

IX Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional

Cádiz 2012

Presidencialismo y parlamentarismo en la jurisprudencia constitucional

Cuestionario preparatorio (País COLOMBIA)

I- EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc...) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.

1.1. En Colombia existe un sistema presidencial de gobierno, lo cual implica que se da la elección popular directa y por periodos fijos, tanto del Congreso de la República (Órgano legislativo) como del Presidente de la República (Cabeza del ejecutivo), sin que exista un control político del Congreso sobre el Presidente, sin perjuicio de los instrumentos puntuales de control que operan sobre algunos funcionarios del gobierno a los que se aludirá en el siguiente punto.

1.2. Como se detallará más adelante, el Gobierno tiene iniciativa legislativa, en algunos casos privativa -como en materia tributaria-, y participa en los debates del Congreso a través de los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo (C.P. arts. 154 y 208). Puede, así mismo, incidir en la agenda legislativa a través de la moción de urgencia (C.P. art. 163).

1.3. El Congreso se reúne por derecho propio, pero, en los periodos de receso, puede ser convocado por el Gobierno a sesiones extraordinarias (C.P. art. 138).

1.4. El Presidente sanciona las leyes y puede objetarlas por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en este último caso, ante la insistencia del Congreso, decide la Corte Constitucional (C.P. art. 165, 166 y 167).

1.5. Con carácter excepcional y transitorio, la Constitución le reconoce al Presidente de la República atribuciones legislativas, es decir, facultades para expedir normas con fuerza material de ley. Esto tiene lugar en los casos de: (i) las facultades extraordinarias otorgada por el Congreso (C.P. art. 150-10), (ii) la

declaratoria de los estados de excepción (C.P. art. 212 a 215); y el decreto del Plan Nacional de Inversiones, cuando dicho plan no es expedido por el Congreso (C.P. art. 341).

1.6. El Congreso puede ejercer ciertas modalidades de control político sobre el gobierno, mediante citaciones a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Superintendentes, la aprobación de mociones de censura que afectan individualmente a dichos funcionarios, o la citación de funcionarios del gobierno para que rindan informes (C.P. arts. 135).

1.7. El Congreso también ejerce un control de responsabilidad sobre el Presidente de la República, por causas constitucionales, asociadas a comportamientos con repercusiones penales o disciplinarias (C.P. art. 174 y 178-3).

1.8. Igualmente, el Presidente podrá solicitar el trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, teniendo prelación en el orden del día y posibilitándose la discusión conjunta en las comisiones del Congreso.

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

2.1. El Congreso puede solicitar al Gobierno los informes que necesite (C.P. Art.135).

2.2. El Congreso puede determinar la celebración de sesiones reservadas para el trámite de las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros. (C.P. Art.135).

2.3. El Congreso puede citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones con el objeto de que respondan los cuestionarios que previamente se les hayan presentado por escrito. (C.P. Art.135).

2.4. El Congreso puede proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. (C.P. Art.135).

2.5. El Congreso puede emplazar a toda persona natural o jurídica, incluidos funcionarios del gobierno, para que en sesión especial rinda declaraciones orales

o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante. (C.P. Art.137).

2.6. Al Congreso le corresponde adelantar el juicio de responsabilidad por causas constitucionales contra el Presidente de la República (C.P. Arts 174, 175 y 178).

2.7. Corresponde al Congreso ejercer determinadas actividades de control en relación con los estados de excepción, entre ellas, la atribución del Senado de autorizar al Presidente de la República la declaratoria de Guerra, la de autorizar una segunda prorroga del Estado de Comoción Interior. Así mismo, se dispone en la Constitución que el Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren alguno de los estados de excepción sin haberse presentado las circunstancias que de acuerdo con la Constitución pueden dar lugar a los mismos, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante tales estados.

2.8. De las anteriores atribuciones del Congreso, solo las correspondientes a los numerales 2.4 y 2.7 tienen impacto desde la perspectiva de la responsabilidad política. En el primer caso, la responsabilidad recae únicamente sobre el funcionario que sea objeto de la moción de censura, el cual, de prosperar ésta, quedará de inmediato separado del cargo, debiendo ser remplazado por el Presidente de la República. En el segundo caso, el Presidente de la República podría ser sujeto de un juicio de responsabilidad en el Congreso si declara alguno de los estados de excepción sin que se hayan dado los presupuestos constitucionales para ello, o si incurre en abuso en el ejercicio de sus facultades durante tales estados.

3. ¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.

3.1. Al Presidente de la República le corresponde sancionar y promulgar las leyes y tiene la posibilidad de objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, por razones de inconveniencia o inconstitucionalidad. (C.P. Arts. 165 a 168)

3.2. Como mecanismo de control del ejecutivo respecto del legislativo también puede mencionarse el mensaje de urgencia, en la medida en que le permite al gobierno incidir sobre la agenda legislativa. De este modo, el Presidente de la

República puede solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley, evento en el cual la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro de un plazo de treinta días. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él. (C.P. Art. 163)

3.3. El gobierno también tiene incidencia sobre la agenda legislativa, cuando presenta proyectos de ley aprobatorios de tratados sobre derechos humanos, en la medida en que la Constitución contempla que el Congreso dará prioridad al trámite de tales proyectos (C.P. art. 164).

3.4. De igual manera, como ya se mencionó, el Gobierno tiene iniciativa legislativa general y privativa frente a ciertos temas. En este último caso, en relación con los temas de ley de iniciativa privativa del Gobierno, el Congreso, por derecho propio, no podrá ejercer su función constitucional de expedir leyes (C.P. art. 154).

3.5. Frente al Plan Nacional de Desarrollo, que elabora el Gobierno dentro de los 6 meses siguientes a la iniciación de cada periodo presidencial, y que debe ser aprobado mediante ley, podría considerarse que opera igualmente un mecanismo de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo, en cuanto la Constitución prevé que si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (C.P. art. 341).

3.6. Recientemente, mediante la promulgación del Acto Legislativo 03 de 2011, declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2012, la Constitución Política fue reformada para introducir un principio de sostenibilidad fiscal (C.P. arts. 334, 339 y 346), de acuerdo con el cual “[l]a sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”. Este principio, impondría limitaciones razonables al ejercicio de la libertad legislativa, atándolo a la formulación de presupuestos, marcos fiscales y direccionamientos macroeconómicos, fundamentalmente en cabeza del ejecutivo.

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de

los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

4.1. En Colombia, no existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional.

4.2. En el evento de la citación a personas naturales o jurídicas, que puede extenderse a funcionarios de la Rama Ejecutiva, corresponde a la Corte Constitucional resolver sobre la excusa que presente el funcionario citado (C.P. art. 137).

4.3. En el caso en que un proyecto fuere objetado por inconstitucional, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo (C.P. art. 167).

II - JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

1.1. En virtud de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 de la Constitución Política, el Legislador, como representante del pueblo, dispone de una amplia libertad de configuración normativa de carácter general. Tal potestad le permite, a partir de consideraciones políticas, de conveniencia y de oportunidad, desarrollar la Constitución en los términos de su propia competencia.

1.2. No obstante, como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia constitucional, dicha libertad de configuración del legislador encuentra ciertos

límites indiscutibles en la propia Constitución, la cual no le permite actuar arbitrariamente, sino de conformidad con los parámetros que ella misma establece. Es decir, se trata de una potestad suficientemente amplia, pero no por ello ilimitada, en el sentido de que le corresponde al Congreso, al expedir la ley, respetar los principios constitucionales y las normas superiores que describen y delimitan los rasgos fundamentales del Estado Social de Derecho.

1.3. Tal y como lo ha puesto de presente la propia jurisprudencia constitucional, además de que la libertad de configuración del legislador no es absoluta y tiene como medida los principios democráticos de la Constitución, aquella no se despliega con igual intensidad en todos los aspectos de la realidad jurídica. La Corte Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, que cuando se trata de regular aspectos relacionados con la restricción de los derechos y garantías públicas, la libertad configurativa del legislador se desenvuelve dentro de límites más estrechos que cuando aquella se encamina a regular materias relacionadas con otros tópicos, como ocurre, por ejemplo, con el diseño de la política macroeconómica del Estado (Sentencia C-1176 de 2001).

1.4. Particularmente, con fundamento en lo previsto en el artículo 243 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional ha recordado que el Congreso de la República, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada, no puede reproducir el contenido material de una norma sometida al control constitucional y retirada del ordenamiento jurídico, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de fundamento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución (Sentencias C-720 de 2007 y C-355 de 2009, entre otras).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

2.1. Con carácter excepcional y transitorio, la Constitución Política de Colombia le reconoce al Presidente de la República atribuciones legislativas, es decir, facultades para expedir normas con fuerza material de ley. Esto tiene lugar en los casos de: (i) los decretos de ley o con fuerza de ley, expedidos por el Presidente con base en una ley de facultades extraordinarias otorgada por el Congreso (C.P. art. 150-10), (ii) los decretos legislativos, dictados con ocasión de la declaratoria de los estados de excepción (C.P. art. 212 a 215); y el decreto del Plan Nacional de Inversiones, cuando dicho plan no es expedido por el Congreso mediante ley en el plazo fijado por la propia Constitución (C.P. art. 341).

2.1.1. Tratándose de las facultades extraordinarias, el artículo 150 de la Constitución supeditó su reconocimiento a la observancia de las siguientes condiciones: (i) la obligación de que la delegación legislativa sea solicitada expresamente por el Gobierno, impidiendo con ello que el Congreso pueda eludir sus responsabilidades al trasladar por iniciativa propia alguna de sus funciones al Presidente de la República; (ii) la exigencia de que las facultades sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa, haciendo más estricto el reconocimiento de competencias normativas al Ejecutivo al descartarse su aprobación por mayoría simple; (iii) la exclusión expresa de facultades para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes marco y para decretar impuestos, con lo cual se reserva para el Congreso la competencia de legislar en asuntos que por su naturaleza, importancia o complejidad, deben debatirse única y exclusivamente por los cuerpos de representación popular; y (iv) la competencia reconocida al Legislador para que en todo tiempo y por iniciativa propia, reforme y modifique los decretos leyes dictados por el Gobierno con base en las facultades extraordinarias, profundizándose con ello el principio democrático al permitirse que el órgano legislativo conserve la iniciativa en las materias delegables. De igual manera, la norma citada exige: (v) que la habilitación legislativa solamente pueda otorgarse “cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”; (vi) que la misma se conceda con carácter temporal o “pro tēpore”, haciendo este requisito más estricto al impedir que puedan concederse por un término mayor a seis (6) meses; y (vii) que las facultades conferidas sean precisas.

Orientada por los criterios de procedibilidad arriba señalados, a propósito de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra leyes habilitantes y decretos con fuerza de ley, la Corte Constitucional ha procedido a declarar contrarias a la Constitución aquellas facultades que han sido otorgadas sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta e interpretados por la jurisprudencia y, *contrario sensu*, también ha mantenido vigentes en el ordenamiento jurídico las delegaciones legislativas temporales que se ajustan sin discusión a los parámetros exigidos.

2.1.2. Frente a los estados de excepción, la Carta Política los divide o separa en tres instituciones jurídicas claramente diferenciables: el Estado de Guerra Exterior (art. 212), el Estado de Conmoción Interior (art. 213) y el Estado de Emergencia (art. 215), para cuyo funcionamiento el Estatuto Superior adoptó una serie de criterios dirigidos a garantizar su carácter excepcional y transitorio, y a restringir las facultades del Gobierno a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida. Con este propósito, se facultó al legislador para que, a través de una ley de naturaleza estatutaria (C.P art. 152), procediera a

regular y fijar el ámbito de aplicación material de los Estados de Excepción, como en efecto lo hizo a través de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, el hecho de que los Estados de Excepción o de anormalidad institucional estén llamados a estructurarse dentro del marco de la Constitución Política, impone que, tanto el acto de declaratoria de alguno de ellos como las medidas legislativas que lo desarrollen, deban someterse a los presupuestos de procedibilidad y aplicación fijados por el ordenamiento jurídico, los cuales a su vez tienen que ser verificados por la Corte Constitucional, a quien se asigna la función de ejercer el control de constitucionalidad, en aras de asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta.

Conforme lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, a propósito del alcance fijado a las distintas disposiciones constitucionales y estatutarias que regulan los estados de excepción, el juicio de inconstitucionalidad sobre las medidas exceptivas opera por vía del control automático u oficioso, buscando determinar si efectivamente las mismas fueron expedidas con estricta sujeción a los mandatos constitucionales y estatutarios, o si, por el contrario, a través de la promulgación de los decretos legislativos, el titular de tales competencias extraordinarias desbordó los límites y condiciones allí establecidos.

De acuerdo con la regulación referida, el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante los estados de excepción recae sobre los presupuestos formales y materiales que gobiernan el trámite de expedición y aplicación de las medidas legislativas. Así, en relación con los requisitos de forma que han sido impuestos, le corresponde a la Corte verificar: *(i)* si el decreto legislativo sometido al control de constitucionalidad lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho; *(ii)* si fue expedido en desarrollo del decreto a través del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior o de aquél que dispuso su prórroga en los términos del artículo 213 Superior; *(iii)* si se profirió dentro del término de vigencia del Estado de Conmoción Interior -incluyendo las posibles prórrogas-; *(iv)* y si el mismo aparece debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición. En lo que toca con los requerimientos de orden sustancial o material, le compete al organismo de control establecer: *(i)* si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de conexidad); *(ii)* si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de la perturbación y a evitar la extensión o prórroga de sus efectos (juicio de finalidad); *(iii)* si en los decretos legislativos se expresaron las

razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior (juicio de necesidad); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (juicio de proporcionalidad); y finalmente, (v) en cuanto a través de las medidas se suspendan normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales dichas normas son incompatibles con el respectivo estado de excepción.

En relación con los estados de excepción, a partir de la Sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional dejó en claro que el control constitucional en los estados de excepción, tanto formal como material, se extiende al decreto declaratorio del respectivo estado, tras considerar que la interpretación que recae sobre tales estados ha de ser restrictiva, y su declaratoria y aplicación han de estar sometidas a los más estrictos controles, precisamente porque aún bajo su vigencia impera el Estado Social de Derecho que consagra el artículo 1o. de la Constitución.

2.1.3. Tratándose del decreto del Plan Nacional de Inversiones, el mismo tiene el alcance de ley, y debe ser proferido por el Presidente de la República, cuando el Congreso no aprueba dicho plan dentro del periodo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, es decir, en un término de tres meses después de presentado por el Gobierno de turno. Bajo tales condiciones, el referido decreto comporta una medida supletoria al Plan Nacional de Desarrollo, siendo objeto de control constitucional posterior por vía de la acción pública de inconstitucionalidad.

En punto a la competencia del Presidente para expedir el decreto del Plan Nacional de Inversiones, la jurisprudencia ha precisado que la competencia para expedir el dicho plan radica en el Congreso de la República y, aunque el Presidente puede asumir esa atribución en ciertas circunstancias, éstas, por ser excepcionales, son de interpretación estricta y han de derivarse de modo específico e indubitable de autorizaciones constitucionales expresas. No caben respecto de las normas fundamentales que contemplan esa oportunidad presidencial la interpretación analógica ni la aplicación extensiva, ni es posible encadenar los acontecimientos que están cobijados en forma precisa por una determinada previsión constitucional con otros, ajenos a ellos, para ampliar la órbita del poder del Jefe del Estado en el campo de la legislación, que de suyo corresponde al Congreso y a aquél únicamente se le entrega a título precario, limitado y definido por los propios textos de la Carta Política.

Acorde con lo dicho, para la Corte, el Presidente invade el ámbito de competencia del Congreso siempre que asuma, por fuera de las prescripciones constitucionales, funciones privativas de aquél, prevaliéndose de interpretaciones acomodaticias o

de semejanzas concebidas con amplitud en relación con tales preceptos. La situación excepcional de la cual parte el artículo 341 de la Constitución, es muy específica: *"Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley"*, lo cual significa que la competencia legislativa del Gobierno queda limitada a ese único supuesto, no habiendo lugar a ejercerla, por ejemplo, cuando la ley que consagra el Plan Nacional de Desarrollo es expedida por el Congreso dentro del término constitucional y posteriormente es declarada inexecutable por el órgano de control constitucional (Sentencia C-1403 de 2000).

2.2. En cuanto a la potestad reglamentaria, se trata de una facultad permanente del Presidente de la República, consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que se ejerce mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Cabe aclarar que el control de constitucionalidad sobre los decretos, resoluciones y órdenes expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria, se encuentra en cabeza del Consejo de Estado, quien lo ejerce como un control residual por expresa disposición del numeral 2° del artículo 236 de la Carta Política, el cual expresa que, son atribuciones del Consejo de Estado *"Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional."* Y es residual, en el sentido de que el control constitucional sobre tales normas no fue asignado por la Carta Política a la Corte Constitucional (C.P. art. 241).

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

3.1. De acuerdo con la Constitución Política, la potestad presupuestaria es compartida y concurrente, en cuanto de ella participan tanto la Rama Ejecutiva como la Legislativa. Así, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 346 y 349 de la Carta, corresponde al Gobierno elaborar el proyecto anual de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros días de cada legislatura, y a este último expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura.

3.2. El régimen del presupuesto esta directamente consagrado en la Constitución, la cual dispone, entre otras reglas: (i) que no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.); (ii) que el

presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); (iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); (iv) que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.); (v) que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C.P.); (vi) que el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C.P.); (vii) que sin el previo concepto favorable del ministro del ramo (Ministro de Hacienda), el Congreso no podrá aumentar los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro.

3.3. A más de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios que rigen el sistema presupuestal, tales como: el principio de universalidad, el principio de unidad de caja, el principio de legalidad, el principio de planificación, el principio de anualidad, el principio de especialización, el principio de coherencia macroeconómica, definidos en la ley orgánica del presupuesto (arts. 12 y siguientes).

3.4. La misma jurisprudencia constitucional se ha referido al presupuesto general de la Nación como un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta

ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental (Sentencia C-685 de 1996).

3.5. Atendiendo al contenido del artículo 352 de la Constitución, la Corte Constitucional ha destacado que la Constitución y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consiguiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias (ley anual de presupuesto) como los demás ordenamientos (reglamentos) que en esta materia se expidan. Ha expresado al respecto, que la ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto pues, mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (CP art. 352), el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (CP arts 346 y ss). Por ende, así como es inconstitucional que una ley anual del presupuesto incorpore disposiciones propias de la ley orgánica, igualmente es contrario a la Carta que la ley orgánica del presupuesto regule asuntos que son competencia de una ley anual del presupuesto.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cual es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (ad. ex. mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.) y en sentido amplio (ad. ex. preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc...)

Ante la Corte Constitucional, por vía del control abstracto y concreto de constitucionalidad, se han planteado algunos conflictos relacionados con el control parlamentario del Poder Ejecutivo.

4.1. Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-047 de 1999, se le planteó el interrogante acerca de la naturaleza, judicial o de control político, del juicio de responsabilidad por causas constitucionales. A este respecto, la Corte se ha inclinado por privilegiar la dimensión política de este tipo de control y ha expresado, que, por lo mismo, no se encuentra sujeto al rigor jurídico que impera en la actividad judicial y que, por el contrario, la actividad que en desarrollo de la misma cumplen los Congresistas, está amparada por la inviolabilidad parlamentaria (Sentencia SU-047 de 1999).

4.2. De igual manera, la Corte ha abordado el problema de si le compete a las Corporaciones Pública de elección popular, distintas al Congreso de la República, promover mociones de censura como expresión del control político sobre los funcionarios de mayor jerarquía de la administración en los distintos niveles territoriales.

Sobre el particular, en la Sentencia C- 518 de 2007, la Corte recordó, que para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las corporaciones públicas territoriales, han sido previstos diversos tipos de mociones que se encuentran claramente establecidas en la Constitución, en la ley y en los respectivos reglamentos internos de las diferentes corporaciones públicas de elección popular. Sin embargo, en lo que respecta a la denominada *moción de censura*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política, ésta sólo se halla establecida para ser ejercida en el seno del Congreso de la República como una facultad común a ambas cámaras. Las demás corporaciones públicas de elección popular, diferentes al Congreso de la República, si bien pueden desarrollar dentro del ámbito de sus propias competencias un cierto control político sobre la gestión gubernamental que se lleva a cabo en los departamentos y en los municipios, no pueden ejercer en la actualidad la denominada moción de censura.

4.3. El Congreso de la República, a través de sus comisiones permanentes, tiene dentro de sus facultades, la posibilidad de *“emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante”*. Correlativo a tal atribución, surge para la Corte Constitucional el deber de resolver sobre el asunto de la citación, en caso de que no asistiere el emplazado y la Comisión insistiera en su asistencia.

La jurisprudencia constitucional, en estos casos, ha establecido que la facultad consagrada para el Congreso en el Artículo 137 Constitucional no se refiere única y exclusivamente a un desarrollo de la función de control político, pero si es un instrumento para su concreción (Auto 149 de 2009). En esa medida, la Corte ha llegado a establecer que el carácter de las citaciones estipuladas en el artículo 137 de la Constitución, como el trámite de las excusas relativas a ellas bajo la competencia de la Corte Constitucional, cuando se ejercen con la finalidad de realizar control político (Auto 330 de 2008), *“requiere un criterio de (i) inmediatez en el desarrollo de los medios por los cuales se va a realizar. Así como también, su carácter razonable sugiere la exigencia de un criterio de (ii) inmediatez en el acceso a los distintos elementos o personas que constituyen su*

implementación”, además de que suponen su adelantamiento a la luz de criterios de efectividad y razonabilidad.

5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

5.1. En Colombia, por expreso mandato constitucional, nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos periodos (C.P. art. 197). En ese contexto, quien haya sido elegido Presidente de la República solo puede ser reelegido para un segundo mandato -consecutivo o no consecutivo-.

5.2. La posibilidad de reelección presidencial en Colombia, por una sola vez, fue introducida mediante reforma constitucional, a través del Acto Legislativo 02 de 2004. Dicho acto legislativo, fue objeto del respectivo control constitucional, por vía de demanda ciudadana, en la que se planteaba, entre otras acusaciones, una sustitución parcial de la Constitución Política vigente, en tanto la posibilidad de reelección modificaba la estructura básica del Estado, materia para la que el Congreso de la República no tiene competencia.

En la Sentencia C-1040 de 2005, donde la Corte estudió dicho cargo, la Corporación dejó en claro que la prohibición de la reelección presidencial, vigente hasta la reforma introducida por el Acto Legislativo 2 de 2004, no estaba amparada por una intangibilidad implícita, razón por la cual, la restricción constitucional podía ser objeto de modificación. Conforme con ello, en el fallo mencionado, la Corte procedió a verificar si el Congreso de la República, al dictar el Acto Legislativo, había afectado un ‘eje definitorio’ de la Carta, estudiando dos situaciones específicas: (i) la eventual transformación de la forma de Estado, sistema de gobierno y régimen político y (ii) la supresión del principio de igualdad.

Frente a la forma de Estado sistema de gobierno y régimen político, encontró básicamente que con o sin reelección presidencial inmediata, Colombia seguía siendo “*un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*”, en el que se mantenía el sistema de frenos y contrapesos, aunque la perspectiva desde la que se aplicaba el esquema democrático podría haber cambiado. Sin embargo, la Corte encontró que las modificaciones al esquema constitucional atendían los principios democráticos que inspiran el sistema colombiano, de tal manera que “*las diferencias que sobre el diseño institucional, los mecanismos de participación y las condiciones de*

equilibrio plantean las dos visiones, no puede señalarse que una de ellas conlleve una sustitución del Estado social, democrático y pluralista de derecho”.

En segundo término, encontró que el Acto Legislativo acusado no contenía una sustitución de la Constitución por supresión parcial del principio de igualdad en tanto los principios de igualdad referido al proceso de elección presidencial y de democracia pluralista *“siguen rigiendo y además el Acto Legislativo acusado contempla expresas previsiones orientadas a garantizar el equilibrio en la contienda y promover la igualdad electoral en el nuevo contexto institucional, y se asegura la posibilidad de que el electorado decida sobre la alternación en el poder, al mantenerse las elecciones periódicas y limitarse a una sola vez la posibilidad de reelección”.*

5.3. Posteriormente, en la Sentencia C-141 de 2010, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la convocatoria a un referendo reformativo de la Constitución para permitir la reelección a un tercer periodo, la Corte Constitucional expresó que, al menos mientras se mantenga la actual estructura de balances y controles en la Constitución, permitir una segunda reelección presidencial sí alteraría la estructura básica de la Constitución, al punto de dar lugar a la sustitución de la misma.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

6.1. En Colombia el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre actuaciones del Legislativo. Sin embargo, dentro de los principios de separación de poderes y colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, sí ejerce algunos tipos de control sobre la función legislativa, como ya se ha mencionado. Así, por ejemplo, el Ejecutivo puede presentar objeciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, por razones de conveniencia o de inconstitucionalidad. En ambos casos, con una mayoría calificada, de la mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras legislativas, el Congreso puede rechazar la objeción. Si la objeción es de inconstitucionalidad, ante la insistencia del Congreso, la decisión definitiva le corresponde a la Corte Constitucional. Sobre este particular, en la Sentencia C-700 de 2004, la Corte Constitucional precisó que las objeciones presidenciales -por razones de inconstitucionalidad- no constituyen un veto sino una facultad del Gobierno que no puede obstaculizar el proceso legislativo.

6.2. No obstante lo dicho, de manera indirecta, el Gobierno puede expresar una especie de veto, derivada de la existencia de iniciativa legislativa privativa del gobierno en determinadas materias (C.P art. 154). La jurisprudencia ha admitido que el Gobierno puede avalar iniciativas de origen parlamentario en esas materias, pero la ausencia de aval o la negativa expresa a concederlo, repercuten sobre la validez de la ley.