

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y EL CONTROL POLÍTICO

¿HACIA DONDE SE INCLINA LA BALANZA DEL EQUILIBRIO DEL PODER POLÍTICO EN COLOMBIA?

□ □

SONIA PATRICIA CORTÉS ZAMBRANO.

Abogada Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de las Universidades Externado de Colombia y Autónoma de Madrid España, Magister en Derecho Público de las Universidades Santo Tomás y Universidad de Konstanz Alemania, Doctoranda en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Docente Investigadora del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas Francisco de Vitoria y Coordinadora del Semillero de Derecho Público: La Constitución y la Actividad del Estado en Colombia. E mail: soniacortes@usantotomas.edu.co y sonetzka@hotmail.com

□

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2010

Fecha de aprobación: 21 de noviembre de 2010

□

***Este artículo corresponde a un avance de la investigación que se adelanta como**

investigación de Tesis Doctoral.

□

RESUMEN: El Trabajo presenta en sí mismo una reflexión en torno a La Producción Legislativa, como actividad desarrollada por el poder legislativo y de manera extraordinaria por el poder ejecutivo y el núcleo mismo del Derecho Constitucional Moderno, esto es, la idea de Control Político como garantía de la observancia del principio de separación y coordinación de los poderes del Estado, como requisito para la existencia de un auténtico régimen constitucional. El Proceso de Investigación desarrolla un análisis de la Producción Legislativa de 1991 a 2010, en los periodos presidenciales de Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, determinando quien en Colombia tiene mayor amplitud a la hora de producir Leyes si el Gobierno o el Congreso de la República, y da explicaciones en torno a éste fenómeno, Estudia además los casos de Control Político en Colombia en el mismo periodo 1991-2010: Mociones de Censura y Debates de Control Político, con el fin de establecer como opera el control Político en Colombia.

PALABRAS CLAVES: Equilibrio del Poder Político, Constitución, Estado de Derecho, División funcional del Poder, Ramas del Poder Público, control Político y Producción Legislativa.

SUMMARY: The work presented in itself a reflection on legislative output, an activity carried out by the legislature and special meetings by the executive and the core of modern constitutional law, that is, the idea of political control to guarantee compliance with the principle of separation and coordination of state powers as a condition for the existence of a genuine constitutional rule. The research process develops an analysis of the legislative process from 1991 to 2010 in the presidencies of Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Pastrana and Alvaro Uribe, in Colombia

determining who has greater scope in producing the Government or Laws the Congress, and gives explanations about this phenomenon, studies and cases of Political Control in Colombia during the same period 1991-2010: Points of Debates Censorship and Political Control in order to establish and operate the control Political in Colombia.

KEY WORDS: Balance of the Political Power, Constitution, State of Right, functional Division of the Power, Branches the Public Power, Political control and Legislative Production.

IDENTIFICACIÓN DEL ARTÍCULO: Avance de Investigación

□

LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y EL CONTROL POLÍTICO

¿HACIA DONDE SE INCLINA LA BALANZA DEL EQUILIBRIO DEL PODER POLÍTICO EN COLOMBIA?

□

El paso hacia un Estado Constitucional, contribuye notablemente a un cambio en la teoría política, pasando de una concepción competencial del Estado a una concepción axiológica, en donde las disposiciones constitucionales se convierten en principios que requieren de ponderación, la democracia sufre igualmente su transformación, al fortalecerse los procesos de participación, traspasamos la frontera entre una Constitución formal, por la idea de una

Constitución material de principios. (Arango 2004).

El concepto de control se encuentra íntimamente ligado al concepto de Constitución y así al concepto de Estado Constitucional, concepto último que se funda en el carácter normativo y democrático de la Constitución. El Estado Constitucional es una forma política, y este carácter le imprime la necesidad de consagrar el control al poder político, como un aspecto inseparable de la teoría constitucional.

El Control es un elemento inseparable de la Constitución, al concebírsela en si misma, como un instrumento de limitación al poder (Aragón 1989), y como ya se manifestó, existe una concepción plural del ejercicio del poder, no hablamos ya de una separación estricta del poder, sino de una participación en el poder de lo distintos estamentos. Estas relaciones generan sin duda, la determinación de una serie de controles que pueden evidenciarse entre ellos.

En el Estado Social y Democrático colombiano, consagrado en la Constitución de 1991, se evidencia el establecimiento de mecanismos que indudablemente tienden a fortalecer el control al poder, como por ejemplo el establecimiento de la Corte Constitucional, y algunos de los mecanismos interorgánicos ya mencionados, todos llamados a restringir en forma regular y efectiva el poder.

El establecimiento del Estado Democrático y Social, establece restricciones efectivas al poder, y su surgimiento data a partir de la segunda posguerra mundial. Lo que es útil analizar en este

punto, tiene que ver con el carácter social que se le imprime al Estado y que en forma relevante, extiende su poder, aquí es donde cobra importancia el tema del control, el cual se liga íntimamente con el concepto de democracia pluralista, pues en ella se consignan como ya se expresó, el carácter legitimador del poder político.

El Estado Constitucional se basa en el principio de la distribución del poder y éste existe cuando varios detentadores del poder independientes entre sí, participan en la formación de la voluntad estatal y las funciones asignadas se encuentran sometidas a un control que es ejercido a través de los otros detentadores del poder. El constitucionalismo caracteriza a una sociedad estatal, basada en la libertad y la igualdad y que funciona como Estado de Derecho. (Loewenstein 1982).

Es necesario mencionar en este momento, por qué hablar de Estado Constitucional, Zagrebelsky (2008 p. 33), propone al Estado Constitucional como un “auténtico cambio genético”, respecto de los postulados del Estado de Derecho. A diferencia de García Pelayo (1991) quien afirma que el Estado Constitucional perfecciona al Estado de Derecho, y que existe una natural relación de continuidad entre ellos. En efecto el Estado de derecho, organiza políticamente al Estado, y somete el poder al derecho de manera formal, atendiendo al conjunto de disposiciones tendientes a garantizar el control jurídico del poder, tales como, separación de poderes, principio de legalidad, control judicial, reconocimiento de derechos, y de manera sustancial, atendiendo propiamente a los contenidos normativos que condicionan el actuar del poder, sus derechos y obligaciones.

Es importante señalar que la diferencia entre el Estado Constitucional y el Estado de Derecho, se da de manera relevante en el alcance que se confiere a los mecanismos de control del poder, todas ellas enmarcadas en un ideario político, sin alcance ni fuerza normativa, un texto político propio del Estado de Derecho. Por su parte el Estado Constitucional leído en las disposiciones constitucionales de la Constitución Política de Colombia de 1991, se fundamenta

de la soberanía y de la democracia, compatibles en todo caso con la limitación del poder de las mayorías. Por otra parte, llena de contenido normativo a sus disposiciones en la medida en que dispone a la Corte Constitucional, como el defensor de la constitución y con ella a todo el cuerpo de jueces que actúan su momento como juez constitucional, dejando de lado ese texto muerto, y dándole poder vinculante a la totalidad del texto constitucional.

Colombia se presenta constitucionalmente como un Estado Social de Derecho, y es importante señalar aquí que el carácter social, pretende hacer compatibles la libertad y la igualdad, lo cual supone la adopción de medidas públicas a favor de grupos sociales en desventaja, basados en criterios de igualdad sustancial.

El Estado Social de Derecho responde a un concepto ético: procurar la igualdad de oportunidades con respecto al acceso a los bienes básicos, para la subsistencia del ser humano en razón de su dignidad como persona.

La expresión Estado Social de Derecho, arranca del constitucionalismo alemán (Ley Fundamental de BONN 1949) posterior a la primera guerra mundial, desarrollado en Europa entre los años 1920 a 1970. A partir de la década de los setenta del siglo XX, al triunfar las ideas neoliberales, se empieza a cuestionar el modelo de Estado Social y se comienza su desmonte en las democracias occidentales. (Echeverri 2002).

Entre las circunstancias que dieron paso al Estado Constitucional se destacan: Los cambios en

la representación parlamentaria inclusión de movimiento obrero, partidos de masa, supresión del voto censitario, lo cual quiebra la hegemonía burgués; irrupción progresiva del pluralismo político, alimentado ahora con el discurso del multiculturalismo y minorías, pérdida de la eficacia instrumental de la ley en términos de certeza (seguridad jurídica), libertad e igualdad; y la generación de un pensamiento neoiusnaturalista, de tal manera que todo hace tornar la mirada a la Constitución, es así como en un tiempo la ley era la medida exclusiva de todas las cosas, y ahora cede el paso a la Constitución, convirtiéndose en objeto de medición. (Zagrevelsky 2008)

Retomo entonces en este momento la importancia del Control al poder en un Estado Constitucional, viéndolo como una de sus características, ya que éste se puede verificar en el carácter normativo de la Constitución el cual está llamado a asegurar el control, la responsabilidad y la cooperación, su existencia y efectividad.

La Constitución pone de manifiesto el doble carácter instrumental y legitimador del Derecho, en la medida en que no solo comprende la fijación de los fines del poder, sino también la regulación de su estructura de manera congruente con los fines pretendidos. Debe anotarse que la fuerza normativa de la Constitución descansa precisamente en la soberanía popular, en el principio democrático, que por sí mismo es un punto de referencia al momento de interpretar el contenido de la Constitución y limitar el poder.

La relevancia de éste análisis descansa precisamente en la dualidad en la representación política, operando independientemente, legislativo y ejecutivo, la legitimación directa de ejecutivo y de legislativo, propia del sistema presidencial colombiano y su respectiva autonomía política, pueden influir en esta debilidad en el sistema de controles, lo que deja un importante campo de influencia al control por parte del electorado.

Facultades del Ejecutivo

□

El poder ejecutivo tiene como finalidad principal la ejecución de la ley, partir de ello provee a la administración, medios adecuados para ello, dentro de éstos se encuentra la potestad de expedir reglamentos, en el marco de la ley que reglamentan.

Tiene igualmente y como ya se especificó facultades relacionadas con el procedimiento legislativo, así la iniciativa legislativa, y la facultad reglamentaria constituye una real excepción al principio de separación de poderes, dado que se le faculta constitucionalmente al ejecutivo para legislar. También ya señaladas sus facultades administrativas y las relativas a la justicia y la seguridad del país.

La rama ejecutiva del poder público, despliega funciones a fin de equilibrar el poder del legislativo y controlar sus actos, buscando que éste no se convierta en un órgano superior, que salvaguardado en su legitimidad, emita leyes que lo faculden por fuera de la Constitución y de su esfera de competencias.

Controles del Gobierno al Congreso

Basados en la teoría de controles horizontales presentada por Loewestein (1982), analizaremos el desarrollo en el caso colombiano:

Ingerencia del Gobierno en el proceso legislativo: siendo Colombia una democracia constitucional, la intensidad de la participación gubernamental, depende del tipo de gobierno vigente, el ejecutivo puede negociar con las bancadas las políticas que pretende adelantar, puede solicitar el trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, lo cual genera que tenga prelación sobre cualquier otro asunto, por otra parte cualquier proyecto de ley negado en primer debate puede ser considerado por la respectiva cámara a solicitud del gobierno, lo anterior según lo dispuesto en los artículos 159 y 163 de la Constitución Colombiana

Ingerencia sobre la ley promulgada: el control interorgánico del gobierno sobre las leyes adoptadas es máximo en los sistemas presidenciales, si se tiene en cuenta el principio constitucional de coordinación entre las actividades o funciones de las distintas ramas del poder público. La sanción de la ley, que permite evidenciar su aceptación por parte del gobierno, tiene carácter definitivo, de la misma forma el veto presidencial en Colombia, develado en la posibilidad que tiene el Gobierno de objetar las leyes, devolviéndolas a la cámara de origen, demuestran la ingerencia del gobierno en la producción legislativa, artículos 157, 165 y 166 de la Constitución Política de 1991.

Facultades legislativas del Gobierno

La Constitución de 1991, como ya se mencionó algunos renglones atrás, otorga al presidente, la autoridad exclusiva para iniciar legislación en ciertas áreas de políticas (leyes sobre estructuras de los ministerios del ejecutivo, leyes que establezcan salarios para los funcionarios públicos y normas generales para la regulación del cambio, el comercio exterior, la deuda nacional y las tarifas), y sobre temas específicos ya enumerados, a su vez, posee la potestad reglamentaria (artículo 189 C.P.), la cual ejerce mediante la expedición de Decretos, Resoluciones, y Ordenes necesarias para el cumplimiento de las leyes, y éste en sí, constituye el atributo sin duda más importante, cuya finalidad es dar cumplida ejecución a las leyes, la cual es por excelencia la potestad administrativa del Presidente. Lo anterior corresponde al argumento de Loewentein (1982 p. 274), cuando afirma que la transformación del Estado en Estado Constitucional y Administrativo, conduce a un cambio importante en la dinámica del poder, las constantes intervenciones gubernamentales en la vida social y económica, hacen de la órbita de vigilancia y regulación estatal un campo más denso, destacando la ampliación en la interacción entre el ciudadano y la administración.

En Colombia, el ordenamiento jurídico ha estructurado un régimen presidencial, por tanto, la jefatura de Estado y de gobierno no se escinden y son asumidas por una persona titular del poder ejecutivo: el Presidente de la República, quien es electo popularmente y designa al gabinete ministerial. El Presidente no puede ser miembro de dos poderes simultáneamente, ni disolver el Congreso, ni éste a su vez puede remover al presidente mediante la Moción de Censura como ocurre en los sistemas parlamentarios. Esto produce la independencia de los órganos constitucionales respecto del poder legislativo.

El sistema presidencial colombiano se fundamenta en la estructura de separación de los órganos constituidos y a la distribución de funciones y sus relaciones. Es una forma de organización dentro de un régimen republicano. La Constitución de 1886 se caracterizaba por un Ejecutivo fuerte, independiente en la realización de sus funciones, y con facultades importantes, que ciertamente potenciaban su poder frente a las demás ramas del poder

público.

La Constitución de 1991, quiso limitar estos poderes y fortalecer los procesos de control por parte del legislativo, para garantizar un ejercicio del poder equilibrado. Trajo consigo algunos procedimientos propios del sistema parlamentario, algunos de los cuales sin eficacia como ya se revisará, y otros que aunque existan no alteran el régimen presidencial establecido en la propia Constitución, aunque eso sí llamados a ajustar el principio de separación de poderes y enmarcarlo en el juego del equilibrio y la colaboración armónica funcional entre las ramas del poder público.

Dentro de los controles que el Ejecutivo ejerce sobre el Legislativo, se encuentran: la posibilidad de influir en el proceso legislativo, sobre la ley promulgada y las facultades legislativas del Gobierno.

Relaciones de cooperación e interdependencia

□

Es necesario examinar una serie de factores, para determinar la incidencia en las relaciones que se dan entre el Gobierno y el Congreso, influenciadas por un sistema electoral y de partidos que sin duda repercuten en lo que se denomina la gobernabilidad que es el término que enmarca las relaciones entre éstos dos órganos de poder, que son eficientes y positivas para el país.

En primer lugar se revisan los dos escenarios que nos permiten enmarcar la gobernabilidad como evidencia de relaciones de cooperación y colaboración armónica entre los dos poderes estudiados, el primer escenario se configura cuando los partidos que conforman el poder legislativo, son del mismo grupo o coalición del gobierno, lo cual permite una mayor eficiencia en la actividad legislativa y en la gestión gubernamental, lo que depende a su vez sin duda de la existencia de partidos fuertes, disciplinados, permanentes, ante la ausencia de estas especificidades, partidos fraccionados, que no respondan a una estructura fuerte, con ideología determinada, funcionarían como partidos débiles minoritarios, que no realizan eficazmente ni coalición gubernamental ni oposición seria. Tal y como pasó con los tres gobiernos liberales anteriores al Gobierno de Pastrana, lo cual se analizará más adelante. (Pizarro León Gómez, 2001. p. 122)

El segundo escenario se presenta cuando el partido mayoritario o la coalición de partidos que dominan en el parlamento es diferente a aquel al que pertenece el Presidente, evento que puede provocar un constante poder dividido, un obstáculo a la gestión gubernamental, conflicto entre Congresistas, entre bancadas y el gobierno, que pueden generar en tiempos de crisis parálisis institucional.

Un Gobierno así debilitado, para poder sacar adelante sus proyectos y políticas de gobierno, se ve obligado a negociar y formar alianzas forzadas, lo cual debilita en sí mismo el sistema

político, genera crisis institucional, deslegitimidad y pérdida de credibilidad.

En cualquiera de los dos escenarios presentados se vulnera necesariamente el principio constitucional de equilibrio en el ejercicio del poder político, en la medida en que se privilegian uno u otro, Gobierno o Congreso, con la ya conocida consecuencia de incapacidad de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y carencia de gobernabilidad.

Tal y como se concibe la política en la actualidad, más administración que política, es evidente que se ha ahondado la brecha del desequilibrio entre los poderes públicos del Estado Constitucional Colombiano.

El balance o equilibrio entre los órganos detentadores del poder, sirvió de fundamento a los verdaderos principios de un Estado Constitucional, la Constitución de 1991 señala la colaboración armónica no solo entre las ramas del poder público sino entre los diferentes órganos del Estado, incluyendo los órganos independientes y autónomos, se entiende como “*Colaboración Armónica*” la conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras. Estamos ante un equilibrio entre las funciones.

La colaboración armónica, en términos de coordinación y control, como principio constitucional, obedece al deber de cumplimiento de los deberes del Estado. Esto implica que las funciones de cada órgano y no son exclusivas, rígidas e impermeables, las ramas y órganos del Estado,

al lado de sus funciones iniciales, desempeñan algunas funciones típicas de otras ramas y órganos. Se rompe la matriz órgano-función (Sentencia C-449/92 Corte Constitucional).

El artículo 113 de la Constitución de 1991, dispone la separación de las Ramas del poder público, cuyos poderes son limitados y opera entre ellos la colaboración armónica.

La iniciativa legislativa muestra la colaboración coordinada entre Gobierno y Congreso, ya que se realiza en ella el ejercicio concreto del gobierno. Existe relación de coordinación en la elaboración de las leyes Marco, ya que implica una distribución de los poderes y facultades legislativas entre el Gobierno y el Congreso, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los decretos ejecutivos, destinados a reglamentar los asuntos a que se refiera la ley. A través de la ley marco, el Congreso señala una serie de lineamientos y orientaciones a lo cuales debe atenerse el ejecutivo en su función interventora, es decir, la ley marco establece unos objetivos y criterios generales, los cuales deberán ser desarrollados por el ejecutivo a través de su facultad reglamentaria. (Sentencia C-428 de 1997 Corte Constitucional)

El equilibrio de poderes proviene del mencionado contrapeso, el cual no se queda solo en el plano teórico, el modelo de *Checks and Balances* es ante todo empírico y funcional. (Aragón 1998.).

El control y la colaboración son actividades que propenden por una armoniosa colaboración

entre Gobierno y Congreso, pero si se evidencia la ineficacia del control dispuesto en la Constitución el sistema de equilibrio se desestabiliza.

El conflicto entre el gobierno y el congreso es natural, al encontrarnos ante un ordenamiento de autoridad compartida. La Tensión es también inherente a la política de partidos, y es también normal que tienda a develarse en estas relaciones la cooperación.

Los problemas en el ejercicio del poder que generan vulneración al principio de equilibrio del poder, se enmarcan en las disposiciones constitucionales ambiguas e ineficaces, la manera como se desarrolla la actividad electoral, los periodos en el poder y las reelecciones, la debilidad de los partidos políticos, y el poder vacilante del Congreso que obedece a su relación con el Gobierno.

La Constitución confiere al Congreso la facultad legislativa y al Ejecutivo la posibilidad de vetar las leyes, o recomendarlas, como ya se mencionó capítulos atrás, el juicio político, raramente empleado es un freno sobre el presidente, en el Estado Constitucional Colombiano, se separan los poderes restringiendo las facultades de cada rama del poder público, requirió la cooperación entre ellas a fin de realizar un Gobierno Eficaz y esta idea es el fundamento del conflicto.

El conflicto obedece indudablemente a la forma como son elegidos en Colombia el Presidente de la República y los Representantes del Congreso. Reeligen en forma independiente, el

primero tiene la defensa de intereses nacionales y los segundos regionales, aspecto que puede sugerir contraposición de intereses.

En Colombia a raíz de la posibilidad de Reelección Presidencial, el Ejecutivo cuenta con periodos de cuatro u ocho años, para desarrollar sus programas, sus prioridades se enmarcan en las políticas de orden nacional, a las cuales se dedican en los primeros años, con miras a mantener su popularidad de cara a una posible reelección. Los congresistas tienen un periodo de 4 años, y actúan con más lentitud, debido a los vastos intereses locales que representa. La duración de los mandatos de Gobierno y Congreso causa una diferencia en el curso de toma de decisiones, esto genera en ocasiones conflicto y estancamiento de propuesta legislativas que pueden generar políticas públicas necesarias para la sociedad.

Los partidos políticos débiles, con problemas de democracia interna, de ideología e ideario político, no generan confianza en el electorado, no están llamados a ser permanentes, no se subordinan a los fines sociales, roban la legitimidad de las instituciones políticas y son éstos los que componen las bancadas en el Congreso, debilitándolo y dejándolo a la deriva en manos de quien si se encuentra legitimado y fortalecido : el Gobierno, tal es la situación que, el último gobierno presidencial en Colombia, liderado por Uribe Vélez, ha estado apartado de identificarse con algún partido o movimiento político, ha triunfado el liderazgo frente a la democracia, sin duda alguna. El problema trata de ser erradicador por la ley de bancadas y la reforma de 2003, buscando el fortalecimiento de los partidos políticos y la activación de su funcionalidad, según los parámetros que definen y caracterizan a los partidos políticos según la ciencia política.

Llama la atención como de alguna manera el acentuar el tema de controles recíprocos, hace que se examine la eficiencia y eficacia de las decisiones y sus planes estratégicos, lo cual es un punto a favor en el proceso de construcción de políticas públicas, las cuales son en realidad, el punto decisivo de la política. Es claro que cuando el gobierno tiene la mayoría del congreso a

su favor o son de la misma corriente política se favorecen los procesos de cooperación, pero como ha demostrado la realidad, no es éste un factor que destierre el conflicto entre ellos.

Los aspectos que siempre van a asegurar confrontación entre Gobierno y Congreso, son la representatividad, la eficiencia, apertura y responsabilidad, intereses específicos y bien público. Ello se debe a que el presidente debe encontrar apoyo en el Congreso y el Congreso busca la asistencia del Gobierno en cabeza del Presidente; el buen gobierno se da cuando se establece una relación que funcione entre estos dos estamentos de poder. Por tanto la separación de poderes, la división del control político nunca es una barrera para la determinación de buenas políticas públicas, pues ellas se basan precisamente en la negociación, en el poder de negociación y allí se evidencia quien ejerce en mayor y menor grado el poder político.

Se destaca como positivo en el enfrentamiento entre las ramas del poder público, el ejercicio del control, ya que el ejercicio del poder en manos de un representante mayoritario, podría socavar los intereses y derechos de las minorías, y a partir de allí, la confrontación permite que los cambios de gran envergadura política, se adelantaran solo con un gran consenso. Como negativo se destaca la obstaculización al proceso de gobernabilidad, un gobierno detenido, sin producción relevante, desgastado y con pocos resultados, instituciones desgastadas que deben someterse al ejercicio de la responsabilidad política. Impera el fortalecimiento de los partidos, la construcción de partidos políticos fuertes, reforzar el sistema de partidos, permitir la acción concertada del partido mayoritario y permitir el ejercicio del principio pluralista en el ejercicio de la democracia.

Facultades del Congreso en materia de control

□

Una gran función del Congreso de la República, si no la más importante, consiste en el control político ejercido sobre el gobierno. Para llevarla a cabo cuenta con tres herramientas fundamentales, las preguntas formuladas a los ministros y a los altos funcionarios del gobierno, el estudio de los balances anuales, y la moción de censura. En el primer caso los congresistas solicitan a los ministros respondan a las preguntas realizadas en sesiones plenarias, las preguntas son enviadas al ministro y éste debe responderla dentro de los siguientes 5 días de su recepción, otros funcionarios pueden responder ante el Congreso en las sesiones desarrolladas en cada comisión (Gechem 2005).

En el segundo caso el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, y el Banco de la República, anualmente deben presentar ante el Congreso un informe sobre el trabajo realizado y el cumplimiento de sus funciones, así como está obligado el gobierno en caso de Estados de Excepción o conmoción interior y de guerra exterior, explicar las causas de su declaratoria. De igual manera, el Gobierno se encuentra obligado a pedir el visto bueno al Congreso cuando se trata de realizar privatizaciones e indultos concedidos respecto de delitos políticos.

Medios de control del Legislativo al Ejecutivo:

En la realidad política, la interacción entre el Gobierno y el Congreso constituyen una dificultad en el proceso del poder, el electorado limita su actuación de control a la participación en las elecciones, que por cierto en Colombia no es muy afluente, lo que si representa intensidad es la lucha entre el Gobierno y el Congreso por el poder.

Moción de Censura en Colombia

Introducida por la Constitución de 1991 y desarrollada por el artículo 29 de la ley 5ª de 1992.

Cabe resaltar que la responsabilidad política en el sistema presidencial colombiano se lleva a cabo a través de citaciones y debates que promueven las cámaras a los ministros o altos funcionarios del gobierno, pero con la salvedad de que no los pueden destituir; y mucho menos no pueden ni destituir ni hacer renunciar al presidente de la República quien ha sido elegido para un periodo fijo; es conocido en su forma más amplia como la figura de frenos y contrapesos (*checks and balances*), no existe derecho de disolución del parlamento o del gobierno bajo ninguna circunstancia o pretexto puede disolver el parlamento pues ello conllevaría a un golpe de Estado y la constitución de un régimen de facto. (Naranjo 2006).

El artículo 135 de la C.P modificado por el acto legislativo 01 de 2003 en sus artículos 1,2 y 7 que prevé la figura de moción de censura como facultad de control político que se le ha otorgado al Congreso de Colombia en cada una de sus cámaras ya que como se ha explicado a lo largo de este texto es el tema central a desarrollar por lo tanto será motivo de discusión más adelante.

El Juicio Político en Colombia

□

Establecido en el artículo 174 de la C.P en el cual establece que *“corresponde al senado conocer de las acusaciones que formule la cámara de representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces ...”*, aunque este hubiera cesado en el ejercicio de su cargo. Conocerá el senado *“por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos”*.

□

Artículo 175 de la C.P el senado deberá tener en cuenta al momento del juicio el delito que presuntamente se haya cometido. Así en el numeral 2 se indica que *“si la acusación se refiere a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos...”*. De igual manera el numeral 3 prevé que *“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*

”.

Artículo 178 numeral 3 de la C.P indica que dentro de las atribuciones especiales que detenta la cámara de representantes se encuentra la de “*acusar ante el senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o quien haga sus veces* ...”; es decir que la etapa inicial de este juicio se realiza en la cámara de representantes que posteriormente conocerá el senado y el cual tiene la facultad de adelantar el juicio.

□

□

Control Político a los Estados de Excepción

□

El artículo 212 de la C.P una vez el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros declare el Estado de Guerra exterior “solo procederá una vez el senado haya autorizado la declaratoria de guerra”; una vez autorizada y durante el tiempo que se permanezca en el Estado de guerra el “*congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y al gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos*”

.

□

Artículo 213 de la C.P durante el Estado de Conmoción Interior el presidente con la firma de sus ministros podrá declarar dicho Estado *“por término no mayor de noventa días prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del senado de la República”*

Artículo 214 de la C.P respecto al Estado de Guerra Exterior y Conmoción Interior la responsabilidad del presidente y sus ministros se hará efectiva *“cuando declaren los Estados de Excepción sin haber ocurridos los casos de Guerra Exterior o Conmoción Interior... o por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades”...*
que se le han otorgado

Responsabilidad que se determinará en el juicio político que anteriormente fue descrito.

Artículo 215 de la C.P cuando ocurran hechos que perturben de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública podrá el Presidente declarar el Estado de Emergencia, podrá dictar igualmente decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis o impedir su extensión. *“el congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos cámaras el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia...”*

igualmente 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”*.
Al igual que los dos Estados anteriores la responsabilidad del Presidente y los Ministros se presentará cuando declaren el Estado de Emergencia sin cumplir las circunstancias que prevé el artículo y de igual manera se someterán al juicio político.

□

□

Solicitud de Informes

Contemplado en el artículo 135 numeral 3 de la C.P que prevé como función de cada una de las cámaras *“solicitar al gobierno los informes que necesite...”*. En concordancia con el artículo 200 numeral 5 que contempla que el gobierno en relación con el congreso tienen la función de *“rendir a las cámaras los informes que estas soliciten sobre negocios que no demanden reserva.”*

□

Citaciones

Establecido en el artículo 135 numeral 8 y 9 de la C.P modificados por el acto legislativo 01 de 2007 en el cual es facultad de las cámaras citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamento administrativos para que concurran a las cesiones; citación que deberá formularse por escrito. Igualmente proponen moción de censura a los mismos por funciones relacionadas a sus cargos, por no atender los requerimientos y finalmente no concurrir a las citaciones del congreso de la república.

□

□

Control Presupuestal

El artículo 346 de la C.P en materia presupuestal una de las funciones del gobierno con relación al congreso es la formulación “ *anualmente del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de Desarrollo y lo presentará el congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura*”.

Es necesario precisar los mecanismos de control que se han establecido tanto en el sistema Parlamentario como en el Presidencial teniendo en cuenta que estos sistemas tienen características específicas que los diferencian, pero conservando el equilibrio y división de poderes como eje fundamental. El fin de los múltiples controles sea en uno o en otro es el mismo; evitar el exceso y concentración de poder. Sin embargo es posible encontrar algún tipo de control, como lo es la moción de censura, originaria en uno de ellos –Sistema Parlamentario- como mecanismo efectivo de control a las actuaciones del Ejecutivo a través de sus ministros de despacho en diferentes países que han optado por el sistema Presidencial. (Malagón 2010)

□

□

La Oposición y el Control

□

Se analiza en este apartado, el control del Congreso en el Congreso (Aragón 2002), el cual puede incluso verificarse al interior de la actividad de las cámaras, en la manifestación de sus decisiones, decisiones de la mayoría, pero que son asistidas a su vez con la intervención de los grupos minoritarios o de oposición, de la misma forma se configura la oposición como fiscalizadora de los actos de gobierno, y en este principio se centra esa importante atribución de derechos de control que ostenta la oposición.

Relación Gobierno - Congreso en materia de Producción Legislativa y Control Político

□

Producción Legislativa

□

En Colombia resultó apremiante el ejercicio del control al poder expansivo del Ejecutivo y por ello se enfocó el tema de la actividad legislativa como punto de reflexión. (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Comisión Tercera 1991)

En la Legislatura 2007-2008, los proyectos presentados fueron 490, 86% proyectos del Congreso y 13% Proyectos del Gobierno, y en ésta legislatura como en las anteriores, se evidencia una aprobación de los proyectos gubernamentales en gran número y con aparente facilidad. Es así como el 40% de los proyectos aprobados son del Gobierno a pesar que éste presentó solo el 13% del total de las iniciativas.

Es de destacar que solo el 25% de los proyectos presentados por el Congreso, quedarán en la mesa y de ellos el 19% será archivado en el siguiente semestre.

El Gobierno continúa como en periodos anteriores imponiendo su agenda legislativa, pese a las crisis afrontadas por sus mayorías parlamentarias, en los casos de parapolítica (Es el nombre con el que se le conoce al escándalo político desatado en [Colombia](#) a partir de [2006](#) por la revelación de los vínculos de

[políticos](#)

con

[paramilitares](#)

. En Colombia se les llama paramilitares a los grupos armados ilegales de

[extrema derecha](#)

que se autodenominan como

[autodefensas](#)

y que están generalmente ligados al

[narcotráfico](#)

) y yidispolítica (es el nombre con el que se conoce al

[escándalo político](#)

desatado en

[Colombia](#)

en

[abril de 2008](#)

a raíz de las declaraciones de la ex

[Representante a la Cámara](#)

[Yidis Medina](#)

quien admitió haber recibido ofrecimientos de dádivas de parte de funcionarios del Gobierno Nacional a cambio de su voto favorable al proyecto de reforma constitucional que permitió que

[Álvaro Uribe Vélez](#)

aspirara a un segundo mandato presidencial), y de esa forma lo ha hecho el Presidente Uribe. Los temas en orden de prelación abordados en iniciativa legislativa, se refirieron a tratados multilaterales y relaciones exteriores en un 37%, justicia 12%, hacienda 10%, Defensa 6%, minas y energía 6%, transporte 5%, Seguridad social 5%, agricultura 3%, comercio 2%, comunicaciones 2%, y educación 2%.

Por su parte la iniciativa legislativa del Congreso se mueve en los siguientes temas en orden de prelación: seguridad social 18%, justicia 16%, homenajes y estampillas 12%, congreso 12%, administración pública 9%, defensa 7%, transporte 7%, comercio 5% y paz 4%.

Las bancadas gubernamentales generaron el 60% del total de proyectos que se promovieron la actividad legislativa y muchos de ellos han sido aprobados a pupitrazo y sin mayor debate (Congreso Visible 2008 p.6), los partidos opositores por su parte, fueron autores del 30% del total de proyectos, siendo archivados casi el 40% de ellos. El 10% restante, fueron proyectos presentados por los denominados independientes, entre los que se destaca la actividad legislativa de MIRA y del movimiento, Por el País que soñamos y se destaca la actividad de éstos dos movimientos que se consagran en el Congreso como los únicos que hasta la fecha han asumido el espíritu de la Ley de Bancadas. Solo el 20% de las iniciativas parlamentarias fueron presentadas a nombre de las bancadas, el 80% restante corresponde a iniciativas personales o de congresistas pertenecientes a diferentes partidos. (Congreso Visible 2007 p.7)

El desarrollo de los demás partidos, pone en evidencia que sigue existiendo preeminencia del personalismo y caudillismo parlamentario, característico de la democracia colombiana, poniendo en evidencia que no existe una voluntad política para trabajar en bancada, y que se hace necesario fortalecer la ley que les dio origen.

Aunque la valoración analítica de las estadísticas ha ocupado solo un periodo legislativo, en los siguientes gráficos, podemos evidenciar como ha sido la participación del Gobierno y la del Congreso en el tema de producción Legislativa, en los periodos presidenciales posteriores a la reforma constitucional de 1991, y atendiendo a la reflexión anterior se pretende con ellos presentar un argumento que pruebe que sigue siendo el Ejecutivo quien tiene un poder concentrado en la producción Legislativa.

RELACIÓN GOBIERNO – CONGRESO: PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

1991-2010

NUMERO DE LEYES GOBIERNO

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

CORPORACION

NUMERO DE LEYES

SENADO

41

CAMARA

19

GOBIERNO

94

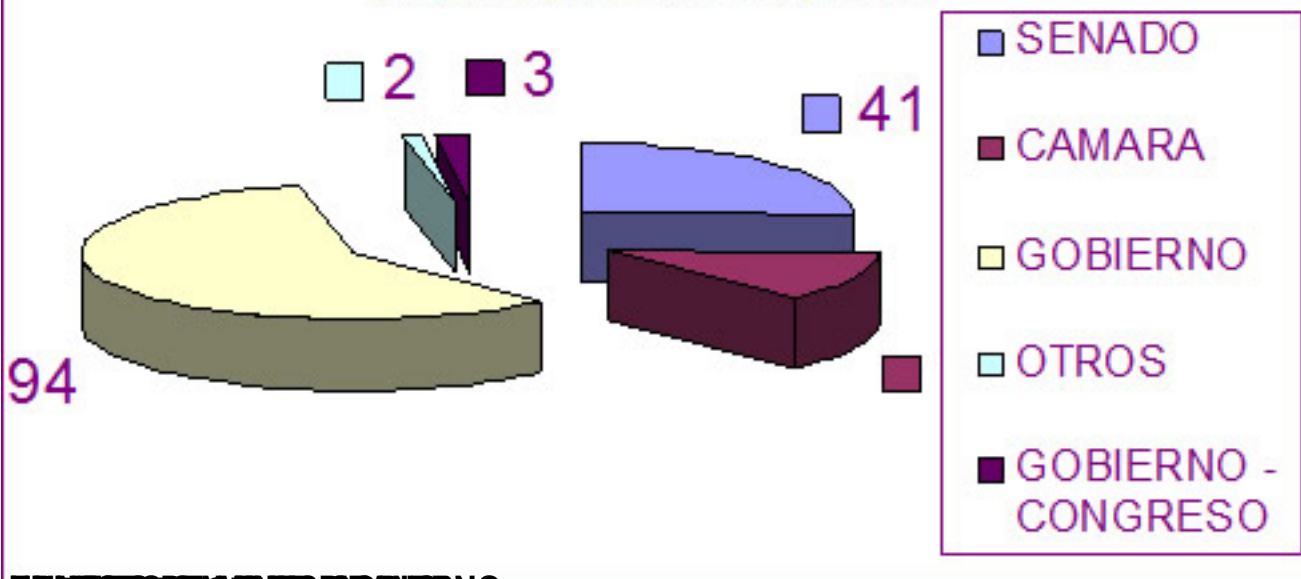
OTROS

2

GOBIERNO - CONGRESO

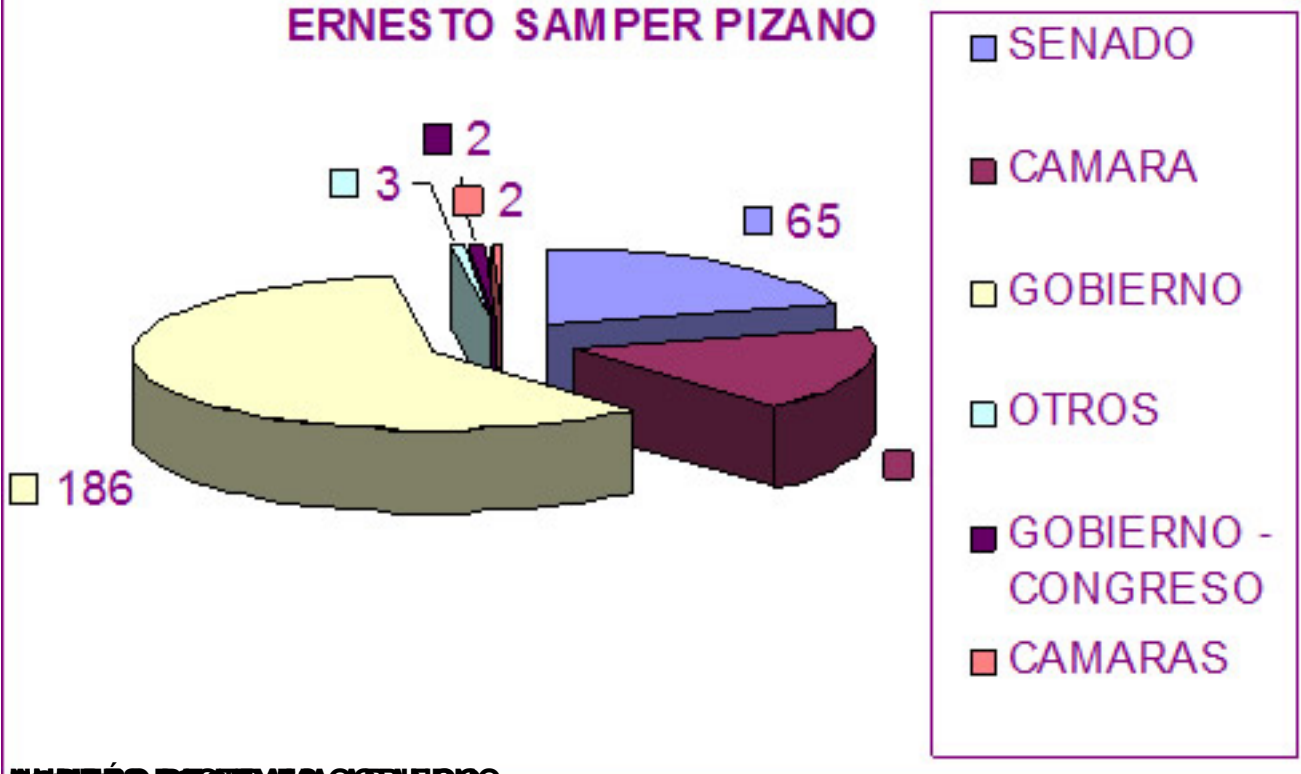
3

NUMERO DE LEYES GOBIERNO CESAR GAVIRIA TRUJILLO



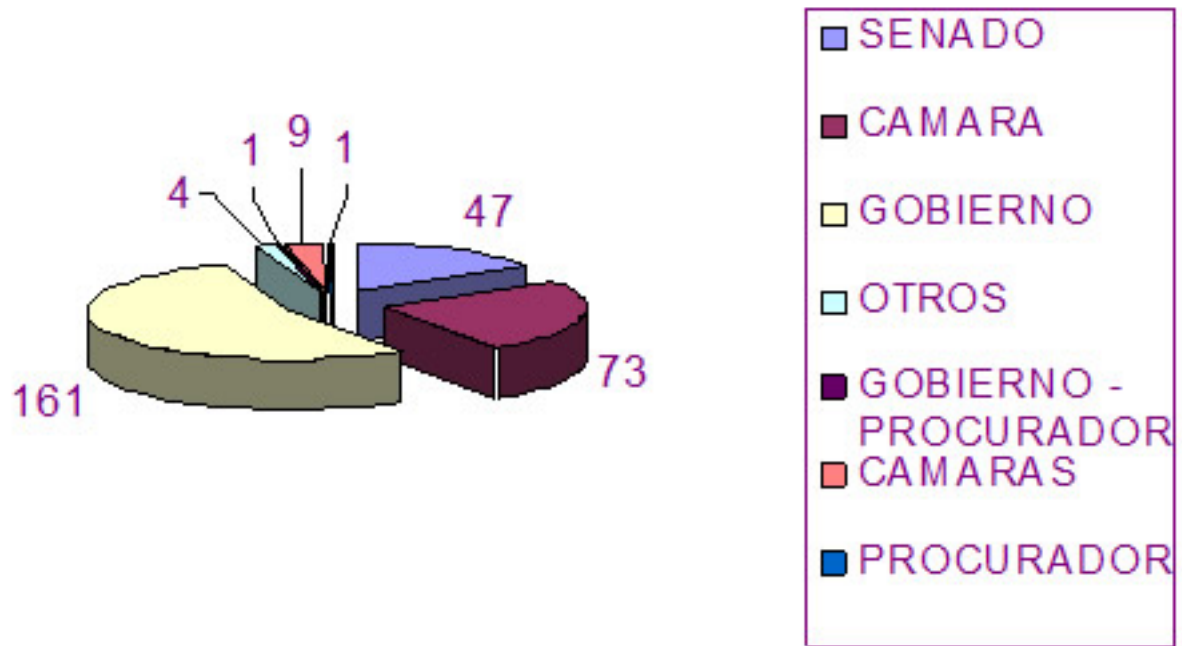
PROGRAMA DE INVESTIGACION

NUMERO DE LEYES GOBIERNO ERNESTO SAMPER PIZANO



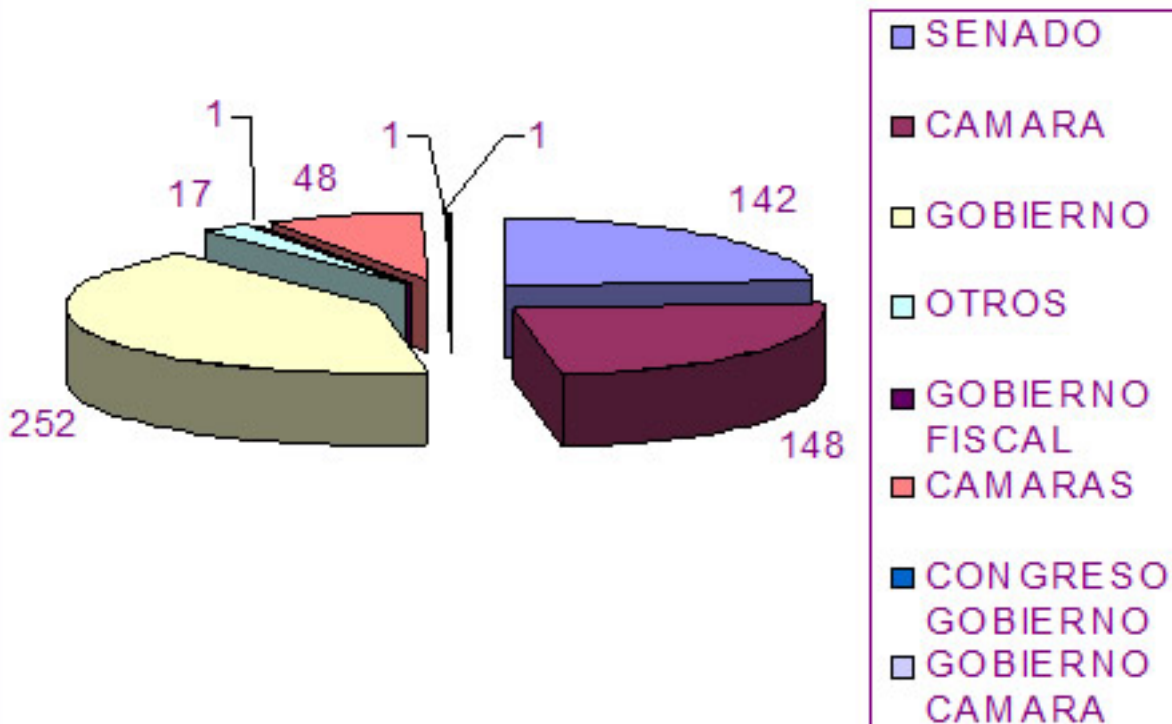
PROGRAMA DE INVESTIGACION

NUMERO DE LEYES ANDRES PASTRANA ARANGO



NUMERO DE LEYES GOBIERNO ALVARO URIBE VELEZ

NUMERO DE LEYES GOBIERNO ALVARO URIBE VELEZ (AMBOS MANDATOS)



El artículo 110 de la Constitución de Colombia establece que el Congreso de la República tiene la facultad de controlar a los miembros de la Administración Pública Nacional, a los miembros de la Policía Nacional y a los miembros de la Fuerza Armada Nacional. Este control se ejerce a través de la Comisión de Control del Congreso, la cual tiene la facultad de investigar y sancionar a los funcionarios públicos que incurran en actos de corrupción o que violen las leyes. La Comisión de Control del Congreso es un órgano colegiado conformado por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Su función principal es garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, así como proteger los intereses de la ciudadanía. El artículo 110 de la Constitución de Colombia establece que el Congreso de la República tiene la facultad de controlar a los miembros de la Administración Pública Nacional, a los miembros de la Policía Nacional y a los miembros de la Fuerza Armada Nacional. Este control se ejerce a través de la Comisión de Control del Congreso, la cual tiene la facultad de investigar y sancionar a los funcionarios públicos que incurran en actos de corrupción o que violen las leyes. La Comisión de Control del Congreso es un órgano colegiado conformado por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Su función principal es garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, así como proteger los intereses de la ciudadanía.