

TEMA B. RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO

RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN COLOMBIA

HERNÁN G. ALDANA DUQUE
Profesor, Colegio Mayor Nues-
tra Señora del Rosario, Bogotá.

INTRODUCCION

La Constitución colombiana actual data, en cuanto a sus lineamientos generales, de 1886, aunque ha sufrido reformas en algunos aspectos importantes, particularmente en materia de intervencionismo estatal en 1936, 1945 y en 1968.

Los principios fundamentales que se encuentran en la Constitución colombiana pueden sintetizarse así:

1. La organización unitaria y centralista del Estado.
2. Consagración de un catálogo de libertades públicas para los ciudadanos y garantía del ejercicio de los derechos civiles para todos los habitantes y residentes en el país.
3. Organización del poder público en las tres ramas clásicas: Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional o Judicial.
4. Establecimiento del control judicial sobre los actos jurídicos del Poder Legislativo y del Ejecutivo por vía de acción y de excepción.

Este último control puede hacerse efectivo ante cualquiera otra autoridad de la República distinta de los Jueces y del Poder Legislativo.

5. Regulación de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado, a través de un Concordato, y reconocimiento del hecho de que la mayoría de la población profesa la Religión Católica, con las consecuencias que de ese reconocimiento se desprenden.

De ese conjunto de temas fundamentales de la Constitución se puede inferir que Colombia es un estado de derecho, dentro del cual el poder político se ejerce conforme a una concepción institucionalizada del mismo y que esas bases contienen los límites al ejercicio de la autoridad, a fin de prevenir el abuso o la arbitrariedad de los funcionarios del Estado en cualquiera de sus tres ramas.

Así, el artículo 63 de la Constitución previene que, "no habrá en Colombia ningún empleo que no tenga funciones detalladas en Ley o Reglamento".

Esta disposición se halla en armonía con la consagrada en el artículo 2º, el cual, al prever que la soberanía nacional reside en los tres órganos del poder público, establece que éstos se ejercerán en los términos que la Constitución señala.

Por lo que atañe más directamente al tema de esta exposición y desde la óptica jurídica, se tiene que el artículo 55 dispone:

Art. 55. Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.

El Congreso, el Gobierno y los jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en las realizaciones de los fines del Estado.

(Art. 6º del acto legislativo número 1 de 1945 que modificó el acto legislativo número 1 de 1936, y la original Constitución de 1886).

Sobre el alcance del artículo 55, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de abril 25 1970, dijo:

"El Poder Público se manifiesta a través de las ramas que el artículo 55 de la Constitución determina así: la Legislativa que elabora la ley para normar la actividad de gobernantes y gobernados, por medio del derecho objetivo; la Ejecutiva que hace cumplir la ley, creando situaciones subjetivas, y la Judicial que administra justicia o sea, que aplica la ley a casos particulares de contienda jurídica.

"Cada una de estas ramas obra separadamente dentro de la órbita que la Carta le asigna, pues la intromisión indebida de una en las funciones de las otras, quiebra la armonía jurídica y coloca al Estado en los linderos de la arbitrariedad.

"Pero si teóricamente estas ramas del Poder Público deben actuar separadamente, los fines de la comunidad política no se logran sin una armónica colaboración, como la misma Constitución lo indica; la distribución y la redistribución de funciones y competencias que el Constituyente hace directamente, o el Legislador por medio de la ley para el ejercicio del poder estatal sobre la comunidad civil, señala el campo de acción de esa colaboración" (*G.J.* número 2.338-bis, página 129).

Los organismos que integran las ramas del Poder Público, son:

El Congreso: compuesto de dos cuerpos, que son el Senado y la Cámara de Representantes, que constituyen la Rama Legislativa y ejerce sus atribuciones por medio de leyes.

La rama ejecutiva está integrada por la Presidencia de la República, por los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos, siendo el Presidente la suprema autoridad administrativa, y ejerce sus atribuciones básicamente, por medio de actos administrativos.

La rama jurisdiccional está integrada por dos órdenes de organismos: la jurisdicción común y la jurisdicción especial.

La Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Jueces de Circuito y Municipales que juzgan asuntos de derecho común. El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos que aplican el derecho administrativo y constituyen la jurisdicción especial. Cabe anotar entre los organismos de la rama jurisdiccional, con carácter temporal y transitorio los denominados Tribunales de Arbitramento.

La asignación de atribuciones o de funciones a los distintos organismos que integran las ramas del Poder Público ofrece, desde un punto de vista general y global, las siguientes características, en cuanto a materia de colaboración armónica y separación de poderes:

1. Las funciones de la Rama Judicial, o funciones judiciales, no son delegables. Ni en las otras ramas del Poder Público, ni internamente entre los distintos niveles u órdenes de jueces de la República. La función judicial es una organización cerrada y no admite interferencias en su ejercicio por parte de las otras Ramas del Poder Público.

Vale la pena destacar que, por vía excepcional, el Senado de la República y la Cámara de Representantes, que integran la Rama Legislativa, ejercen funciones judiciales y obran dentro de procedimientos judiciales, para juzgar a los Altos funcionarios del Estado, en casos precisamente señalados en la Constitución. En materia penal y, en ciertos casos, en otras materias de derecho común, y ante la jurisdicción especial de lo Contencioso-Administrativo el Procurador General de la Nación, interviene como fiscal en interés de la legalidad.

2. El ejercicio del Poder Legislativo corresponde, como regla general de competencia, al Congreso de la República. Sin embargo también puede ejercer el Poder Legislativo la rama ejecutiva, bien como atribución propia, mediante normas de carácter transitorio o permanente, o como delegado del Congreso por medio de actos con efectos permanentes con fuerza de ley.

En algunas materias el Poder Legislativo no puede ser delegado en el Ejecutivo, por cuanto la Constitución establece una competencia privativa e indelegable del Congreso.

3. El ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo se relaciona tanto con los denominados actos de gobierno, como con los denominados actos administrativos, y básicamente con el poder reglamentario de las leyes.

El ejercicio de estas funciones del Ejecutivo no es delegable en ramas distintas del poder público.

Tanto la Constitución como las leyes que la desarrollan y complementan prevén la posibilidad del ejercicio de funciones administrativas en empleados de inferior jerarquía dentro del Poder Ejecutivo, en virtud del mecanismo de la delegación o de la desconcentración de funciones.

No pueden tampoco el Poder Legislativo ni el Poder Judicial producir actos administrativos reglamentarios de leyes ya expedidas y sancionadas.

El ámbito de lo administrativo puede reducirse en detrimento del Poder Ejecutivo, en la medida que la ley cubra de una manera más amplia y completa las materias sobre las cuales versa; sin embargo, la tendencia en la práctica constitucional y política actual es, justamente, la inversa.

Estas líneas características tienen desde luego un enfoque y una visión política pero se traducen en formulaciones de tipo jurídico y legal.

Por lo que se refiere a las grandes opciones políticas, la Constitución colombiana consagra las siguientes líneas características:

1. El régimen presidencialista. Este consiste básicamente en el hecho de que el Presidente es elegido por el voto universal directo y secreto de todos los colombianos mayores de edad, con derecho al voto y que es el primer magistrado de la República, dotado en ocasiones de poderes excepcionales.
2. Las relaciones entre el Presidente y el Congreso se desarrollan en función de la composición política de éste.

En alguna lejana medida esta característica, que vincularía el sistema colombiano al régimen de gabinete, obedece a la propia dinámica de la evolución política colombiana y a la necesidad de zanjar las pugnas entre los partidos políticos.

3. La marcha armónica del sistema, en el nivel político, supone en mayor o menor medida, la participación de los congresistas en cargos del Gobierno. Esta participación, excepcionalmente prevista por la Consti-

tución, se desarrolla, en la práctica constitucional, por medio del ejercicio por parte de los congresistas, de empleados como ministros y embajadores.

4. Como en toda relación política, la armonía entre el Ejecutivo y el Legislativo implica el intercambio de elementos de poder entre las dos ramas mencionadas.
5. No existe, desde luego, responsabilidad política del gobierno que sea sancionable con votos de censura.

Las características anteriores, tanto en el plano legal como en el plano político, suponen un funcionamiento perfecto y adecuado del sistema político, pero, como todo sistema, ofrece fallas y a veces deficiencias que se explican por la naturaleza de los elementos que participan en la dinámica política y que determinan las necesidades de cambios y los ajustes permanentes en la acción del Gobierno.

1. Un campo de acción política importante del Ejecutivo tiene que ver con el mantenimiento del orden público político y económico, para lo cual la Constitución establece una regulación precisa en los artículos 121 y 122, que vale la pena destacar en esta parte, y en cuya aplicación interviene el Congreso como órgano de control.
2. En el conjunto de la acción y de la dinámica política puede decirse que la Rama Ejecutiva tiene superioridad sobre la Rama Legislativa y la Judicial.
3. Sin embargo, en última instancia, atendido el sistema de control jurídico de los actos de las ramas del poder público, hay que afirmar, sin vacilación, que quien detenta el sumo poder de determinar qué es lo jurídico y qué no es lo jurídico, es la Rama Judicial, con lo que adopta para sí una superioridad de que hace gala cuando la ocasión se presenta, especialmente en materia de control de reformas a la Constitución. Vale la pena señalar que los dos últimos intentos de mayor alcance de reforma a la Constitución realizados por el Congreso a instancias del Poder Ejecutivo, fueron estruendosamente derrotados al ser declarados inexequibles por la Rama Judicial del Poder Público, más exactamente, por la Corte Suprema de Justicia.

El primer artículo citado versa sobre el Estado de Sitio, en cuya virtud el Presidente de la República, con criterio político, declara la turbación del orden público en el país, ya en caso de conmoción interior, ya en caso de guerra

exterior, para repeler la agresión y restablecer la paz. En estas hipótesis privan solamente los criterios políticos de la oportunidad y el Ejecutivo es juez absoluto de la conveniencia de la decisión.

El segundo artículo, el 122, prevé la posibilidad que tiene el Gobierno de declarar la Emergencia Económica, por períodos que, sumados, no pasen de noventa (90) días al año. Ello es factible cuando quiera que ocurran hechos que perturben o amenacen perturbar en forma inminente el orden económico o social del país, o que constituyan también grave calamidad pública.

Al primer caso corresponde la ocurrencia de hechos políticos que alteran la normalidad del orden público; al segundo caso, la ocurrencia de hechos económicos y sociales que amenazan alterar o alteran el orden público económico.

En estas hipótesis el Ejecutivo se ve revestido de poderes de verdadero legislador. Puede en los casos mencionados, dictar decretos con fuerza de ley (artículo 121), en virtud de los cuales, puede suspender transitoriamente las leyes incompatibles con la situación de desorden público político, o dictar decretos (artículo 122) con fuerza de ley permanente en virtud de los cuales puede el Ejecutivo derogar las leyes incompatibles con el desorden público económico.

I. RELACIONES POLITICAS ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN COLOMBIA

Las relaciones entre el Ejecutivo y las Cámaras

Colombia, país de régimen presidencialista, y con un sistema unitario o centralista de Gobierno, cuenta para el ejercicio del poder legislativo básicamente con un sistema bicameral: Senado y Cámara de Representantes, que constituyen el Congreso.

Ambas corporaciones son elegidas por el voto universal directo y secreto de los colombianos mayores de edad, con derecho al voto, en el marco de la división electoral del país.

La República ofrece una primera: división territorial en Departamentos, Intendencias y Comisarías. Las primeras son unidades geográficas amplias de mayor desarrollo económico y social que las otras divisiones indicadas.

Cada Departamento constituye, en principio, una circunscripción electoral. Las Intendencias y Comisarías son base de circunscripción en conjuntos regionales de desarrollo.

Las bases de población para elegir Senadores en cuanto al número de votos son más altas que las exigidas para elegir representantes a la Cámara.

El Congreso se reúne por derecho propio el 20 de julio de cada año, por un término de 150 días y, generalmente, las Cámaras sesionan en forma separada.

Las sesiones de apertura así como la sesión de clausura deben contar con la asistencia del Presidente o de los ministros en quienes él delegue la función de representación. Sin embargo la inasistencia del Presidente a las sesiones de clausura o de apertura, o la de sus ministros, no impide ni invalida la realización de la instalación del Congreso o de su clausura.

En estas condiciones, desde el punto de vista político, el Congreso tiene un derecho propio de sesiones. Pero también puede reunirse el Congreso por convocatoria que de él haga el Gobierno. Se trata en este caso de convocatoria a sesiones extraordinarias.

En este evento, a diferencia de las sesiones ordinarias, el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos que el Gobierno le señale expresamente (artículo 68, inciso final de la Constitución).

También puede el Congreso, de su propia iniciativa, convocar a las comisiones de una u otra Cámara que se reúnan durante el período en el cual el Congreso se halla en receso.

Igual facultad tiene el Gobierno con relación a las comisiones que integran el Congreso.

En el caso de convocatoria fuera de sesiones ordinarias, las comisiones pueden ocuparse de los asuntos o proyectos que le señale el Congreso, o de los asuntos que el Gobierno le señale expresamente, si éste es quien las convoca. En este caso las reuniones deben tener por fin debatir los asuntos pendientes en la legislatura anterior (artículo 72, inciso final).

Excepcionalmente, las Cámaras sesionan en un solo cuerpo. Esto ocurre cuando se trata de dar posesión al Presidente de la República o de elegir designado a la Presidencia, quien reemplaza al Presidente en caso de falta absoluta o temporal.

El Congreso, pues, tiene entre sus funciones políticas la de dar posesión de su cargo al Presidente de la República.

Este es un acto político de innegable trascendencia no solamente por el aspecto formal de la posesión, si no por ser la ocasión en la cual el Presidente formula su plan de acción para el cuatrienio que le corresponde ejercer el Ejecutivo.

En caso de reunirse el Congreso en un solo cuerpo, el Presidente del Senado hace las veces de Presidente del Congreso y el Presidente de la Cámara, las veces de Vicepresidente del Congreso. El Presidente del Senado es el encargado de tomar juramento de rigor (artículo 65 de la Constitución Nacional) al Presidente de la República.

En el evento de que el Congreso no quiera, o no pueda dar posesión al Presidente, éste podrá tomar posesión ante la Corte Suprema de Justicia, y, en último extremo, ante dos testigos, para entrar a ejercer su cargo.

Con motivo de la reunión del Congreso en un solo cuerpo y de la toma de posesión del Presidente, éste realiza o formula una declaración política en la cual usualmente traza el programa de Gobierno.

Desde luego, tal declaración no está sujeta a voto de aprobación o de improbación por parte del Congreso. Eventualmente puede dar lugar a debates, que no comprometen la estabilidad del Gobierno.

El Senado y la Cámara de Representantes cumplen también la función de juzgar los delitos de naturaleza política de que sean acusados los altos miembros del Gobierno. Esto constituye un control político sobre las personas.

En efecto, corresponde al Senado de acuerdo al artículo 96 de la Constitución, conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República, los ministros del Despacho, el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos; en este último caso, por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos (artículo 96 y 102).

El artículo 97 proviene que en los juicios que se sigan ante el Senado, si la actuación se refiere a delitos cometidos en el ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

En caso de que se trate de delitos comunes contra los altos funcionarios, el Senado se limita a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pone a disposición de la Corte Suprema de Justicia al acusado.

La sentencia definitiva que pueda pronunciar el Senado se tomará en sesión pública por los votos de los dos tercios, a lo menos, de los senadores que concurran al acto.

De otra parte, el Congreso de la República ejerce un control político con relación a la acción administrativa del Ejecutivo. Este es un control político

sobre los actos del Ejecutivo. Este control consiste y se realiza por medio de citaciones y debates que los congresistas pueden provocar mediante convocatoria del Ministro o de los ministros del ramo correspondiente (artículo 103, inciso final de la Constitución).

La Constitución regula el procedimiento de la citación a los ministros.

Se prevé que tales citaciones deben hacerse con antelación no inferior a cuarenta y ocho horas y las cuestiones deben formularse en forma escrita, con los interrogatorios del caso.

Los ministros tienen la obligación de concurrir para que sean oídos precisamente en la sesión para la cual fueron citados. Y la Constitución establece que, en todo caso, el debate no puede extenderse a temas diferentes del cuestionario que se le hubiere sometido al Ministro o ministros correspondientes.

Esta medida, de reciente adopción, busca evitar la extensión del debate a temas para los cuales los ministros no se hallan preparados, y establecer además orden en la conducción de las cuestiones sujetas a debate en el Congreso.

El Congreso puede solicitar al Gobierno informes escritos o verbales, para el mejor cumplimiento de las tareas de los parlamentarios (artículo 103).

El Presidente de la República debe rendir un informe al comienzo de cada Legislatura al Congreso, sobre el desarrollo y ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social.

Es claro que con ocasión de estos informes pueden ocurrir debates en las Cámaras que no comprometen la estabilidad del Gobierno. No obstante que en Colombia el Gobierno no tiene responsabilidad política ante el Congreso, en algunas ocasiones un debate sobre la inadecuada gestión de un Ministro o sobre sus deficientes calidades morales o técnicas puede, y ha dado lugar, al retiro del Ministro, blanco de los ataques del Congreso.

Pero esta es una ocurrencia absolutamente excepcional que confirma la regla general de la irresponsabilidad política del Gabinete ante el Congreso.

Las relaciones entre el Presidente y el Congreso se desarrollan a través de los ministros, quienes concurren a los debates y citaciones. Con sólo rara excepción, el Presidente ha concurrido en persona a afrontar un debate sobre la gestión del Gobierno.

El Poder Ejecutivo, en su cúspide, se integra en función de la composición política del Congreso, y este es un rasgo notable del sistema político colombiano. En efecto, la Constitución parte de la hipótesis de que el Presidente de la República pertenece al partido mayoritario en el Congreso. Aquél, además de

tener en su Gabinete representantes de su propio partido, debe dar participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo y, en el evento de que dicho partido no desee participar o decidiera no participar, el Presidente puede, entonces, integrar libremente el Gobierno (artículo 120, párrafo único).

Esta característica del sistema colombiano, que lo asemeja limitadamente al sistema de Gabinete en la medida en que de todos modos el Gabinete refleja la composición política del Congreso, si bien no con todas las consecuencias del sistema de Gabinete, hace del régimen colombiano un tipo *sui generis* de composición política.

Naturalmente que la hipótesis política supone la existencia de los dos grandes partidos tradicionales en el Congreso, y la decisión de uno de ellos, el minoritario, de participar en el Gobierno. La institución no funciona de acuerdo con todas las consecuencias previstas en la Constitución, o por lo menos se presentan alteraciones del esquema, cuando el partido del Presidente no es el mayoritario, o cuando la mayoría que eligió al Presidente no tiene igualmente mayoría en el Congreso.

En este caso desde luego se ha de tratar de preservar la armonía en la rama del Poder Ejecutivo, ya que el Presidente ha de dar representación adecuada y equitativa a los dos partidos mayoritarios y tradicionales del país, el liberal y el conservador. La regla anterior está consagrada en el párrafo único del artículo 120, según el cual para preservar, después del 7 de agosto de 1978, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios (ministros), será en forma tal, que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

"Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el Gobierno en la forma que considere procedente.

"Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la Administración Pública. La reforma de lo establecido en este párrafo requerirá los dos tercios de los votos de los asistentes de una y otra Cámara".

Esta disposición consagra una realidad política: la necesidad que tiene el Ejecutivo de contar con el apoyo del Congreso para la expedición y aprobación de las leyes y de los proyectos que interesan a la Rama Ejecutiva.

Existen, además, dos instituciones importantes en la vida política y jurídica colombiana que traducen relaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder

Legislativo. Me refiero a la denominada institución del Estado de Sitio y a la denominada institución del Estado de Emergencia Económica; una y otra se hallan consagradas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Política, y de ellas paso a ocuparme brevemente.

Las dos Instituciones tienen por característica fundamental revestir al Poder Ejecutivo de poderes excepcionales, tanto en el orden público político como en el orden público económico, en virtud de las cuales el Ejecutivo puede ejercer atribuciones propias del Poder Legislativo con el fin de restablecer el orden público político o de prevenir o paliar los efectos de una crisis económica de graves características.

De conformidad con el artículo 121 de la Constitución el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar turbado el Orden Público y en Estado de Sitio toda la República o parte de ella en caso de guerra exterior o de conmoción interior. Para tal efecto debe contar con la firma de todos los ministros en el Decreto que declare la situación de Estado de Sitio. En virtud de tal declaración el Gobierno tiene además las facultades legales que la Constitución autoriza para casos de guerra o de perturbación del Orden Público, las que conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones.

De manera que en el caso del Estado de Sitio, el Gobierno queda revestido de facultades prácticamente dictatoriales, en el mejor sentido de la palabra, sin que ello, como lo ha señalado uno de los autores de la Constitución de 1886, el señor Miguel Antonio Caro, implique que la Constitución deja de regir en el Estado de Sitio y, en todo caso, en el país no hay vacío constitucional por grave que sea la situación política o económica. La Constitución Nacional continúa en su plena vigencia.

No obstante, puede limitarse el ejercicio de las libertades públicas por el tiempo indispensable para el restablecimiento del Orden Público, y el Gobierno queda revestido de las facultades de legislador, en la medida en que pueda dictar decretos con fuerza de ley que tengan la virtud de suspender las leyes cuya operancia sea incompatible con el Estado de Sitio. Estas disposiciones o decretos del Gobierno emitidas durante el Estado de Sitio, pierden su vigencia de pleno derecho tan pronto se dicte el decreto que declare restablecido el Orden Público.

En este caso de turbación del Orden Público, o de guerra exterior, que impliquen la declaración del Estado de Sitio, las relaciones políticas entre el Congreso y el Presidente están delimitadas. Si el Congreso se halla reunido al momento de declararse la turbación del Orden Público y el Estado de Sitio, el Presidente debe pasarle inmediatamente una exposición motivada de las razones que lo llevaron a la declaración del Estado de Sitio. Si el Congreso no estuviere

reunido, no hay lugar a convocatoria del Congreso para estos efectos, como ocurría en la Constitución anterior a la reforma de 1968, pero el Gobierno está en la obligación de rendir la exposición el primer día de las Sesiones Ordinarias inmediatamente posteriores a la declaración del Estado de Sitio. Si se trata de la declaración de guerra exterior, el Gobierno debe convocar al Congreso si no se halla reunido, en el mismo decreto que declare turbado el Orden Público y en Estado de Sitio la República, y, en caso de no hacerlo, el Congreso se reunirá por derecho propio dentro de los diez días siguientes a tal declaración. La Constitución establece la responsabilidad política del Presidente y de los ministros cuando la declaración del Orden Público haya ocurrido sin que se hubieren presentado casos de guerra exterior o de conmoción interior, y serán también responsables los demás funcionarios que hubieren abusado en el ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 121 de la Constitución.

No hay duda que se trata aquí de un control político que ejercerá el Congreso en la forma atrás señalada, de conformidad con los artículos 96, 97 y 102 de la Constitución, cuyos desarrollos procesales están consagrados en los artículos 592 y siguientes del Código de Procedimiento Penal colombiano.

Vale la pena señalar, de paso, que la Corte Suprema de Justicia, ejerce un control jurídico de constitucionalidad automático sobre los decretos que se dictan con base en la declaratoria del Estado de Sitio.

Desde luego ese control es un control eminentemente jurisdiccional y puede decirse que la Corte Suprema de Justicia, hasta la fecha, no ha invadido el campo político de control que corresponde propiamente al Congreso de la República, ni se ha aventurado a controlar los motivos invocados por el Presidente para declarar el Estado de Sitio.

En la reforma constitucional de 1968 se consagró el Estado de Emergencia Económica, el cual ocurre cuando sobrevengan hechos distintos de los de turbación del Orden Público político o de guerra exterior o de conmoción interior; esto es, de naturaleza fundamentalmente económica y que tengan la virtud de perturbar o amenazar perturbar en forma grave e inminente el Orden Público económico o social del país, en caso de que tales hechos constituyan grave calamidad pública. En este evento el Presidente, con la firma también de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia por períodos que, sumados, no pueden exceder de noventa días al año.

En virtud de tal declaración, que debe ser motivada, el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos solamente pueden referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determina el Estado de Emergencia Económica y presentan la característica funda-

mental de que constituyen verdaderas leyes, como que pueden derogar las leyes preexistentes en las materias de que trata la Emergencia Económica y, además, adquieren carácter de normas legales permanentes. Desde luego, esto no impide que el Congreso pueda introducir, como legislador ordinario, las reformas que estime necesarias a los decretos dictados con base en la Emergencia Económica.

En cuanto al control político y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en el caso de la Emergencia Económica, vale la pena indicar que el Gobierno en el decreto que declare el Estado de Emergencia debe señalar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades que dicho artículo le confiere y, si el Congreso no se halla reunido, deberá el Ejecutivo convocarlo para los 10 días siguientes al vencimiento de aquel término, a fin de rendirle un informe pormenorizado de las razones, motivos y medidas adoptadas con ocasión de la declaratoria de Emergencia Económica, las cuales examinará el Congreso hasta por un lapso de 30 días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras.

El Congreso podrá desde luego con esta ocasión realizar los debates y formular las críticas que estime convenientes, y si es el caso, establecer las responsabilidades del Ejecutivo en el evento de que hubiere declarado el Estado de Emergencia Económica sin fundamento o hubiere abusado en el ejercicio de funciones que tal Estado le confiere y, además, adoptar las reformas legales que sobre las materias reguladas por decretos del Estado de Emergencia Económica haya dictado el Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que si el Gobierno no convocare al Congreso en el lapso señalado atrás, éste podrá reunirse por derecho propio para realizar las funciones que se señalan en el citado artículo 122.

Vale también la pena indicar de paso que la Corte Suprema de Justicia ejerce un control automático de constitucionalidad sobre los decretos que dicta el Gobierno con ocasión de la Emergencia Económica, en forma semejante a la descrita para el caso de la declaratoria del Estado de Sitio por turbación de Orden Público político, en el caso de guerra exterior o de conmoción interior.

Existen, además, relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que revisten carácter político, por ejemplo: al Senado de la República le compete conceder licencias temporales al Presidente de la República para separarse de su cargo (así lo establece el artículo 123 de la Constitución), y en todo caso en que el Presidente, por motivo de enfermedad deba hacer dejación temporal del Poder Ejecutivo, debe dar previo aviso al Senado y, en defecto de éste, a la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, el Senado autoriza al Presidente para salir del país durante el tiempo en el cual éste se halle en el ejercicio del cargo, y el Presidente o quien

haya ejercido sus funciones no puede ausentarse del país dentro del año siguiente a la fecha en que haya cesado en sus funciones, sin autorización del Senado de la República.

En este marco de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo hay que destacar que los ministros deben rendir al Congreso, dentro de los 15 primeros días de cada Legislatura, un informe sobre el estado de los negocios y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan en la Administración Pública. De otra parte, las Cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros y las comisiones permanentes la de los viceministros, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de entidades descentralizadas con el fin de debatir asuntos referentes a la política general de la Administración. Como ya está dicho atrás, en virtud de la naturaleza de régimen presidencialista de Colombia, el Congreso no puede dar votos de censura al Gobierno (artículo 78, numeral 3º).

Otro de los aspectos regulado por la Constitución sobre las relaciones políticas entre el Presidente y el Ejecutivo, se refiere a los eventos de declaraciones de guerra.

La Constitución atribuye al Presidente la facultad de proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación, y la inviolabilidad del territorio, en virtud de lo cual puede declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerlo sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera y ajustar o ratificar el Tratado de Paz, habiendo de dar cuenta inmediatamente al Congreso de sus actuaciones.

Al Presidente compete, cuando lo estime conveniente, dirigir las operaciones de guerra, como Jefe constitucional de los Ejércitos de la República. El ejercicio eventual de esa función abre paso a la consiguiente responsabilidad política del Jefe del Estado ante el Congreso.

En materia de relaciones internacionales la Constitución establece un derecho de reserva a favor del Gobierno, en virtud del cual el Congreso no puede exigirle que le comunique las instrucciones que aquél haya dado o impartido para negociaciones secretas.

II. LAS RELACIONES JURIDICAS ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO: ATRIBUCIONES DEL CONGRESO Y DEL GOBIERNO; LA LEY Y EL REGLAMENTO

Atribuciones del Congreso

Según el artículo 76 de la Constitución política, la ley es obra del Congreso. Las atribuciones legales del Congreso están señaladas en forma mixta por la

Constitución, al adoptar el sistema de la enunciación de las materias propias de la ley y, de otro lado, darle una competencia general para intervenir en el campo de materias legislativas, al prever que al Congreso le compete regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62 y 132, y demás preceptos constitucionales, lo que hace del Congreso el dispensador de la ley en la estructura constitucional colombiana.

Por lo demás, la ley es definida como una manifestación de la voluntad soberana en la forma prevenida en la Constitución. Carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar.

Pero aunque el Congreso, si bien desde el punto de vista formal es el único dispensador de la ley, desde el punto de vista material también puede el Poder Ejecutivo expedir decretos que producen efecto de leyes, bien sea en los casos ya mencionados de los artículos 121 y 122, de la Constitución, o en los eventos señalados en el artículo 80, en el artículo 76, numerales 11 y 12 de la Carta Política.

En las materias a que dichos artículos se refieren, y que se verán enseguida, el Gobierno puede intervenir para expedir decretos que tienen fuerza de ley.

Se debe señalar en primer lugar, que la Constitución le da a los miembros del Congreso la iniciativa en materia de proposiciones de leyes, la cual es compartida con el Poder Ejecutivo, por lo que la ley puede tener tanto su origen en la iniciativa de los miembros de las Cámaras como en la del Ejecutivo.

Conviene precisar que la iniciativa para proponer leyes sobre ciertas materias, la reserva la Constitución al Ejecutivo. Es decir, que, en Colombia, el principio general de que el Congreso hace la ley tiene aún vigencia, con algunas excepciones que esbozan ya una tendencia evolutiva en el sentido de ir sustrayendo paulatinamente al Congreso ciertas materias en las cuales puede obrar como legislador.

En efecto, el artículo 79 de la Constitución le da una notable injerencia al Poder Ejecutivo en la proposición de proyectos de ley, en lo cual puede vislumbrarse una tendencia a la mutación hacia el carácter administrativo de las materias, que se refieren a las normas orgánicas del presupuesto nacional, a las que se relacionan con la fijación de los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y a los de las obras públicas que deban de emprenderse o continuarse, o las que tienen que ver con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; las que se relacionan con la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de los organismos superiores de la administración y las que tienen

que ver con la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos y a las prestaciones sociales de los empleados públicos; las que se relacionan con la organización del crédito público; el reconocimiento de la deuda nacional y el arreglo de sus servicios, el cambio internacional y el Comercio Exterior, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas; las que decretan inversiones públicas y privadas, las que ordenan participaciones en las Rentas Nacionales o transferencias de las mismas, las que crean servicios a cargo de la Nación o los traspasen a ésta, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Existe, en consecuencia, una competencia general del Congreso para hacer la ley, pero en las materias mencionadas la iniciativa corresponde al Ejecutivo y, excepcionalmente, puede tal competencia ejercerse por el Gobierno Nacional, a virtud de delegación. Ella está consagrada en los artículos 76, numerales 11 y 12, el primero de los cuales previene que el Congreso puede revestir al Presidente de la República de facultades para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales y ejercer funciones dentro de la órbita constitucional.

Ha existido notable discusión respecto de la naturaleza de la función que se prevé en el citado numeral 11 del artículo 76, pues hay quienes consideran que la función es puramente administrativa y que no se explica por qué el control de la constitucionalidad de los decretos que se expidan en virtud de las autorizaciones aludidas corresponda a la Corte Suprema de Justicia.

Un intento de reforma en el sentido de pasar el control de constitucionalidad de esos decretos al Consejo de Estado y sustraerlo a la Corte Suprema de Justicia se consagró en la reforma constitucional de 1979, la cual fue declarada inexecutable por la propia Corte Suprema de Justicia.

El Poder Ejecutivo realiza además intervenciones en materias legislativas en virtud de autorización constitucional conforme lo dispone el ordinal 12 del artículo 76, que autoriza al Poder Legislativo otorgar *pro tempore*, al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.

Es este un caso típico de delegación de la función Legislativa en el Ejecutivo por parte del Congreso en períodos normales de la evolución del país.

Cabe destacar, en el ámbito del desarrollo político y administrativo de Colombia, el notable incremento de las funciones legislativas del Poder Ejecutivo,

en virtud de la frecuente utilización de las autorizaciones dadas al Ejecutivo por parte del Congreso para intervenir en materias de naturaleza legislativa. Ello tiene que ver con la crisis del poder parlamentario, la complejidad de la Administración pública moderna y las mayores facilidades y abundancia de mecanismos técnicos de que dispone el Ejecutivo para realizar esas tareas.

Estos decretos del artículo 76, numerales 11 y 12 no tienen regulado un control político por parte del Congreso, pero sí un control jurídico de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Es de revelar también, que, en materia legislativa el Gobierno puede intervenir, en defecto de un pronunciamiento por parte del Congreso dentro de los plazos que le dá la Constitución, respecto de los proyectos de ley sobre planes de desarrollo económico social que, el Ejecutivo, en virtud de exclusiva iniciativa, puede presentar al Congreso.

El artículo 80 de la Constitución señala al Congreso plazos perentorios para pronunciarse sobre el proyecto de ley que el Gobierno le someta sobre este particular, vencidos los cuales, el Congreso pierde competencia para pronunciarse respecto de esos proyectos y, corresponde, entonces, al Ejecutivo poner en vigencia el proyecto, mediante decreto con fuerza de ley.

Estos decretos carecen de control político por parte del Congreso, pero, como los decretos antes citados expedidos con base en el artículo 76, numerales 11 y 12, quedan sujetos a un control jurídico de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Tales son los actos de naturaleza legislativa, especiales, que puede dictar el Poder Ejecutivo en Colombia, respecto de los cuales el Congreso detenta siempre una posibilidad de intervención, bien con ocasión de su propia iniciativa en materias de legislación general o con ocasión de los proyectos que el Ejecutivo le presente nuevamente, en aquellas materias de iniciativa de este último poder.

Corresponden, al Presidente de la República, como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones, las siguientes:

Promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento, y ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

Estas disposiciones consagran las atribuciones clásicas del Poder Ejecutivo, como encargado de poner en práctica la ley y complementador de los vacíos dejados por ella, poder de complementación que se halla en proporción inversa a la de la extensión de la ley o a su carácter restringido. A mayor cantidad de

materia legislada, corresponde menor cantidad de materia reglamentaria y viceversa.

Pero existen algunas materias en las cuales la Constitución ha previsto que el legislador no puede intervenir, por preservar el campo de aplicación y de expedición de normas al Poder Ejecutivo.

En primer lugar vale la pena destacar, por ser relevante en la evolución política y económica del país, la competencia exclusiva del Ejecutivo consagrada en el artículo 120, numeral 14, en cuanto se refiere a la necesaria intervención del Gobierno en el banco de emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo, el aprovechamiento o la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado.

La intervención de esta materia se hace a través de los denominados decretos constitucionales, a veces llamados también reglamentos constitucionales o reglamentos autónomos.

Ha habido una notable discusión en el país acerca de la naturaleza jurídica de la función y de los actos por medio de los cuales se ejerce. Hay quienes le otorgan a esta función el carácter legislativo y quienes la consideran función administrativa. Hay la opinión de quienes le otorgan a los actos por medio de los cuales ejerce la intervención autorizada por este artículo, un carácter de actos legislativos, de decretos legislativos y otros quienes consideran que se trata de actos administrativos.

En el Derecho Constitucional colombiano, el control de constitucionalidad de la ley —en sentido formal o material—, está a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Al Consejo de Estado, en cambio, se le otorga el control de constitucionalidad de los actos administrativos.

Por ello, desde el punto de vista de la consagración constitucional, atendida la disposición, en virtud de la cual el Consejo de Estado conoce de los decretos referentes al artículo 120 y numeral 14, permite inferir que la naturaleza de tales actos sea de orden administrativo.

Quienes consideran que los decretos constitucionales tienen fuerza legislativa y que el Ejecutivo ejerce la función legislativa en estas materias, fundamentan sus argumentos en la consideración de que la atribución de competencia no puede ser determinante de la naturaleza jurídica de los actos del Estado; que la enumeración de actos del Ejecutivo con fuerza de ley que establece el artículo 118, ordinal 8º de la Constitución es una enumeración simplemente enunciativa y no restrictiva ni definitiva; en fin, porque tales reglamentos no pretenden ejecutar ninguna ley sino que ellos mismos son la ley, según sostiene la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Consideran los partidarios de esta tesis, que el Gobierno puede ejercer con respecto a tales decretos constitucionales, la facultad o potestad reglamentaria como lo hace respecto de las leyes expedidas por el Congreso, porque aún proveniente de fuerza distinta, tiene idéntica materialidad y sustancia y exigen una cumplida ejecución.

No se trata al parecer, en este caso, de una materia propiamente reglamentaria ni de una materia legal sino que se trata, simplemente, de la atribución de poderes autónomos de desarrollo constitucional al Ejecutivo, en un dominio en el cual las atribuciones del Congreso y las del Ejecutivo juegan a manera de círculos tangentes, pero nunca a manera de círculos secantes.

De otro lado, es evidente que no puede hablarse de la misma naturaleza jurídica de la ley, por cuanto que ésta, en principio, en la legislación colombiana es obra del Congreso, y en manera alguna del poder ejecutivo.

De otras competencias directas o autónomas otorgadas por la Constitución al Gobierno, y en las cuales el Poder Legislativo en principio no tiene intervención, caben señalar las consagradas en las siguientes disposiciones:

Artículo 28. En lo relativo a la institución de la retención de personas sospechosas de atentar contra el orden público que pueden ser retenidas de orden del Gobierno Nacional.

Artículo 36. En su parte final, que atribuye al Gobierno la facultad de vigilar las donaciones intervivas o testamentarias hechas para fines de interés social, para que en lo fundamental se mantenga la disposición de los donantes.

El artículo 39 en el inciso 2º, en lo relativo a la inspección de las profesiones y oficios.

El artículo 41 en su inciso 1º, en lo relativo a la inscripción y vigilancia de los establecimientos educativos públicos y privados.

El artículo 42 que exige permiso del Gobierno para poder establecer o recibir subvenciones de otros gobiernos o compañías extranjeras destinadas a empresas editoriales de periódicos.

El artículo 46 que regula lo referente a la libertad de reunión y que le dá a la autoridad el poder de disolver toda reunión que degenera en asonada o tumulto o que obstruya las vías públicas.

El artículo 66 y el artículo 120, inciso 16, y lo relativo al permiso que han de obtener los funcionarios o los colombianos para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

El artículo 68, inciso 4º y 118, ordinal 2º, en lo referente a la convocación del Congreso a Sesiones Extraordinarias.

El artículo 72, en la parte final, en lo que respecta a la convocación por parte del Gobierno de las comisiones permanentes del Congreso para que sesionen durante el período de receso de las Cámaras y a que se hizo alusión atrás.

El ordinal 1º del artículo 120, en cuanto a nombramiento y remoción de los ministros, jefes de departamentos administrativos y directores de establecimientos públicos nacionales.

El artículo 120, ordinal 4º sobre nombramiento y remoción de los Gobernadores.

El artículo 120, ordinal 5º, sobre nombramiento y remoción de Representantes de la nación, de juntas directivas, de entidades descentralizadas.

El artículo 120, ordinal 6º, en cuanto el Presidente puede disponer de la fuerza pública.

El artículo 120, ordinal 7º, sobre conservación del establecimiento del orden público que es función exclusiva del Estado.

El artículo 120, ordinal 8º, que atribuye al Poder Ejecutivo y al Presidente la dirección de las operaciones en guerra.

El numeral 10 del mismo artículo 120, referente al permiso que en receso del Senado para el tránsito de tropas extranjeras corresponde otorgar al Presidente de la República.

El artículo 120, numeral 12, en lo referente a la reglamentación, dirección e inspección de instrucción pública nacional.

El artículo 120, numeral 14, ya comentado.

El artículo 120, numeral 19, sobre instrucción y vigilancia de las instituciones de utilidad común, y el artículo 132, segundo, sobre la distribución de los negocios entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

Estas materias son eventualmente objeto de decretos del Presidente de la República como atribución privativa y en el cual no puede interferir el Congreso.

Infiérese de lo anterior que, en todos los demás campos, el poder del Congreso puede intervenir ampliamente para regular los distintos aspectos del servicio público.

Todos los actos del Presidente, excepción hecha de lo referente al nombramiento de ministros y jefes de departamentos administrativos, deben llevar la firma de dichos funcionarios. Estos se convierten así en partícipes del ejercicio del poder administrativo y político de que es Titular el Jefe del Estado.

La acción reglamentaria de las leyes se ejerce por medio de Decretos, que, por definición, deben ser medidas de carácter general, en tal caso.

La potestad o poder reglamentario del Ejecutivo ha sufrido un proceso de ampliación.

Así, por ejemplo, en virtud de decisiones judiciales, hoy se admite, contrariamente a lo afirmado en el pasado, que los Códigos son materia reglamentable por parte del Ejecutivo.

La consagración en la Constitución de las denominadas por la doctrina y la jurisprudencia, leyes cuadros o leyes marcos, las cuales se limitan (artículo 76, numeral 22) a dictar las normas generales en ciertas materias y al Ejecutivo la atribución de complementarlas y desarrollarlas, ha aumentado considerablemente el poder administrativo del Gobierno. Las materias a que tales leyes pueden referirse tienen que ver con la organización de crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

CONCLUSIONES

A manera de conclusiones de los lineamientos generales esbozados sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Colombia, podemos señalar las siguientes:

—En el plano político:

La existencia de un régimen presidencialista sobre la base de una organización de república unitaria y centralista, le dá al Ejecutivo una notable preeminencia, en cuanto a la iniciativa política y la dirección general del Estado.

El Congreso, no obstante, realiza un control político sobre las principales manifestaciones del Poder Ejecutivo, control político que, en ningún caso, conlleva responsabilidad política del Gobierno, el cual no puede ser derribado por el Congreso.

Subsiste, para el caso de extralimitación, abuso u omisión de deberes y funciones por parte del Ejecutivo la responsabilidad consiguiente, que se hace efectiva mediante juicios políticos en los cuales es juez el Senado de la República y Acusador, la Cámara de Representantes.

—En el plano jurídico:

La competencia general para dictar normas jurídicas con carácter de ley, le corresponde al Congreso.

La ley puede intervenir en principio en todo asunto, pero existen materias de atribución exclusiva del Poder Ejecutivo.

El Ejecutivo detenta una iniciativa propia para proponer proyectos de ley en materias que se ha indicado y sin la cual el Congreso no puede intervenir en ellos.

La práctica constitucional muestra una usual delegación de la facultad legislativa por parte del Congreso en el Gobierno, principalmente por medio de las leyes de autorizaciones o de facultades extraordinarias.

Existe, igualmente, un ejercicio de la facultad legislativa por parte del poder Ejecutivo en materia de adopción de normas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, en el evento de que el Congreso no se pronuncie oportunamente sobre el proyecto de ley que el Ejecutivo le presente.

Igualmente, el Ejecutivo puede intervenir en materias propias del orden legal, en virtud de los poderes que en momentos de crisis políticas o económicas le confiere la Constitución, ya sea en el caso de guerra exterior, conmoción interior, que hagan indispensable declarar turbado el orden público y en Estado de Sitio todo el territorio o parte de él; o declarar el Estado de Emergencia Económico.

Sobre el alcance y control de las medidas del Ejecutivo, es de reiterar que el Congreso tiene una vigilancia política y la Corte Suprema de Justicia el control jurídico de constitucionalidad, para actos del Ejecutivo asimilables a leyes. El control de constitucionalidad para actos administrativos es competencia del Consejo de Estado.

El Poder Ejecutivo detenta la facultad general de reglamentar las leyes, lo que ofrece un dilatado campo de acción, y respecto del cual el Congreso no ejerce control político ni legal. Desde luego, el Congreso, salvo los casos precisamente señalados en la Constitución, puede, a través de una regulación legal amplia y detallada, restringir el campo del ejercicio del poder reglamentario.

En las materias que se reseñaron, el Ejecutivo dispone de una competencia propia, autónoma, y en la cual está por definición excluida la acción legislativa. Es, por ejemplo, el caso de la intervención en el manejo del ahorro privado y en el Banco de Emisión.