

Colombia: un régime presidencial bajo la tentación del parlamentarismo**

Colombia: A Presidential Regime Under the Temptation of Parliamentarism

SUMARIO

I. La reorganización del ejecutivo. A. El presidente: jefe del Estado, jefe del Gobierno y autoridad administrativa suprema. 1. El presidente, representante directo del pueblo. 2. El presidente, jefe del poder ejecutivo. B. El retroceso del monocefalismo. 1. El vicepresidente. 2. Hacia el reconocimiento del concepto de Gobierno. II. Las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso. A. La reafirmación del bicameralismo. B. El desarrollo de los procedimientos de racionalización. 1. La función normativa. 2. El control del ejecutivo

RESUMEN

Desde el principio, inspirado en gran parte en la Constitución de Estados Unidos y teniendo en cuenta particularidades locales, el régimen institucional del Estado colombiano se caracteriza por una hipertrofia de los poderes del presidente de la República. La Constitución de 1991, en vigencia, reafirma el papel central del presidente delimitando sus atribuciones y revalorizando los poderes del Congreso. Para ello, el constituyente combinó diferentes modelos constitucionales y tendió a resaltar un sistema *sui generis* que asocia elementos del régimen presidencial y del parlamentario.

PALABRAS CLAVES

Constitución, régimen presidencial, régimen parlamentario

* Abogada y doctora en derecho público; actualmente es directora del servicio jurídico de la Universidad de Savoie (France) y profesora de la Facultad de Derecho de la misma universidad [catfaivre@wanadoo.fr].

** Recibido el 10 de junio del 2011. Aprobado el 27 de septiembre del 2011. Este artículo se publicó en la *Revue Internationale de Droit Comparé*, 2006-3, pp. 861-883, bajo el título “La Colombie, un régime présidentiel en trompe-l’œil. De la tentation du régime parlementaire”.

ABSTRACT

Originally inspired by the United States Constitution with adaptations to take into account local considerations, the Colombian system of government is characterised by the wide-ranging powers held by the President of the Republic. The current Constitution, drawn up in 1991, reaffirms the central role of the head of State whilst defining his powers and extends the powers of the Congress. Colombia's Constitution draws elements from several different constitutional models to produce a unique political system that combines elements of a presidential regime and a parliamentary regime.

KEY WORDS

Constitution, presidential regime, parliamentary regime

La imagen de Colombia, asociada con la violencia, el tráfico de drogas y la guerrilla, tal como es transmitida ampliamente por los medios de comunicación¹, oculta la realidad de un régimen constitucional que aparece, en muchos aspectos, como una excepción sobre el subcontinente suramericano. En efecto, a diferencia de otros estados², Colombia no conoció casi la dictadura y tuvo una estabilidad institucional importante, ya que la Constitución de 1886 no fue derogada sino hasta 1991.

Tal longevidad se debió a la flexibilidad del texto constitucional, que permitió realizar los *desiderata* de los gobernantes, y a las distintas adaptaciones de su texto a las evoluciones de la sociedad³. Sin embargo, a partir de mediados de los años setenta los sucesivos presidentes de la República no pudieron llevar a cabo sus proyectos de revisión, debido a la oposición del Congreso. El ejecutivo usaba en exceso los regímenes de excepción, lo cual no generaba, sin embargo, mayor eficacia a su acción, y, por su parte, el Congreso adolecía de un gran descrédito vinculado, en particular, a la práctica clientelista. Progresivamente el desequilibrio entre los poderes aumentó, lo que condujo las instituciones hacia un callejón sin salida.

1 Igual ocurre con los estudios sociológicos. Ver, por ejemplo: D. PECAUT. "Colombie: une paix insaisissable", en *Problèmes d'Amérique Latine*, 1999, n.º 34, pp. 5-31; "Guerre, processus de paix, polarisation politique", *Problèmes d'Amérique Latine*, 2002, n.º 1044, pp. 7-30; C. M. ORTIZ SARMIENTO. *La violence en Colombie*, París, L'Harmattan, 1990. El autor toma como base el período 1947-1965.

2 A diferencia de otros estados de América Latina como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, para no citar más que algunos ejemplos.

3 J. M. BLANQUER. "Les institutions à l'épreuve de la pratique", en J. M. BLANQUER y C. GROS (coords.). *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, París, IHEAL, 1996, pp. 87 y ss.

A finales de enero de 1988, el presidente VIRGILIO BARCO VARGAS se propuso organizar un plebiscito para crear un mecanismo de revisión de la Constitución. El Partido Conservador, entonces en la oposición, rechaza la iniciativa. Sin embargo, después de un acuerdo, se decidió que el plebiscito sería sustituido por un referéndum convocado por el Congreso. Pero se produce nuevo fracaso con la anulación de este acuerdo por el Consejo de Estado. En diciembre de 1989, inmediatamente después del asesinato de tres candidatos a la Presidencia, las organizaciones estudiantiles reclaman una nueva constitución y proponen que se plantee el asunto de la convocatoria de una asamblea constituyente, dejando a cada elector la opción de deslizar una boleta suplementaria en el sobre, en las votaciones legislativas y territoriales.

Ante el éxito de este voto oficioso, el presidente BARCO VARGAS incluye, esta vez de manera oficial, el tema de la Constituyente en el escrutinio presidencial. El “sí” triunfa a pesar de una fuerte abstención. Elegido presidente de la República, CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO, heredero de LUIS CARLOS GALÁN SARMIENTO, candidato a la Presidencia asesinado, toma nota de este resultado y afirma con fuerza su voluntad de reunir una asamblea constituyente. La elección de esta última tiene lugar en diciembre de 1990. La composición de esta Constituyente refleja la voluntad del presidente de hacer de ella un instrumento de diálogo con los grupos violentos de la sociedad colombiana. Así, junto con los representantes de los partidos tradicionales se encuentran constituyentes que pertenecen al M-19 y al Ejército Popular de Liberación (EPL), que habían pasado de la guerrilla a la vida civil⁴. Más tarde otros dos movimientos de guerrilla (el PRT⁵ y el Frente Quintín Lame⁶) participaron también en la Constituyente. A estas distintas agrupaciones, que siempre habían combatido las instituciones, se les ofrece así la posibilidad de participar en la creación de nuevas instituciones. Esta tentativa de pacificación pudo conducir a calificar el texto constitucional como tratado de paz⁷.

El 5 de febrero de 1991 marca la apertura de la Constituyente, que se cerrará el 4 de julio, con la entrada en vigor de la nueva Constitución.

Con sus 380 artículos, ésta señala la voluntad indiscutible de romper con el sistema o al menos con la práctica política anterior. Esta voluntad de ruptura se expresa en primer lugar a nivel de los principios. En este sentido la manifestación más simbólica de tal voluntad se traduce en el “Preámbulo”

4 Para un análisis completo de este aspecto, ver R. J. NÚÑEZ ESCOBAR. *Aspects politiques et constitutionnels de la réinsertion des guérilleros en Colombie*, tesis, Paris II, 2004.

5 Partido Revolucionario de los Trabajadores.

6 Guerrilla indígena.

7 M. J. CEPEDA ESPINOSA. “Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie”, en O. DUHAMEL. *Les démocraties*, París, Seuil, Coll. Points, especialmente pp. 261 y ss.; *Introducción a la Constitución de 1991: Hacia un nuevo constitucionalismo*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1993.

de la Constitución: Dios⁸ se menciona pero es el Pueblo soberano el que se destaca. Las instituciones son completamente laicizadas. El clero católico pierde la parte fundamental de sus prerrogativas y privilegios⁹. El jefe del Estado, símbolo de la unidad nacional, no puede actuar oficialmente como católico. En adelante el poder presidencial y la Iglesia católica se diferencian claramente. Pero, sobre todo, la Asamblea Nacional Constituyente quiso hacer del nuevo texto una verdadera Carta de Derechos Fundamentales. Se le dedican más de ochenta artículos. Se proclaman el derecho a una igualdad efectiva entre los ciudadanos, el derecho al trabajo, el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia privada, la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la salud y a la seguridad social, el derecho a la educación, a la vivienda, al ocio...

La Constitución reconoce también derechos específicos a los distintos grupos de la sociedad, tales como los trabajadores, los niños, los minusválidos, los ancianos y también las mujeres.

Además el constituyente se anotó un punto importante al consagrar el multiculturalismo. Así, el artículo 7.º de la Constitución proclama el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. Se reservan algunos escaños en el Congreso para la representación de las comunidades indígenas. Si bien el castellano es la lengua oficial, el artículo 10.º precisa que las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos también lo son en sus territorios y que la enseñanza que se dará en las comunidades que gozan de sus propias tradiciones lingüísticas será bilingüe. La consagración constitucional de estos derechos fundamentales constituye un avance considerable. No obstante, el constituyente colombiano ha considerado que tal consagración, a menos de ser puramente formal, implicaba la instauración de varios instrumentos jurídicos que permitieran garantizarla de manera efectiva¹⁰. Y en esta perspectiva se crearon, en particular, la Corte Constitucional y la acción de tutela¹¹.

8 El vínculo con la Iglesia es mucho menos fuerte que bajo el imperio de la Constitución de 1886. Sin embargo, en la práctica, la Iglesia conserva un papel de contra poder. Constituye una autoridad moral.

9 Ver, en particular, el artículo 19 de la Constitución que garantiza la libertad de culto y reconoce la igualdad entre todas las iglesias. En la práctica esta disposición parece haber hecho el juego de las iglesias evangélicas norteamericanas, cada vez más presentes en el territorio colombiano.

10 Eso se inscribe en la nueva aprehensión de los derechos. Así como pudo destacarlo M. J. CEPEDA ESPINOSA, “tener un derecho, según la Constitución de 1991, no es tener una aspiración constitucionalmente protegida. No es, tampoco, ser el destinatario de una declaración de ideales o buenas palabras. Tener un derecho, según el texto de 1991, es tener un poder. Cada derecho constituye un límite efectivo y real a la acción de cada agente de la autoridad [...]”; ÍD. “Colombie: la nouvelle Constitution, un bilan provisoire”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 1995, n.º 16, especialmente p. 8.

11 La mejor definición la da el artículo 86 de la Constitución: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento

La voluntad de ruptura se manifiesta también y sobre todo por el cuestionamiento del carácter presidencial del régimen político adoptado en 1810, a partir de la independencia de España, presidencialismo que se expresó a sus anchas en la Constitución de 1886¹². Varias razones permiten explicar la elección del régimen presidencial. Obtenida la independencia de la potencia colonial ibérica, aquél aparece, debido a sus características, como la única forma de organización del poder para un estado joven y políticamente¹³ frágil. Además, la tradición de las monarquías autoritarias de la Península Ibérica estaba establecida, en particular, con los regímenes de los virreyes¹⁴, de lo cual deriva una fuerte personalización del poder, que un sistema presidencial puede permitir.

No se debe negar tampoco la influencia del modelo “bolivariano”. Recordemos a título anecdótico que SIMÓN BOLÍVAR, “el Libertador”, concebía al presidente de la República como “el sol que, firme en su centro, da la vida al universo”.

Como consecuencia, el objetivo principal de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consistía en enmarcar las atribuciones y el papel del presidente de la República. En este sentido, la solución adoptada muestra originalidad. En efecto, lo que parecía *a priori* deber imponerse era establecer un verdadero régimen presidencial y por tanto reforzar el Congreso de tal modo que se encontrara un equilibrio institucional, tal como ocurre en los

preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

”La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

”Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

”En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

”La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”. Ver también: J. M. CEPEDA. “L’action de tutelle, arme du citoyen contre l’arbitraire”, en *La Colombie à l’aube du troisième millénaire*, cit., pp. 107-121; BLANQUER. “Colombie: la nouvelle constitution”. *Problèmes d’Amérique Latine*, 1992, n.º 7, especialmente pp. 95 y ss.

12 Para un estudio general de la Constitución de 1886 ver M. A. GAONA CRUZ. *Le présidentialisme colombien*, tesis, París, 1970.

13 No es específico de Colombia. El profesor F. MODERNE destaca que el “sistema presidencial es hasta cierto punto consustancial a América Latina”. F. MODERNE. “Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains”, *Pouvoirs*, 2001, n.º 98, especialmente p. 63.

14 Sobre este punto ver T. E. TASCÓN. *Historia del derecho constitucional colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005; J. P. MINAUDIER. *Histoire de la Colombie. De la conquête à nos jours*, París, L’Harmattan, 1997.

Estados Unidos, modelo clásico del régimen presidencial. Ahora bien: para llegar a tal efecto la Constituyente, inspirándose en los regímenes europeos, en particular los de la Quinta República francesa y de España¹⁵, prefirió introducir mecanismos considerados característicos del régimen parlamentario. Así, la nueva Constitución de 1991 aparece *a priori* como una constitución presidencial, pero se trata de una constitución atípica que se aparta del modelo presidencial clásico, integrando en él elementos del régimen parlamentario. El régimen político colombiano tiende a liberarse del modelo de la Constitución de Philadelphia de 1787. Este proceso de “parlamentarización” del régimen presidencial¹⁶ se extendió después al Perú¹⁷ y a Argentina¹⁸. La redefinición de las funciones presidenciales es un asunto que también se plantea en Francia, en donde los debates relativos a la naturaleza más o menos “presidencialista” del régimen se atizaron con la adopción del quinquenio como duración del mandato presidencial¹⁹.

En Colombia existe un verdadero esfuerzo para introducir elementos sustanciales del régimen parlamentario con el fin de aminorar la importancia del jefe del Estado y dar más flexibilidad al régimen presidencial inicialmente establecido. La reducción o al menos un mejor enmarcamiento de los poderes del presidente de la República y la revalorización de los poderes del Congreso comprueban esta voluntad. La “parlamentarización” del régimen pasa no solo por la reorganización del ejecutivo (I) sino también por la de las relaciones entre este poder y el Congreso (II).

I. LA REORGANIZACIÓN DEL EJECUTIVO

El presidente de la República constituye bien el elemento central del ejecutivo puesto que es, al mismo tiempo, jefe del Estado, jefe del Gobierno y autoridad administrativa suprema (A), pero la presencia de diversos elementos conduce a un relativo retroceso de la “monocefalia” del poder (B).

15 Así, por ejemplo, la acción de tutela se inspira en el recurso de amparo previsto por la Constitución española.

16 Para una visión global de este asunto, ver J. VIDAL PERDOMO. “Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, junio de 1996, n.º 6.

17 Constitución del 29 de diciembre de 1993.

18 Constitución del 10 de enero de 1995.

19 Ver sobre este punto el artículo de G. GONDOUIN, que realiza un estudio prospectivo de la evolución de las instituciones francesas mucho antes de que el proyecto de revisión constitucional sobre la duración del mandato presidencial hubiera culminado. GONDOUIN. “Propos sur la France et le régime présidentiel”, RDP, 1998, pp. 373-407.

A. EL PRESIDENTE: JEFE DEL ESTADO, JEFE DEL GOBIERNO Y AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUPREMA

Uno de los elementos que contribuyen a garantizar la primacía al presidente colombiano es incuestionablemente la elección popular. Como representante directo del pueblo (1), goza de una legitimidad importante que le permite ejercer sus distintas funciones como jefe del poder ejecutivo (2).

1. El presidente, representante directo del pueblo

Se elige al presidente de la República por sufragio universal directo a dos vueltas²⁰. La elección de este método de escrutinio a la francesa procede de la idea de hacer participar en la primer vuelta el mayor número de movimientos políticos y de suscitar la creación de coaliciones en la segunda vuelta.

Fijada en cuatro años, la duración del mandato parece bastante corta. Es igual a la del presidente de los Estados Unidos pero inferior a la de los presidentes europeos²¹. En los demás países de América Latina, es raro que las funciones presidenciales excedan un período de seis años²². Generalmente se selecciona un mandato de cuatro años²³. Tengamos en cuenta que en Colombia esta duración no es propia del presidente. Es el caso de los parlamentarios así como del procurador general de la Nación, de los dirigentes del Banco de la República, del fiscal general de la Nación²⁴ y también del defensor del Pueblo. Además, en general, el inicio de sus funciones se da en el mismo período. Esta concomitancia puede reforzar al ejecutivo. Este último puede así, al menos en teoría, beneficiarse del apoyo de un congreso y, más ampliamente, de una administración adheridos a su causa.

En el nivel político, la brevedad del mandato debería tener como consecuencia una acción rápida y eficaz del presidente colombiano. Sin embargo,

20 Artículo 190 de la Constitución.

21 En Francia (Constitución del 4 de octubre de 1958 modificada) y Alemania (Ley Fundamental del 23 de mayo de 1949) el mandato es de cinco años; en Italia, de siete años (Constitución del 27 de diciembre de 1947).

22 La duración del mandato presidencial es de seis años en Chile (Constitución del 11 de septiembre de 1980 modificada) y en Venezuela (Constitución del 30 de septiembre de 1999).

23 Es el caso, en particular, de Argentina (Constitución del 10 de enero de 1995) o de Ecuador (Constitución del 10 de agosto de 1979 modificada).

24 Institución inspirada del sistema de los Estados Unidos. El fiscal general está encargado de supervisar todas las investigaciones judiciales. Su creación encuentra su fundamento en el paso de un sistema inquisitorio a un sistema acusatorio que conduce a distinguir la función de juzgar de la función de investigar.

Artículos 249 a 253 de la Constitución. Ver A. J. ESTRADA. *Las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la Constitución colombiana de 1991*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 200-205.

esto debe ser moderado por la imposibilidad de volver a presentarse para un nuevo mandato. Esta limitación, muy frecuente en las constituciones suramericanas, traduce la desconfianza respecto de la institución presidencial y su preponderancia constitucionalizada. Tiene por objeto evitar toda desviación demasiado autoritaria.

Pero esta norma acaba de ceder bajo el impulso del actual presidente ÁLVARO URIBE VÉLEZ. En efecto, éste lanzó un proceso de revisión de la Constitución con el fin de poder volver a presentarse ante el pueblo colombiano en las próximas elecciones presidenciales, organizadas en la primavera del 2006. Después de largos y vivos debates, la Corte Constitucional profirió el 19 de octubre del 2005 una decisión que autorizaba la reelección inmediata.

El presidente colombiano no es el primero en América Latina en querer modificar las normas constitucionales en su beneficio²⁵. Es necesario no asimilar este planteamiento a una disfunción del sistema político colombiano. El único límite para el presidente es el respeto de los procedimientos de revisión de la Constitución²⁶. Si lo logra, no será necesariamente el sistema ideal para el futuro. La perspectiva de una reelección puede llevar a reducir el tiempo de ejercicio efectivo del poder. En efecto, el presidente que se vuelve a presentar ¿no va a ser propenso a dedicar el último año de su primer mandato a la campaña electoral? La prohibición de la reelección inmediata podría remediar este inconveniente. Pero esta fórmula implica más desventajas que ventajas. En efecto, si la reelección procura algún beneficio, es ante todo el de la continuidad, que desaparece en caso de reelección no inmediata. Al mismo tiempo, la posibilidad de una reelección puede incitar al presidente, si desea evitar una desaprobación por parte del pueblo, a realizar su programa con la máxima eficacia y celeridad.

Los debates generados con motivo de la adopción reciente del quinquenio en Francia o también en los Estados Unidos a principios del siglo xx pusieron de manifiesto que no hay sistema exento de críticas. Sólo la práctica permite aportar eventuales correctivos a las normas constitucionales, de ahí la necesidad de poseer una constitución flexible o al menos semirrígida para evitar una personalización del poder.

Excepto estos aspectos prácticos, esta revisión constitucional es un elemento de “presidencialización” del régimen. Suscita un interrogante en cuanto a la independencia de las altas autoridades del Estado frente al presidente. Así, tratándose del Banco de la República²⁷, el constituyente de 1991 deseaba consolidar la independencia de este organismo. Se nombra a sus dirigentes para un mandato de cuatro años según un calendario diferente del que se aplica

25 Citemos el caso de C. MENEM en Argentina, de F. H. CARDOSO en Brasil o también de A. FUJIMORI en el Perú.

26 Le queda al presidente colombiano hacer adoptar por las congresistas las condiciones de organización de la próxima elección presidencial.

27 Artículos 371 y siguientes de la Constitución.

al jefe del Estado. Así, en ausencia de reelección, un presidente puede ser llevado a elegir como máximo hasta tres de los cinco miembros del equipo dirigente. El presidente URIBE VÉLEZ ya nombró a tres. Pero si se le reelige, podrá nombrar a los otros dos. Por lo tanto la independencia desaparecería.

Algo similar puede ocurrir con el fiscal general, elegido por cuatro años por la Corte Suprema de Justicia a partir de una terna presentada por el presidente. La ausencia de simultaneidad entre la elección presidencial y la del fiscal general significa que el presidente se somete, al menos durante una parte de su mandato, al control de una autoridad elegida por el equipo ejecutivo anterior. Con una posible reelección, la independencia de esta autoridad corre el riesgo de alterarse considerablemente²⁸.

Esta revisión conducirá a un refuerzo del papel del jefe del Estado colombiano y lleva a algunos autores a temer una regresión²⁹. La práctica política permitirá confirmar o, al contrario, desechar esta inquietud.

Hay que destacar que, en contra de lo que ocurre en el sistema parlamentario francés, las elecciones presidenciales tienen siempre lugar según la misma periodicidad. El constituyente contempló los casos de interrupción del mandato. Distingue la interrupción definitiva de la interrupción temporal³⁰. Sobre este punto se trata de una imitación del sistema presidencial estadounidense. El vicepresidente es quien asumirá el cargo presidencial. En la hipótesis de un impedimento definitivo del presidente, esta solución permite conservar el alineamiento de la elección presidencial con las elecciones parlamentarias³¹.

2. El presidente, jefe del poder ejecutivo

Jefe del poder ejecutivo, el presidente de la República no lo comparte con nadie. Esta situación debe conferir una gran eficacia a su acción, al menos en teoría.

28 El fiscal general de la Nación es una autoridad que se inserta en la Fiscalía tal como se reorganizó en 1991. Tiene autoridad sobre el conjunto de la policía judicial. Aparece hoy como un verdadero contrapoder no solo ante la institución presidencial sino también en la institución judicial. Así consiguió hacer encarcelar al procurador y al viceprocurador bajo la presidencia de ERNESTO SAMPER PIZANO (1994-1998).

La pérdida de independencia frente al ejecutivo puede también establecerse tratándose de la Corte Constitucional, del procurador general de la Nación o también del Contralor General de la República, para quienes la influencia del presidente existe aunque es indirecta.

29 *Semana*, 24-31 octubre del 2005, n.º 1225, p. 29.

30 Artículo 194 de la Constitución.

31 En Francia desde la adopción del quinquenio, se elige al presidente y los diputados para un período idéntico pero esta situación no permite descartar completamente el acacimiento de una cohabitación. En efecto y contrariamente a lo que algunos esperaban nada se opone a una interrupción definitiva del mandato presidencial o aún a una disolución de la Asamblea Nacional que conduce a la organización de elecciones anticipadas.

En efecto, el artículo 189 de la Constitución estipula que es “Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” (sic).

En su calidad de jefe del Estado, dirige la diplomacia colombiana. Representando a su país en el ámbito internacional, el presidente celebra los tratados, nombra a los embajadores, sólo él puede decidir entrar en relación o romper con un estado extranjero. Es innegable que tal prerrogativa puede influir considerablemente sobre el destino del Estado.

Como suprema autoridad administrativa, define el Plan Nacional de Desarrollo y las inversiones públicas.

Su función de jefe del Gobierno implica que asume la conducta política del Estado. Debe velar por el respeto de las leyes y dispone, por otro lado, del poder reglamentario.

Aparte de estas atribuciones clásicas, el presidente es titular de prerrogativas excepcionales³² cuando las circunstancias mismas son excepcionales. Bajo el imperio de la Constitución anterior, el presidente obtenía gran parte de su fuerza de estos poderes excepcionales. Al tiempo que los conservó, el constituyente de 1991 quiso racionalizar su uso. Sólo se suprimió el régimen del estado de sitio, por haber sido aplicado y sobre todo prolongado con demasiada frecuencia más allá de lo necesario.

La Constitución contempla tres situaciones³³.

En primer lugar el estado de guerra exterior, que pone en manos del presidente, jefe de las Fuerzas Armadas, los medios de la defensa nacional; se requiere la autorización previa del Senado.

En segundo lugar, en caso de acontecimientos que perturban seriamente el orden económico, social y ecológico del país, el presidente puede decretar el estado de urgencia. Podrá entonces dictar decretos legislativos en los ámbitos específicos por un período de treinta días, que no puede renovarse más de dos veces en un año. No obstante, la Corte Constitucional controlará los decretos legislativos que hayan sido adoptados de esta manera.

Finalmente, la Constitución contempla el estado de conmoción interior. Se trata de una innovación. El presidente no puede decretarlo sino en caso de graves disturbios del orden público. No puede durar más de noventa días y es renovable solamente dos veces, la segunda con el acuerdo del Senado. Durante este período se enmarca estrictamente el ejercicio de los poderes del presidente³⁴. Los decretos legislativos deben no solo referirse a los ámbitos afectados por las perturbaciones, sino también ser firmados por todos los

32 Como existen en numerosos regímenes políticos. Es el caso en Francia con el artículo 16 de la Constitución de 1958.

33 Artículo 212 a 215 de la Constitución.

34 D. URIBE VARGAS. *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1992, pp. 172- 177.

ministros. Para evitar todo desbordamiento, la Constitución especifica que el ejercicio de los derechos humanos no puede suspenderse.

Así, el jefe de Estado no dispone de poderes prepotentes. Para hacer frente a la intensificación de los ataques de la guerrilla, el presidente SAMPER recurrió, el 16 de agosto de 1995, al estado de conmoción interior³⁵. Pero la Corte Constitucional dictaminó que el recurso a este procedimiento fue inconstitucional³⁶. El presidente soportó una pesada desaprobación aunque, por haber sido tardía, la intervención de la decisión del juez constitucional, el 18 de octubre de 1995, dejó que adoptara las medidas deseadas.

Por su parte, el actual presidente URIBE VÉLEZ³⁷ ya utilizó la posibilidad de prorrogar dos veces la duración del estado de conmoción interior. A los cuatro días apenas de su entrada en funciones lo decretó por primera vez. Se trataba de una consecuencia lógica de sus promesas electorales. URIBE VÉLEZ prometió restablecer el orden público por todos los medios a su disposición³⁸. Sobre este punto su línea política queda muy clara: el orden público es el objetivo prioritario, solamente a continuación vienen las libertades y el derecho. La entrada en vigor del estado de conmoción se funda en el ataque que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) realizaron contra el palacio presidencial el día de la toma de posesión del presidente. Con este recibimiento, la guerrilla entraba en confrontación directa con el nuevo presidente. Este último reaccionó de inmediato promulgando el estado de conmoción interior por decreto y enfatizando la amenaza criminal y narcoterrorista.

La Corte Constitucional reconoció la constitucionalidad del decreto que declaraba el estado de conmoción interior³⁹ así como la del decreto relativo a la primera prórroga⁴⁰, no sin haber sido antes sometida a una presión considerable. En efecto, el ministro del Interior y la Justicia declaró que presentaba el decreto a la Corte Constitucional por pura cortesía, puesto que a su modo de ver ésta no tenía ninguna competencia para conocer en la materia.

En esta ocasión el juez constitucional recordó no solo su autonomía y su independencia sino también la obligación constitucional de que le sean presentados los decretos de declaración de un estado de excepción⁴¹. Por sus diversas decisiones dictadas en la materia durante el mandato de URIBE VÉLEZ, la Corte destacó el principio según el cual los sistemas de excepción se conciben dentro del derecho. En consecuencia, el control que ella opera no es el

35 Decreto legislativo 1370 de 1995.

36 Decisión C-466/95.

37 Elegido en el 2002.

38 Incluso por la fuerza.

39 Decreto legislativo 1837 del 11 de agosto del 2002; sentencia de la Corte Constitucional C-802/02 del 2 de octubre del 2002.

40 Decreto legislativo 2555 del 8 de noviembre del 2002; sentencia de la Corte Constitucional C-063/03 del 4 de febrero del 2003.

41 Los actos que se derivan se someten a un control de legalidad inmediato.

fruto de su capricho sino que responde a su deber de proteger la supremacía y la integridad de la Constitución, inclusive en períodos excepcionales. Así, por encima de la voluntad del ejecutivo y de la Corte, existen los principios impuestos por el constituyente.

En cambio el decreto relativo a la segunda prórroga fue declarado inconstitucional⁴². Según la Corte Constitucional, aunque el Senado haya aprobado la solicitud de prórroga del Gobierno, los fundamentos no eran suficientes. La Corte hizo valer la ausencia de documento que permitiera establecer los motivos en los cuales el Senado se habría basado para aprobar esta segunda prórroga. Por añadidura, consideró que no había motivos veraces para justificar tal prórroga. Adoptada por cinco votos contra cuatro⁴³, esta decisión saca a la luz una división en la Corte acerca del respeto de las normas procesales y técnicas o al menos de su interpretación. A pesar de esta divergencia, el conjunto de los magistrados reconoció el carácter fundamental del control político del Senado y recordó que la Corte poseía la competencia para establecer si este control político había sido efectivo.

El marco de las situaciones de circunstancias excepcionales encuentra su fundamento en la voluntad de evitar, en períodos agitados, los excesos del poder presidencial como se pudieron comprobar antes y que algunos pudieron calificar como presidencialismo “exacerbado”⁴⁴. En efecto, bajo el imperio de la Constitución de 1886 y, más concretamente, durante el período 1949-1958, se pronunciaron más de diez mil decretos legislativos⁴⁵. Los poderes del jefe de Estado se acrecentaron de manera exagerada. Aunque el “cierre” por la fuerza del Congreso en 1949 y hasta 1958 puede explicar una parte de estas medidas, no deja por tanto de subsistir una situación algo preocupante. El presidente de la República dispone no solo del poder ejecutivo sino también del poder normativo.

La Constitución de 1991 muestra la voluntad de devolver a estos poderes su carácter excepcional sin por ello volverlos ineficientes⁴⁶. Sobre este punto el papel de la Corte Constitucional es primordial. Supo encontrar un equilibrio

42 Decreto legislativo 245, del 5 de febrero del 2003; sentencia de la Corte Constitucional C-327/03, del 29 de abril del 2003.

43 Los cuatro magistrados que reservaron su voto consideraron que los motivos se produjeron en el Senado y que se trataba de un exceso de formalismo de parte de sus colegas el exigir la producción de justificaciones suplementarias así como un documento para establecer la existencia de un verdadero debate por parte de los senadores.

44 J. VIDAL PERDOMO. “Le régime présidentiel en Colombie”, en *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne. Mouvement du droit public*, París, Dalloz, 2004, especialmente p. 990.

45 Ob. cit.

46 Sobre la evolución de la concepción de los poderes excepcionales y del control jurisdiccional ver M. GARCÍA VILLEGAS y R. UPRIMNY YEPES. “La normalisation de l’exceptionnel sur le contrôle juridictionnel des états d’urgence en Colombie”, en M. J. BERNARD y M. CARRAUD (dir.). *Justice et démocratie en Amérique latine*, PUG, 2005, pp. 117-143.

entre el ejercicio de los derechos y libertades y la necesidad de mantener el orden⁴⁷, sin vacilar en censurar al poder ejecutivo⁴⁸.

El control de la función presidencial se traduce también en un relativo retroceso del monocefalismo.

B. EL RETROCESO DEL MONOCEFALISMO

La estructura “monista” significa no solo que en el presidente se concentra la integridad de las competencias ejecutivas sino también que no puede existir oposición dentro de este ejecutivo. No obstante, el presidente dispone de auxiliares encargados de asistirlo en su tarea. Es el caso, notablemente, del vicepresidente (1). Además, el funcionamiento del ejecutivo que tiende hacia el reconocimiento del concepto de Gobierno (2) puede contribuir a alejar en algo el régimen político colombiano del régimen presidencial puro.

1. El vicepresidente

Esta institución, inspirada en el sistema presidencial de los Estados Unidos, no es nueva. En efecto, las distintas constituciones colombianas hasta la revisión constitucional de 1910 incluían un vicepresidente⁴⁹. El constituyente de 1991 no hace más que volver a una tradición⁵⁰. Elegido a dúo con el presidente de la República⁵¹, el vicepresidente garantiza la interinidad del presidente. Es llamado a suceder a este último en caso de ausencia en el ejercicio de sus funciones. En esta hipótesis, el vicepresidente asumirá las funciones presidenciales hasta el término del mandato del presidente al que sustituye. Es, entonces, como en los

47 M. A. ITURRALDE. “Estado de derecho vs. Estado de emergencia: los estados de excepción y la construcción de la temporalidad del derecho en Colombia”, en D. BONILLA y M. A. ITURRALDE (eds.). *Hacia un nuevo derecho constitucional*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005, pp. 83-151; M. REVENGA SÁNCHEZ y E. GIRÓN REGUERA. “La Corte Constitucional colombiana ante las medidas de seguridad y defensa nacional del gobierno de Uribe”, *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), enero/marzo 2005, n.º 127, pp. 99-127.

48 M. J. CEPEDA ESPINOSA. “Colombie: la nouvelle constitution, un bilan provisoire”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 1995, n.º 16, especialmente pp. 15-16.

49 Hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1991, existía una institución nombrada por el Congreso cada dos años y cuya misión era la sustitución del presidente en caso de vacancia provisional o definitiva. Se trataba del “Designado”.

Para una visión global, ver P. P. VANEGAS GIL. “La Vicepresidencia de la República en la Constitución de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, diciembre del 2003, n.º 15, pp. 153-165.

50 Artículo 202 a 205 de la Constitución.

51 Se le elige el mismo día que el presidente de la República y según el mismo procedimiento.

Estados Unidos, el delfín del presidente. Este último deberá por consiguiente velar porque este sucesor potencial esté informado de los asuntos del Estado.

En caso de impedimento absoluto del vicepresidente, el Congreso se reúne a su propia iniciativa con el fin de proceder a la elección de un sucesor⁵² para el período restante⁵³. La Constitución prevé también el caso de impedimento del vicepresidente en curso de interinidad. En este caso, la primera magistratura será asumida por un ministro según el orden establecido por la ley. Este ministro debe pertenecer al partido del presidente y permanecerá en el cargo hasta que el Congreso elija a un nuevo vicepresidente, en el plazo de treinta días contados desde el momento en que el poder haya quedado vacante⁵⁴.

Sin embargo, la hipótesis de un impedimento simultáneo del vicepresidente y de todos los ministros no fue prevista por la Constitución. Este vacío fue colmado mediante la Ley 5.^a de 1992, que establece en su artículo 19.3 que le corresponde al presidente del Congreso ejercer la primera magistratura hasta la elección de un nuevo vicepresidente tal como está prevista en el artículo 203 de la Constitución. Pero la Corte Constitucional declaró esta disposición inconstitucional. Según este tribunal, “[...] ésta es una competencia propia del constituyente y, en tanto no se ejerza, la única norma aplicable es el propio artículo 203 de la Constitución que impone al Congreso la obligación de reunirse por derecho propio para elegir vicepresidente, quien tomará posesión de la Presidencia hasta el final del período respectivo”⁵⁵. Así, no le corresponde al legislador compensar una falta del constituyente.

Aparte de los períodos en los que asume la primera magistratura, el vicepresidente colombiano está encargado de ejercer las misiones que le encomienda el presidente; también asiste a este último en el marco de la política de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción, y puede representarlo en las conferencias internacionales.

El vicepresidente es el único miembro del ejecutivo que no puede ser revocado por el presidente y no es tampoco responsable ante el Congreso.

Aunque miembro del ejecutivo, el vicepresidente no pertenece al Gobierno.

2. *Hacia el reconocimiento del concepto de Gobierno*

Al contrario del régimen parlamentario en el cual el ejecutivo es bicéfalo y donde el Gobierno constituye el elemento móvil del ejecutivo⁵⁶, el régimen

52 Deberá pertenecer al mismo partido o movimiento político.

53 El procedimiento para esta elección está previsto mediante la Ley 5.^a de 1992.

54 De conformidad con el procedimiento previsto mediante la Ley 5.^a de 1992.

55 Sentencia de la Corte Constitucional C-428/93 del 7 de octubre de 1993.

56 PH. LAUVAUX. *Le parlementarisme*, París, PUF, 2.^a ed., 1997, pp. 13 y ss.; 76 y ss.

presidencial induce la concentración de los poderes ejecutivos únicamente en manos del presidente⁵⁷.

Ahora bien: los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 opusieron los partidarios de un concepto de Gobierno *stricto sensu* de tipo parlamentario con los defensores de un régimen presidencial estricto. Como consecuencia de estos debates, la Constitución colombiana no está, sobre este aspecto, desprovista de ambigüedad.

Los artículos 200 y 201, dedicados específicamente al Gobierno, se insertan en el título relativo al poder ejecutivo en un capítulo titulado “Del gobierno”, distinto del que se refiere al presidente de la República. El artículo 115 establece que el gobierno está conformado por el presidente de la República, los ministros y los directores de los departamentos administrativos⁵⁸.

Varias otras disposiciones mencionan el término “Gobierno” haciendo por cierto hincapié en la supremacía presidencial. El constituyente recuerda en sucesivas ocasiones la calidad de jefe del Gobierno del presidente.

Esta presentación contribuye a mantener la confusión sobre la estructura del ejecutivo colombiano. Al tiempo que reafirma los principios de la teoría presidencial, el constituyente deja augurar una evolución hacia la instauración de una bicefalia en el ejecutivo.

El concepto de Gobierno acarrea en principio la existencia de un Consejo de Ministros. Como la Constitución de 1886, la de 1991 calla sobre el concepto de Consejo de Ministros. Sin embargo, en la práctica el Consejo de Ministros posee cierta consistencia. Es necesario referirse a una ley de 1923 para encontrar rastro de sus modalidades de funcionamiento. El presidente de la República y sus ministros son miembros. El secretario general de la Presidencia así como los demás secretarios participan también. La ley establece una distinción entre las funciones decisorias y las consultivas. El Consejo de Ministros puede deliberar con sólo un tercio de sus miembros, pero se exige un quórum fijado en la mayoría absoluta para la aprobación de una decisión.

Se plantea entonces la pregunta de la compatibilidad de esta manifestación, emanación de un gobierno colegial, con el régimen presidencial.

En efecto, el presidente puede someter un texto a votación en cumplimiento de los procedimientos y quedar en minoría. En el marco de un régimen parlamentario el acaecimiento de tal situación se explica por la organización del Gobierno en torno del primer ministro, el que corresponde al *primus inter pares*. Además, existe el principio según el cual el poder ejecutivo se comparte en la cumbre.

57 J. GICQUEL. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, coll. Domat, 19.^a ed., 2003, p. 118.

58 Para encontrar una información sobre la composición del Gobierno, es necesario referirse al título v de la Constitución, relativo a la organización del Estado.

En cambio, en el marco de un régimen que se afirma como presidencial, el poder ejecutivo no se comparte. El presidente dispone de la autoridad suprema con el riesgo de llegar a situaciones por lo menos sorprendentes. A este respecto la actitud del presidente estadounidense LINCOLN es significativa⁵⁹. Después de haber sido puesto en minoría por sus secretarios, no tuvo otra reacción que la de hacer valer la primacía de su voto contra la mayoría. El Gobierno existe únicamente por voluntad del presidente, quien tiene, solo, el poder de decisión.

Por lo tanto, la posibilidad de ser puesto en minoría por los otros miembros del Consejo parece corresponder más bien a una lógica parlamentaria.

La primacía del presidente colombiano se traduce también en la facultad que tiene de revocar y nombrar los ministros sin tener que consultar a los parlamentarios⁶⁰. Pero, según el párrafo 3 del artículo 115 de la Constitución, los actos del presidente deben ser suscritos por los ministros competentes, en una formulación bastante cercana a la del artículo 19 de la Constitución francesa de 1958⁶¹. Sin embargo, los actos más importantes que decreta como jefe de Estado y autoridad administrativa suprema se eximen de esta exigencia.

Una evidencia se impone. El papel del Consejo de Ministros no debe buscarse en sus competencias para la toma de decisiones sistemáticamente de consenso. Actúa como un órgano de coordinación a nivel administrativo y político determinando las distintas orientaciones. Sin embargo, el concepto de Gobierno que parece surgir del texto constitucional puede tender a disminuir a un plazo más o menos largo el poder personal del presidente de la República.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL CONGRESO

En materia constitucional, las modalidades de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo permiten determinar la naturaleza parlamentaria o presidencial del régimen político.

Al desarrollar las normas del órgano legislativo antes que las del ejecutivo, el constituyente colombiano indica claramente su voluntad de revalorizar el

59 Anécdota a menudo citada y por la cual LINCOLN, después de haber efectuado un debate, exclamó: "Siete sí, un no: los no triunfan". Sobre este punto, ver M. F. TOINET. *La présidence américaine*, París, Montchrestien, coll. Clefs, 2.^a ed., 1996.

60 Artículo 189-1 de la Constitución.

61 El párrafo 3 del artículo 115 de la Constitución de 1991 prevé que "Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquéllos 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".

Congreso en detrimento del ejecutivo y más concretamente del presidente de la República. Las disposiciones constitucionales confirman este planteamiento. Se reafirma el bicameralismo (A) y se introducen procedimientos de racionalización (B).

A. LA REAFIRMACIÓN DEL BICAMERALISMO

El bicameralismo no es un criterio de calificación del régimen presidencial ni del régimen parlamentario. Así, en el caso de figura del régimen presidencial, Argentina posee un congreso bicameral⁶², pero tal no es el caso del Perú, que dispone de un congreso monocameral⁶³. Esta observación es también válida cuando se trata del régimen parlamentario. Si bien el Parlamento francés está conformado por dos cámaras⁶⁴, el Parlamento libanés posee una sola⁶⁵.

Históricamente el bicameralismo cumple dos objetivos. Por una parte, garantiza la representación de los estados federados en los estados federales. Es el ejemplo de los Estados Unidos con la Constitución de 1787⁶⁶. Por otra parte, permite una división del poder en favor de una clase social. Es el modelo británico con la Cámara de los Lores. Si el primer modelo subsiste, en cambio el segundo, fruto de una herencia histórica, ha caído en desuso⁶⁷. Hoy la escogencia del bicameralismo debe relacionarse principalmente con el proceso de descentralización en el cual un buen número de estados se comprometieron, entre los cuales Colombia. Además, el bicameralismo tiene razón de ser sólo cuando las dos cámaras no cumplen con la misma representatividad⁶⁸. Bicameral, el Congreso colombiano está conformado por la Cámara de Representantes y el Senado.

La Asamblea Nacional Constituyente realizó una reforma electoral importante⁶⁹ que toca todos los procedimientos electorales. Las principales innovaciones

62 Constitución del 10 de enero de 1995.

63 Constitución del 29 de diciembre de 1993.

64 Constitución del 4 de octubre de 1958, artículo 24.

65 Constitución del 23 de mayo de 1926, modificada varias veces.

66 Tengamos en cuenta que la escogencia entre una o dos cámaras se realizó con dificultad. Sobre este aspecto, ver B. MANIN. *Principes du gouvernement représentatif*, París, Flammarion, 1996.

67 En esta hipótesis la Cámara Alta dispone de prerrogativas menos extensas que las atribuidas a la Cámara Baja, hasta el punto de verse a veces marginalizada. Tal es el caso de la Cámara de los Lores con un método de designación que puede calificarse como anacrónico. Sobre este punto, ver MENY y SUREL. Ob. cit., en particular pp. 236 y ss.

68 Tal es el caso en Francia, donde la Asamblea Nacional representa el pueblo francés y el Senado las colectividades territoriales de la República (artículo 24 de la Constitución de 1958).

69 Sobre la reforma electoral, ver CEPEDA ESPINOSA. "Colombie: la nouvelle constitution, un bilan provisoire", *Problèmes d'Amérique Latine*, 1995, n.º 16, especialmente pp. 17-20.

son: el uso obligatorio de la papeleta de votación para todos los escrutinios, la prohibición de cúmulo de mandatos así como de listas de suplentes.

Además, se implementó una serie de disposiciones contra las prácticas abusivas del Congreso. Es el caso de la prohibición de los subsidios y ayudas concedidos por el Congreso a los particulares y financiadas por fondos públicos⁷⁰ o también de la instauración de un sistema de incompatibilidades⁷¹. Más significativa es la supresión de la inmunidad parlamentaria, que era un obstáculo a toda demanda jurisdiccional contra los miembros del Congreso, no solamente durante su mandato, sino aun algún tiempo después. En adelante la Corte Suprema de Justicia es la única competente para juzgar los delitos cometidos⁷².

Se modificó también el método de elección de los parlamentarios. La Constitución prevé dos tipos de escrutinio diferentes. La elección al Senado se realiza con el sistema proporcional en el marco de dos circunscripciones, una nacional, que comprende cien escaños, y una especial, que implica dos escaños para las minorías étnicas⁷³.

En la Cámara de Representantes, los 161 representantes son elegidos por el sistema proporcional, en el marco de circunscripciones territoriales⁷⁴. La Constitución prevé la posibilidad de crear circunscripciones especiales con el fin de garantizar la representación de algunas minorías y de los colombianos del extranjero.

Si bien la elección de una circunscripción nacional para las votaciones del Senado pudo criticarse porque podía impedir que los departamentos con escasa población obtuviesen una representación, la situación se plantea de otra manera para la Cámara de Representantes. El hecho de que las circunscripciones locales estén representadas por un número idéntico de representantes traduce la importancia similar reconocida a cada circunscripción, sea cual sea su particularidad. Desde el estricto punto de vista político, tal sistema refuerza el peso de los partidos mejor representados en las circunscripciones menos pobladas. Los esfuerzos de la Asamblea Nacional Constituyente por que se crearan nuevas formaciones políticas⁷⁵ no fueron vanos. De hecho, las elecciones que se han presentado desde la adopción de la nueva Constitución, al tiempo que han confirmado la importancia del Partido Liberal y del Partido

70 Artículo 136.4 de la Constitución.

71 Según el artículo 128 de la Constitución, las distintas funciones de elección popular son incompatibles. Además, en ejercicio de dichas funciones no se permite el ejercicio de otra actividad lucrativa.

72 Artículos 183 y ss. de la Constitución.

73 Los representantes indígenas deben haber ejercido la función de autoridad tradicional en su comunidad o haber dirigido una organización indígena (artículo 171 de la Constitución).

74 Se trata de los departamentos y del “distrito capital” (Bogotá).

75 Se dedica un capítulo entero de la Constitución a los partidos y movimientos políticos (artículos 107 y ss.).

Conservador, partidos tradicionales, que han dominado en buena medida la escena política desde el siglo XIX⁷⁶, han mostrado el surgimiento de nuevos movimientos políticos que hoy tienden a arraigarse en la vida política. Citemos los casos de las agrupaciones de la “U”, del partido Cambio Radical o del Polo Democrático Alternativo.

El carácter universal, directo y secreto del sufragio conduce a poner al presidente y a los miembros del Congreso en igualdad de condiciones desde el punto de vista de la legitimidad. Son los representantes de la nación. No obstante, la introducción de mecanismos de racionalización conduce a un refuerzo del papel de los parlamentarios.

B. EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RACIONALIZACIÓN

El constituyente colombiano implantó una nueva distribución de las competencias, racionalizando no solo la función normativa (1) sino también la función de control del ejecutivo ejercida por el Congreso (2).

1. La función normativa

Los parlamentarios y el Gobierno disponen de la iniciativa legislativa así como de su contraparte, el derecho de enmienda.

El constituyente colombiano demostró una determinada audacia al reconocerles la iniciativa legislativa a la Corte Constitucional, al Consejo Superior de la Magistratura, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Nacional Electoral, al procurador general de la Nación, al contralor general de la República⁷⁷, al fiscal general de la Nación⁷⁸ y al defensor del Pueblo⁷⁹, para los ámbitos relativos a sus respectivas funciones.

76 Sobre este aspecto, ver R. GARCÍA DUARTE. “Colombie: le bipartisme, entre fidélités traditionnelles et redéfinition de l’identité politique”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 1995, n.º 16, pp. 27 y ss.; E. UNGAR BLEIER. “Colombie: les élections de 1997-1998, entre changement et continuité”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 1998, n.º 31, pp. 25 y ss.

77 Artículo 156 de la Constitución.

El Consejo Nacional Electoral es una institución independiente encargada de la administración de las cuestiones electorales. Debe también garantizar la conservación de la transparencia y del buen desarrollo de las campañas electorales.

El procurador general de la Nación preside el ministerio público.

El contralor general de la República pertenece a una institución parecida a la Corte de Cuentas de Francia.

78 Artículo 250 de la Constitución.

79 Artículo 282 de la Constitución.

Se trata de una institución parecida al Mediador francés o más generalmente inspirada en el Ombudsman.

Así mismo, y más clásicamente, existe una iniciativa popular⁸⁰. Numerosos son los países de América Latina que la han consagrado. En su ejercicio hay algunas limitaciones⁸¹. Tratándose de Colombia, la iniciativa popular se aplica no solo al ámbito legislativo clásico sino también al ámbito constitucional.

El desarrollo del procedimiento de aprobación de la ley resalta la importancia que se les reconoce a los parlamentarios. Después de haber sido publicado en la *Gaceta del Congreso*, el proyecto de ley se examina en comisión. El texto debe adoptarse en primera lectura por la comisión de cada cámara en términos idénticos de acuerdo con los principios que regulan el bicameralismo igualitario.

Al término de un plazo de al menos ocho días, se presenta en segunda lectura delante de una de las dos cámaras. Un plazo mínimo de 15 días es requerido entre su adopción por una cámara y su presentación ante la otra. El texto debe adoptarse en términos idénticos. En caso de desacuerdo, se reúne a una comisión mixta con el fin de redactar un texto de compromiso⁸². Esta fase procesal no deja sin recordar el mecanismo de la Comisión Mixta Paritaria, tal como lo organiza el artículo 45 de la Constitución francesa de 1958.

Después de este procedimiento el texto es promulgado por el presidente de la República. Este último puede negarse a promulgar la ley votada por el Congreso si la considera inconstitucional. El texto regresa entonces a la cámara de origen. Si el texto se vota de nuevo sin modificación, se somete a la Corte Constitucional, tribunal que dispone de un plazo de seis días para resolver. Si el texto se considera conforme a la Constitución, el presidente de la República deberá proceder a su promulgación. Si no lo hace, el texto podrá ser adoptado por las dos cámaras, pero por mayoría absoluta. Este procedimiento tiene el objetivo de obligar al presidente de la República a promulgar la ley. En caso de que éste se niegue a hacerlo, le corresponde al presidente del Congreso promulgar la ley⁸³.

La voluntad de restringir las competencias del poder ejecutivo en materia legislativa condujo al constituyente a reservar sólo al Congreso la posibilidad de intervenir sobre temas tan importantes como las libertades públicas, la administración de la justicia, la organización y el régimen de los partidos políticos, los mecanismos de participación ciudadana, los estados de excepción y la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República⁸⁴.

80 Artículo 155 de la Constitución.

81 MODERNE. “La résurgence des procédures de démocratie semi-directe dans les régimes présidentielles d’Amérique latine”, en *Mélanges en l’honneur de Pierre Pactet, L’esprit des institutions, l’équilibre des pouvoirs*, París, Dalloz, 2003, especialmente pp. 768 y ss.

82 Artículo 163 de la Constitución.

83 Artículo 168 de la Constitución.

84 Artículo 152 de la Constitución.

La Corte Constitucional debe emitir una declaración previa de conformidad con la Constitución de los proyectos de ley presentados.

La aprobación y la modificación de dichas leyes exigen una votación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso⁸⁵.

Con el fin de hacer fracasar cualquier intento del poder ejecutivo para apoderarse de esta competencia, le está expresamente prohibido al presidente de la República utilizar los poderes excepcionales con el fin de emitir leyes estatutarias⁸⁶.

Sin embargo, el bicameralismo igualitario no es enteramente respetado cuando se trata de los proyectos de ley de finanzas, los cuales deben someterse en primer lugar a la Cámara de Representantes⁸⁷, así como de los proyectos de ley relativos a las relaciones internacionales, presentados por su parte al Senado.

La revalorización del Congreso en detrimento del ejecutivo es perceptible también en el marco de su función de control.

2. El control del ejecutivo

En principio las modalidades de control difieren según se consideren en el marco de un régimen presidencial o de un régimen parlamentario. En efecto, en el primer caso el ejecutivo y el legislativo se hacen contrapeso en ausencia de la responsabilidad política y del derecho de disolución. En cambio, en la segunda hipótesis los parlamentarios pueden derrocar al Gobierno rechazándole su confianza o adoptando una moción de censura.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, ambos modelos son admisibles. La práctica colombiana resulta ser más moderada. Tras instaurar el modelo presidencial, el constituyente colombiano estableció varios procedimientos que permiten a los parlamentarios ejercer un control sobre el ejecutivo.

Después de haber reconocido la existencia de un gobierno⁸⁸, el constituyente define una responsabilidad política ministerial. Esta prerrogativa se le reconoce no solamente a la Cámara de Representantes sino también al Senado, lo cual consolida el bicameralismo igualitario.

Así, un décimo de los miembros de cada cámara puede proponer una moción de censura contra uno o más ministros. La adopción de ésta requiere

85 Artículo 153 de la Constitución.

86 Las leyes estatutarias pertenecen a la categoría de las leyes orgánicas. Se sitúan al mismo nivel en la jerarquía de las normas. Intervienen en materia de libertades públicas.

87 Francia conoce el mismo procedimiento. La Asamblea Nacional tiene la prioridad de examen del proyecto de ley de finanzas (art. 47 de la Constitución).

88 Artículos 200 y 201 de la Constitución, ver *supra*.

una votación por mayoría absoluta de cada cámara. Semejante procedimiento establece indudablemente la existencia de una influencia del régimen parlamentario. Sin embargo, no se trata de una responsabilidad colectiva sino de una individual⁸⁹. Al respecto sobra recordar que al principio el régimen parlamentario británico admitía una responsabilidad ministerial individual que se derivaba del procedimiento de *impeachment*⁹⁰. En este sentido Colombia retoma los principios fundadores.

En la práctica este procedimiento no conoció concretización, lo que limita su alcance. El presidente ANDRÉS PASTRANA ARANGO (1998-2002) contuvo la efectividad del control político por los parlamentarios aceptando la dimisión del ministro del Interior antes de la aprobación de la moción de censura. Sin embargo, la eficacia de un procedimiento no necesariamente se mide por el número de sus utilizaciones. Así, en Francia, bajo la Quinta República, se adoptó una sola moción de censura, contra el gobierno Pompidou, en 1962.

El Senado dispone también de la posibilidad de convocar a los ministros⁹¹ con el fin de obtener explicaciones sobre sus actividades. Es más: los ministros deben presentar un informe anual dentro de los quince días que siguen a la apertura de la legislatura con el fin de dar a conocer los proyectos que se proponen realizar. También se someten a esta obligación el procurador general de la Nación⁹², el defensor del Pueblo⁹³, el contralor general de la República⁹⁴, los directores de departamento y el Banco de la República⁹⁵.

El derecho de fiscalización de la Cámara Alta sobre la alta administración colombiana se acompaña de funciones más clásicas.

Como en los Estados Unidos, el Senado colombiano es exclusivamente competente para autorizar la declaración de guerra a pesar de que el comandante de las Fuerzas Armadas es el presidente.

Es el Senado el que resuelve la situación en caso de vacancia del poder ejecutivo. Se pronuncia sobre la renuncia del presidente de la República así como sobre la del vicepresidente, les autoriza ausentarse temporalmente de sus funciones y constata la vacancia del poder. Puede también declararlos en estado de incapacidad física permanente.

89 Artículo 135 de la Constitución

90 D. BARANGER. *Parlementarisme des origines*, París, PUF, coll. Léviathan, 1.ª ed., 1999, pp. 146 y ss.; 255 y ss. El autor procura mostrar cómo la responsabilidad penal (procedimiento de *impeachment*) ha evolucionado hacia una responsabilidad política colectiva.

91 Así como los altos funcionarios.

92 Artículo 275 de la Constitución. El procurador general de la Nación es nombrado por el Senado.

93 Artículo 281 de la Constitución. Es nombrado por la Cámara de Representantes.

94 Artículo 267 de la Constitución. Es nombrado por el Senado.

95 Artículo 371 de la Constitución.

Además, en los regímenes presidenciales es frecuente que una de las dos cámaras participe, sola o con la otra, en el juicio del jefe de Estado. Tal es el caso en los Estados Unidos con el procedimiento del *impeachment*.

De la misma manera, el Senado colombiano es competente para juzgar acusaciones dirigidas por la Cámara de Representantes contra el presidente de la República o el que cumple su interinidad. Sin embargo sus poderes jurisdiccionales van mucho más allá de esta función clásica: su competencia se extiende a los miembros de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Magistratura y del fiscal general de la Nación. A este respecto Colombia no es un caso aislado. Así, los senados de Uruguay, Paraguay y Chile disponen de poderes comparables. Estos ejemplos tienden a demostrar el surgimiento de un modelo latinoamericano.

En prolongación de esta prerrogativa, parece conveniente vincular la obligación que tienen los ex presidentes de la República de recibir la autorización del Senado cuando desean salir del territorio nacional durante el año que sigue el final de su mandato. El constituyente colombiano quiso sin duda cortar cualquier fuga de antiguos titulares de las funciones ejecutivas, deseosos de sustraerse de investigaciones lanzadas en su contra.

Este procedimiento se inscribe dentro de la evolución del constitucionalismo latinoamericano, que concibe la responsabilidad penal del jefe del Estado como un verdadero instrumento de limitación del ejecutivo⁹⁶ y, más ampliamente, de saneamiento del sistema institucional.

Este estudio subraya la evolución del régimen presidencial colombiano. Si se presenta el régimen presidencial como un régimen de separación estricta de los poderes, conviene constatar que tal no es el caso en Colombia. El presidente sigue siendo una pieza maestra del sistema institucional, pero los contrapoderes son reales. Hay que reconocer que al igual que existen varios tipos de regímenes parlamentarios, no existe un régimen presidencial único.

Es posible trazar un paralelo entre la situación colombiana y la situación francesa. En ambos casos hay una voluntad de reorganizar los poderes y de redefinir el papel del jefe de Estado. Pero mientras Colombia opera una “parlamentarización” de su sistema político, Francia realiza una “presidencialización” del suyo. El ejemplo de Colombia tiende a hacer surgir un sistema político intermedio, *sui generis*, que realiza una síntesis entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario, conservando de dichos regímenes sólo los elementos que han sido probados históricamente de manera exitosa.

Solo la práctica institucional permitirá confirmar o al contrario invalidar la existencia de este proceso. Será tanto más interesante observar la situación

96 MODERNE. “Les avatars du présidentialisme dans les Etats latino-américains”, *Pouvoirs*, 2001, n.º 98, especialmente pp.73-74.

cuanto que los colombianos se preparan para vivir un año muy rico desde el punto de vista político con la elección del presidente de la República (y quizá la reelección de URIBE VÉLEZ) y de los miembros del Congreso.

Después de la redacción de este artículo, el presidente ÁLVARO URIBE VÉLEZ ganó las elecciones celebradas el 28 de mayo del 2006.