

## ¿Es armoniosa la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo?

La “disonancia”, antagónica a la “armonía”, es también característica de la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestro país.

La separación de poderes pregonada por LOCKE y MONTESQUIEU no estaba dirigida a ningún tipo de correlación entre los poderes; por el contrario establecía una rígida división entre las funciones de las ramas que detentaban el poder en un Estado. El origen de esta separación se basaba en la necesidad de evitar la concentración del poder en un solo órgano o en cabeza de una sola persona, es decir, el paso del *gubernaculum* a la *jurisdictio*<sup>1</sup>.

De esta manera dichos postulados filosóficos sirvieron de base para que el poder dentro del Estado fuera seccionado en órganos o ramas que cumplieran funciones diferentes. Quien hacía la ley, quien la ejecutaba y quien la interpretaba, eran ramas diferentes, cuyas funciones eran independientes y autónomas.

La evolución de la teoría del Estado empezó a mostrar que estas bifurcaciones del poder no podían actuar de manera aislada, camino allanado por BOLINGBROKE en su tesis sobre *equilibrium of powers*; era indispensable un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre las diferentes ramas, que existieran «frenos y

controles recíprocos», lo que se decantó en la teoría inglesa de los *checks and balances*. Por consiguiente, las ramas del poder público empezaron a interactuar a través de las funciones que desempeñaban.

De esta manera, el balance entre los órganos detentadores del poder sirvió de fundamento a los verdaderos principios de un “Estado Libre y Constitucional”.

Estas corrientes filosóficas no fueron ajenas a Colombia. A excepción del Decreto Orgánico de la Dictadura de 1828, el cual concentraba en un solo órgano todos los poderes, las restantes constituciones colombianas, así como sus reformas, han establecido una separación de poderes con algún tipo de colaboración.

La Constitución de 1853<sup>2</sup> establece por primera vez y de manera clara las funciones de las tres ramas del poder público. La Constitución de 1863<sup>3</sup> estanca esta evolución determinando una separación de los poderes, pero restringiendo la colaboración, por cuanto limitaba la iniciativa legislativa únicamente al Congreso, apartando al Ejecutivo de esta prerrogativa, la cual es de trascendental importancia en cuanto a la colaboración.

Hasta la Carta de 1886 se hablaba de ramas del poder público; ésta Constitución empieza a utilizar el término “Poderes Pú-

blicos”, pregonando que éstos son limitados y ejercen separadamente sus funciones.<sup>4</sup> Igualmente aparece un precepto constitucional que establece aquello que corresponde al Presidente con relación al Poder legislativo<sup>5</sup>.

La reforma Constitucional de 1936<sup>6</sup> utiliza el término “órganos” para referirse a la división del poder. Insiste en que dichos órganos son limitados y tienen funciones separadas agregándole que estos colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado, palabras estas que dan respuesta al denotado “equilibrio” establecido tanto en Europa como en Estados Unidos, cuyo propósito es el fin último de un Estado: la libertad.

La reforma Constitucional de 1945<sup>7</sup> repite la cláusula general de separación de poderes, pero transpone el término “órganos” por el de “ramas”. Tanto esta reforma<sup>8</sup> como la de 1968<sup>9</sup> realizan cambios profundos en las competencias del Presidente de la República con relación al Congreso.

La Constitución de 1991<sup>10</sup> efectúa una nueva modificación consistente en que la colaboración armónica no sólo es de las ramas del poder público sino de los diferentes órganos del Estado, incluyendo de igual manera los órganos autónomos e independientes referidos en el precepto constitucional.

De esta manera, se entiende el vocablo armonía, que califica la colaboración entre los distintos poderes públicos, como la «conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras»<sup>11</sup>. Denota un total equilibrio entre las funciones o cosas de las cuales se predica la armonía.

La colaboración armónica, como principio constitucional, propende al cumplimiento de los fines del Estado, fines estos «que no son otros que los del servicio a la comunidad (arts. 2.º y 113 C. P.)»<sup>12</sup>. El sustento

jurídico de la colaboración armónica reside en la integración de fuerzas de los diferentes órganos con el exclusivo objetivo del cumplimiento de los fines de Estado; ello implica que las funciones de cada órgano ya no son «exclusivas, rígidas e impermeables» y, muy por el contrario, «las ramas y órganos del Estado, al lado de sus funciones primigenias, desempeñan algunas funciones típicas de otras ramas y órganos. Se rompe así la matriz órgano-función»<sup>13</sup>.

La colaboración armónica no implica solamente relaciones de coordinación; son también de su esencia las relaciones de control. Por consiguiente, para que exista una verdadera colaboración armónica entre los órganos del poder público deben existir relaciones de control y coordinación equilibradas que no presenten sobrepesos que conlleven a una “disonancia”.

Ahora bien, nuestro ordenamiento constitucional posee preceptos que propenden por la funciones equilibradas de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo aunque (i) la praxis muestra que dicha interrelación en la función de control es algunas veces desbalanceada (ii), produciendo una disonancia en la colaboración y por ende creando un sobrepeso a favor de un órgano del poder público.

#### I. PRESUPUESTOS TEÓRICOS DE EQUILIBRIO

La separación de los poderes públicos está planteada en nuestra Constitución como elemento estructural del Estado; pero de igual forma está determinado que dichos poderes serán limitados y entre ellos existirá una colaboración armónica<sup>14</sup>.

Entre las funciones del Legislativo y del Ejecutivo que se entrelazan para interactuar, existen unas funciones donde estos dos

poderes se encuentran. Entre los ejemplos constitucionales encontramos la posesión del Presidente que se realiza ante el Congreso; la presencia del Presidente en la apertura y clausura de las sesiones del Congreso; otras de autorización donde el Congreso permite que el Presidente salga del país; otras de aceptación donde el Congreso recibe las renunciaciones del jefe del Ejecutivo, y muchas otras de diferente índole.

Para el presente estudio hemos decidido profundizar sobre las relaciones de estas dos ramas en el procedimiento legislativo (A), teniendo como base que esta es actividad propia del Congreso, la cual se ve influenciada de buena forma por el actuar del Ejecutivo; y las relaciones en la formación de las leyes marco, ejemplo claro de colaboración coordinada (B).

#### A. RELACIONES DE COORDINACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO<sup>15</sup>

Desde la Revolución Francesa se ha establecido en cabeza del Parlamento la facultad inherente de realizar las leyes. Esta función, la primordial de los congresos, se ha visto acompañada del control político y de la reforma a la Constitución. La competencia general de hacer la ley reposa en el Congreso, según lo establecido en nuestra Constitución<sup>16</sup>.

El procedimiento de formación de la ley comienza por quienes poseen la facultad de poner en funcionamiento el Congreso para que cumpla su función legislativa, quienes tienen esta prerrogativa tienen la llamada *iniciativa legislativa*<sup>17</sup>.

En efecto, la iniciativa legislativa es una muestra clara de la colaboración coordinada entre el Ejecutivo y el Legislativo; si bien la facultad de hacer las leyes la posee el Legislativo, es facultad del Presidente

como jefe del gobierno, por intermedio de los ministros del despacho, presentar proyectos de ley que deberán ser tramitados por el Congreso. Esta posibilidad que posee el Ejecutivo es fundamental para el ejercicio del gobierno, por cuanto permite que este plantee en los proyectos de ley<sup>18</sup> las políticas y planes que pretende ejecutar durante el periodo presidencial.

Sin embargo, el Congreso mantiene su gracia de modificar o agregar los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, ante lo cual le asiste derecho a éste, por intermedio de sus ministros, de participar en las deliberaciones de los mencionados proyectos con el propósito de defender sus postulados.

Esta iniciativa legislativa en cabeza del Ejecutivo no es la única forma de colaboración coordinada del Ejecutivo y el Legislativo en el procedimiento legislativo. El Ejecutivo posee dos privilegios esenciales en el trámite de una ley. Se les llama privilegios por cuanto solo el Ejecutivo y nadie más puede hacer uso de ellos. Estos privilegios, son la *objección presidencial* y el *mensaje de urgencia*.

El primero consiste en el desacuerdo manifiesto del Ejecutivo en cuanto a un proyecto o proposición de ley tramitado en el Congreso. Esta inconformidad se hace expresa cuando el Legislativo remite la posible ley al Ejecutivo para su sanción.

La inconformidad debe formularse dentro de unos términos constitucionales<sup>19</sup> y podrá basarse por motivos de inconveniencia ó de inconstitucionalidad de la posible ley. En el primer caso el proyecto de ley deberá volver a las cámaras a segundo debate; si luego de la reconsideración éste fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, el Presidente deberá sancionar el proyecto.

En el segundo caso, es decir la objeción por inconstitucionalidad, si las cámaras deciden insistir sobre la constitucionalidad del proyecto de ley, éste se remitirá a la Corte Constitucional, quien decidirá lo de su competencia. Si esta encuentra el proyecto ajustado a la Constitución, el Presidente deberá sancionarlo; en caso contrario, éste se archivará<sup>20</sup>.

Si la inexequibilidad fuere parcial, se enviará el proyecto a la Cámara de origen para que rehaga las normas susceptibles de vicio; posteriormente se remitirá nuevamente a la Corte para el fallo definitivo.

El segundo privilegio en el procedimiento legislativo por parte del Ejecutivo, consiste en solicitar al Congreso el trámite perentorio de un determinado proyecto de ley debido a su trascendencia e importancia para el gobierno. Estas valoraciones sólo están en cabeza del propio gobierno. De esta forma, ante la presencia de dicho mensaje, la cámara respectiva deberá decidir en un término constitucional breve<sup>21</sup>; tal manifestación de urgencia podrá realizarse nuevamente por parte del gobierno en cualquier etapa del proyecto. Ante la insistencia de apremio por parte del gobierno, el proyecto deberá tener prelación en el orden del día y excluirá la discusión de cualquier otro tema hasta no decidir sobre el proyecto de ley que tiene prisa en su trámite.

Es evidente cómo en el procedimiento legislativo existe una estrecha coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo. Si bien es mandato constitucional que el Congreso es quien hace las leyes, podemos observar que dicha actividad no la desempeña de manera aislada, sino que muy por el contrario el Ejecutivo colabora coordinadamente en la hechura de la ley, sea a través de la iniciativa legislativa o sea por intermedio de los privilegios constitucionales que le facultan en el trámite de la ley.

#### B. RELACIONES DE COORDINACIÓN EN LAS LEYES MARCO

Antes de la reforma Constitucional de 1968, el Ejecutivo intervenía en distintos aspectos de la sociedad colombiana fruto de su función constitucional propia; quiere esto decir que el Ejecutivo realizaba este tipo de injerencias sin que existiera ley alguna que lo limitara. Estas injerencias se realizaban principalmente en el campo económico.

Tal intervención no reglada, creaba en la sociedad y en los distintos sectores políticos una gran incertidumbre, por cuanto no se tenía certeza del porqué o del momento de dicha intervención, y muchos menos hasta dónde podía ir.

Para subsanar estos excesos del Ejecutivo, la reforma a la Constitución del año 1968 creó las llamadas leyes marco. Estas buscaron establecer un mecanismo de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo en materias de gran relevancia, por ejemplo la organización del crédito público, el reconocimiento de la deuda nacional, la regulación del cambio internacional y del comercio exterior, y todo lo concerniente al régimen de aduanas<sup>22</sup>.

Por consiguiente, esta colaboración se desarrolla a través de una ley, ley marco, emanada del Congreso, donde se establecen unas directrices generales dentro de las cuales el Ejecutivo debe desarrollar en concreto su *potestad reglamentaria*<sup>23</sup> en punto de unas materias específicas, por ejemplo el crédito público; estos principios emanados de la ley marco deben ser acogidos por la reglamentación que expida el Ejecutivo en la materia relacionada.

«La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de los poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En

efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiera la ley...»<sup>24</sup>.

El Constituyente de 1991 introdujo nuevas materias a enmarcar por parte del Congreso; estas fueron la actividad financiera, bursátil y aseguradora; el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública, además del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales<sup>25</sup>.

De esta forma, a través de la ley marco, el Congreso señala una serie de lineamientos y orientaciones a los cuales debe atenerse el Ejecutivo en su función interventora. Es así como a la ley marco se le entrega la facultad de establecer unos objetivos y criterios generales, los cuales deberán ser desarrollados por el Ejecutivo por medio de la potestad reglamentaria.

Ahora bien, los reglamentos emanados del Ejecutivo tendientes a intervenir una materia de las especificadas deberán ceñirse a lo determinado en el *marco* por el Congreso.

Es decir, son dos los momentos en los que la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo hace presencia en las leyes marco: «Uno, a cargo del Congreso, en el cual se fijan las grandes directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno cuando cumpla la gestión a él encomendada; otro, precisamente a cargo del Ejecutivo, en el cual se establecen con carácter más específico y concreto las medidas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador ...»<sup>26</sup>.

Por consiguiente, es evidente el alto grado de coordinación entre el Legislativo y el Ejecutivo en punto de las leyes marco. Es

así como el Congreso establece unos parámetros a seguir en una materia determinada, por ejemplo la actividad bursátil, y el Ejecutivo, basado en esas directrices, reglamenta la actividad que pretende intervenir.

## II. EL DESEQUILIBRIO DE LA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL

La teoría del “equilibrio de poderes” no siempre es afortunada al momento de observar el desarrollo de los preceptos constitucionales. Desde el siglo XVI se ha entendido que el equilibrio de poderes debe provenir de un “contrapeso de fuerzas” entre los poderes. Pero este mencionado contrapeso no puede quedarse en el plano teórico, «el modelo de los *checks and balances* es ante todo empírico y funcional»<sup>27</sup>. Este postulado muestra que si la teoría no llega a la realidad, pierde sustento la tesis, por cuanto no se crea un equilibrio sino un desequilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En efecto, si las relaciones de colaboración, sea en punto de la coordinación o sea en punto del control, no son lo suficientemente balanceadas; no se puede hablar de un “contrapeso de fuerzas”. Son ahora las relaciones de control las que merecen atención.

«La teoría del equilibrio implica que la fiscalización y el control son parte de la teoría de la división de poderes y no excepción a la misma. El control aparece, pues, como el instrumento indispensable para que el equilibrio (y con él la libertad) pueda ser realidad»<sup>28</sup>.

Ahora bien, ¿qué pasa si el control no es efectivo? Si es esencialmente formalista, si sus postulados incrementan el sobrepeso en un poder, entonces no se podrá dudar en

afirmar que se está en presencia de un desequilibrio, lo que denominamos: una disonancia entre poderes.

El control así como la coordinación son actividades que propenden por una armonía en la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero si una de las figuras de control predeterminadas por la Constitución como trascendental en esta función no marcha de manera adecuada, empieza el nivel de la balanza a desequilibrarse.

El control del Congreso sobre el Ejecutivo se centra en los informes que éste puede pedir al segundo sobre sus acciones, en la citación a los ministros y en el control sobre los estados de excepción. Aunque la figura predominante por su envergadura es la moción de censura.

Sin embargo, este desnivel no sólo se puede presentar por la ineficacia de algún instrumento de control (A) como son la citación a los ministros, los juicios políticos y el control a los estados de excepción; sino que puede suceder igualmente por la confusión de funciones entre los poderes (B).

#### A. EL CONTROL INEFICAZ DE LA MOCIÓN DE CENSURA

La Constitución de 1991<sup>29</sup> estableció una nueva figura de control que equilibrara de mejor forma los excesivos poderes del Ejecutivo con relación al Congreso y principalmente que estableciera una responsabilidad en cabeza del gobierno por sus actos. Lo anterior, por cuanto muchas veces una característica predominante del presidencialismo, es decir, la irresponsabilidad del presidente, hace inmanejable el llamado *equilibrium of powers*.

Sin embargo, no se profundizó mucho; sólo se buscó establecer esa responsabilidad en cabeza de los ministros y no de quien

dirige el gobierno que es el Presidente; se pretendió más crear un precedente de advertencia al gobierno, que una verdadera responsabilidad de quien lo preside.

La moción de censura fue pregonada como «el más drástico de los mecanismos de control político»<sup>30</sup>. Este mecanismo permite que uno o varios de los ministros sean separados de su cargo si se halla una responsabilidad política en sus actuaciones.

Los requisitos para la proposición y la votación de esta figura jurídica son bien exigentes. Se requiere para su proposición del voto favorable de por lo menos la décima parte de los miembros de la cámara respectiva. La moción de censura, para que sea aprobada, requerirá de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara; en este caso, el ministro quedará separado de su cargo<sup>31</sup>.

Dos son las posibilidades para instaurar la moción de censura: si un ministro debe comparecer ante una de las cámaras y no asiste sin justificación, luego de una insistencia, podrá proponerse la figura de control; la otra opción es más de carácter político subjetivo: basta con hacerle un cuestionamiento al ministro por alguna acción u omisión en su cargo, por tachas personales, por conductas negligentes o dolosas. Se podría decir que en la primera hipótesis se sanciona la inasistencia del ministro al llamado del Congreso, y en la segunda, su actuar político o personal.

Sin embargo, la praxis constitucional de esta “drástica” figura no ha aportado mayores cambios en cuanto a la irresponsabilidad del gobierno en sus actuaciones. Una de sus principales finalidades fue frenar los abusos constantes del Ejecutivo-Gobierno durante la Constitución de 1886. Pero esto no ha sido posible: la rigidez de su procedimiento y los compromisos políticos han

mostrado ineficiente este instrumento de control.

Empero, no han sido las únicas causas; el desconocimiento de la esencia de la figura por parte de los congresistas ha hecho que ésta pierda legitimidad. En 1992, a raíz del escándalo de la cárcel de “la Catedral”; debido a la fuga de PABLO ESCOBAR, se realizaron las primeras proposiciones en el país para aprobar una moción de censura. Esta solicitud se efectuó a través de la comisión segunda de la Cámara contra una persona que había dejado ya su cargo de ministro; una comisión accidental determinó que los hechos podrían establecer responsabilidad política; el trámite terminó con el retiro por parte de un grupo de senadores de una declaración que calificaba de indigno al exministro<sup>32</sup>. En fin, se trató de censurar infructuosamente a una persona que ya no ejercía el cargo de ministro. Luego era clara la inoperancia de la sanción y por ende, la teleología del control.

De igual manera, antes de la posesión del gobierno actual, se discutió la posibilidad de interponer una moción de censura contra una persona que aún no se posesionaba como ministro. Este desconocimiento conlleva mayor confusión en torno a la figura.

Por otra parte, es pertinente hacer referencia a la moción de censura que se propuso en 1996 contra el Ministro del Interior; en este caso la posibilidad de que el ministro dejara su cargo era alta; sin embargo, ante la factible aprobación, el ministro dejó el cargo con el propósito de evitar una sanción por responsabilidad política. Aunque se podría pensar que en este suceso fue efectivo el control tácito de la moción de censura, en realidad las consecuencias que se pretendieron con la censura fueron obviadas, pues nunca existió una sanción de tipo político al gobierno.

Son de buen recibo propuestas de reforma en este sentido. «Este sería un tema interesante de propuesta en el sentido que cuando un ministro es citado para la moción de censura no podrá separarse de su cargo hasta tanto el Congreso haya tomado una decisión de fondo sobre el particular»<sup>33</sup>.

Piensan otros autores<sup>34</sup> que el sólo hecho de poner en práctica el instrumento de control político ya trae consecuencias positivas para lo que se pretende, independientemente de que éste termine con sanción o exoneración. Considero que en nuestra sociedad colombiana este objetivo no cumple necesariamente su fin; el simple hecho de poner en movimiento la moción de censura por la responsabilidad política penitenciaria, mencionada con anterioridad, no bastó para que el desgreño administrativo y gubernamental que rodea las cárceles haya cesado; por el contrario, las fugas y los desórdenes continúan. Luego en las pocas experiencias que tenemos, ni la moción de censura ni el control tácito de ella ha funcionado. Disonancia entre poderes producto de la ineficacia.

En consecuencia, la falta de eficacia en una institución hace que pierda su legitimidad. Es por eso que una de las causas de la falta de legitimidad del Congreso es su falta de eficiencia, principalmente en una de las labores que se considera como esencial actualmente en un Parlamento: el control político.

Esta previsión no es nueva. Desde los inicios de la nueva Constitución, la figura de la moción de censura suscitaba temores sobre su funcionamiento<sup>35</sup>. Por lo anterior, es indispensable hacer de la moción de censura una figura que en realidad sirva de control al gobierno y más aún que establezca claramente responsabilidades en los funcionarios de éste, y que por lo tanto, no

continúe siendo letra muerta. No comparto una moción de censura que vuelva inestable el gobierno, pero sí una figura de control que en realidad haga responsable al gobierno de sus actuaciones.

En efecto, en la realidad que vive nuestro país, es claro que muchas de las acciones de los gobiernos, desde la creación de la censura, han comprometido su responsabilidad política. De ahí la importancia de una reforma sesuda a este instrumento que no ahonde la crisis que viven en la actualidad los sistemas de control<sup>36</sup>.

#### B. CONFUSIÓN DE PODERES: CAUSA DE DISONANCIA

No sólo la falta de control por parte del Congreso sobre el Ejecutivo es causa de desequilibrio en las relaciones entre los dos poderes. Otra práctica común que produce disonancia es la intromisión de competencias de un órgano en el otro.

El primer caso al que me referiré es la *potestad reglamentaria* en cabeza del ejecutivo; en ejercicio de ésta es muy común que él invada campos que corresponden a la ley y que por ende son de competencia del Congreso.

Esta práctica es muy normal en el acontecer del reglamentador; es así como muchas veces el Ejecutivo se extiende más allá de la ley que busca reglamentar, lo que hace que se convierta en un legislador de instante y desborde sus competencias.

«No le es posible al Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtuarían la voluntad del legislador»<sup>37</sup>.

Es decir, verbi gracia, no puede un reglamento expedido por el ejecutivo exigir títulos de idoneidad, al reglamentar el ejercicio de una profesión, si la ley que busca

desarrollar no coloca límites para su ejercicio. Esto por cuanto traería como consecuencia una relación disonante entre la ley y el reglamento.

El segundo caso de confusión que comentaré se presenta con la nueva tendencia que se abre paso, según la cual el Congreso puede adentrarse en las competencias que tradicionalmente han sido de ejercicio exclusivo del Presidente. Ejemplo claro es aquella facultad que permite que el Presidente de la República dirija las relaciones internacionales y que para tal objetivo efectúe los tratados internacionales tendientes a tal fin<sup>38</sup>. En concordancia con estos postulados, también existe la competencia por parte del Congreso para aprobar o improbar los tratados internacionales, pero ¿hasta dónde va esta competencia?

Es decir, ¿puede el Congreso presentar reservas al tratado sometido para su aprobación o esta es una facultad inherente al ejecutivo como Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales? La Corte Constitucional ya solucionó el tema: «Si el Congreso puede aprobar o improbar todo un tratado, también puede hacerlo parcialmente: Y puede, además, aplazar su vigencia. En el ámbito internacional sólo el Presidente de la República puede formular “reservas” a los tratados precisamente en cumplimiento de su función constitucional de “dirigir las relaciones internacionales”. Pero, *en* el campo interno, entendiéndolo como es lógico, las reservas como la no aprobación de alguna o algunas de las cláusulas de un tratado, *es* claro que bien puede el congreso hacer estas reservas. Y que ellas quedarán plasmadas en la ley, obligatoria para el gobierno si es declarado exequible...»<sup>39</sup>.

El salvamento de voto, que comparto, estableció: «Permitir que los congresistas, formulen propuestas de reserva o de apla-

zamiento respecto de un tratado internacional, ello constituiría una clara intromisión por parte del legislativo en asuntos que son de competencia privativa del Ejecutivo, quebrantando del Ejecutivo así lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 136 constitucional. La Constitución Política establece claramente el principio de la separación de poderes, el cual supone, naturalmente, una colaboración armónica entre las ramas del poder público. Sin embargo, esto no puede derivar en una confusión de poderes o facultades, donde se le permita abiertamente al Congreso asumir una competencia privativa del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales. La decisión adoptada por la mayoría de la Sala plena, permite una confusión de poderes bajo el amparo de una supuesta colaboración armónica entre los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial»<sup>40</sup>.

Esta puerta abierta, a modo de interpretación constitucional, sin dudas permitirá que las competencias de ambos poderes, si bien no deben ser rígidas, se relativicen hasta tal punto que produzcan una colaboración que puede no convertirse en armónica sino muy por el contrario en una colaboración disonante y desequilibrada, por cuanto la extensión en dicha relativización aparejará mayor confusión en cuanto a las competencias de los poderes y el límite de éstas.

Así las cosas, puede estar cambiando el panorama: «Cabe igualmente añadir que esta ampliación que por vía jurisprudencial ha conocido la competencia del Congreso en materia de aprobación de tratados internacionales parece configurarse como una interesante excepción de nuestro sistema presidencialista, que a lo largo de la historia constitucional del país se ha caracterizado por abrogarse competencias propias del parlamento»<sup>41</sup>.

## CONCLUSION

Más que tratar de determinar si la colaboración en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son más armónicas que disonantes, es claro que fruto de estas constantes interrelaciones se está desprendiendo una batalla jurídica y política escondida de las dos ramas por el manejo de las materias trascendentales del Estado. Los años venideros demostrarán a favor de quién se inclina la balanza.

JOSÉ RODRIGO VARGAS DEL CAMPO  
Profesor y Doctorando  
Departamento de Derecho Constitucional  
Universidad Externado de Colombia

1. MANUEL ARAGÓN REYES. *Constitución y Control del Poder*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 18; *gubernaculum*: ámbito del poder no sometido a limitación; *jurisdictio*: ámbito del poder sometido a la ley.

2. Artículo 12 Constitución de 1853.

3. Artículo 54 Constitución de 1863.

4. Artículo 57 Constitución de 1886.

5. Artículo 118 Constitución de 1886.

6. Artículo 21 Acto legislativo n.º 1 de 1936.

7. Artículo 6.º Acto legislativo n.º 1 de 1945.

8. Artículo 27 Acto legislativo n.º 1 de 1945.

9. Artículo 39 Acto legislativo n.º 1 de 1968.

10. Artículo 113 Constitución de 1991.

11. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua Española*, edición 21, t. I, 1992.

12. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004/92.

13. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449/92.

14. Artículo 113 Constitución de 1991.

15. Hay quienes distinguen *proceso legislativo* de *procedimiento legislativo*: NINNO OLIVETTI lo hace de la siguiente manera: «Con la expresión *proceso legislativo* indicamos un fenómeno dinámico de la realidad social, caracterizado por una concatenación de actos y hechos (no necesariamente disciplinada por el ordenamiento) que se inicia con la demanda de la ley y termina con la decisión de la ley o con el rechazo de la demanda, es un concepto político genérico, que incluye el propiamente jurídico que es el *procedimiento legislativo*; con la palabra *procedimiento* la doctrina suele designar la secuencia jurídicamente predeterminada de las actividades de

uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica con la ley». Cfr. HUMBERTO A. SIERRA PORTO. *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 142.

16. Artículo 150 Constitución de 1991.

17. Artículo 154 Constitución de 1991.

18. Algunos doctrinantes hacen diferencia entre *proposición de ley* (la presentada por algún o algunos congresistas) y *proyecto de ley* (el presentado por quienes tienen la prerrogativa externa al Congreso).

19. Artículo 166 Constitución de 1991.

20. Artículo 167 Constitución de 1991.

21. Artículo 163 Constitución de 1991.

22. Artículo 11, n.º 22 Acto legislativo n.º 1 de 1968.

23. Es el instrumento que posee el Ejecutivo para desarrollar la ley y los decretos con fuerza de ley; esto lo hace a través de decretos reglamentarios, resoluciones u órdenes.

24. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-133 / 93.

25. Artículo 150, n.º 19 Constitución de 1991.

26. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-428 / 97.

27. ARAGÓN REYES. Ob. cit., p. 21.

28. *Ibíd.*, p. 22.

29. «La moción de censura empezó a abrirse paso con motivo de la propuesta de reforma constitucional presentada a la consideración del Congreso en 1988, por el presidente VIRGILIO BARCO. Pero en dicha propuesta el “voto de censura” no era atribución privativa del congreso, sino que se defería a cada una de las cámaras y sin necesidad de votación calificada». «Por decisión de la respectiva cámara –expresaba– podrá pronunciarse un voto de censura a uno de los ministros, que implicará su inmediata dimisión» (*Reforma Constitucional, 1989*, Bogotá: Cámara de Comercio, 1989, p. 87). El presidente CÉSAR GAVIRIA, en su proyecto presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, insistió en la moción de censura. Según dicho proyecto, la propuesta de moción de censura,

por la quinta parte cuando menos de los miembros de una de las cámaras, exigía para su aprobación la mayoría de los miembros de una y otra cámara. Por Consiguiente, el ministro «cesará inmediatamente en el ejercicio de su cargo». Cfr. JAVIER HENAO HIDRÓN. *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá: Temis, 1996, p. 242.

30. MANUEL JOSÉ CEPEDA. *Introducción a la Constitución de 1991*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1993, p. 139.

31. Artículo 135 Constitución de 1991.

32. *El Tiempo*. 9 de octubre, 9 y 19 de noviembre, 1992. Sección Judicial.

33. GERMÁN LOZANO VILLEGAS. *El control político en México y Colombia. Una perspectiva comparada*. Publicación pendiente.

34. ARAGÓN REYES. Ob. cit., p. 114.

35. CEPEDA. Ob. cit., p. 140.

36. «Que ese control del gobierno ejercido por la institución parlamentaria es hoy en día limitadamente eficaz; que el ejecutivo posee en nuestro tiempo una libertad de movimiento difícil de intervenir por las demás instituciones y que, en consecuencia, el parlamento tiene sobre él una fiscalización de resultados previamente conocidos, llevada tan solo hasta donde el propio gobierno lo consiente. Cuando atendemos a tales aspectos de la realidad, solemos decir, en fin, que la función de control de los parlamentos esta hoy en crisis». «Y no es poco, porque si falla el control realizado por el parlamento, aunque otras formas de fiscalización subsistan, el modelo esta fallando en el más cardinal, también en el más emblemático de sus controles políticos». ANGEL GARRORENA MORALES. Cfr. LOZANO VILLEGAS. Ob. cit.

37. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-509 / 99.

38. Artículo 189, n.ºs 2 y 6 Constitución de 1991.

39. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227 / 93.

40. *Ídem*.

41. ALEJANDRO RAMELLI ARTEAGA. “Facultad del Congreso de introducir reservas y declaraciones interpretativas al aprobar un tratado internacional”. *Revista Derecho del Estado*, n.º 9 (diciembre, 2000) p. 81.