</sup>.

Esta situación, desde un punto de vista estricto del derecho, hace que la aprobación del gasto público en Colombia no sea el resultado de un consenso en el que el gobierno y los diferentes congresistas, representando a sus diferentes sectores políticos, se ponen de acuerdo en la manera en como se emplearan los recursos de la nación para beneficiar de la mejor manera posible a todos los colombianos, sino una especie de feria en el que los congresistas presentan sus solicitudes, en ocasiones con muy pocas esperanzas, sobre todo si representan a sectores opositores o minoritarios y abandonados del país, para que el gobierno, como único seleccionador, decida libremente cuales solicitudes quiere apoyar y bajo que condiciones lo hace<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 341, inciso 4.

<sup>116</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 348, inciso 1.

<sup>117</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 341, inciso 3.

<sup>118</sup> Es esta libertad presupuestal, unida a otras condiciones propias del sistema de salud colombiano, lo que le ha permitido al presidente actual, implementar a través de decreto, algunos aspectos presupuestales de la reforma a la salud que le fue negada por el congreso. Ver: HERNÁNDEZ, Juan. El Gobierno de Petro empieza a implementar la reforma a la salud por decreto. **El País**, Cali, 2024. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-04-09/el-gobierno-de-petro-empieza-a-implementar-la-reforma-a-la-salud-por-decreto.html>

<sup>119</sup> Esto explica porque se redujo considerablemente la financiación de las obras públicas en el Departamento de Antioquia, donde se encuentran gobernando reconocidos opositores al gobierno nacional. Ver: QUIROGA,

El evidente desequilibrio de poderes que genera en Colombia la imposibilidad del congreso de controlar el gasto público del gobierno no se resuelve con las competencias que la constitución atribuyó al congreso para separar de sus cargos al presidente y a los altos funcionarios del gobierno. Esto, porque si bien la constitución atribuyó al Senado la competencia de destituir al presidente por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o por “indignidad por mala conducta”<sup>120</sup>, luego de que la Cámara de Representantes en pleno decidiese acusarlo<sup>121</sup>, se exige una mayoría de votos de dos terceras partes de los asistentes en cada cámara<sup>122</sup>. Lo cual es muy difícil de conseguir, teniendo en cuenta el contexto de partidos políticos en Colombia. Lo mismo ocurre frente a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, frente a los cuales las cámaras pueden proponer moción de censura para separarlos de sus cargos, luego de haber sido citados para que concurren a las sesiones y respondan a los interrogantes de los congresistas, puesto que en este caso se exige una mayoría absoluta<sup>123</sup>. Con lo cual, aunque en la vigencia de la constitución de 1991 se han intentado 34 mociones de censura, ninguna ha prosperado<sup>124</sup>.

#### 4. CONCLUSIÓN

El análisis del equilibrio de poderes en Colombia es una cuestión paradójica, porque, por una parte, se encuentra quienes afirman que en este país existe un claro desequilibrio de poderes marcado por un hiperpresidencialismo. Pero, por la otra, existe quienes afirman que el gobierno necesita de sus mayorías políticas para lograr una supremacía sobre el congreso. Además, por una parte, existen quienes afirman que en la constitución de 1991 se distribuyeron competencias adecuadas para lograr el equilibrio de poderes. Pero, por la otra, existen quienes afirman que tradicionalmente en las constituciones colombianas se le han entregado competencias exorbitantes al gobierno y muchas de esas competencias las sigue teniendo en la constitución de 1991.

Esta oposición en los análisis muestra que en Colombia la doctrina no ha identificado los elementos constitucionales esenciales del equilibrio de poderes, no ha

---

Lina. En riesgo, 4 obras de infraestructura en Antioquia por falta de recursos del gobierno, **El Tiempo**, Bogotá, 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/en-riesgo-cuatro-obras-de-antioquia-por-falta-de-recursos-del-gobierno-3325243>

<sup>120</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 175, numeral 1.

<sup>121</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 178, numeral 3.

<sup>122</sup> COLOMBIA, Ley 5 de 1992, Artículo 120, numeral 3.

<sup>123</sup> COLOMBIA, Constitución de 1991, Artículo 135, numeral 8.

<sup>124</sup> DIAZ, Santiago. De las 34 mociones de censura que se han citado, 10 han sido en el Gobierno Duque. **Asuntos legales**, Bogotá, 2022. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/de-las-34-mociones-de-censura-que-se-han-citado-10-han-sido-en-el-gobierno-duque-3346834>. Ver, también: DUQUE, Javier. La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 83, p. 43-75, 2015.

analizado si estos están presentes en la constitución de 1991 y ha confundido los análisis jurídicos con los análisis políticos.

Si se hace un análisis teórico estricto en derecho se constata que la constitución de 1991 no le atribuye al congreso y a las jurisdicciones las competencias necesarias para equilibrar al gobierno. Aunque aparentemente la constitución le entrega al congreso la competencia de aprobar a través de la ley el gasto público, en realidad no lo hace, toda vez que el gobierno tiene la competencia suficiente para aprobarlo tal como lo propone, aunque el congreso quisiese modificarlo o negarlo. Esta situación, unida a la forma como se ha tradicionalmente utilizado la convocatoria a sesiones extraordinarias para forzar la aprobación de las reformas tributarias y a la iniciativa legislativa exclusiva del gobierno para los proyectos de ley marco, que fijan el régimen salarial y prestacional de los congresistas, permite afirmar que en Colombia existe un claro desequilibrio de poderes a favor del gobierno.

Teniendo en cuenta este panorama, se hace imperioso centrarse más en los análisis jurídicos estrictos de derecho constitucional para entender mejor el desequilibrio de poderes que existe en Colombia y poder proponer soluciones más precisas y duraderas que doten realmente al congreso de las competencias legislativas suficientes, para que los congresistas sientan la motivación y utilidad de estudiar y analizar en profundidad los programas propuestos por el gobierno en las leyes presupuestales y puedan controlar o denegar el desarrollo de programas que no sean provechosos para el pueblo o que desconozcan sus necesidades más sentidas.

## 5. REFERENCIAS

ARANGO, Ana. Mutaciones del presidencialismo: la transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). **Estudios Constitucionales**, Talca, Año 17, n. 2, p. 91-120, 2019.

ARCHER, Ronald; SHUGART, Matthew. The unrealized potential of presidential dominance in Colombia. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 110-158.

BARBERIS, Mauro. Le futur passé de la séparation des pouvoirs. **Pouvoirs**, Paris, n. 143, p. 5-15, 2012.

BONILLA, Daniel. La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. **Vniversitas**, Bogotá, n. 131, p. 231-276, 2015.

BOTERO, Andrés. Una presidencia sin ejecutivo y sin Estado. La concentración del poder público colombiano en la contemporaneidad. **Ambiente jurídico**, Manizales, n. 13, p. 156-181, 2011.

BOTERO, Andrés; CAJAS, Mario. El hiperpresidencialismo colombiano y el Acuerdo de Paz de la Habana. **Vniversitas**, Bogotá, vol. 70, p. 1-28, 2021.



CANO, Cesar. La incidencia de los conceptos de división, separación y equilibrio de poderes públicos en la jurisprudencia constitucional colombiana. **Pensamiento Americano**, Barranquilla, vol. 14, n. 27, p. 57- 79, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. Montesquieu abandonné ? Développement et légitimité de la justice constitutionnelle. In: CAPPELLETTI, Mauro. **Le pouvoir des juges**. Paris - Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1990. p. 247-279.

CEPEDA, Manuel. **Introducción a la Constitución de 1991**. Bogotá: Consejería para el desarrollo de la Constitución, 1993.

CHAUX, Francisco. Ingeniería Constitucional. La evolución del checks and balances en el Estado Social de Derecho. **Vniversitas**, Bogotá, n. 126, p. 89-121, 2013.

DIAZ, Santiago. De las 34 mociones de censura que se han citado, 10 han sido en el Gobierno Duque. **Asuntos legales**, Bogotá, 2022. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/de-las-34-mociones-de-censura-que-se-han-citado-10-han-sido-en-el-gobierno-duque-3346834>. Acceso el 22 de abril de 2024.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit Constitutionnel. Tome II: la théorie générale de l'État**. 2. éd. Paris: Ancienne librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1923.

DUQUE, Javier. ¿Presidentes legislando? las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, vol. 17, n. 1, p. 77-123, 2014.

DUQUE, Javier. La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 83, p. 43-75, 2015.

FAIVRE, Catherine. Colombia, un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo. **Revista Derecho del Estado**, Bogotá, n. 27, p. 23-46, 2011.

GARCÍA, Mauricio; REVELO, Javier. **Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y estado de derecho en Colombia, 2002-2009**. Bogotá: Dejusticia, 2009.

GÓMEZ, Alejandro; MONTOYA, Mario. Una revisión contemporánea a la doctrina de la distinción de poderes. **Civilizar Ciencias Sociales y Humanas**, Bogotá, vol. 17, n. 32, p. 49-66, 2017.

GÓMEZ, Alejandro. La consagración y vigencia del principio de separación de poderes en las constituciones colombianas del siglo XIX. **Revista de Estudios Histórico-Jurídicos**, Valparaíso, vol. XLIII, p. 439-463, 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **El federalista**. Ciudad de México: Fondo de la cultura económica, 2001.

HAMON, Francis; TROPER, Michel. **Droit Constitutionnel**. 33. éd. Paris: LGDJ, 2012.

HERNÁNDEZ, Juan. El Gobierno de Petro empieza a implementar la reforma a la salud por decreto. **El País**, Cali, 2024. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-04-09/>

el-gobierno-de-petro-empieza-a-implementar-la-reforma-a-la-salud-por-decreto.html. Acceso el 22 de abril de 2024.

HOURQUEBIE, Fabrice. Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en termes de contre-pouvoirs. In: **Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic: démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation**. Bruxelles: Bruylant, 2007. p. 99-115.

IREGUI, Antonio. **Ensayo sobre ciencia constitucional**. Bogotá: Imprenta de vapor de Zalamea hermanos, 1897.

KUGLER, Maurice; ROSENTAL, Howard. División de poderes, una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia. **Fedesarrollo-Documentos de trabajo**, n. 17, ago. 2000.

MALAGON, Miguel. **Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012.

MAYA, María. **Control constitucional y presidencialismo monárquico (1886-1910)**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2015.

MONTESQUIEU, Charles. **El espíritu de las leyes, Tomo I**. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906.

MILACIC, Slobodan. De la séparation des pouvoirs à l'idée des contre-pouvoirs: Montesquieu revigoré par le néolibéralisme. In: PARIENTE, Alain (dir.). **La séparation des pouvoirs, théorie contestée et pratique renouvelée**. Paris: Dalloz, 2007. p. 31-47.

PINZÓN, Cerbeléon. **Tratado de ciencia constitucional**. 2. ed. Bogotá: Imprenta del Neograna-dino, 1852.

QUINCHE, Manuel. **Derecho constitucional colombiano: de la carta de 1991 y sus reformas**. 6. ed. Bogotá: Temis, 2015.

QUIROGA, Lina. En riesgo, 4 obras de infraestructura en Antioquia por falta de recursos del gobierno. **El Tiempo**, Bogotá, 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/en-riesgo-cuatro-obras-de-antioquia-por-falta-de-recursos-del-gobierno-3325243>. Acceso el 22 de abril de 2024.

RESTREPO, Carlos. El síndrome del presidencialismo en Colombia. In: **IV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional**. México: Universidad nacional autónoma de México, 1988. p. 564-582.

RESTREPO, Manuel. Concepto y titularidad de la iniciativa legislativa. Precisiones de la jurisprudencia constitucional. **Vniversitas**, Bogotá, n. 118, p. 229-245, 2009.

RODRÍGUEZ, Libardo. **Estructura del poder público en Colombia**. 15. ed. Bogotá: Temis, 2015.

SAMPER, José María. **Derecho público interno de Colombia. Tomo II: comentario científico de la Constitución de 1886**. Bogotá: Biblioteca popular de cultura colombiana, 1886.

SILVA, Sergio. **La voluntad autónoma de las jurisdicciones**: estudio comparado en derecho francés y colombiano. Bogotá: Ibáñez, 2023.

TROPER, Michel. **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**. Paris: LGDJ, 1973.

TROPER, Michel. Actualité de la séparation des pouvoirs. In: TROPER, Michel. **Pour une théorie juridique de l'État**. Paris: PUF, 1994. p. 223-236.

TROPER, Michel. La machine et la norme. Deux modèles de Constitution. In: TROPER, Michel. **La théorie du droit, le droit et l'État**. Paris: PUF, 2001. p. 147-162.

TROPER, Michel. Séparation des pouvoirs. In: VOLPILHAC-AUGER, Catherine (dir.). **Dictionnaire Montesquieu**. Lyon, 2013. Disponible en: <https://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>. Acceso el 22 de abril de 2024.

UPRIMMY, Rodrigo. Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la misión Alesina. **Revista Económica Institucional**, Bogotá, vol. 3, n. 5, p. 146-167, 2001.

URIBE, Diego. **Las constituciones de Colombia, Tomo I**. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977.

URIBE, Diego. **Evolución política y constitucional de Colombia**. Madrid: publicaciones facultad de derecho Universidad Complutense de Madrid, 1996.

URIBE, Roberth. El concepto de soberanía en la teoría constitucional colombiana del siglo XIX. **Criterio jurídico**, Cali, vol. 11, n. 2, p. 11-32, 2011.

VIDAL, Jaime; MOLINA, Carlos. **Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas**. 11. ed. Bogotá: Legis, 2017.

ZOLLER, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**. 12. éd. Paris: PUF, 1999.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

### ADDITIONAL INFORMATION

Editores responsáveis	
<b>Editor-chefe</b>	Daniel Wunder Hachem
<b>Editor-adjunto</b>	Luzardo Faria