

**“CONTROL POLÍTICO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL COLOMBIANA”**

INTEGRANTES:

**Juan Carlos Galeano Escobar
Carlos Andrés Sánchez Peña
Juan Camilo Monsalve Rentería**

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO JURÍDICAS – CISFADER**

Campus Universitario del Puente del Común. Chía, Noviembre de 2003

INVESTIGACIÓN PROFESORAL

**“CONTROL POLÍTICO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL COLOMBIANA”**

INTEGRANTES:

**Juan Carlos Galeano Escobar
Carlos Andrés Sánchez Peña
Juan Camilo Monsalve Rentería**

DIRECTOR:

Dr. Hernán Alejandro Olano García, MsC., PhD.

**UNIVERSIDAD DE LA SABANA
FACULTAD DE DERECHO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIO JURÍDICAS – CISFADER**

CONTENIDO

	pág
INTRODUCCIÓN	
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	1
1.1 GRECIA	1
1.2 ROMA	2
1.3 INGLATERRA	2
1.4 FRANCIA	7
2. CONTROL POLÍTICO COMPARADO	8
2.1 ESPAÑA	8
2.2 FRANCIA	12
2.2.1 Facultades Presidenciales	15
2.2.2 Primer Ministro	15
2.3.2 INGLATERRA	21
3. CONTROL POLÍTICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886	26
3.1 TIPOS DE CONTROL	27
3.1.1 Solicitud de Informes	27
3.1.2 Examen de los informes	27
3.1.3 Citación a los Ministros	28
3.1.4 Función Judicial	29

3.1.5 Control en estados de excepción	30
4. CONTROL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	32
4.1 TIPOS DE CONTROL	34
4.1.1 Citación a los ministros	34
4.1.1.1 Fuente Constitucional	34
4.1.1.2 Fuente Legal	35
4.1.2 Moción de Censura	37
4.1.2.1 Fuente Constitucional	38
4.1.2.2 Fuente Legal	38
4.1.3 Función Judicial del Congreso de la República	40
4.1.3.1 Fuente Constitucional	41
4.1.3.2 Fuente Legal	42
4.1.4 Control Político frente a los tratados internacionales suscritos por el jefe de Estado	55
4.1.4.1 Fuente Constitucional	56
4.1.5 Control Político en los tratados de excepción	56
4.1.5.1 Fuente Constitucional	57
4.1.5.2 Fuente Legal	61
4.1.6 Citación a los Particulares	67
4.1.6.1 Fuente Constitucional	68
4.1.6.2 Fuente Legal	69
4.1.7 Control Presupuestal	70
4.1.7.1 Fuente Constitucional	72

5. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO DE ACUERDO A LAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA DESDE EL AÑO 1992 HASTA EL AÑO 1998	73
5.1 ALCANCE DEL CONCEPTO DEL CONTROL POLÍTICO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	73
5.2 ALCANCE DEL CONTROL POLÍTICO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	78
5.3 ALCANCE DEL CONCEPTO DE INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA PARA EL CORRECTO DESARROLLO DEL CONTROL POLÍTICO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	81
5.4 RELACIÓN ENTRE EL CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO Y EL CONTROL EJERCIDO POR LAS CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS DE ELECCIÓN POPULAR SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	84
5.5 CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO FRENTE A LA RAMA JUDICIAL	86
6. EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO COLOMBIANO EN LA ACTUALIDAD	91
7. CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

El tema de esta investigación está enfocado a desarrollar la noción del concepto del control político de acuerdo a sus orígenes y antecedentes históricos, como además el funcionamiento de estos en diversos sistemas políticos, la finalidad que persiguen en los Estados constitucionales y el desarrollo que de este ha establecido el sistema presidencial colombiano de acuerdo a su historia constitucional, finalizando con un texto crítico sobre la eficiencia de éste en el sistema colombiano, de acuerdo a su realidad nacional y condiciones socio-jurídicas.

Inicia el tema del control político con un acercamiento a los antecedentes históricos relevantes, que han hecho de éste una realidad actual, tales como la organización política griega que ya en sus instituciones lo contemplaba como forma de control dentro de la polis, el sistema romano y su república constituida por una tridivisión de poderes en la que el senado ejercía un control denominado auctoritates, el Estado liberal inglés que dio origen al parlamentarismo, estableciendo documentos de tal relevancia para la historia constitucional como la Carta Magna 1215 y el Bill of Right, o la revolución francesa en el Estado francés busco un mayor control y equilibrio reciproco entre las ramas del poder público, que arrojaron ideologías de un Estado más eficaz en razón a que había un poder

político limitado constitucionalmente para evitar la toma de decisiones arbitrarias, adoptado por el Estado colombiano desde sus inicios de su vida institucional.

Posteriormente, se hace un estudio comparado sobre los sistemas políticos de mayor representatividad por su relación con el estado colombiano, tales como el inglés, francés y español, estableciendo que medidas o herramientas de control han sido adoptadas por el sistema presidencial colombiano.

Una vez esbozados los orígenes y antecedentes de la noción del control político, procederemos a introducirnos en el constitucionalismo colombiano, tratando los antecedentes, reformas constitucionales y la actualidad de acuerdo a la carta política de 1991, basados en fuentes doctrinales, legales, y jurisprudenciales siendo estas últimas tomadas entre los años de 1992 a 1998 por ser sentencias hito que han marcado el concepto y desarrollo del control político tanto en su noción como en las diferentes herramientas utilizadas como forma de control; para terminar estableciendo y de acuerdo a criterios desarrollados en la investigación, la real eficiencia del control político en Colombia en un escenario de sistema presidencial.

La metodología empleada será un desarrollo clásico de los conceptos a tratar, analizados en ciertos puntos de acuerdo a la interpretación jurisprudencial y por orden temático, apuntando a establecer si es válido la permanencia en un sistema de gobierno presidencial coexistiendo con los estilos del parlamentario, como la moción de censura o por el contrario instituímos un gobierno tal como el del inglés

para la aplicación de métodos legislativos y de gobierno que puedan resultar de mayor eficacia.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En desarrollo del concepto del control político, son múltiples los sistemas de organización política, los pensadores, los ideólogos y los hechos históricos que han influido en este de forma significativa. A grandes rasgos podemos mencionar a la polis griega, la república en Roma, la Carta Magna de 1215, la teoría sobre la tridivisión de poderes planteada por John Locke y Montesquieu, la revolución inglesa, el sistema parlamentario británico; siendo todos estos punto de partida en los sistemas políticos contemporáneos para la aplicación de la noción de control político en sus constituciones modernas.

1.1 GRECIA

Según el sistema de organización política griega la polis estaba dividida en tres órganos políticos: la asamblea, el consejo y las magistraturas. Existían asambleas de ciudadanos, pero en las ciudades oligarcas¹ había más restricciones para tener acceso a ellas.

Frente a los consejos terminaban siendo estos más efectivos que las mismas asambleas en razón a que dicho tipo de órgano político se daba tanto en las

¹ “Oligarquía: De las palabras griegas *ilogos*, pocos, y *arché*, poder; el gobierno de pocos. Para Aristóteles, la *oligarquía* es la degeneración de la aristocracia (v.) como forma de gobierno. En la actualidad, por *oligarquía* se entiende el usufructo del poder público por unas cuantas familias o grupos de influyentes negociantes, que transforman en industria y lucro el desempeño de las funciones públicas supremas. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo V. Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta S.R.L. 25ª Edición. Buenos Aires, Argentina. 1997. Pág.670.

ciudades oligarcas como en las democráticas. Su función primordial era la de vigilar de cerca las actividades de los magistrados, cuidar de la administración corriente y la ejecución de decisiones de la asamblea, estableciéndose uno de los orígenes del control político. Por otro lado estaba el *ágora*, entendido éste como el centro del ejercicio de los derechos políticos por parte de los griegos como muestra de control político y representatividad en la democracia.

1.2 ROMA

La forma de organización política en Roma parte de una Ciudad Estado conocida como Civitas. Tras la caída del último rey etrusco fue proclamada la República en el año 509 A.C., reemplazándose el cargo de rey por dos cónsules, elegidos al principio por el comicio centuriado para periodos de dos años². En lo que a control político se refiere, se estableció un Senado de la República que ejercía control frente a las magistraturas y asambleas a través de su Auctoritas y la figura del *Veto* atribuidas a los Plebeyos después de múltiples disputas políticas y militares que les llevaron a elegir a sus propios funcionarios llamados Tribunos, quienes tenían la facultad de velar por los intereses de la plebe y evitar leyes contradictorias a ellos mediante el veto de estas.

1.3 INGLATERRA

Inglaterra proporciona a la historia política de occidente las primeras manifestaciones institucionales que se vinculan al pensamiento democrático

² NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Tipos Históricos Fundamentales de Estado. Ediciones Temis. Sexta Edición. Bogota 1995. Pág.154 y 156.

liberal: parlamentarismo, representación política, elecciones populares, monarquía constitucional, Constitución, tridivisión de poderes y proclamación solemne de libertades públicas.

La monarquía fundada por los normandos en Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XI, sentó las bases del primer Estado nacional europeo mucho antes que en el resto del continente. La decisión de imponer un nuevo tributo a sus súbditos por parte del rey Juan Sin tierra, con el objeto de atender a los crecientes gastos de la guerra en Francia, tropezó con la decidida oposición de sus gobernados, liderados por los señores feudales, quienes se sublevaron y le obligaron a concederles una serie de derechos establecidos en un celebre documento que es precursor de las constituciones modernas: La Carta Magna otorgada el 15 de julio de 1215.

La principal conquista de aquellos ciudadanos incipientes consistió en que de ahí en adelante, no había en el reino impuestos sin representación “No Taxation Without Representation”, esto es sin que previamente el rey convocara y consultara a una representación del pueblo o un común consejo del reino reunido con él para parlamentar. Este es el embrión de lo que con el correr de los años se convertiría en el parlamento inglés, que tras defender bravamente sus prerrogativas pasó a convertirse finalmente en el centro del poder estatal y en la clave de la política británica³.

³ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las Ideas Políticas en la Historia. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. Bogota 1997. Pág. 227 y 228.

Como consecuencia de las múltiples revoluciones políticas que atendieron en cierta medida a intereses de tipo económico y lucha de clases por una emergente clase burguesa que exigía sus derechos y reglas de juego claras, es dable afirmar que dichos hechos históricos arrojaron el nacimiento del control político inglés, en un Estado en el que el rey tomaba las decisiones discrecionales sin ningún tipo de control y expedía impuestos cada vez que a su arbitrio consideraba pertinentes, dando origen al parlamento inglés como una forma de control a sus decisiones y con ende al sistema parlamentario, considerado en la actualidad como el instrumento que con mayor eficacia representa la figura del control político en razón a los múltiples instrumentos que establece y al real y eficiente autocontrol entre las ramas del poder público, siendo éste fuente obligada de estudio y de adopción por los diferentes sistemas como el colombiano en lo que a sus mecanismos de control se refiere como el de la moción de censura, la función judicial del Congreso y el control presupuestal entre otros. De aquí en adelante se presentaron diferentes fenómenos políticos que aportaron en gran medida a los modelos de Estado que conocemos hoy en día.

Para nuestro tema de estudio, el acontecimiento histórico que influyó de manera preponderante en el concepto de control político fue el concerniente a la tridivisión de poderes, planteado en la antigüedad por Aristóteles en *La Política*, esbozado por Locke y desarrollado más ampliamente bajo una concepción jurídico-política por Montesquieu, de una determinante importancia en razón a que de no existir una tridivisión de poderes sería imposible hablar de control político, que por naturaleza requiere la vigilancia de unas ramas frente a las otras para evitar

decisiones arbitrarias y tiránicas que atentan contra la sociedad y el bien común. Bajo esta concepción, Montesquieu da a los tres poderes su identidad y denominación moderna: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. Además, él identifica esas mismas tres clásicas funciones estatales para desarrollar su teoría de gobierno moderado, el único que puede garantizar la seguridad de los ciudadanos. Y formula en seguida el principio que obra como una revelación mágica para el pensamiento político moderno, que no hay libertad cuando se confunden los distintos poderes o no están bien deslindadas o separadas las respectivas competencias del Estado⁴.

“Las doctrinas de Locke se convirtieron en fundamento de la Ilustración francesa. En buena medida contribuyo a ello la prolongada residencia de Voltaire en Inglaterra (1726-1729) y la de Montesquieu diez años mas tarde. Voltaire, que en filosofía fue un continuador suyo, afirmo: *nunca hubo, quizá, un espíritu más sabio que monsieur Locke*. La admiración por las virtudes del gobierno inglés será, por lo mismo, nota característica del iluminismo francés.

En opinión de Chevallier *el Ensayo sobre el Gobierno Civil* es el *catecismo protestante del antiabsolutismo, en el que el derecho natural se ensambla hábilmente con la Constitución inglesa*⁵.

Como los escolásticos, Locke distingue entre la tiranía de título y de régimen. La primera se produce cuando hay usurpación de poder. En este caso el usurpador

⁴ *Ibíd.*, Pág. 255.

⁵ *Ibíd.*, Pág. 234.

no tiene derecho a ser obedecido. Pero también quien tiene un título originariamente válido para gobernar puede transformarse en tirano. En efecto, tiranía, para Locke, es el ejercicio del poder fuera del derecho. En este caso el que gobierna no se guía por la ley sino por la voluntad, y sus mandatos y actos no van encaminados a la salvaguardia de las propiedades de su pueblo, sino a la satisfacción de sus propias ambiciones, venganzas, o cualquier otra pasión desordenada. Ni siquiera el rey puede vulnerar las leyes divinas y humanas.

“En sus escritos políticos Locke elaboró teóricamente aquella forma de constitucionalismo liberal por el que había luchado y que se impuso en Inglaterra mediante la revolución de 1688. La monarquía no se funda en el derecho divino. Según Locke, a pesar de lo difundida que esta en los tiempos modernos, dicha tesis no se encuentra en las Escrituras ni en los antiguos Padres. La sociedad y el Estado nacen del derecho de naturaleza que coincide con la razón, la cual afirma que – siendo todos los hombres iguales e independientes- nadie debe provocar en los demás ningún daño en la vida, la salud, la libertad y las posesiones. Por lo tanto, el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la propiedad y el derecho a la defensa de estos derechos constituyen derechos naturales”⁶.

En la obra *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu señala las ventajas de este sistema. La principal es la de eliminar el peligro de que un órgano del Estado absorba las funciones de otro convirtiendo el gobierno en absolutista. Al repartir la

⁶ REALE, Giovanni; ANTISERI, Darío. *Historia del Pensamiento filosófico y científico. Jhon Locke y la fundación del empirismo crítico*. Barcelona: Editorial Herder 1988. Pág. 444.

soberanía entre distintos órganos se podrá obtener un equilibrio o balance de poderes en el cual cada uno sirva de freno y control a los demás. Es la llamada teoría de los Frenos y Contrapesos⁷.

1.4 FRANCIA

En Francia durante la monarquía napoleónica existía una clara influencia del monarca frente al Senado mediante presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato, control gubernamental sobre la convocatoria, suspensión y disolución; un ejemplo claro de esto fue el de Carlos II quien gobernó desde 1692 hasta 1740 sin parlamento.

Dichas intervenciones fueron solucionadas mediante la democratización y neutralización en los procesos electorales, la sustitución de las cámaras altas que inicialmente estaban conformadas por detentadores de mandatos hereditarios o mediante nombramiento por el gobierno en una asamblea de elección popular, la completa autodeterminación sobre el momento y duración de sus reuniones y el derecho ilimitado del parlamento o self-government para sus cuestiones internas; derecho este que está establecido en todas las constituciones democráticas⁸. Demostrándose las necesidades históricas de una real tridivisión de poderes para el logro de un eficaz control político.

⁷ NARANJO MESA, Op cit., Pág. 233.

⁸ LOEWENSTEN, Karl. Teoría de la Constitución. La independencia funcional del parlamento. Segunda Edición. Editorial Ariel Barcelona 1976. Pág. 255 y 256.

2. CONTROL POLÍTICO COMPARADO

En aras de atender a una visión global de la noción del control político, consideramos necesario adentrarnos en los sistemas políticos más representativos, teniendo en cuenta que las figuras acogidas por Colombia son adopción de diferentes Estados, máxime si existen diversidad de sistemas políticos distintos al colombiano y que de igual manera le son de aplicabilidad y utilidad como herramienta de control.

2.1 ESPAÑA

Antes de profundizar en nuestro tema de estudio en España, es preciso aclarar que en su sistema político (Monarquía Parlamentaria), las relaciones entre el parlamento y el gobierno están basadas en una presunción de confianza de sus actuaciones; esto supone un apoyo parlamentario para procurar la estabilidad gubernamental. En el sistema Español hay que diferenciar el control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política, que son intrínsecamente distintos e independientes entre si. El primero esta relacionado más concretamente con el hecho de conocer las actuaciones del gobierno y darlas a conocer a la opinión pública en sus respectivos debates, y el segundo es una consecuencia del primero al exigirse la remoción de los miembros del gobierno.

Tal presunción de confianza solo se ve afectada en la medida que aparezcan acontecimientos específicos de control parlamentario o de exigencia de responsabilidad.

El sistema Español no solo prevé un control concerniente a la obtención de información, si no que va más allá, ya que supone un verdadero juicio de las actuaciones del gobierno, donde la opinión pública entra a juzgar la idoneidad de sus actos. Este control lo podemos ver reflejado, como por ejemplo, en las citaciones que hace el parlamento a cualquier miembro del gobierno, como también aquellos podrán solicitar comparecer al pleno de éste. Estas citaciones están precedidas de una serie de preguntas formuladas por los parlamentarios interesados que a su vez podrán hacer las observaciones que deseen, es decir, todo esto se convierte en un verdadero debate político. Otra manifestación del control parlamentario del gobierno es la remisión al parlamento, por parte de aquel, de comunicaciones, programas, planes o informes; que son luego debatidos en el. De hecho, uno de los más característicos debates en la práctica parlamentaria española, el denominado “Sobre el Estado de la Nación”, que figura entre los instrumentos de control parlamentario con mayor repercusión pública, se articula a través de este cauce⁹.

Siguiendo con el tema de las preguntas, debemos decir que ésta es una figura de control de tradición británica y que ha servido a enriquecer el debate político. El

⁹ LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TRAMPS, Pablo;. Derecho Constitucional Volumen II. Cuarta Edición. Tirant Lo Blanch Libros. Pág. 139.

reglamento del Congreso Español regula la intervención en los debates para la formulación de estas preguntas y sus consiguientes respuestas, dedicando dos horas semanales para la evacuación de aquellas. Estas preguntas deben tener un objeto específico y sus posteriores intervenciones no pueden salir de éste, así tenemos que hay tres clases de preguntas: la primera supone que el gobierno debe responder por escrito en un plazo de veinte días, si no lo hiciera, esa pregunta se transforma en oral y debe ser evacuada en una Comisión del Parlamento; y por último tenemos las preguntas orales que se formulan y evacuan en el pleno del Parlamento. Estas intervenciones plantean un debate político de actualidad que representa una considerable repercusión pública. A diferencia de las preguntas que versan, como ya se dijo, sobre puntos específicos, las interpelaciones están más relacionadas con los propósitos de política general propia del ejecutivo. Estas intervenciones tienen un mayor tiempo de evacuación en el parlamento y no se limitan a respuestas específicas pues tienen un alcance más general.

Por otro lado, tenemos que el control parlamentario en España también se realiza a través de las Comisiones de Investigación. Esta figura es común en varios sistemas, y siempre su punto de mayor relevancia ha sido su manera de conformación. En España la decisión de constituir la está en manos del pleno de la Cámara por mayoría, a diferencia de otros países donde la decisión esta en manos de una minoría. La duración de estas comisiones es corta, y el dictamen que tome después de la solicitud de pruebas y de tomar testimonio de cualquier

ciudadano o miembro del gobierno, tendrá repercusiones solo en el ámbito político.

Anteriormente habíamos señalado que posteriormente al control parlamentario, seguía la correspondiente responsabilidad política del gobierno, y esto no es otra cosa que el hecho de que el parlamento retire la confianza en el ejecutivo y lo sustituya por otro. La Constitución Española en este punto es taxativa en señalar los casos donde se presenta esta situación, que es independiente a la responsabilidad civil, penal o administrativa que pueden ser sujeto los miembros del ejecutivo. En términos generales, la responsabilidad política ataca directamente las consecuencias políticas derivadas de los actos de los miembros del gobierno, sin desmeritar la legalidad de aquellos. Sin embargo esa responsabilidad es solidaria, en la medida de que no se puede exigir individualmente, sino a todo el conjunto político, es decir, desde el Presidente del Gobierno, sus Ministros y así sucesivamente. La confianza la concede el parlamento al ejecutivo en conjunto, por ello es solidaria la responsabilidad. La retirada de la confianza solo la puede hacer el Congreso de los Diputados, a diferencia del control político que está en cabeza de ambas cámaras, tal exigencia de responsabilidad solo se manifiesta a través de dos mecanismos: la moción de censura y la cuestión de confianza.

La moción de censura en España es la forma en que el Congreso puede por iniciativa propia solicitar la retirada de su confianza al Presidente del Gobierno, esto acompañado del otorgamiento de la confianza a otra persona que entraría a

ser Presidente del Ejecutivo, esto para evitar vacíos de poder. La Constitución española señala ciertos requisitos: en primer lugar, que la moción sea suscrita por al menos una décima parte de los diputados; estos a su vez deben proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno; y por último, los diputados que propusieron la moción, en el caso de ser negada, no podrán volver a interponer una moción en el mismo periodo de sesiones.

Y por último, tenemos que la cuestión de confianza es el mecanismo que tiene el mismo gobierno para solicitar al parlamento la reiteración o renovación de confianza. Siendo de iniciativa del ejecutivo, dicha solicitud debe estar precedida por una deliberación del consejo de ministros y una posterior decisión final por parte del Presidente del Gobierno. Cabe aclarar que el cuestionamiento que debe hacer el parlamento al ejecutivo, debe ser de forma general y no basándose en una política de gobierno específica. Si es revalidada la confianza, el actual gobierno tendrá más fuerza y compromiso en su gestión de gobierno, pero si es negada, actuará hasta que el parlamento elija un nuevo Presidente de Gobierno.

2.2 FRANCIA

La estructura del régimen semipresidencial en Francia sobrevino como consecuencia de una serie de desequilibrios institucionales derivados del orden político delineado en 1946, el cual fue conocido como la IV República, de corte parlamentario clásico igual que la Tercera. La IV República se caracterizó por la inestabilidad política, sumada a los agudos conflictos sociales y económicos de la Francia de posguerra. Entre los problemas más graves que afrontó Francia fue la

guerra civil de Argelia (antigua colonia francesa) la cual luchaba por su independencia. Estos acontecimientos motivaron el regreso del general De Gaulle el 1 de Junio de 1958; con su llegada propuso la aprobación de una Constitución en dónde los poderes del ejecutivo fueran reforzados. El general De Gaulle presentó al pueblo francés su proyecto de Constitución, el cual fue aprobado en referéndum, por una gran mayoría en Octubre de 1958. Esta Constitución instauró la V República, la cual trae unas características especiales para el sistema de gobierno, debilitando otra parte, el sistema parlamentario, el cual se verá a continuación.

En este orden de ideas, empezaremos por el poder Ejecutivo, para así determinar como se dio ese debilitamiento al sistema parlamentario.

El poder ejecutivo es dualista: está constituido por un jefe de Estado, el Presidente de la República, y un jefe de gobierno, el primer ministro. Desde 1962, el Presidente es elegido por un sufragio universal, característica esencial del sistema presidencial, hecho que coloca al jefe de Estado en un mismo pie de igualdad al parlamento. El período presidencial es de 5 años. El Presidente de la República preside el consejo de ministros y participa activamente en la toma de decisiones del Gobierno¹⁰.

El gabinete ministerial es conformado por el primer ministro, pero sometido a la consideración y nombramiento formal por parte del presidente, conservando el

¹⁰ NARANJO MESA, Op cit., Pág. 508.

primer ministro el carácter de jefe de gobierno, siendo políticamente responsable ante el parlamento.

Ahora, es menester entender un poco el problema de un poder ejecutivo dual en Francia, debido a la importancia tradicional que representaba el sistema parlamentario en ese país, entendiendo esto como una reacción a las tendencias políticas traídas en la Constitución de 1958, la cual tiende a producir un debilitamiento en las facultades del poder legislativo en beneficio del ejecutivo, tendencia ésta que se acentúa, aún más, con la reforma de 1962, ésta establece la elección del presidente a través del sufragio universal directo, mediante escrutinio mayoritario a dos vueltas y por un periodo de cinco (5) años. Este debilitamiento se concreta en una limitación de las materias que pueden ser objeto del proceso legislativo y la introducción de una serie de mecanismos que vigorizan las prerrogativas presidenciales, ejemplo de ello, es la utilización del referéndum para aprobar popularmente ciertas leyes y el aumento de la capacidad del ejecutivo para dictar “ordenanzas”, que son decretos con fuerza de ley¹¹. Se ve claramente el recorte en las facultades del sistema parlamentario

Además de lo ya establecido, hay que entender antes como es esa distribución de funciones del poder ejecutivo en un sistema ejecutivo dual, y para ello, se aclarara un poco cada figura.

¹¹ QUIÑONES, Julio Rafael. Cinco Constituciones Democráticas. La asimetría del ejecutivo dual en el sistema semipresidencial francés. Bogotá: editorial Legis.1991. Pág. 48.

2.2.1 Facultades Presidenciales

Estas funciones son las de un jefe de Estado, las cuales son comunes a las de un jefe de Estado es un sistema parlamentario europeo, entre otras, se encuentra las de representar a la nación, acreditar misiones diplomáticas, promulgar las leyes y nombrar empleados civiles y militares. Pero el presidente también goza de facultades gubernamentales: presidir el consejo de ministros y tiene la potestad, ya antes señalada, de someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la autorización de la ratificación de un tratado que afecte el funcionamiento institucional. Entre otras facultades, el Presidente interviene en las decisiones que se toman en consejo de ministros. Estas decisiones incluyen la aprobación de los decretos deliberatorios, la iniciativa legislativa, el acuerdo para someter la responsabilidad del gobierno a la Asamblea Nacional, la solicitud al Parlamento para dictar ordenanzas en materias que son de dominio legislativo (lo establece el artículo 38 de la Constitución Francesa)¹².

2.2.2 Primer Ministro

Estas funciones son las de un jefe de gobierno. Tiene encomendadas funciones políticas, administrativas, y reglamentarias, pues así lo señala el artículo 21 de la Constitución de Francia.

El Primer Ministro posee una serie de prerrogativas frente al Parlamento, como el control de la agenda de la Asamblea, la posibilidad de influir en la elaboración de los textos que van a ser debatidos y el hecho de compartir la iniciativa legislativa,

¹² Ibid., Pág. 50.

ésta última facultad cobra gran importancia ya que el Parlamento sólo puede legislar respecto de un número determinado de materias que están expresamente señaladas en la Constitución¹³.

Después de estudiar esta rama del poder público, es importante entrar a estudiar el poder legislativo; para entender en que medida se vio afectada por las atribuciones políticas establecidas en la Constitución de 1958.

El parlamento francés es bicameral: lo componen la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional serán por sufragio directo. El Senado será elegido por sufragio indirecto. Esto lo establece el artículo 24 de la Constitución francesa. Los poderes de la Asamblea Nacional son principalmente de dos tipos: la votación de la ley y la fiscalización de la actuación del gobierno.

Por compatibilidad con el tema de nuestro trabajo, entraremos a profundizar acerca del segundo poder de la Asamblea Nacional. Esta misión que le ha sido encomendada a la Asamblea está compuesta por dos grandes categorías de preguntas: las formuladas en sesión pública y por escrito.

En cuanto a las preguntas formuladas en sesión pública hay de dos tipos: las preguntas orales y las preguntas al gobierno, las primeras de ellas dan lugar a una respuesta del Ministro del departamento correspondiente, seguida casi siempre de una intervención del diputado que ha planteado la pregunta y de una réplica del ministro; en las preguntas al gobierno toman la palabra los oradores de cada

¹³ *Ibid.*, Pág. 51.

grupo, en el orden que previamente éste último ha fijado, hasta agotar el tiempo concedido. El tiempo incluye tanto las preguntas de los diputados como las respuestas de los miembros del gobierno. Se fija un orden de alternancia, de modo que los oradores de cada grupo ocupen sucesivamente, semana tras semana, un puesto diferente en el desarrollo de la sesión.

Las preguntas por escrito que los diputados plantean a los ministros, tienen por objeto obtener las respuestas de los departamentos ministeriales sobre determinados asuntos, o bien obligar al Gobierno a precisar tal o cual punto de su política. Las preguntas por escrito y las respuestas de los ministros aparecen publicadas en el "Journal Officiel", edición de las preguntas de la Asamblea Nacional.

En cuanto a las comunicaciones, con el fin de informar a la Asamblea sobre determinados aspectos de su política, el Gobierno puede solicitar la posibilidad de una comparecencia para hacer una declaración, con o sin debate. La discusión de las declaraciones con debate es organizada por la Conferencia de Presidentes, a la cual corresponde fijar el tiempo total atribuido a los grupos.

El Gobierno tiene la palabra al comienzo de la sesión con el fin de presentar su comunicación, así como al final para responder a los oradores. Cuando la declaración del Gobierno se hace sin debate, el Presidente puede autorizar a un único orador para responder al Gobierno. Las declaraciones del Gobierno no pueden dar lugar a una votación.

Las Comisiones además de su participación en el proceso legislativo, intervienen también en el control de la acción del poder ejecutivo. Con éste objetivo a petición de su Presidente, las Comisiones recurren con frecuencia, mediante órdenes del día no legislativos, a audiencias de los miembros del Gobierno y con la autorización de su ministro.

La Asamblea Nacional puede también constituir comisiones de investigación sobre hechos muy determinados o sobre la gestión de los servicios públicos o de las empresas nacionales.

La fiscalización de la actuación gubernamental se ejerce también por medio de misiones de información temporales, que pueden ser comunes a varias comisiones y que con frecuencia dan lugar a la publicación de informes.

Sobre las Investigaciones, las comisiones permanentes realizan cada año, misiones de información, como ejemplo de ello, los miembros de la comisión de finanzas tienen la posibilidad de hacer pesquisas en los ministerios para comprobar si el presupuesto del Estado es ejecutado conforme al voto del Parlamento¹⁴. Con todo esto se observa como el Senado controla la acción del gobierno, al igual que la Asamblea Nacional, con poderes, podría decirse idénticos en cuanto a la materia de control de gobierno se refiere.

En cuanto al Senado, sus funciones se han visto restringidas con la entrada en vigencia de la Constitución de 1958. Sin embargo posee también iniciativa en la formación de las leyes, aunque en caso de desacuerdo con la Asamblea Nacional,

¹⁴ www.assemblee-nationale.fr

esta última es quien impone la decisión sobre la materia. Con excepción del voto de una moción de censura, los senadores tienen poderes idénticos a los de sus colegas diputados en materia de control del Gobierno, una de las funciones esenciales del Parlamento.

Los senadores dirigen al igual que la Asamblea Nacional, preguntas escritas a los ministros, cuyas respuestas son publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Cada semana tiene lugar una sesión pública reservada a preguntas orales sin debates pero desde 1991, el Senado ha puesto en práctica un procedimiento para las preguntas orales con debate, acerca de un tema europeo, que permite un intenso diálogo entre los senadores y el ministro encargado de las cuestiones europeas¹⁵.

En cuanto a las declaraciones del Gobierno, el primer ministro puede pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general, el cual es un procedimiento solemne que se ha venido utilizando desde 1975.

La Constitución Francesa establece y estructura un régimen de democracia representativa que parte del reconocimiento de los derechos del hombre con explícitas referencias a la Declaración de 1789 y al preámbulo de la Constitución de 1946. Esta representación es ejercida por el Parlamento el cual ejerce el control político del Gobierno contando con el instrumento de la moción de censura.

¹⁵ www.senat.fr

Este instrumento de control ejercido por la Asamblea Nacional termina siendo un mecanismo que tiene muy pocas posibilidades de éxito en virtud de la disciplina y las mayorías partidistas al interior del Parlamento, como ejemplo de esto en Francia entre 1959 y 1981 la oposición interpuso la moción de censura en veinticinco ocasiones y sólo en una oportunidad, el 4 de octubre de 1962 logró alcanzar sus propósitos¹⁶.

Los diputados pueden en cualquier momento exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la presentación de una moción de censura. El Artículo 49 de la Constitución de Francia de 1958 (reforma constitucional del 8 de julio de 1999) establece: *“(...) la Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar 48 horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en los dispuesto en el apartado siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo período ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo período extraordinario de sesiones”*¹⁷.

Así mismo el artículo 50 establece: *“Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruebe el programa o una declaración de*

¹⁶ QUIÑONES, Op cit., Pág. 49.

¹⁷ www.assemblee-nationale.fr

política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República".¹⁸ En estos artículos se establece la moción de censura como un medio para enriquecer la fiscalización que ejerce el parlamento frente al gobierno en cuanto a sus acciones políticas.

A pesar de estas facultades que tienen tanto la Asamblea Nacional como el Senado, se ve el reforzamiento del gobierno frente a estas instituciones del orden legislativo, por cuanto la Constitución Francesa de 1958 así lo ha establecido, debilitando un sistema parlamentario que tradicionalmente gozaba de mayores facultades, pero que según algunos autores, la entrada en vigencia de esta Constitución equilibró esas dos ramas del poder público.

2.3 INGLATERRA

En aras de acercarnos a una visión mas global del control político, es necesario referirnos al sistema inglés, que de una u otra forma, ha influido de manera preponderante y determinante en el tema del derecho público y la organización política a lo largo de la historia; siendo detentador de mecanismos que establecieron un control eficaz entre las ramas del poder público y que han sido adoptadas por diferentes naciones en el mundo incluyendo la colombiana.

Dentro de los aportes más importantes del sistema inglés es el concerniente a *“la cristalización de la teoría de la representación, a través de la puesta en marcha de una institución esencial para el régimen democrático; El Parlamento. Aunque*

¹⁸ www.assemblee-nationale.fr

formas de representación se habían instituido en antiguas civilizaciones – en Grecia y Roma, principalmente fue el parlamento inglés, cuya conformación se remota al siglo XIII, el que sirvió de modelo a los demás cuerpos legislativos establecidos posteriormente en el mundo”¹⁹.

Es de suma importancia para efectos del tema objeto de investigación, realizar la siguiente precisión; si bien es cierto que el parlamento tiene un origen o connotación de tipo económico en razón a que los burgueses protestaron contra impuestos sin una efectiva representación y establecidos arbitrariamente por el monarca, también se debe decir que ésta, es de las piedras angulares en Inglaterra del control político, en razón a que los temas deberían ser parleados entre monarca y parlamento, para tomar decisiones previa pugna de las ramas del poder defendiendo intereses de la sociedad y evitando que se cometieran abusos y excesos por el gobernante.

Al referirnos al sistema de gobierno inglés, debe partirse de la presunción que al ser de tipo parlamentario, existe una tridivisión de poderes, y en el caso de Inglaterra, una monarquía limitada. Tiene como características el sistema inglés un ejecutivo dualista que caracteriza al sistema como tal en razón a que existe un jefe de Estado, que en el caso inglés esta en cabeza de una reina, quien representa la unidad nacional, encarna y representa la nación y ocupa la jerarquía mas alta del Estado. Entre sus funciones por regla general figuran: la de promulgar las leyes aprobadas por el parlamento, sancionar los decretos,

¹⁹ NARANJO MESA, Op cit., Pág.46.

refrendar los tratados internacionales, aprobar la conformación del gabinete ministerial y eventualmente pronunciar la labor del parlamento²⁰. Y un jefe de gobierno conocido como primer ministro quien es elegido por tradición por el partido que en la cámara popular tiene mayoría, preside un gabinete ministerial conformado por el primer ministro y quien tiene como funciones labores de tipo ejecutivas, administrativas; y frente al parlamento la de llevar la voz oficial del gobierno, presentar ante él proyectos directamente o a través de sus ministros y proponer cuando las circunstancias lo ameriten, la disolución del parlamento²¹.

Una vez establecido el esquema del sistema de gobierno parlamentario, el cual rige la nación inglesa, es procedente establecer las herramientas de control político existentes entre las ramas del poder público; tales como la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento, el derecho de disolución del parlamento, las preguntas e interpelaciones también conocidas como Time Question británico.

Formas de control que serán desarrolladas a continuación:

La responsabilidad política que tiene el gobierno frente al parlamento no es otra cosa que aquella facultad atribuida a éste en virtud del control político por medio de la cual puede exigirse tanto al gabinete o cuerpo colegiados, que preside el primer ministro o a este en su persona para que dimita del cargo; en el caso que se produzca la dimisión por parte del jefe de gobierno, deberá también retirarse su gabinete y en el evento que provenga sobre uno de los miembros del gabinete se dimitirá este de su cargo sin afectar a resto de los integrantes.

²⁰ Ibid., Pág.299.

²¹ Ibid., Pág.300.

Los mecanismos establecidos como instrumentos de acción de la responsabilidad derivada del gobierno frente al legislativo son: la moción de censura, figura adoptada por la legislación colombiana y el voto de censura producido por la negación del voto de confianza que es aquel que solicita el jefe de gobierno al parlamento para garantizar la estabilidad de su gobierno y la continuidad de las políticas trazadas frente al parlamento.

El impeachment tiene origen en el sistema inglés y es conocido por nuestro ordenamiento jurídico como la función judicial del Congreso frente a altos funcionarios de la rama ejecutiva, teniendo en cuenta que el sistema inglés tiene como característica un ejecutivo dual, es procedente indicar, tal como lo establece Karl Loewenstein en su libro teoría de la Constitución “the King can do no wrong”²²; es decir que el monarca no puede cometer errores, concluyéndose que solo procedería el impeachment contra el jefe de gobierno o sus ministros dentro del sector ejecutivo iniciándose el procedimiento en la cámara baja quien realiza la labor acusatoria ante una cámara alta quien decide si se remueve o no al funcionario del cargo.

El derecho de disolución del parlamento está establecido como una equiparación en lo que a las cargas del control político se refiere, en razón a que al tener el derecho de disolución del legislativo frente al ejecutivo, en igual forma tiene el ejecutivo derecho de disolución frente al legislativo, siendo ésta una de las características principales del sistema parlamentario; dicha disolución procede

²² LOEWENSTEN, Op cit., Pág. 255 y 256.

frente a las cámara de origen popular en razón a que frente a esta el gobierno es responsable políticamente, resolviendo el conflicto en última instancia por parte del pueblo o constituyente originario mediante sufragio universal. En Inglaterra tal como lo plantea Vladimiro Naranjo en su libro Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, el parlamento se renueva cada cinco años cuando sobre éste no se han presentado modificaciones.²³

El sistema inglés es uno de los más antiguos y eficaces en lo que al control político se refiere por cuanto que existe un real contrapeso entre las ramas del poder público, máxime si se da un auto control entre parlamento y ejecutivo, estableciendo la posibilidad de disolverse en ambas direcciones garantizándose un equilibrio entre los poderes; sistema que ha sido tomado como ejemplo y adopción en otros países y que permiten tomar decisiones mas acertadas evitando arbitrariedades que de una u otra forma afectan a la sociedad y a el bien común.

²³ NARANJO MESA, Op cit., Pág. 301.

3. CONTROL POLÍTICO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Una vez investigado los orígenes históricos del control político de acuerdo a su evolución histórica y a la aplicabilidad que de éste han realizado diferentes sistemas políticos como el parlamentarismo inglés, el semiparlamentarismo francés o la monarquía parlamentaria española; es necesario introducirnos en la Constitución Colombiana de 1886 y sus reformas constitucionales, en razón a que éstas han sido tomadas como base por parte de la Constitución Política de 1991.

A la función propiamente legislativa, agrega el Congreso la de ser un cuerpo colegiado, una asamblea deliberante, con un ámbito y un procedimiento para integrar y coordinar intereses contradictorios en forma transaccional que deja a salvo la unidad de representación nacional y el necesario acatamiento a los intereses particulares restringidos, términos de la oposición que allí logra la solución.

“En su seno se expone públicamente la política del gobierno, el programa que atiende al interés general, y en él tienen asiento los representantes de intereses particulares a los cuales esa política puede afectar adversamente. De la

*deliberación surge el equilibrio que coordina esos dos intereses, acomodando el particular al público dentro de la noción de equidad*²⁴.

Para Jacobo Pérez Escobar, la función de vigilancia y control del legislativo frente a ejecutivo bajo el marco de la Constitución de 1886, consistía en la realización de una serie de actos que tenían por objeto impedir que tanto los gobernantes como administradores de la cosa pública se desvíen en el ejercicio de sus funciones y que cuando desborden el límite de sus atribuciones se les impongan las sanciones establecidas por la Constitución y las leyes²⁵.

3.1 TIPOS DE CONTROL

Bajo esta Constitución podemos esbozar las siguientes formas de control político:

3.1.1 Solicitud de informes

Solicitar informes al gobierno o a determinados funcionarios del ejecutivo, ya sea de forma verbal o escrita en los cuales se pueda dar conocimiento de las actuaciones de la administración siempre y cuando no sean de carácter reservado.

3.1.2 Examen de los informes

Examinar los informes que presente el Presidente de la República, Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos sobre sus actuaciones, en procura del

²⁴ SÁCHICA, Luis Carlos Constitucionalismo Colombiano. Historia, Teoría y Legalidad del sistema. Bogotá: Editorial Edición patrocinada por la Universidad Gran Colombia. 1962. Pág. 436.

²⁵ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Función de Vigilancia y Control. Bogotá: Editorial Horizontes.1982. Pág. 401 y 402.

cumplimiento de los planes y programas fijados para el desarrollo económico, político, social y de infraestructura. Esta presentación de informes se debe hacer cada año.

3.1.3 Citación a los Ministros

Citar a los Ministros a las plenarias de las Cámaras y a los Viceministros, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de entidades descentralizadas a las comisiones permanentes. En esta audiencia de citación los miembros del gobierno debían rendir un informe verbal sobre las inquietudes que el legislativo tuviese respecto a sus actuaciones. Las citaciones a los Ministros como forma de control político son maneras de ejercer vigilancia sobre la Administración, haciendo la crítica de la gestión oficial, siendo los Ministros el vehículo entre el gobierno y el Congreso, y una forma de tratar de recuperar la influencia legislativa sobre el gobierno muy restringida desde la reforma constitucional de 1945²⁶.

Uno de los propósitos de la reforma constitucional de 1968 adelantada durante la administración de Lleras Restrepo, en cuanto al órgano legislativo, fue la de aumentar el control político del Congreso sobre el Gobierno mediante la creación de la comisión especial de planes y programas encargada de recibir permanentemente la labor administrativa del ejecutivo, el cumplimiento de los programas de desarrollo económico y social, y de obras públicas, y la evolución del gasto público, como eficaz mecanismo para el ejercicio de la tradicional y democrática función de vigilancia gubernamental y para dotar a la representación

²⁶ SÁCHICA, Op cit., Pág. 350.

popular de instrumentos que le permiten tener mayor injerencia en el manejo de los asuntos y dineros públicos²⁷.

“Bajo esta misma reforma, el cambio introducido en la parte final del ARTÍCULO 103 sobre cuestionario escrito y anticipado a los ministros en sus citaciones a las cámaras y a la prohibición de que los debates se extiendan los puntos no contenidos en dichos cuestionarios esta orientado a revestir de la mayor seriedad y previsión esta oportunidad de confrontación de los criterios gubernamentales y de los parlamentarios sobre asuntos del manejo político y administrativo del Estado, y a hacer mas real el control que debe hacer el Congreso; a fin de evitar la larga y penosa experiencia de citaciones a Ministros para debates que no se realizan pero para los cuales deben estar presentes todos los días en los cuales pueden llevarse a cabo, el artículo 103 ordena, como ya quedo dicho antes, que ellos se verifiquen en la sesión para la cual fueron citados los miembros del ejecutivo”²⁸.

3.1.4 Función judicial

“El deber del Congreso de vigilar la actividad de la administración, así como la función de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, data de los inicios del proceso constitucional colombiano. En efecto, Constituciones como la del Estado de Tunja de 1811 (artículo 35) y las del Estado de Antioquia de 1812 (artículo 35)

²⁷ YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Reforma Constitucional de 1968. Bogotá: Editorial Legis. 2001. Pág. 22.

²⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá: Editorial Temis. 1970. Pág. 190.

y de 1815 (Título tercero, artículo 19), ya consagraban el deber de la rama ejecutiva, de presentar ante el Congreso un Estado de cuentas de los gastos e inversiones realizados en el año anterior; en otras palabras, se establecía un control político del órgano legislativo, el cual se manifestaba mediante la revisión y aprobación del presupuesto nacional. Por su parte, la facultad del parlamento de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, era reconocida por Constituciones como la de Cundinamarca de 1811 (artículos 46-49), la de Antioquia de 1812 (Título tercero, sección 3º, artículo 10º), la de la República de Colombia de 1830 (artículo 51) y la de la Nueva Granada de 1853 (artículo 21) entre otras”²⁹.

El procedimiento establecido estaba dirigido a juzgar ante el Senado de la República cuando hubiere justa causa, al Presidente de la República y al Vicepresidente, a los Ministros de Despacho, a los Consejeros de Estado, al Procurador General de la Nación y a los Magistrados de la Corte Suprema.

3.1.5 Control en Estados de excepción

“El Congreso podrá reunirse dentro los 10 días siguientes a la terminación al Estado de excepción para examinar el informe motivado que debe presentarle el gobierno sobre las causas que lo movieron a alterar el orden institucional normal del Estado y sobre las medidas que en tal virtud se adoptaron. A través de este mecanismo que opera como control interorgánico a posteriori, el Congreso califica la conducta del ejecutivo y puede llegar a la deducción de responsabilidad, a parte

²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-198 de 1994 (21 de Abril). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1994.

de que puede ejercer las facultades legislativas que le competen sin limitaciones referentes a la iniciativa, las cuales de existir ratione materia para actos dictados en ejercicio del sistema de competencia propio de la normalidad, desaparecen en relación con la modificación, adición o subrogación de los preceptos adoptados merced a la competencia excepcional introducida por el Estado de emergencia.

Esta reunión especial del Congreso dura 30 días, pero puede prorrogarse por acuerdo de las dos cámaras para configurarse, el cual basta la aprobación de sendas resoluciones, es decir, que no se precisa el trámite que corresponde a los proyectos de ley. Es esta la última oportunidad en que el Congreso puede a muto propio dilatar su reunión mas allá de los términos fijados en la Constitución o en el acto de convocatoria, tal como se estableció en la reforma constitucional del 1968³⁰.

³⁰ YEPES ARCILA, Hernando. La Reforma Constitucional de 1968 y el Régimen Político Colombiano. Manizales. Editorial Imprenta Nacional de Caldas. 1973. Pág. 240.

4. CONTROL POLÍTICO DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Una vez expuesta la evolución histórica del control político, el tratamiento que tuvo este en la Constitución colombiana de 1886, la aplicabilidad y funcionamiento del control en los diferentes países que por sus características institucionales y orígenes históricos, son afines al ordenamiento jurídico colombiano, se enfoca esta investigación a profundizar en el estudio del control político desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, que propendió por la ejecución de un control político más eficaz entre las ramas del poder público y que en la sesión del 19 de Marzo de 1991 de la asamblea constituyente, en sus principales apartes estableció: *“El gobierno ha propuesto otras medidas de control político, concurrentes con las aquí debatidas. Brevemente, me permitiré recordar esas iniciativas con el propósito de que quizás no sean olvidadas en la discusión en el momento oportuno. En primer lugar, el gobierno propone que ante la presentación de determinados informes, una variada gama de informes, que corresponde como obligación precisa aun cierto número de funcionarios, el Congreso tenga el deber de pronunciarse sobre ellos. Lo que hoy ocurre, señores delegatarios, es que los informes que presenta el gobierno al Congreso de la República son un poco material de biblioteca, inerte, que finalmente no conduce a nada, que se acumulan año a año en las bibliotecas de los congresistas, sin efecto práctico de ninguna clase.*

*No solo falta allí a nuestro juicio, el question time británico, sino también otro tipo de medidas sobre las cuales no hay pronunciamiento en el informe*³¹; así pues la cosas, procederemos a establecer los diferentes mecanismos de control político establecidos por la Constitución colombiana con miras a establecer una equiparación entre las ramas del poder público en lo que a decisiones se refiere y que afectan de manera directa al constituyente originario.

La Constitución Política de 1991, desarrolló la noción del control político establecida en los artículos 40 y 114 que a continuación se enuncian:

“ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...).

*ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (...)*³².

³¹ DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. La constituyente: un instrumento para la reconciliación. Sección de publicaciones y audiovisuales ministerio de gobierno. Primera edición. Bogotá. 1992.

³² PEÑA PEÑA, Rogelio Enrique. Constitución Política de Colombia. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Ecoe. 2003. Pág. 122.

4.1 TIPOS DE CONTROL

4.1.1 Citación a los Ministros

4.1.1.1 Fuente Constitucional

Esta forma de control se encuentra consagrada en el artículo 135 numeral 8 de la Constitución Nacional, el cual reza:

“ARTÍCULO 135. Son facultades de cada cámara: (...)

8. Citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura.

Los ministros deberán ser idóneos en la sesión para la cual fueron citados sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión”³³.

³³ *Ibíd.*, Pág. 129.

4.1.1.2 Fuente Legal

Su tratamiento legal se encuentra establecido en los artículos 249 a 252 de la Ley 5 de 1992:

“ARTÍCULO 249. Citación a Ministros para responder a cuestionarios escritos. Cada Cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, para lo cual se seguirá el siguiente procedimiento:

- a) El citante o citantes, solicitarán a la Cámara o a la Comisión respectiva escuchar al Ministro y sustentarán su petición;*
- b) Expondrán y explicarán el cuestionario que por escrito someterán a la consideración del Ministro;*
- c) Si la Comisión o la Cámara respectiva aprueba la petición y el cuestionario, se hará la citación por el Presidente de la misma con una anticipación no mayor a diez (10) días calendario, acompañada del cuestionario escrito;*
- d) En la citación se indicará la fecha y hora de la sesión, se incluirá igualmente el cuestionario y se advertirá la necesidad de darle respuesta escrita dentro de los cinco (5) días calendario siguientes.*

El Ministro deberá radicar en la Secretaría General respectiva la respuesta al cuestionario, dentro del quinto (5o.) día calendario siguiente al recibo de la citación a efectos de permitir al Congresista o Congresistas interesados conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de la citación y lograr sobre ella la mayor ilustración.

PARÁGRAFO PRIMERO. Tanto en Comisión como en plenarias de las Cámaras, los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados y el debate encabezará el Orden del Día de la sesión sin perjuicio de continuar en la siguiente. El debate no podrá extenderse a asuntos distintos a contemplados estrictamente en el cuestionario.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El mismo procedimiento se seguirá cuando se trate de citación de funcionarios públicos, de los gerentes o directores de empresas privadas, de los miembros de sus juntas directivas que por concesión presten servicios públicos.

ARTÍCULO 250. Excusa en una citación. Citado un Ministro sólo dejará de concurrir si mediare excusa aceptada previamente por la respectiva Cámara. De actuarse de otra manera, podrá proponerse moción de censura.

ARTÍCULO 251. Orden en la sesión de citación. Los Ministros serán oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara.

El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario, y encabezará el Orden del Día de la sesión. Este sólo podrá modificarse una vez concluido el debate.

ARTÍCULO 252. Conclusión del debate. El debate concluirá con una proposición aprobada por la plenaria declarando satisfactorias las explicaciones. En caso

contrario, se formulará nuevo cuestionario y se señalará nueva fecha. Si en este segundo evento de igual manera no satisfacen las explicaciones, podrá estudiarse la moción de censura y su procedencia, en los términos de la Constitución y el presente Reglamento.

PARÁGRAFO. Este procedimiento no obsta para que, mediante proposición aprobada, una Comisión accidental adelante las gestiones que conduzcan a una mayor claridad y definición del asunto tratado, presentando en el término señalado las conclusiones a que hubiere lugar para la correspondiente definición de la Corporación”³⁴.

4.1.2 Moción de Censura

“Esta medida es propia de los regimenes parlamentarios, en los cuales se encuentra indefectiblemente vinculada a la facultad parlamentaria de exigir responsabilidad política al gobierno. El instrumento parlamentario de la moción de censura abiertamente desarrollado en los países europeos, tiene como finalidad el cese del gobierno, que debe llevar a la escogencia de un nuevo primer ministro para que integre el gabinete. En el régimen Colombiano, por su carácter presidencialista, la denominada censura no tiene los alcances anteriores y por tanto habrá de entenderse como algo peculiar”³⁵. Todo esto en razón a que el sistema colombiano en lo que a Control Político se refiere es tildado por diferentes

³⁴ www.noti.net

³⁵ CABALLERO SIERRA, Gaspar. ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional. Órganos y mecanismos de control de la actividad estatal. Editorial Temis. Bogota. 1995. Pág. 348 y 349.

autores como sui géneris por cuanto adopta mecanismo de control de diferentes ordenamientos al sistema colombiano.

4.1.2.1 Fuente Constitucional

El artículo 135 numeral 9 de la Constitución Política consagra:

“ARTÍCULO 135. Son facultades de cada Cámara: (...)

9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos³⁶.

4.1.2.2 Fuente Legal

La Ley 5 de 1992, en sus artículos 29 a 32 dispone:

“ARTÍCULO 29. Concepto. Por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en pleno, y por mayoría absoluta, reprocha la actuación de uno o varios Ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo.

³⁶ PEÑA PEÑA, Op cit., Pág. 130.

ARTÍCULO 30. Procedencia. Se dará lugar al respectivo debate en el Congreso pleno y a la solicitud de la moción de censura:

1. Cuando citado un Ministro por una de las Cámaras para responder un cuestionario escrito, de conformidad con el artículo 135 ordinal 8 de la Constitución Política, no concurriere sin excusa o fuere ella rechazada mayoritariamente por la Corporación legislativa, y ésta haya aprobado, por mayoría de los votos de los asistentes, una proposición de moción de censura. La materia del debate, en este caso, lo será el cuestionario que debía responder. 2. Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, y por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ministerial. En este evento los proponentes deberán indicar con precisión los asuntos oficiales en que se fundamenta la iniciativa, para efecto de constituir los fundamentos de la proposición de moción de censura que servirá de base para adelantar el debate.

ARTÍCULO 31. Convocatoria al Congreso pleno. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara y al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura. Los Presidentes de las Cámaras convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno, si éste se hallare reunido en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

ARTÍCULO 32. Debate en el Congreso pleno. Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros.

2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura³⁷.

4.1.3. Función Judicial del Congreso de la República

La función judicial del Senado encuentra su origen en el Institución Británica del Impeachment que consiste en atribuirle el juzgamiento de determinados funcionarios.

³⁷ www.noti.net

“En ejercicio de esta función corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, presidentes de las altas Cortes y altos funcionarios”³⁸.

4.1.3.1 Fuente Constitucional

Los artículos 174 y 175 de la Constitución Política consagran:

“ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”³⁹.

Al respecto: “En éste artículo se omite al Vicepresidente de la República, mientras sea tal, pues cuando haga las veces de Presidente como a éste se le juzgará. Un estudio detenido nos arroja la conclusión de que el Vicepresidente, al tampoco tener la facultad la Corte Suprema de Justicia para juzgarlos, debe someterse a las autoridad de cualquier juez de la República”⁴⁰.

ARTÍCULO 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

³⁸ CABALLERO SIERRA, Op cit., Pág. 350.

³⁹ PEÑA PEÑA, Op cit., Pág. 152, 153.

⁴⁰ Ibid., Pág. 153.

1. *El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.*

2. *Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.*

3. *Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.*

4. *El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes”⁴¹.*

4.1.3.2. Fuente Legal

La Ley 5 de 1992, en sus artículos 327 a 366 consagra:

“ARTÍCULO 327. Composición. Estará conformada por siete (7) miembros, elegidos por el sistema del cuociente electoral. Deberán acreditar la calidad de abogados, con título universitario, o haber pertenecido a la misma Comisión y tener conocimientos preferencialmente en las disciplinas penales.

⁴¹ *Ibíd.*, Pág. 153.

ARTÍCULO 328. Funciones. La Comisión de instrucción cumplirá las siguientes funciones:

1. Presentar un informe motivado con el proyecto de resolución que deba adoptarse cuando la Cámara formule acusación ante el Senado en uso de las atribuciones consagradas en el artículo 178, numeral 3o., de la Constitución Política.

2. Instruir el proceso correspondiente, si fuere el caso.

ARTÍCULO 329. Denuncia contra altos funcionarios. La denuncia o la queja que se formule contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, el miembro del Consejo Superior de la Judicatura, el Magistrado del Consejo de Estado o el Fiscal General de la Nación, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentará por escrito acompañado de las pruebas que tenga el denunciante o de la relación de las pruebas que deban practicarse y que respaldan la denuncia o queja.

ARTÍCULO 330. Presentación personal de la denuncia. La denuncia o queja se presentará personalmente por el denunciante [ante la Comisión de Investigación y Acusación].

Condicionamente Exequible. El aparte encerrado en el paréntesis fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-222 de 1996.

ARTÍCULO 331. Reparto y ratificación de queja. El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los representantes que integran la Comisión. A quien se le reparta se le denominará Representante-Investigador. Este, dentro de los dos (2) días siguientes, citará al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento.

Si no se ratificare y no hubiere mérito para investigar oficiosamente, se archivará el asunto y el representante-investigador informará de ello al Presidente de la Comisión.

Adicionado. El siguiente inciso fue inciso fue adicionado por la Ley 273 de 1996.

El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro los dos (2) siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los Representantes que integran la Comisión, pudiendo designar hasta tres (3) Representantes investigadores para un asunto determinado. En tal caso designara a uno de ellos coordinador. El Representante Investigador o Representantes investigadores, dentro de los dos (2) días siguientes, citarán al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento.

ARTÍCULO 332. Apertura de la investigación. Ratificada bajo juramento la denuncia o queja, el Representante-Investigador proferirá auto de sustanciación, contra el que no procede recurso alguno, ordenando abrir y adelantar la correspondiente investigación, con el fin de esclarecer los hechos, las circunstancias en que ocurrieron y descubrir a sus autores y partícipes.

Adicionado. El siguiente párrafo fue adicionado por la Ley 273 de 1996.

Parágrafo. Cuando la investigación se refiere al Presidente de la República el expediente será público. Las deliberaciones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, así como las Plenarias de la Cámara serán igualmente públicas.

La ordenación y diligencias de practica de pruebas seguirán las normas del Condigo de Procedimiento Penal.

En estas investigaciones no podrán trasladarse testimonios con reserva de identidad. Sin embargo, salvo en lo referente al Presidente de la República, se mantendrá la reserva sobre las piezas procesales de actuaciones en curso que por solicitud del Representante Investigador hubieren sido trasladadas al proceso que se sigue ante la Cámara, cuando al juicio del funcionario competente obligado a remitirlas, su publicidad pueda desviar o entorpecer la actuación o el éxito de otra investigación en curso.

ARTÍCULO 333. Auxiliares en la investigación. El Representante-Investigador, en el ejercicio de su función, podrá solicitar la cooperación de los miembros de la Policía Judicial, del cuerpo técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación y de las demás autoridades que ejerzan funciones de esa índole.

También podrá comisionar a Magistrados de las Salas Panales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los Jueces para la práctica de pruebas, cuando lo estime conveniente, así como a los investigadores de la Fiscalía General de la Nación. En la investigación de delitos comunes tendrá las mismas atribuciones, facultades y deberes que los Agentes de la Fiscalía General de la Nación.

ARTÍCULO 334. Indicio grave. Indagatoria. Cuando en la investigación exista por lo menos un indicio grave de que el denunciado es autor o partícipe del hecho que se investiga, el Representante-Investigador lo citará para que dentro de los dos (2) días siguientes comparezca a rendir indagatoria. Si fuere capturado en flagrancia, se le dejará en libertad y citará en la forma antes dicha. Si no compareciere se le emplazará, designará defensor de oficio y se continuará la actuación.

ARTÍCULO 335. Defensor. El denunciado tendrá derecho de nombrar defensor a partir del auto de apertura de la investigación. Si no lo hiciere, deberá nombrarlo al momento de la indagatoria. Si en este momento no lo hiciere, se le nombrará defensor de oficio.

ARTÍCULO 336. Pruebas. El defensor y el denunciado tienen derecho de presentar pruebas, de solicitar la práctica de pruebas y de controvertir, durante la investigación, las pruebas aportadas en su contra.

ARTÍCULO 337. Principio de libertad del procesado. Durante la investigación rige el principio de libertad del procesado. Por eso no hay lugar a proferir medida de aseguramiento alguna contra él.

ARTÍCULO 338. Recurso de apelación. El auto por el cual se niega al procesado o a su defensor la práctica de alguna prueba durante la investigación, podrá ser apelado para ante la Comisión de Acusación en pleno. En sesión plenaria ésta decidirá sobre el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del expediente. La decisión se adoptará por una mayoría simple.

ARTÍCULO 339. Término para la investigación. El término para la realización de la investigación es de treinta (30) días. Pero, cuando se trate de delitos conexos o sean dos (2) o más los procesados, el término será de sesenta (60) días.

La cesación de procedimiento, en los términos y causales del Código de Procedimiento Penal, procederá en cualquier momento del proceso. El expediente se archivará.

ARTÍCULO 340. Cierre de la investigación. Agotada la investigación o vencido el término legal para realizarla, el Representante-Investigador dictará auto declarándola cerrada. En este mismo auto, contra el que no procede recurso alguno, se ordenará dar traslado por el término de diez (10) días al defensor para que presente sus puntos de vista sobre el mérito de la investigación.

ARTÍCULO 341. Acusación o preclusión de la investigación. Vencido el término del traslado el Representante Investigador, dentro de los diez (10) días siguientes, presentará al Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación el proyecto de resolución de acusación o de preclusión de la investigación.

Los requisitos sustanciales y formales de estas dos formas de calificación, serán los exigidos por el Código de Procedimiento Penal.

ARTÍCULO 342. Decisión sobre resolución calificador. Recibido el proyecto de resolución calificador, la Comisión de Investigación y Acusación se reunirá dentro de los cinco (5) días siguientes y estudiará y decidirá si aprueba o no el proyecto presentado. Si fuere rechazado, designará a un nuevo representante para que elabore la resolución de acuerdo con lo aceptado por la Comisión.

ARTÍCULO 343. Subrogado. Este artículo fue modificado por el artículo 3 de la Ley 273 de 1996 quedando su texto de la siguiente forma:

Consecuencia del Proyecto de Resolución Calificatoria. Al día siguiente de la aprobación del proyecto de Resolución, el Presidente de la Comisión, enviara el asunto al Presidente de la Cámara, a fin de que la Plenaria de ésta Corporación, avoque el conocimiento en forma inmediata. La Cámara se reunirá en pleno dentro los cinco (5) días siguientes para estudiar, modificar y decidir en el término de quince (15) días sobre el proyecto aprobado por la Comisión.

Si la Cámara de Representantes aprueba la Resolución de preclusión de investigación, se archivara el expediente. Si la aprobare, designara una Comisión

de su seno para elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de Resolución de Acusación.

ARTÍCULO 344. Comisión de instrucción. Si la Cámara de Representantes aprobare la resolución de acusación, el Presidente, dentro de los dos (2) días siguientes, enviará el expediente al Presidente de la Comisión de Instrucción del Senado. Este, dentro de los dos (2) días siguientes repartirá el asunto, por sorteo, entre los Senadores integrantes de la Comisión. A quien corresponda en reparto se le denominará Senador Instructor.

ARTÍCULO 345. Proyecto de resolución sobre la acusación. El Senador Instructor estudiará el asunto y presentará un proyecto de resolución admitiendo o rechazando la acusación. En este último caso deberá proponer la cesación de procedimiento. Este proyecto se presentará a la Comisión de Instrucción la cual, dentro de los dos (2) días siguientes, se reunirá para decidir si acepta o no el proyecto presentado por el ponente.

ARTÍCULO 346. Decisión de la Comisión de instrucción. Si la Comisión decidiere aceptar la cesación de procedimiento, archivará el asunto. Si aceptare la acusación, dentro de los dos (2) días siguientes se remitirá el expediente al Presidente del Senado para que dentro de los cinco (5) días posteriores el Senado en pleno estudie y decida sobre esa admisión de la acusación.

ARTÍCULO 347. Iniciación del juicio. Admitida la acusación o revocada por vía de apelación la decisión de la Comisión Instructora, se inicia el juzgamiento.

Inmediatamente el acusado que esté desempeñando funciones públicas quedará suspenso de su empleo.

Si la acusación se refiere a delitos comunes, se citará al acusado y se le pondrá a disposición de la Corte Suprema de Justicia, junto con el expediente.

Si la resolución de acusación fuere por hechos cometidos en el ejercicio de funciones públicas o en relación con las mismas, el Senado señalará fecha para la celebración de audiencia pública.

Esta resolución se comunicará a la Cámara de Representantes y se notificará personalmente al acusador y al acusado, haciendo saber a éste el derecho que tiene de nombrar un defensor. La audiencia se celebrará aunque a ella no concurriere el acusado. Si no fuere posible la notificación personal se hará por Estado.

Será acusador el Representante ponente de la decisión de la Comisión de Investigación y Acusación.

ARTÍCULO 348. Fecha para la audiencia. El día señalado para la celebración de la audiencia pública no podrá ser antes de veinte (20) días ni después de sesenta (60) días, contados a partir de la fecha de señalamiento.

ARTÍCULO 349. Práctica de pruebas en audiencia. Mientras se celebra la audiencia pública, la Comisión del Senado podrá ordenar la práctica de las pruebas que considere conducentes y decretará las que las partes soliciten.

ARTÍCULO 350. Conducencia de la prueba. Cuando la Comisión Instructora niegue alguna de las pruebas que las partes soliciten, podrán éstas concurrir al Senado para que se resuelva si deben o no practicarse.

ARTÍCULO 351. Recusación de Senadores. Hasta el día en que se inicie la audiencia pública podrán la si partes proponer las recusaciones contra los Senadores. Los Senadores no son recusables sino por las causales de impedimento previstas en el Código de Procedimiento Penal.

ARTÍCULO 352. Decisión sobre las recusaciones. Corresponde al Senado decidir sobre las recusaciones propuestas para cuya prueba se concederá, a la parte interesada, el término de seis (6) días. Si la actuación se instruyere por una Comisión, ante ésta se ventilará el incidente.

Concluido el término previsto, la Comisión trasladará el asunto al Senado para que resuelva.

ARTÍCULO 353. La Cámara como Fiscal. En las actuaciones que adelante la Cámara de Representantes contra altos funcionarios del Estado ejercerá funciones de Fiscal.

ARTÍCULO 354. Declaración de testigos. Los testigos rendirán sus declaraciones ante el Senado o su Presidente, si así lo dispusiere la Corporación cuando se haya reservado la instrucción, o ante la Comisión Instructora que se haya designado.

ARTÍCULO 355. Dirección de la actuación. Las órdenes para hacer comparecer a los testigos, o para que se den los documentos o copias que se soliciten, las dará el Senado, cuando se haya reservado la instrucción de la actuación. Cuando la actuación se instruyere por Comisión, ella expedirá dichas órdenes por medio del Secretario del Senado.

ARTÍCULO 356. Aplazamiento de la audiencia. Si las pruebas pudieren practicarse por circunstancia ocurrida, ajena a quien las hubiere solicitado oportunamente, podrá el Senado, a petición de la misma parte, señalar nueva fecha para la celebración de la audiencia pública que no podrá exceder de veinte (20) días.

ARTÍCULO 357. Oportunidad para alegar. Antes de la celebración de la audiencia pública se entregará a las partes copia de la actuación, para que formulen sus alegatos en el término de quince (15) días.

ARTÍCULO 358. Celebración de la audiencia. Llegados el día y la hora para la celebración de la audiencia, el Senado dará inicio a ésta con la lectura de las piezas de la actuación que los Senadores o las partes soliciten.

ARTÍCULO 359. Interrogatorio al acusado. Los Senadores podrán interrogar al acusado sobre las cuestiones relacionadas con la actuación. Acto seguido se concederá la palabra al acusador, al acusado y a su defensor, quienes podrán intervenir hasta dos veces, en el mismo orden, en desarrollo del debate.

ARTÍCULO 360. Sesión privada y cuestionario. Concluidas las intervenciones previstas en el artículo anterior, se retirarán del recinto del Senado el acusador, el acusado y su defensor y se dará comienzo al debate, durante el cual cualquier Senador podrá solicitar la lectura de la actuación y de las piezas que considere convenientes.

Al iniciarse la sesión privada el Presidente del Senado someterá al estudio de los Senadores un cuestionario acerca de la responsabilidad del acusado por el cargo o cargos formulados en la resolución de acusación.

Si la resolución de acusación contiene varios cargos, para cada uno de ellos se formularán cuestionarios separados.

ARTÍCULO 361. Decisión del Senado. Adoptada la decisión del Senado por la mayoría de votos que establece el artículo 175, numeral 4 de la Constitución Política (dos tercios de los votos de los presentes), se continuará la sesión pública para dar a conocer la decisión, y se pasará la actuación a la Comisión que lo instruyó para que redacte el proyecto de sentencia, de conformidad con las respuestas dadas a los cuestionarios, en un término improrrogable de quince (15) días.

ARTÍCULO 362. Proyecto de sentencia. Vencido el plazo señalado en el artículo anterior, la Comisión presentará su ponencia al Senado para que la discuta y vote. Si éste no fuere satisfactorio para el Senado, y no fuere posible modificarlo en la sesión, podrá elegir nueva Comisión para que elabore el proyecto de sentencia en un término que no podrá exceder de quince (15) días.

Presentado el proyecto por la nueva Comisión, el Senado lo someterá a su consideración aprobándolo o improbandolo.

ARTÍCULO 363. Adopción de la sentencia. Adoptada la sentencia, será firmada por el Presidente y Secretario del Senado y agregada a la actuación. Copia de la misma será enviada a la Cámara de Representantes y a la Rama Ejecutiva para los fines legales.

ARTÍCULO 364. Intervención de la Procuraduría. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, podrá intervenir en este proceso para cumplir las funciones señaladas en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución. No tendrá, sin embargo, facultades de sujeto procesal.

ARTÍCULO 365. Ejecución de la sentencia. La ejecución de la sentencia condenatoria o destitución del empleo se hará comunicándola a quien tiene la competencia para nombrar o destituir, a fin de que la cumpla. La condena a la privación temporal o perdida absoluta de los derechos políticos, se ejecutará comunicándola al Registrador Nacional del Estado Civil a fin de que la cumpla.

ARTÍCULO 366. Remisión a otros estatutos. Todo vacío procedimental de la presente ley será suplido por las disposiciones del Código de Procedimiento Penal⁴².

⁴² www.noti.net

Los altos funcionarios del Estado tienen una condición especial en razón de la relevancia y afectación en las decisiones que toman frente a la comunidad, razón por la cual es menester que sean juzgados por órganos de representación popular en orden a sus dignidades y a la exigencia de su cargo. En ese sentido corresponde al parlamento juzgarlos por ser una derivación del poder del constituyente originario, estando legitimado este para el ejercicio de la función judicial frente a los altos funcionarios dentro de criterios de conveniencia política en la actualidad de la Nación regulado íntegramente por la ley estatutaria.

Estos artículos de la ley quinta son de vital importancia en aras a entender el procedimiento que actualmente se aplica en Colombia respecto a la función judicial del Congreso de la República. Era menester del Congreso regular mediante una ley estatutaria esta materia, puesto que de no hacerlo de esta forma se hubiesen presentado inconsistencia en el procedimiento de juzgamiento que por su naturaleza es de vital importancia para el país.

4.1.4 Control político frente a los tratados internacionales suscritos por el Jefe de Estado

El artículo 189 numeral segundo de la Constitución Política establece como funciones del Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado la de la dirección de las relaciones exteriores entre ellas la aprobación de tratados públicos, corresponde entonces al Congreso una evaluación de orden político frente al acierto o desacierto del jefe de Estado en la aprobación de estos bajo

criterios de respeto a la igualdad y reciprocidad en la que se deben basar las relaciones internacionales.

4.1.4.1 Fuente Constitucional

El artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política establece:

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

16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

4.1.5 Control político en los Estados de excepción

En Estado de guerra, de conmoción interior o de emergencia económica y social, el Congreso ejerce una supervisión directa sobre el gobierno. Extrema su control, exigiendo información fresca y continuada sobre la situación y las medidas que adopta el ejecutivo y puede llegar, en el primero y en el último de los citados casos, a modificar y derogar las disposiciones dictadas en razón de las circunstancias, lo que desde luego es contrario a la prudencia de quienes deben responder del orden público.

4.1.5.1 Fuente Constitucional

La Constitución Nacional regula este asunto en los artículos 212, 213, 214 y 215, los cuales establecen:

“ARTÍCULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

ARTÍCULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la

convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

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

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa

y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los Estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

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

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

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

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

ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”⁴³.

4.1.5.2 Fuente legal

⁴³ PEÑA PEÑA, Op cit., Pág.179-187.

La Ley 137 de 1994, por la cual se regula los Estados de excepción en Colombia, también establece ciertos parámetros para el ejercicio del control político en éstos Estados de anormalidad.

En primer lugar tenemos lo consagrado en el inciso 2º del artículo 2, el cual establece:

“ARTÍCULO 2. Objeto de la ley. (...)

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”.

De igual manera, el artículo 18 de la Ley 5 de 1992, establece:

“ARTÍCULO 18. Presencia del Presidente de la República. Cuando con ocasión de los Estados de Excepción el Presidente de la República considerare conveniente su presencia en las sesiones del Congreso, podrá concurrir previa comunicación escrita al Presidente de la Cámara respectiva, quien dispondrá lo pertinente para el día y hora señalado.

Si de su intervención surgieren debates, deberán hacerse en otra sesión y no obligará su presencia. En todo caso deberán responder los Ministros que fueren citados para tal efecto”.

En cuanto a la declaración del Estado de guerra exterior, la presente ley establece en el artículo 24, lo siguiente:

“ARTÍCULO 24. Caso de agresión externa. Informe al Congreso. Cuando sea necesario repeler una agresión externa el Presidente, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior, sin autorización previa del Senado.

Si el Congreso no se halla reunido, se reunirá por derecho propio dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Guerra Exterior y el Gobierno rendirá inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaratoria y las medidas que se hubieren adoptado para repeler la agresión”.

De igual manera el artículo 31 consagra otra forma de control del Congreso frente al Gobierno en cuanto a los Estados de excepción se refiere, indicando:

“ARTÍCULO 31. Informes al Congreso. Mientras subsista el Estado de Guerra Exterior el Gobierno deberá rendir periódicamente, informes motivados al Congreso sobre las medidas legislativas adoptadas, su aplicación y la evolución de los acontecimientos. En todo caso tendrá que hacerlo por lo menos cada treinta (30) días”.

En cuanto a los Estados de excepción por guerra exterior, la presente ley establece en su artículo 32:

“ARTÍCULO 32. Control de facultades legislativas por el Congreso. El Congreso podrá reformar o derogar, en cualquier tiempo, los decretos legislativos que dicte

el Gobierno durante el Estado de Guerra Exterior, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra Cámara.

Durante los debates, el Congreso podrá invitar al Presidente y este podrá presentarse o enviar un mensaje para explicar la necesidad de las medidas adoptadas que se pretende derogar o reformar.

En ningún caso, las disposiciones derogadas por el Congreso podrán ser reproducidas posteriormente por el Gobierno, durante la vigencia del Estado para el cual fueron dictadas, salvo que el Congreso expresamente lo faculte para hacerlo”.

Del Estado de conmoción interior, la ley 137 consagra en su artículo 35 lo siguiente:

“ARTÍCULO 35. Prorrogas. De conformidad con el artículo 213 de la Constitución, el Gobierno podrá prorrogar el Estado de Conmoción Interior hasta por dos períodos de noventa días, el segundo de los cuales requerirá concepto previo y favorable del Senado de la República”.

Adicionalmente, en cuanto a la declaración del Estado de conmoción interior, el artículo 40 establece:

“ARTÍCULO 40. Concepto favorable del Senado. Concepto favorable del Senado. Si al cabo de 180 días, persistieren las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Presidente podrá prorrogarlo

nuevamente por 90 días más, siempre que haya obtenido concepto favorable del Senado de la República.

Para tal efecto, el Presidente deberá solicitar al Senado, con una antelación no menor de 15 días al vencimiento de la primera prórroga, que rinda su concepto y el Senado deberá pronunciarse antes del vencimiento de dicho término”.

En la declaración de los Estados de emergencia económica, social y ecológica, se establece en su artículo 46, lo siguiente:

“ARTÍCULO 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (...)

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado”.

La ley 137 de 1994, en su artículo 48, establece en la declaración de los Estados de emergencia económica, social y ecológica lo siguiente:

“ARTÍCULO 48. Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciara sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

En este tipo de Estado de excepción, el artículo 49 consagra:

ARTÍCULO 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

En cuanto a la responsabilidad del Gobierno en los Estados de excepción, se establece en su artículo 52 lo siguiente:

ARTÍCULO 52. Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.

(...) La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encontrare motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantara preferentemente la investigación correspondiente y

procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.

Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad competente. En este evento las Comisiones Legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las cámaras, deberán ser informadas, sin violar la reserva del sumario, del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.

Estas Comisiones velaran, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes”⁴⁴.

La importancia de la regulación de los Estados de Excepción radica en el principio de legalidad en el sentido de establecer reglas de juego clara para la adopción de el Estado de irregularidad, en razón a que antes de la Constitución política de 1991 la regla general era permanecer en Estados de Sitio para expedir medidas propias de cada gobierno por la fragilidad y facilidad para declararlo.

4.1.6 Citación a los particulares

Otra de las formas de control político establecidas en la Constitución Colombia es la referida a la citación de particulares, extendidas tales tanto a personas

⁴⁴ www.noti.net

naturales como jurídicas con el fin de rendir declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento.

La razón de ser de estas citaciones entre otras cosas apunta a que durante la tramitación de proyectos de ley entendida, como la principal función de la corporación pública, es dable el emplazamiento de personas naturales o jurídicas que puedan aportar conocimientos teóricos o experiencias que se relacionen con los trabajos del Congreso.

4.1.6.1 Fuente Constitucional

La Constitución Nacional en su artículo 137 consagra:

“ARTÍCULO 137. Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacatos a las autoridades.

Si en el desarrollo de las investigaciones se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales la intervención de otras autoridades, se le exhortara para lo pertinente”⁴⁵.

4.1.6.2 Fuente Legal

La Ley 5 de 1992 consagra en su artículo 236:

“ARTÍCULO 236. Asistencia de particulares. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política, una Comisión Permanente, mediante proposición, podrá requerir la presencia de cualquier persona natural o del representante de cualquier persona jurídica o de los miembros de su Junta Directiva para que, según el caso y bajo juramento, en forma oral o escrita, declare o informe sobre temas que sean de interés para la Comisión. Salvo las restricciones constitucionales o legales toda pregunta deberá ser absuelta. La renuencia a responder será sancionada en los términos de la legislación vigente como desacato a la autoridad.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las indagaciones de que habla el artículo 137 de la Constitución Nacional, se harán ante la Comisión Constitucional Permanente a la cual corresponda, según la materia de sus competencias. Si se tratare de materias conexas, las indagaciones podrán hacerse por diferentes Comisiones y cualquier colisión de competencia será resuelta por la Mesa Directiva de la respectiva Comisión.

⁴⁵ PEÑA PEÑA, Op cit., Pág. 132.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Cualquier Miembro del Congreso podrá solicitar ante la Comisión competente la indagación parlamentaria.

PARÁGRAFO TERCERO. Las indagaciones que se adelanten sobre un asunto cuya materia no esté asignada por la ley expresamente o a una Comisión se adelantará por la Comisión Primera. Podrán sesionar conjuntamente las Comisiones que adelanten indagaciones sobre asuntos que sean de competencia común”.

4.1.7 Control Presupuestal

Encontramos como anales del control político las pugnas surtidas entre el parlamento inglés y el rey, que dieron origen a continuos enfrentamientos políticos y al surgimiento de documentos como la Carta Magna de 1215, el Bill of Right entre otros, que aún teniendo connotaciones de tipo económico, fueron consecuencias de las pugnas surtidas entre las ramas del poder que dieron origen a la no expedición de nuevos impuestos sin una representación o a la adopción de reglas de juego clara para el cobro de los tributos, que de una u otra forma son de aplicabilidad en la actualidad mediante la presentación del presupuesto del Gobierno frente al Congreso Colombiano.

“Aunque la teoría tradicional presenta el condicionamiento de algunas competencias de algunas competencias gubernamentales a la regulación previa del Congreso como un simple mecanismo de separación y moderación de poderes, no es descaminado pensar en cambio cuando el Congreso tamiza y

modifica la iniciativa legislativa del presidente de la república en cuanto a la adopción del plan de desarrollo económico y social, las inversiones correspondientes y la ejecución presupuestal que permite su realización, se este en frente al más importante de los controles en nuestro sistema constitucional porque de dichas disposiciones depende toda la política del Estado durante varios años. El control así ejercido sobre la dirección que debe darse a la marcha del Estado y al gasto público define el modo de ser de un sistema constitucional, pues en ese momento es cuando se determina la manera de hacer efectivo el Estado social de derecho y la ejecución de programas que apuntan a la promoción de sectores deprimidos.

Se trata con toda evidencia, de un control de innegables implicaciones políticas. Tanto que puede ser identificado, en singular, como la política del Estado, la verdadera política del Estado, por encima de la política de partido⁴⁶.

“De acuerdo con el artículo 346 de la Carta Política, el Gobierno formulara anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, el cual deberá ser estudiado y aprobado por el Congreso dentro de las condiciones que establece el estatuto superior. Por tratarse de un asunto que escapa los propósitos de esta providencia, baste con señalar que esta atribución obedece a uno de los principales instrumentos de control político por parte del Congreso, el cual, junto con la facultad constitucional otorgada a la Cámara de Representantes de examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente

⁴⁶ SÁCHICA, Op cit., Pág. 34 y 335.

el Contralor General de la República (Art. 178-2), le permite evaluar constantemente el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto público e inversión social”⁴⁷.

4.1.7.1 Fuente Constitucional

El artículo 346 de la Constitución Nacional establece:

“ARTÍCULO 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones”⁴⁸.

⁴⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-198 de 1994 (21 de Abril). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1994.

⁴⁸ PEÑA PEÑA, Op cit., Pág. 277.

5. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO DE ACUERDO A LAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA DESDE EL AÑO 1992 HASTA EL AÑO 1998

Una vez desarrolladas las fuentes doctrinales, legales y constitucionales acerca de los orígenes del control político, la noción y la aplicabilidad de éstos en los diferentes sistemas políticos más representativos y afines a nuestro ordenamiento jurídico, como además las clases y el trámite establecidos en Colombia como forma de equiparación y autocontrol entre las ramas del poder público; es pertinente introducirnos en la concepción que de este tiene la jurisprudencia constitucional colombiana por lo cual trataremos el tema para efectos metodológicos en orden temático y estableciendo en que sentencias existen líneas jurisprudenciales y en cuales se da disparidad de criterios para determinar en últimas y de acuerdo a las fuentes investigadas, la realidad nacional y la opinión crítica del grupo, si existe un control político eficaz de acuerdo a las características sociales y políticas del Estado colombiano.

5.1 ALCANCE DEL CONCEPTO DEL CONTROL POLÍTICO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En la sentencia C-198 de 1994 se establece: *“dentro de los regímenes democráticos se ha reconocido la necesidad de establecer un control entre los*

diversos detentadores del poder en un Estado. En efecto, ese control que se realiza en nombre de la opinión pública tiene como presupuesto fundamental el de buscar un equilibrio de poderes, el cual difícilmente se logra debido a las características que rodean los diferentes sistemas de gobierno”⁴⁹.

“Los Controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos detentadores del poder. Como fue indicado anteriormente, la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal constituyen los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que solo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...) En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la Constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación. (...) En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene

⁴⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-198 de 1994 (21 de Abril). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1994.

*que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos*⁵⁰.

El concepto de soberanía ha evolucionado de manera favorable; inicialmente se consideraba que el monarca representaba la soberanía popular, razón por la cual era irresponsable en la toma de decisiones y no estaba sometido a ningún tipo de control político por parte de sus súbditos; el concepto evolucionó de tal manera que tras continuas luchas y revoluciones lograron trasladar la soberanía al pueblo, quien al ser considerado como el constituyente originario elige a sus dirigentes teniendo el derecho de exigir de ellos el cumplimiento de los fines y metas para el bien común y el fortalecimiento del Estado, en una democracia participativa, razón por la cual la sentencia T- 405 de 1996 es acertada al establecer que *“el artículo 40 de la actual Constitución en verdad establece que el ejercicio y control del poder político corresponde a los ciudadanos. Esta facultad es consecuencia de la evolución de la soberanía nacional a la soberanía popular; es expresión de la nueva tarea participativa que tiene dentro de la democracia el pueblo, que ya no limita su papel a elegir o legitimar sino a ser el verdadero soberano del proceso porque se considera que no es el Estado el que construye y permite la sociedad, sino que, por el contrario, las instituciones estatales son construidas y llenadas de contenido por la sociedad. En otras palabras, se supera la democracia formal y el pueblo entra a incidir en el poder operativo del Estado. Para que esta soberanía*

⁵⁰ LOWESTEIN, Op cit., Pág. 252 y 253.

popular no se quede escrita, es necesario que el control político en manos de la ciudadanía permita la utilización de las estructuras como apoyo para una verdadera democracia participativa. Dentro de esta óptica, la división formal de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) debe caracterizarse como elemento jurídico - político imprescindible para controlar los abusos del poder. No de otra manera se compaginaría la democracia representativa con la democracia participativa. Entonces, no surge incompatibilidad alguna entre, por una parte, la garantía que tienen todas las organización sociales para manifestarse, - artículo 107 C.P.-, el derecho de los ciudadanos al ejercicio y control del poder político - artículo 40 C.P.- y la prohibición de la censura y la libertad para expresar y difundir pensamientos y opiniones – artículo 20 ibídem- y, por otra parte, la función del Congreso de ejercer el control político sobre el gobierno y la administración”⁵¹. “La facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público”⁵².

Esto lo podemos ver mas ampliamente explicado en el otro aparte del mismo Auto 080 de 1998 de la Corte Constitucional cuando dijo: *“el control político sobre la rama ejecutiva del poder público se logra por diversos medios: a través de citaciones y debates, nombrando comisiones investigadores, requiriendo informes*

⁵¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-405 de 1996 (23 de agosto). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

⁵² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto No.080 de 1998 (Diciembre 14) Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1998.

al gobierno, empleando la moción de censura, aprobando el presupuesto nacional, etc.

Dicho control, en el sistema presidencial, se realiza por diversos medios, principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros, de la evaluación de los informes que estos deben presentar a las Cámaras al comienzo de cada legislatura, del nombramiento de comisiones investigadoras sobre las labores que ellos adelanten, y, en general, a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el gobierno”⁵³.

La sentencia C-386 de 1996, establece que el control político no es absolutamente discrecional, en la medida que el Congreso al ejercerlo, debe respetar no solo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es un control político sobre el gobierno y la administración⁵⁴; tal como esta establecido en el artículo 114 del texto constitucional; sin embargo en la sentencia C-198 de 1994 se hace alusión a que el sistema colombiano, desde la aparición de la carta política de 1991, puede calificarse como *sui generis*, pues como bien es sabido, se introdujo en el la moción de censura, figura propia de los ordenamientos parlamentarios.

⁵³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto No.080 de 1998 (Diciembre 14) Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1998.

⁵⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-386 de 1996 (22 de Agosto). Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

5.2 ALCANCE DEL CONTROL POLÍTICO EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

“El tema del control político creemos exige también perfeccionamiento. En primer lugar, el traslado de conceptos, tanto el previo a la declaratoria de los Estados de excepción, como los que se provocan en virtud de su promulgación, de su prórroga, deben ser trasladados del Consejo de Estado al Senado de la República, porque creemos que es éste un foro mucho más apropiado para discutir las connotaciones y características políticas, el efecto sobre los derechos humanos y la valoración de los motivos que ha tenido el gobierno para adoptar un Estado de esa naturaleza. Ese solo traslado de por sí, implica ya un aumento en intensidad del control político que no es despreciable. En ello hay un cambio que creemos es importante, no trascendental, no fundamental. Pero ese solo traslado de competencias ya crea un escenario completamente distinto, en el futuro, para discutir las implicaciones de los Estados de excepción.

Y en segundo lugar, aún tratándose de conceptos no obligatorios emanados del Senado, el propósito o la norma que obligara a esta Corporación en todo caso a pronunciarse sobre la solicitud de declaratoria del Estado y aún de su prórroga, también contribuye a crear un esquema de control político nuevo. No es un cambio desdeñable, la sola obligación para un gobierno de acudir al Senado para explicar la necesidad de la prórroga y obligar al senado a pronunciarse, o al órgano legislativo, si esa es la decisión que aquí se adopta, a pronunciarse sobre ese Estado de prórroga, aun sin carácter obligatorio, le imprime transparencia,

ventila, permea, las razones que el gobierno ha tenido para adoptar el Estado o solicitar su prórroga ⁵⁵.

Los decretos que se dictan como consecuencia de la declaración de emergencia, responden a una competencia discrecional, porque el Presidente valora en cada caso lo que exige el interés público y escoge entre varias alternativas de acción, estableciéndose en la sentencia C-004 de 1992, que el control político en el Estado de emergencia se extiende al pronunciamiento sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas del Congreso frente al ejecutivo, además en dicha sentencia la corte afirma que el acentuado control político que ejerce el Congreso en los Estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente Estado de excepción con el objeto de ventilar públicas responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes. En este aspecto la Corte Constitucional complemento esta idea en sentencia C-256 de 1997, en la cual se pronunció en el sentido de establecer: *“El control político, para ser efectivo, en caso de coincidir con los criterios gubernamentales, o de concluir en que las medidas tomadas por el Ejecutivo son insuficientes para sofocar la perturbación o para impedir la extensión*

⁵⁵ DE LA CALLE LOMBANA, Op cit., Pág. 275 y 276.

*de sus efectos, requiere de un alto grado de autonomía legislativa en cuanto a la identificación y prescripción de las normas que el Congreso estime más adecuadas con miras al logro de los objetivos de estabilización económica permitidos*⁵⁶.

En cuanto al control político que se hace en el Estado de guerra exterior, la Corte Constitucional al referirse a la exequibilidad del ARTÍCULO 31 del proyecto de Ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, “Por la cual se regulan los Estados de excepción en Colombia, dijo en sentencia C-179 de 1994: “(...) este artículo reitera la prescripción, consagrada en el inciso tercero del ARTÍCULO 212 de la Carta, que ordena al Gobierno rendir informes periódicamente al Congreso de la República sobre los decretos que expida durante el Estado de guerra exterior, los cuales deben estar debidamente fundamentados, indicando como se vienen desarrollado los acontecimiento, y la aplicación de las medidas dictadas, todo ello dentro del control político ejercido por el Congreso, y que tiene como objetivo vigilar la debida utilización, por parte del gobierno, de las facultades extraordinarias de que goza durante el Estado de guerra exterior. Además, dicho informes servirán también para ilustrar la eficacia o ineficacia de las medidas y la conexidad de las mismas con las causas de que determinaron la declaratoria de ese mecanismo excepcional”⁵⁷.

⁵⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-256 de 1997 (28 de Mayo). Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, 1997.

⁵⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-179 de 1994 (13 de Abril). Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1994.

Por otro lado la misma sentencia C-004 de 1992 y la sentencia C-179 de 1994 coinciden en la tesis del control político en Estados de excepción. La primera sostiene: “(...) *el juicio de responsabilidad que puede seguirse al presidente y a sus ministros sin reunirse las causales respectivas, ponen un primer límite a su discrecionalidad. La responsabilidad que a estos altos funcionarios del Estado puede igualmente endilgárseles por abuso en el ejercicio de las facultades extraordinarias, ponen de presente un segundo límite a su discreción*”⁵⁸. Y la segunda afirma: “(...) *este control político que ejerce el Congreso de la República, tiene una incidencia trascendental en lo que respecta a la responsabilidad que le puede caer al Presidente y los Ministros del despacho, ya sea por declarar determinado Estado de excepción, en este caso el de guerra exterior, sin haber ocurrido las circunstancias que dan lugar a su implantación como no por el abuso o extralimitación en el uso de las atribuciones legislativas*”⁵⁹.

5.3 ALCANCE DEL CONCEPTO DE INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA PARA EL CORRECTO DESARROLLO DEL CONTROL POLÍTICO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En primer lugar, es necesario hacer una aproximación al concepto de Inviolabilidad Parlamentaria, que no es otra cosa que la irresponsabilidad en las

⁵⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-004 de 1992 (7 de Mayo). Revisión Constitucional del Decreto 333 de 1992 “Por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Social”. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1992.

⁵⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-179 de 1994 (13 de Abril). Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1994.

deliberaciones de los congresistas en el desarrollo de sus funciones legislativas y de control político, en razón a su carácter de representantes del pueblo para la emisión de juicios y opiniones en el centro de deliberación por excelencia, como lo es el Congreso, y de esta forma, garantizar la libertad e independencia de la voluntad colectiva reflejada en el constituyente derivado.

Es claro que el control político tiene una inminente relación con la inviolabilidad parlamentaria, en la medida que este para ser ejercido de una manera eficaz debe tener consigo la garantía en cabeza de los parlamentarios de no sufrir consecuencias jurídicas por sus diferentes opiniones en el recinto parlamentario al debatir al ejecutivo. En primer lugar, la inviolabilidad opera en la medida que los congresistas estén dentro del marco de las funciones que constitucionalmente se les ha confiado, asegurando así su independencia con respecto a las otras ramas. La sentencia T-322 de 1996, estableció: “(...) *la inviolabilidad opera en los casos en que los congresistas están ejerciendo su función legislativa, su función constituyente derivada, su función de control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y, eventualmente, su función administrativa, como es la provisión de ciertos cargos*”⁶⁰. Sin embargo, cabe precisar que la Corte Constitucional, al referirse al alcance de la inviolabilidad de los congresistas, sostuvo que dicha garantía institucional tiene ciertos límites que están relacionados con la afectación del núcleo esencial de derechos fundamentales. Al respecto la misma sentencia T-322 de 1996 se pronunció al decir: “(...) *la*

⁶⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-322 de 1996 (23 de Julio). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

finalidad de la mencionada inviolabilidad, es garantizar el control político; todo lo que no corresponde a esa función, e invade derechos ajenos, se cataloga como abuso. (...) si en el debate no se afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales, si la intromisión no es indebida y se ciñe únicamente a la crítica de la actuación oficial del funcionario, no se ve por qué esto puede catalogarse como violación al derecho a la honra, el honor o la intimidad. Si un enjuiciamiento de estas últimas características conllevara afectación de tales derechos, prácticamente desaparecería el control político a los actos de los servidores públicos y, sobre todo, el control a quienes tienen una particular importancia en la sociedad y el Congreso perdería una de sus razones de ser (...)". Esta última sentencia al referirse a la independencia que debe tener el legislativo en sus diferentes funciones, tiene una estrecha relación con lo establecido en la sentencia T-405 de 1996, al indicar que no debe existir coacción alguna en el ejercicio del control político, en aquella oportunidad se dijo: "*(...) la importancia del Congreso como institución, exige para los Congresistas la inviolabilidad, basada en la no coacción al ejercicio del control político y a la actividad legislativa, le adiciona a la simple garantía y al derecho político, el de ser institucional, necesaria para el ejercicio de quienes no solamente expiden las leyes sino contribuyen a la formación de opinión pública, en defensa de los valores y principios de la Constitución. No reconocerlo así atentaría contra la finalidad de la inviolabilidad su carácter de INALIENABLE. Por supuesto que estos raciocinios jurídicos no tendrían explicación si no fuera por la moderna teoría del derecho (...)*"⁶¹.

⁶¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-405 de 1996 (23 de agosto). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

5.4 RELACION ENTRE EL CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO Y EL CONTROL EJERCIDO POR LAS CORPORACIONES ADMINISTRATIVAS DE ELECCIÓN POPULAR SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La función de control político en cabeza del Congreso, como ya lo vimos anteriormente, tiene una naturaleza constitucional; que en el desarrollo de la participación democrática cobra vital importancia al ser este el centro de deliberación por excelencia, donde participan los representantes del pueblo. Pero en el marco de la nueva teoría del derecho administrativo donde la figura de la descentralización administrativa es una herramienta para la correcta prestación de las funciones públicas, también podemos ver que existen órganos de elección popular que según su circunscripción territorial, de igual manera desarrollan funciones de control con respecto a los entes encargados de la administración. La corte constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones refiriéndose a la relación del control ejercido por el Congreso y el control ejercido por las asambleas departamentales. En primer lugar, en la sentencia T-405 de 1996, la corte dijo: *"(...) Siendo este control político propio de los congresistas, se colige que es contrario a la Constitución extenderlo a los diputados y, consecuentemente, tampoco se puede incluir dentro de la inviolabilidad de opiniones expresadas en ejercicio de sus funciones a los diputados porque dicha inclusión viola los artículos 1º, 40, 114, 135 (numerales 8, 9) de la C.P. (...) las Asambleas son y han sido entidades administrativas, esto implica que el*

*control que ejercen es administrativo (...)*⁶². Es claro que en aquella oportunidad se hace una eminente diferenciación del control político parlamentario, y el control ejercido por las asambleas departamentales, que en este caso, la corte estableció que tenía un carácter administrativo, atendiendo a su naturaleza jurídica. Sin embargo, posteriormente la corte en auto 080 de 1998, claramente interpretó que entre el Congreso y los concejos municipales, que tienen la misma naturaleza de las asambleas departamentales, existen varias similitudes en las labores que desarrollan, al decir: *"(...) existe pues una similitud estructural de la relación entre el Presidente y el Congreso de un lado, y los alcaldes y los concejos del otro, la cual no es casual sino que responde al obvio hecho de que la Carta establece una complementariedad de tareas y controles recíprocos entre los cuerpos plurales de representación y los ejecutivos singulares (...)"*⁶³. Concluyendo en otro aparte de la decisión que: *"(...) las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo"*⁶⁴. En conclusión, podríamos decir que la corte es conciente de la diferente naturaleza de cada corporación pero dentro de su propio diseño territorial, y las relaciona de acuerdo a sus funciones y a su estatus de órganos donde participa el pueblo con sus representantes, de ahí precisamente interpreta finalmente que las corporaciones administrativas de elección popular, cuales son las asambleas departamentales y los

⁶² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-405 de 1996 (23 de agosto). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

⁶³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto No.080 de 1998 (Diciembre 14). Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1998.

⁶⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto No.080 de 1998 (Diciembre 14). Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1998.

consejos municipales, son titulares del control político a la administración a la cual están circunscritas, pero que sus miembros, no gozan de todas las prerrogativas que la Constitución le ha confiado a los parlamentarios, dejando de esta forma sin la garantía de inviolabilidad a estos funcionarios, y limitando dicho control.

5.5 CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO FRENTE A LA RAMA JUDICIAL

Una vez desarrollado el concepto del control político frente a la rama ejecutiva, es menester enfocarnos en el control ejercido por parte del Congreso de la República a la rama judicial, teniendo en cuenta sus principales labores, cuales son la administración de justicia, el establecimiento del orden social y la vida en comunidad para el logro de los fines estatales y el bien común.

La característica principal para el desarrollo de la función judicial, es la independencia en la toma de decisiones por parte de los encargados de administrar justicia, ya que de no ser así, las decisiones de los prudentes estarían sometidos a intereses particulares por posibles intromisiones en sus funciones, atentando contra el principio de legalidad, alejándose del imperio de la ley, el Estado de Derecho y la seguridad jurídica.

Es tan importante este principio, que la Constitución establece en su artículo sexto que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, de lo que es posible deducir

que los servidores públicos solo podrán hacer aquello que esta establecido en la Constitución y las leyes, siendo el principio de legalidad del Estado de Derecho, concordante con el artículo 136 numeral primero por medio del cual se le prohíbe al Congreso de la República inmiscuirse por medio de resoluciones y leyes, en competencias privativas de otras autoridades y con el artículo 230 de la carta que estable que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Estas concordancia de artículos constitucionales nos permite establecer, que aún existiendo una tridivisión de poderes, sobre la cual es dable ejercer control político para el respeto de las libertades y los derechos fundamentales en la toma de decisiones, cada rama tiene una competencia privativa a la que las otras ramas no les es dable acceder en virtud del principio de legalidad que obliga a las autoridades a respetar las normas existentes y a los servidores públicos a no apartarse de sus funciones regladas, y que por la función que ejerce la rama judicial no es permitido el control que el Congreso ejerce sobre la administración en virtud del artículo 114 de la Constitución Política, ya que estos están sometidos única y exclusivamente al imperio de la ley, de razón que se presenta línea jurisprudencial en las sentencia C-069 de 1994 que decide sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de la comisión creada para el estudio sobre asuntos gubernamentales y judiciales, al establecer: *“(..) sin embargo, dicha comisión no puede en ningún caso inmiscuirse en asuntos exclusivos de la rama judicial, so pena de incurrir en violación del artículo 136, numeral 1o. de la Constitución Política. Bajo ningún pretexto el seguimiento que*

haga la comisión podría conducir a una eventual violación de la reserva judicial debida. Tampoco le es permitido invadir el ámbito de competencia propio del gobierno en materia de seguridad y orden público. Por tal motivo, la Corte declarará la inexecutable de las expresiones "gubernamentales y judiciales" y "así como el comportamiento de autoridades y jueces, en relación con sus obligaciones frente a este delito", ya que el control político del cual es titular el Congreso de la República, no puede extenderse a la rama judicial del poder público, como que para ello no está facultado dicho órgano por la Constitución. En lo que hace al control político sobre los actos u omisiones de las autoridades administrativas y gubernamentales, dicho control se hace efectivo a través de los mecanismos establecidos en la Carta Política (Arts. 135, numerales 3o., 4o., 6o., 8o., y 9o y Art. 208)⁶⁵, como la sentencia C-037 de 1006 de 1996 que estableció: "Los artículos 258 a 260, que hacen parte del capítulo del Reglamento del Congreso que regula el control político ejercido por ese cuerpo representativo, establecen la manera como los senadores y representantes pueden solicitar informes y documentos, y las consecuencias que acarrearán a las otras autoridades el incumplimiento de tales solicitudes. Según el actor esas normas violan la Carta, por cuanto podrían interferir en la autonomía judicial, pues no precisan que el control del Congreso no puede ejercerse sobre tales funcionarios.

La Corte coincide con el demandante en que efectivamente no puede el Congreso exigir a las autoridades judiciales informes o citarlos para que comparezcan a las sesiones parlamentarias, por cuanto la rama judicial es autónoma e independiente

⁶⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-069 de 1994 (23 de Febrero). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, 1994.

en el ejercicio de sus funciones (CP arts 113 y 228), por lo cual sus decisiones y actividades no pueden estar sometidas a presiones de parte de los otros órganos de poder. Esta Corporación ya había señalado al respecto:

La administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales - como es el caso del Senado y del Presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional - o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia - mediante el concurso económico, logístico o material - no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta”⁶⁶.

⁶⁶COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C- 037 de 1996 (5 de Febrero). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1996.

10- Por consiguiente, el Congreso no puede invocar su función de control político - que se ejerce sobre el Gobierno y la administración (CP Art. 114)- para interferir en la actividad judicial, citar a los jueces o exigir informes de los mismos, pues de hacerlo, estaría desconociendo que la propia Constitución le prohíbe inmiscuirse en los asuntos que son de competencia privativa de las otras autoridades (CP Art. 136 Ord. 1º). Resultan entonces plenamente aplicables en este caso los criterios adelantados por esta Corporación cuando declaró la inexecutable de la norma del proyecto de la ley estatutaria que ordenaba a la Fiscalía presentar un informe ante el Congreso "sobre los procesos que conservan la reserva de identidad y sobre los que no la conservan y los motivos que condujeron a estas determinaciones.

"Dijo entonces la Corte que esa disposición era inconstitucional pues preveía la intromisión "del Congreso de la República en asuntos de competencia privativa de una entidad del Estado perteneciente a la rama judicial, los cuales en nada se relacionan con la facultad constitucional de ejercer el control político sobre las actividades de la administración. Aparece, entonces, palmaria la violación de los artículos 113, 136-1 y 250 de la Constitución Política"⁶⁷.

⁶⁷COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C- 037 de 1996 (5 de Febrero). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1996.

6. EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO COLOMBIANO EN LA ACTUALIDAD

El objeto de este escrito es fijar una postura frente a la eficacia del control político en Colombia, teniendo en cuenta la investigación que de este se ha realizado, basados en diversas fuentes del derecho como: la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina; dando herramientas de juicio a la investigación para fijar criterios que pueden ser de aplicabilidad en el escenario real del sistema político colombiano.

Una de las finalidades de la Constitución Política de 1991 fue dar un mayor grado de participación a los ciudadanos en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación establecidos en el artículo 103, que le permitieran contribuir por su carácter de constituyente originario en las directrices del Estado-nación. En este orden de ideas, la carta de 1991 estableció mecanismos como: el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto, el voto, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; permitiendo esta última, adelantarse frente a los alcaldes y gobernadores cuando a criterio de la comunidad que los eligió, no se hubiese cumplido con el programa establecido por parte del gobierno mediante el voto programático.

Este conjunto de mecanismos de participación obedecen a una madurez política e ideológica, al pasar de una democracia representativa, en la que el pueblo era un simple espectador de las decisiones que tomaban sus gobernantes, a una

democracia participativa en la que el ciudadano tiene un papel activo dentro de su comunidad. En otras palabras, y dentro de un contexto político, exigiendo a sus gobernantes mejores decisiones que a su vez tuvieran como consecuencia mayor responsabilidad dentro de un contenido social; tal como lo establece la Constitución Política en su artículo 1º, dentro de la concepción del Estado Social de Derecho.

El control político que ejerce el constituyente originario no es incompatible con aquel que por disposición constitucional ejerce el Congreso de la República sobre el Gobierno y la administración, tal como se establece en la sentencia T-405 de 1996; por ende está legal y legítimamente atribuida esta función al órgano legislativo como contrapeso y autocontrol entre las ramas del poder público. Además, al ser el Estado colombiano producto del constitucionalismo liberal que permitió adoptar medidas de control frente al gobernante, Colombia no podía ser la excepción a la regla.

Son diferentes los sistemas políticos en el mundo, pero en un sistema presidencial puro, existe un ejecutivo monocrático o unipersonal en razón a que en el Presidente se reúnen las siguientes características: es jefe de Estado y de Gobierno, este no posee el derecho de disolución del parlamento, la responsabilidad política del gobierno es limitada por no existir la figura de la moción de censura; en la práctica no existe una verdadera equiparación de poderes⁶⁸.

⁶⁸ NARANJO MESA, Op cit., Pág. 305 y 306.

Otra de las finalidades de la Constitución colombiana de 1991 fue la de lograr un control político más eficaz por parte del Congreso de la República al ejecutivo, en razón a la preponderancia de este frente a las demás ramas del poder público, introduciéndose figuras del orden parlamentario como la moción de censura.

La conservación de medidas como el deber de rendir cuentas por parte del ejecutivo, el juzgamiento a altos funcionarios del Estado por parte del Congreso de la República, las citaciones, la introducción de herramientas como la expuesta moción de censura, el desplazamiento de la decisión en materia Estados de excepción del Consejo de Estado al Congreso de la República por su carácter de órgano deliberante por excelencia, la revocatoria del mandato a gobernantes y alcaldes, y los informes que debe presentar el Banco de la República frente al Congreso, fueron entre otras herramientas, medidas tendientes a limitar el poder del ejecutivo en la toma de decisiones, y con esto, el logro de un control político de mayor eficacia en la vida nacional colombiana.

Cada sistema político presenta determinadas características que lo definen y lo diferencian de los demás, por ende un sistema parlamentario no es igual a uno presidencial, y uno de asamblea es también distinto de los dos primeros. El sistema colombiano es considerado como fuera de lo común o sui generis, porque aún teniendo características de un sistema presidencial puro, ha adoptado medidas de control propias de otros sistemas como: la moción de censura de origen parlamentario que limita la facultad que tiene el Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus ministros, ya que de surtirse el trámite frente a

los ministros de despacho, tendrá este que retirarse del cargo, desconociéndose una de las prerrogativas que tiene el Jefe de Estado frente a su gabinete de confianza como lo es el libre nombramiento y remoción.

Esto lleva a que nuestro sistema sea considerado como mixto por las particularidades que presenta frente al control político; pero, ¿es esto benéfico en un país, que por sus actuales condiciones de seguridad, orden público y por su historia constitucional, ha tendido a una preponderancia del ejecutivo frente a las demás ramas del poder público, a excepción del periodo federal que propendió por un debilitamiento del ejecutivo y un fortalecimiento de las regiones que llevaron en últimas a una lucha entre connacionales, viéndose amenazada la unidad nacional y recuperada por una centralización política y una descentralización administrativa claramente en defensa de un sistema de gobierno presidencial por las normas de la Constitución de 1886?.

Es un interrogante que pretendemos resolver dando una solución que para nuestra creencia es acertada y podría lograr un control más eficaz entre las ramas del poder público, control en cabeza del Congreso frente al ejecutivo, ya que la rama judicial tiene unas características especiales que la someten al imperio de la ley tal como se expuso en otro aparte de esta investigación.

Tal como está expresado en la Constitución y en las leyes, cada rama del poder tiene un campo de acción y competencias propias en el cual las otras ramas no pueden interferir, pues de otra manera se usurparía la competencia natural de cada

una de éstas, afectándose el normal desarrollo de los Estados, pero que en virtud del control recíproco existente, garantiza una defensa de la comunidad política.

Pero esto en sistemas como el colombiano no siempre se presenta. En la actualidad podemos citar casos como el fallido juicio político que adelantó el Congreso de la República frente al entonces Presidente de la nación y que derivó en un conflicto entre Congreso y la Corte Suprema de Justicia mediado en últimas por la Corte Constitucional, quien expresó que por razones de conveniencia política era dable absolver a un presidente en beneficio de la estabilidad y conveniencia del país; a lo que hacemos la siguiente conjetura: ¿qué hubiera pasado en el caso hipotético que quien hubiera estado en el cargo como mandatario de la nación no hubiera tenido las mayorías políticas?, seguramente los efectos o las consecuencias hubieran sido otras, pues en la vida práctica se demostró la preponderancia del ejecutivo frente al legislativo. Por otro lado están las diferentes mociones que se han tratado de adelantar contra ministros del despacho y que de cierta medida han fracasado; tales como la de el ministro de justicia en la administración de el entonces Presidente de la República, Doctor Andrés Pastrana Arango, a quien antes de que se le adelantara la moción a su ministro, ejerció su derecho a removerlo en virtud del nuestro sistema presidencial de gobierno, traduciéndose en la no realización de la medida por el Congreso de la República. Todo esto, a nuestro modo de ver, es ineficacia, pues no se permite iniciar el trámite pretendido por el Congreso. Es clara la relación de este último punto con la prohibición que tiene el Congreso de la República de efectuar actos de censura contra los actos oficiales del presidente tal como está consagrado el artículo 136 numeral tercero. Respecto a este aspecto, la Corte Constitucional se

refirió en la sentencia C-198 de 1994 al establecer: “(...) *al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es a fortalecer la función natural del legislativo en relación con el Ejecutivo sino que ha llegado al extremo de prohibirla estableciendo en la Constitución nacional que el Congreso esté impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales*”⁶⁹.

Otras de las circunstancias de falta de eficacia en el control político es la derivada de la solicitud de informes al ejecutivo respecto a las declaraciones y responsabilidad presidencial en los Estados de excepción, que aún conservándose por la Constitución de 1991, siguen teniendo una incidencia de contenido meramente formal y que no atiende a lo que exige el control político en el Estado de anomalía, donde el ejecutivo debería actuar dentro de unos límites de mayor control y eficiencia por los poderes que le han sido asignados para conjurar la situación excepcional⁷⁰.

El control jurídico que realiza la Corte Constitucional frente al ejecutivo en los Estados de excepción ha sido plasmado en el salvamento de voto de la sentencia C-466 de 1995, el magistrado Morón Díaz reitero: “(...) *no queda duda de que, por su forma y contenido, el fallo que declaró inconstitucional la declaración del Estado de*

⁶⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-198 de 1994 (21 de Abril). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1994.

⁷⁰ III JORNADAS DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. Facultad de Derecho. Universidad Externado de Colombia (VIII, 2003, Universidad Externado de Colombia). Pág. 221-274.

conmoción interior, interfiere no solo en la órbita de competencia del presidente de la república, sino también en el propio Congreso de la República”⁷¹.

Anteriormente mencionamos el cambio de tesis de la Corte Constitucional respecto a la naturaleza del control ejercido por las corporaciones administrativas de elección popular, estableciendo finalmente que aquel si atañe a un carácter político, pero dejando en claro que existe una diferencia entre las garantías que están en cabeza de los miembros de estas entidades y los miembros del Congreso; estando estos últimos dotados de más herramientas constitucionales para un mayor ejercicio de control, y los primeros quedando sin mayores facultades. Aquí debemos insistir en el modelo administrativo colombiano, que al estar circunscrito territorialmente en departamentos y municipios, la representación del pueblo en cabeza de los miembros de los Concejos y de las Asambleas, es de vital importancia para asegurar unos límites a la administración local, pues si no fuese así, sus gobernantes actuarían sin ninguna responsabilidad política. Luego en conclusión no es clara la Corte al precisar, en primer lugar, que la inviolabilidad es un mecanismo idóneo para un eficaz control político, pero por otro lado, deja sin esta garantía a los miembros de dichas corporaciones de elección popular, que también según este tribunal constitucional, ejercen un control político.

Por otro lado el requisito para la aprobación de la moción censura consiste en el voto de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara permite que el

⁷¹ Ibid., Pag 221-274.

gobierno no se vea censurado, por cuanto es un requisito difícil de cumplir, independientemente de que si su política genera rechazo o no. Observemos que en nuestro país los dos últimos gobiernos y el actual han contado con mayorías en el Congreso, lo que es contradictorio respecto al control, por cuanto el Congreso desempeña la función de vigilante y vigilado; esto debido a que la bancada mayoritaria apoya al Presidente. El haber introducido la moción de censura en un régimen presidencial crea un choque desde el punto de vista teórico, por cuanto el origen de la moción de censura es diverso, al igual que su finalidad. La moción de censura no podrá derribar al jefe de gobierno en un régimen presidencial porque este es irresponsable políticamente, y es irresponsable políticamente ante el Parlamento simplemente porque no es representación de este, como en el parlamentarismo, si no fruto de la elección directa del pueblo. En Colombia se ha hecho recaer la moción de censura sobre los ministros del Presidente. Es este quien se ha establecido constitucionalmente como jefe de gobierno, es el quien posee la facultad de nombrar y separar libremente de su cargo a ministros del despacho. La moción de censura en nuestro país no ataca al Gobierno como colectividad solidaria, si no que pretende la caída de un miembro del Gobierno, es decir, un ministro; pero deja indemne e inmune a quien dirige el Gobierno y por ende ha determinado las directrices a ejecutar por el ministro censurado. El jefe de Gobierno en nuestro Estado, quien dirige el Gobierno y establece las políticas a seguir, quien encarga el liderazgo al interior del Estado y quien lidera una especie de caudillaje democrático en el país, es irresponsable ante los mandatos dados a los ministros. Esta persona como jefe de gobierno es la que permanece irresponsable en nuestro sistema. La moción de censura hacia los ministros divide

en un régimen presidencial algo que es indivisible: el Gobierno. El propio artículo 115 de la Constitución Política en su inciso 3, establece: “(...) *Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables*”⁷². Esto por cuanto los ministros son agentes del Presidente y actúan bajo su suprema dirección. A su vez, los actos del Presidente no tienen validez sin la refrendación de sus colaboradores. En consecuencia, la actuación de cualquiera de los ministros está solidariamente atada a la del Presidente. El actuar de un ministro en ningún momento es autónomo, pues este se limita a poner práctica, en su respectivo ramo, los lineamientos de Gobierno establecidos por el Presidente. Esto no es otra cosa que el cumplimiento de las funciones propias del cargo⁷³. Todo esto no se presentaría, como ya se dijo, en el desarrollo del control político en el sistema español, en razón a que dicho control atiende a una responsabilidad política conjunta de todo el ejecutivo donde su cabeza mayor, el Primer Ministro, sufre en primera instancia las consecuencias del actuar de la administración.

Una vez expuestos los argumentos a favor o en contra sobre la eficacia del control político en Colombia, se inclina esta investigación a considerar que son muchas las

⁷² PEÑA PEÑA, Op cit., Pág. 123.

⁷³ III JORNADAS DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. Op cit., Pág. 264-269.

falencias e inconsistencias en el control político colombiano, atribuible desde la perspectiva de esta investigación al carácter *sui generis* al que se ha catalogado el sistema colombiano creado por la Constitución Política de 1991.

Es respetable el espíritu del constituyente de 1991 en querer adoptar figuras de otros sistemas políticos para lograr un mayor control entre las ramas del poder público, pero todo ello ha llevado a una ineficiencia en el control que debe darse efectivamente; imaginémonos el caso que hubiese responsabilidad política del Presidente frente al Parlamento o de este último frente al mismo Presidente; pues como ya sabemos, en nuestro sistema, el único control sobre cada parlamentario es el proceso de pérdida de investidura, que es llevado finalmente a una sanción a congresistas por el incumplimiento de sus deberes como tales, pero que en últimas no es posible hablar de un control frente al Congreso como órgano o corporación pública en la toma de decisiones plurales, ampliamente criticado y descalificado por el país. Además, adoptar una figura como la moción causa también desequilibrios entre las ramas del poder, porque este procede del Congreso frente los ministros sin que el presidente tenga la oportunidad de ejercerlo en contra del Congreso, eso es presupuesto de no equiparación entre las ramas del poder, concluyéndose entonces, que si estamos en presencia de un sistema presidencial, pero a su vez se introducen figuras que son eficaces en el sistema parlamentario, ocasiona consecuencias negativas tal y como está planteado en el sistema colombiano por la primacía que tiene el ejecutivo, y que al tratar de limitarla mediante la moción lleva a que sea ineficiente, cause desequilibrios o en el peor de los casos, sea inoperante.

Otro punto a tratar es el continuo desmembramiento de los partidos políticos producto de la corrupción y falta de credibilidad por la opinión pública, atomizándose en movimientos políticos y coaliciones, que conllevan a un desmembramiento de la democracia partidista y de un Estado seguro y eficiente en la toma de decisiones. Lo trascendente del punto va a que en sistemas como el parlamentarismo inglés, donde está prácticamente obligado a nombrar por tradición al jefe del partido mayoritario dándose una continuidad en los programas desarrollados por el primer ministro por la aprobación de las políticas frente al parlamento mediante un voto de confianza que de no darse necesariamente debilitaría la actuación del primer ministro y su gabinete, contrarrestado esto con el derecho que también tiene el primer ministro contra el parlamento para adelantar la revocatoria del mandato.

Nuestro sistema jurídico es copia de una eminente tradición europea, que en últimas tiene cierta coherencia con la figura del presidencialismo estadounidense que está establecido bajo un esquema de sistema federal, donde existe una preponderancia del Presidente considerado casi como un rey. Con esto se puede plantear dos caminos: el primero es la transformación a un sistema parlamentario que estableciera claramente los mecanismos que el constituyente colombiano introdujo en la Carta para el logro de una real eficacia y contrapeso en los poderes públicos; o el segundo, donde nos acogiéramos a un sistema presidencial puro, fortaleciendo las herramientas existentes y que son viables con el sistema, porque al tratar de mezclar herramientas de control de unos sistemas, con el presidencial que por su naturaleza lleva una preponderancia del ejecutivo frente a las demás ramas del poder público, causamos una colisión de competencias que en muchas oportunidades en vez de ser

benéficas al país, trae inseguridades jurídicas, sociales e internacionales; o en el peor de los casos, cuando el presidente tiene unas minorías en la corporación, el control que se ejerce en muchas oportunidades atiende a intereses particulares o personales que afectan los programas y planes desarrollados a largo plazo por un apetito de figuración nacional por parte de quien ejerce el control.

Por ende, o nos acogemos a un sistema parlamentario sin restricciones, en donde los votos de censura, el voto de confianza o la facultad de disolver el parlamento son ciertamente más eficaces y donde el jefe de Estado no necesariamente es un rey; o nos quedamos en el sistema presidencial puro, estableciendo herramientas de control propicias para su ejercicio y apartándonos de figuras de otros sistemas políticos que usurpan competencias establecidas para cada rama, abandonado toda clase de mecanismos incipientes o inoperantes que son muy difíciles que se materialicen por nuestras características socio-políticas que nos hacen únicos y especiales frente a las demás naciones del mundo.

No es que los mecanismo de control pertenezcan a un sistema político en especial y que solo a él se deban suscribir, lo que consideramos es que cada uno fue desarrollado en una nación y de acuerdo a unas circunstancias histórico-políticas especiales, que han funcionado de manera preponderante y eficaz porque han sido fortalecidas, de acuerdo a su forma de organización política e idiosincrasia. Es hora que aprendamos que no necesariamente lo que sirve en el exterior debe funcionar de igual manera en Colombia, pues *“la falta de eficacia en una institución hace que pierda su legitimidad. Es por eso que una de las causas de la falta de legitimidad del*

*Congreso es su falta de eficiencia, principalmente en una de las labores que se considera como esencial actualmente en el Parlamento: el control político*⁷⁴.

⁷⁴ III JORNADAS DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. Op cit., Pág. 262.

CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación surgieron interrogantes acerca de la real eficacia que tenía el control político como función del Congreso de la República en un sistema presidencial; si éste era excluyente del poder originario encabezado en el titular de la soberanía popular y hasta donde llegaba el control recíproco entre las ramas del poder público, teniendo en cuenta los mecanismos o herramientas de control de acuerdo a la teoría de los frenos y contrapesos para un equilibrio entre los detentadores del poder.

El conflicto existente entre poder soberano y Congreso de la república fue resuelto de manera acertada, al establecerse que no existía una colisión entre ellos, considerándose por el contrario que eran complementarios porque una era la función o prerrogativa del constituyente originario dentro de una democracia participativa mediante los mecanismos de elección popular tales como el voto, referendo, consulta popular, cabildo abierto o revocatoria del mandato y otro, el control político atribuido al constituyente derivado por la Constitución Política frente a los actos de gobierno y de la administración.

Una vez resuelto el caso debatido, era menester referirnos, hasta donde llegaba la titularidad del control político establecido en el artículo 114 de la Constitución Política y cuáles eran las herramientas empleadas en el control frente a la

administración; tema éste que fue resuelto al indicar que aún teniendo en cuenta la existencia de una titularidad en el control político como mecanismo de contrapesos entre los detentadores del poder, también era de consagración doctrinal y constitucional el respeto de la órbita de la acción privada, debía por ende el Congreso aún ejerciendo la titularidad sobre la administración y el gobierno respetar la esfera privativa de acción de éste frente a diversos temas como el orden público y la reserva judicial, ya que de no hacerse así se atentaría en el primer evento contra su atribución constitucional y en el segundo contra la independencia de ésta frente a las demás ramas en la toma de decisiones de tipo judicial encontrándose sometida únicamente por la ley y las fuentes auxiliares del derecho.

Llegado al punto central de investigación, teniendo en cuenta un análisis documental de acuerdo a todas las fuentes del derecho, se pretendió establecer si era o no eficaz el control político en el escenario colombiano y se llegó a las siguientes conclusiones:

En primer término, el espíritu del Constituyente de 1991 fue dar una mayor eficacia al control ejercido por el Congreso de la República, en razón a la preponderancia que había existido del ejecutivo frente a las demás ramas del poder público. Claro ejemplo de esa situación era la permanencia del país en estado de sitio, que como estaba consagrado, era una situación irregular y de excepción pero que en la realidad se convirtió en regla general, porque era común la permanencia del país en ese estado de excepción y quien estaba encargado en últimas de aprobarlo o

rechazarlo, era el Consejo de Estado, atribución que se trasladó al Congreso de la República por ser órgano de deliberación por excelencia, o la adopción de la figura de la moción de censura y la conservación de medidas de control establecidos en la Constitución de 1886 y sus principales reformas, tales como la función judicial, citación de ministros y presentación de cuentas, e informes entre otros.

Las figuras como la moción de censura, o la función judicial en la realidad no han sido de eficaces en el país, porque en varios casos aquella aunque se ha propuesto no ha culminado, mientras que la función judicial adelantada frente al presidente Samper trajo las consecuencias conocidas por todos.

Se centra nuestra conclusión en expresar que, deberíamos o quedarnos en un sistema presidencial, conservando medidas efectivas para el sistema puro, tales como el fortalecimiento de los partidos políticos, la citaciones a ministros, sin la adopción de sistemas de control de corte parlamentarista como, la moción de censura, ya que con la vigencia de ésta en el ordenamiento jurídico nacional, existe un claro desequilibrio entre las ramas del poder público, en razón a que ésta es adelantada frente a los ministros de despacho por parte de Congreso, mientras que el presidente no tiene las misma herramientas para adelantarlo frente al parlamento mediante la disolución de éste; o nos aventuramos a instituir un sistema de corte británico en el que si sea posible el desarrollo de medidas de control que seguramente se realizaran con mayor eficacia y en la que se adopten todas las características de ese sistema para un real equilibrio de los poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

DICCIONARIO

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Tomo V. Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta S.R.L. 25ª Edición. Buenos Aires, Argentina. 1997. Pág.670.

DOCTRINA

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Tipos Históricos Fundamentales de Estado. Ediciones Temis. Sexta Edición. Bogota 1995. Pág.154 y 156.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Las Ideas Políticas en la Historia. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. Bogota 1997. Pág. 227 y 228.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Darío. Historia del Pensamiento filosófico y científico. Jhon Locke y la fundación del empirismo crítico. Barcelona: Editorial Herder 1988. Pág. 444

LOEWENSTEN, Karl. Teoría de la Constitución. La independencia funcional del parlamento. Segunda Edición. Editorial Ariel Barcelona 1976. Pág. 255,256.

LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TRAMPS, Pablo; SATRUSTEGUI, Miguel. Derecho Constitucional Volumen II. Cuarta Edición. Tirant Lo Blanch Libros. Valencia, 2000. Pág. 123 – 139.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Aportes de Inglaterra, Estados Unidos y Francia al Constitucionalismo Moderno. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis 1997. Pág.46.

QUIÑONES, Julio Rafael. Cinco Constituciones Democráticas. La asimetría del ejecutivo dual en el sistema semipresidencial francés. Bogotá: editorial Legis.1991. Pág. 48.

SÁCHICA, Luis Carlos Constitucionalismo Colombiano. Historia, Teoría y Legalidad del sistema. Bogotá: Editorial Edición patrocinada por la Universidad Gran Colombia. 1962. Pág.436.

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Función de Vigilancia y Control. Bogotá: Editorial Horizontes.1982.Pág.401 y 402.

SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Las Citaciones como Control Político. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis. 1983. Pág. 350

YOUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano. Reforma Constitucional de 1968. Bogotá: Editorial Legis. 2001. Pág. 22

VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Bogotá: Editorial Temis. 1970. Pág. 190

YEPES ARCILA, Hernando. La Reforma Constitucional de 1968 y el Régimen Político Colombiano. Manizales. Editorial Imprenta Nacional de Caldas. 1973. Pág. 240.

DE LA CALLE LOMBANA, Humberto. La constituyente: un instrumento para la reconciliación. Sección de publicaciones y audiovisuales ministerio de gobierno. Primera edición Bogotá 1992.

CABALLERO SIERRA, Gaspar. ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional. Órganos y mecanismos de control de la actividad estatal. Editorial Temis. Bogotá. 1995. Pág. 348 y 349.

SÁCHICA, Luis Carlos. Nuevo Constitucionalismo Colombiano. Duodécima edición. Bogotá. Editorial Temis. 1996. 334 y 335.

JURISPRUDENCIA

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-004 de 1992 (7 de Mayo). Revisión Constitucional del Decreto 333 de 1992 "Por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Social". Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1992.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-069 de 1994 (23 de Febrero). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-179 de 1994 (13 de Abril). Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-198 de 1994 (21 de Abril). Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-322 de 1996 (23 de Julio). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-386 de 1996 (22 de Agosto). Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. T-405 de 1996 (23 de agosto). Acción de Tutela, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, 1996.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-256 de 1997 (28 de Mayo). Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, 1997.

LEGISLACIÓN

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 5 DE 1992 “Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 137 DE 1994 “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”

PEÑA PEÑA, Rogelio Enrique. Constitución Política de Colombia. Quinta edición. Bogotá: Ediciones Ecoe. 2003.

PÁGINAS WEB

www.assemblee-nationale.fr

www.senat.fr

www.noti.net