
ÁNGELA MARÍA PÁEZ MURCIA
UNIVERSIDAD DE LA SABANA

**APLICABILIDAD DE LA
TEORÍA DE DIVISIÓN DE
PODERES EN LA ACTUALIDAD,
EN ALGUNOS ESTADOS DE
AMÉRICA LATINA
SEGUNDO AVANCE DE INVESTIGACIÓN**

**CURRENT IMPLEMENTATION OF THE POWERS SPLIT
THEORY IN SOME STATES OF LATIN AMERICA
SECOND ADVANCE REPORT
MAIN RESEARCHER:**



RECIBIDO JUNIO 11. EVALUADO JULIO 14. APROBADO SEPTIEMBRE 20

RESUMEN

De la segunda etapa de esta investigación se desprende que la tridivisión de poderes como una noción clásica de la teoría del Estado, y como el medio principal para limitar el ejercicio del poder público parece haber perdido fuerza en las constituciones de América Latina; nociones tales como la colaboración armónica entre órganos y la especialización de la función de control, parecen tomar el lugar de la acostumbrada división del poder público.

El análisis comparativo evidencia que las diferencias entre uno y otro Estado en el punto de los controles que se ejercen sobre el ejecutivo, se hacen perceptibles en la forma de ejercicio de dichos controles, pero se mantiene la misma estructura de una constitución a otra.

PALABRAS CLAVE

Comparación constituciones, tridivisión de poder, rama ejecutiva, rama legislativa, rama judicial, órganos de control, colaboración armónica, control político, control jurídico, control administrativo, control normativo, Colombia, Perú, Bolivia.

ABSTRACT

From the second stage of this research it arises that the three folded powers division as a classical notion of the theory of state and as the core mean to limit the practice of public power seems to have weakened in the constitutions of Latin America. Concepts as harmonizing cooperation among organisms and specialization of control function seem to replace the traditional division of public power.

The comparative analysis evidences that differences between one and another state on the control exerted over the executive are perceptible in the exercise shape of those controls, but the same structure is kept from one constitution to the other.

KEY WORDS

Constitutional comparison, three folded power split, executive branch, legislative branch, judicial branch, control organs, harmonizing cooperation, political control, juridical control, administrative control, normative control, Colombia, Peru, Bolivia.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LAS FUNCIONES DE CONTROL. PERSPECTIVA HISTÓRICA. 1.1 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1.2 EL MINISTERIO PÚBLICO. 1.3 COLABORACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y SU REGULACIÓN EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. 1.4 ÓRGANOS DE CONTROL, ¿UNA CUARTA RAMA DEL PODER PÚBLICO? 2. ANÁLISIS COMPARATIVO. 2.1 COLOMBIA-BOLIVIA. 2.2 COLOMBIA - PERÚ. 2.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL ANÁLISIS COMPARATIVO. 2.3.1 BOLIVIA. 2.3.2 PERÚ. 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

Al plantear una investigación que, desde el derecho constitucional, diera luces a cuestiones de la administración pública, la revisión de la teoría de la *tridivisión de poderes* surgió como un tema de gran importancia e impacto para las labores que hoy en día se le encomiendan a la rama ejecutiva del poder público.

En primer lugar, y tal como lo expusimos en el primer avance de esta investigación, la reciente distribución de funciones (más que de poderes) entre los órganos del Estado, hace cuestionar la aplicabilidad de la teoría de la tridivisión, más aún a la luz de la existencia de nuevos órganos de poder público que no se pueden encuadrar dentro de las tres ramas tradicionales. Además de ello, la necesidad de la colaboración armónica entre los órganos del Estado con miras a lograr los fines que se proponen en cada caso, parecen cuestionar la aplicabilidad de la teoría de la división de poderes en nuestra época.

En esta segunda etapa de la investigación, que hemos desarrollado con el apoyo de dos investigadores auxiliares,¹ abordamos la revisión de dos Estados de Latinoamérica (Bolivia y Perú), que se suman a nuestro análisis,² en el que hemos querido enfatizar en dos aspectos principales: primero, la presencia de órganos independientes de las ramas del poder público y que ejercen control sobre el ejecutivo, y segundo, el análisis de los controles que se ejercen sobre el ejecutivo.

Para el segundo aspecto en mención se mantuvo la división de los controles que formulamos en el primer avance: control político, normativo, administrativo, judicial, fiscal, disciplinario y económico. Esta división se formuló teniendo en cuenta la naturaleza del control que se ejerce y no solamente el órgano que lo adelanta, de donde preferimos un criterio funcional sobre el orgánico, tal vez como una

¹ Agradezco enormemente su trabajo comprometido y constante a Elías Andrés Amaya Orejarena y a Santiago Pérez Calderón.

² Ángela María Páez Murcia, "Aplicabilidad de la división de poderes en la actualidad". *Dikaion*, núm. 14, 2005, pp. 153-178.

forma de exponer la tendencia que se percibe en nuestros días con respecto al control político.³

Así las cosas, a lo largo del presente escrito incluiremos algunas de las consideraciones contendidas en nuestro segundo informe de investigación y que estructuraremos de la siguiente forma: en primer lugar, presentaremos una breve reseña de la evolución histórica de las funciones que se le atribuyen a los órganos de control en nuestro país, con miras a verificar si el nacimiento de dichos órganos se dio como evolución de la teoría de la tridivisión de poderes o si, por el contrario, sus funciones se consideraron independientes, desde tiempo atrás.

En segundo lugar, incluiremos parte del análisis comparativo entre Colombia, Bolivia y Perú, y finalmente haremos algunas consideraciones de índole general con respecto al control que se ejerce sobre la rama ejecutiva del poder público.

1. LAS FUNCIONES DE CONTROL. PERSPECTIVA HISTÓRICA

Tradicionalmente se ha hablado de la existencia de tres ramas del poder, a saber: ejecutiva, legislativa y judicial, ramas que se controlan por un sistema de pesos y contrapesos, que nació en la Revolución Francesa y que continúa vigente hasta nuestros días.

Este sistema tripartito consiste, a grandes rasgos, en el control autárquico que se ejerce entre las ramas del poder, es decir, que cada una de las ramas vigila el cumplimiento de las funciones y los deberes de las otras dos, de tal manera que se controlan entre sí; la división de funciones funciona de tal forma que en caso de presentarse abusos en el ejercicio del poder por parte de alguna, las otras tendrán el deber de tomar las medidas pertinentes para restablecer el equilibrio debido entre ellas.

Dentro de este sistema surgieron los llamados órganos de control que, como su nombre lo dice, se encargan de la inspección y vigilancia de los demás entes que cumplen función pública; este hecho suscita un interrogante que intentaremos responder en el presente aparte: ¿los órganos de control en Colombia surgen aproximadamente al mismo tiempo que la teoría de la tripartición de poderes o no?⁴

La respuesta a la inquietud arriba planteada genera dos supuestos: i) las tres ramas del poder público y los órganos de control surgieron al tiempo para que posteriormente estos últimos se fueran desprendiendo de ese conjunto debido a

³ De los textos constitucionales y doctrinales que hemos analizado, la perspectiva de una colaboración armónica entre los órganos del poder público con miras a garantizar el cumplimiento de sus fines en condiciones de idoneidad, prima sobre la división tajante de funciones que antes era considerada la garantía de ejercicio adecuado del poder público.

⁴ De este mismo análisis, y como complemento de la pregunta planteada como objeto de esta parte, surge un cuestionamiento adicional que no es el fin de esta investigación pero que deseo dejar planteado: ¿pueden los órganos de control considerarse, en la actualidad, una cuarta rama del poder público?

sus variaciones en el tiempo y conformaran una agrupación autónoma de las demás entidades. ii) Los órganos de control surgieron como entes independientes, con posterioridad a las ramas del poder público, debido a las falencias que presentaba este sistema de tripartición para lograr su autoequilibrio.

Para resolver estos interrogantes hemos centrado nuestra atención en los que consideramos los órganos de control más importantes de nuestro país: la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo), de los cuales haremos una pequeña reseña histórica desde su aparición en Colombia hasta la actualidad, para posteriormente verificar el considerarlos o no como una cuarta rama del poder público.⁵

1.1 Contraloría General de la República

En nuestra opinión, la historia de la Contraloría General de la República puede dividirse en tres partes, la primera de 1492 a 1807, la segunda de 1819 a 1923, y la tercera de 1923 a nuestros días. En 1492, con los viajes de Cristóbal Colón, los reyes católicos de España nombran a un funcionario con el fin de vigilar los recursos que se destinarían al segundo viaje de Colón a América; posteriormente, en 1511, se conforma el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo con el fin de controlar administrativamente las colonias; casi cien años después, en 1604, aparecería el Tribunal de Cuentas de Santa Fe de Bogotá; ya en 1807 nacen las oficinas de contabilidad en Colombia.⁶

La segunda etapa comienza en 1819 cuando se inicia el control fiscal en la era republicana con la expedición por parte del general Francisco de Paula Santander de la Ley principal contra los empleados de hacienda, con la que se crea el Tribunal Superior de Cuentas que se transforma en la Contaduría de Hacienda ese mismo año.⁷ Dos años después, en 1821, la gestión fiscal es elevada a precepto constitucional y se crea la Dirección General de Hacienda, órgano que sufre varias reformas y transformaciones hasta el año de 1923 cuando se lleva a cabo la Misión Kemmerer.⁸

Con la Misión Kemmerer comienza la última etapa de la gestión fiscal en Colombia; esta Misión, encabezada por el profesor Edwin W. Kemmerer, hace una serie de cuestionamientos y sugerencias que llevaron a la creación del Banco de la República y del Departamento de Contraloría que comenzaría a funcionar el 1 de septiembre de 1923 con la entrada en vigencia de la Ley 42 del mismo año. A

⁵ Artículo 117, Constitución Política colombiana.

⁶ Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/informacion_institucional/institucional_que_es_cgr.asp [Consultada: 04-02-06 5:00 p.m.].

⁷ Colombia, Contraloría General de la República, *El Estado y el control fiscal en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2004, p. 43.

⁸ Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/informacion_institucional/institucional_que_es_cgr.asp [Consultada: 04-02-06 5:00 p.m.].

partir de esta fecha la Contraloría ha sufrido cambios significativos, pasando por varias reformas, entre ellas las introducidas por la Constitución de 1991, hasta llegar a lo que hoy conocemos.⁹

1.2 El Ministerio Público

En Colombia el Ministerio Público tuvo su origen en la carta fundamental de la República de Colombia, expedida el 29 de abril de 1830 y regulada mediante la Ley 11 del mismo año. Entre 1832 y 1853 el Ministerio Público dejó de ser una institución constitucional, ya que en las Cartas de 1832 y 1843 no se tuvo en cuenta, sin que esta comisión deba entenderse como una desprotección o falta de dicha función, de tal manera que durante este lapso de tiempo se expedieron leyes sobre fiscales y agentes fiscales a los cuales se les atribuyeron las funciones del Ministerio Público.¹⁰

En 1853 reaparece en la Constitución Política la Procuraduría General de la Nación, que sufriría varias modificaciones durante los cien años siguientes; en 1953 sufre una de las más importantes reformas que le otorgan aún más importancia a este órgano para la vigilancia administrativa. En los años venideros sufriría varias reformas importantes: 1964, 1970, 1971, 1974.¹¹

En 1984, en el Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 1 de 1984, se le asignaron nuevas funciones a la Procuraduría en especial con respecto al derecho de petición, sus trámites y la responsabilidad de los personeros de velar por el ejercicio de este derecho. En 1991, con la nueva Constitución, se redefine el carácter de la Procuraduría como un órgano autónomo frente a las demás ramas del poder.¹²

Por su parte, la Defensoría del Pueblo tiene su precedente en los artículos 281 y siguientes de la Carta Fundamental de 1991, "Artículo 281: el defensor del pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del procurador general de la nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de cuatro años de terna elaborada por el presidente de la república". De esta manera se abre la puerta para la regulación de esta nueva institución que forma parte del Ministerio Público, junto con la Procuraduría General de la Nación, tal como se consagra en el artículo 118 de la Carta Política colombiana.

⁹ Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/informacion_institucional/institucional_que_es_cgr.asp [Consultada: 04-02-06 5:00 p.m.].

¹⁰ César Castro Perdomo, *La Procuraduría en Colombia. Procuraduría General y Fiscalías: historia constitucional y legal, 1819-1986*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1986, pp. 12 a 27.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

1.3 Colaboración de los órganos del Estado y su regulación en la historia constitucional colombiana

Con el fin de identificar el tratamiento constitucional de la colaboración entre los órganos del Estado en Colombia a través de la historia, hemos limitado la búsqueda al periodo comprendido entre 1921 y 1991, fecha de la Carta Fundamental que rige actualmente en nuestro país.

Al revisar los textos de la Constitución Política de Colombia de 1821 y 1830, y la Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832,¹³ encontramos que si bien se definen las funciones de cada uno de los órganos y las ramas del Estado, no consta de manera expresa y taxativa la forma de interrelación de las ramas del poder público y los distintos órganos estatales.

Posteriormente, en la Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1932, se describe claramente la manera en que interactuarán las ramas y los órganos del Estado, haciendo gran énfasis en la separación de poderes, tal como es evidente en el artículo 13 de esta Carta: “Artículo 13. El poder supremo estará dividido para su administración en el legislativo, ejecutivo y judicial; y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que, conforme a esta Constitución correspondan a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos”.¹⁴

Infortunadamente, la Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1853 incurre de nuevo en el vacío de sus antecesoras, al no especificar la manera en que las ramas del poder público y los demás órganos del Estado se interrelacionan, limitándose a hacer una lista taxativa de las funciones de cada uno de los órganos y entes públicos, sin mostrar ninguna limitación o forma de relación entre éstos.¹⁵

Cinco años más tarde, en 1858, se promulga la Constitución para la Confederación Granadina, que además de enlistar las funciones de cada una de las ramas y los órganos del Estado, contiene un artículo que aunque no es explícito da a entender el proceso del Estado y, en cierta medida, una integración o interrelación entre las ramas del poder público; es así como el artículo 14 de este documento sostiene: “Artículo 14. El gobierno general de la Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da las leyes, por un presidente que las ejecuta, y por un cuerpo judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares”.

Posteriormente se expide la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, de 1863,¹⁶ cuyo texto se limita a nombrar de manera expresa las funcio-

¹³ Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, 2 edición, Bogotá, Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 56-186.

¹⁴ *Ibid.*, p. 192.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 225-243.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 301-329.

nes de cada uno de los órganos, entes y ramas del poder de la Unión, pero de ninguna manera menciona la forma en que cada uno de ellos debería interactuar con los demás, generando el mismo vacío de varias de las constituciones colombianas.

Al llegar a la Constitución Política de Colombia de 1886, nos encontramos con que el vacío dejado por la Carta Fundamental de 1863 es subsanado por el artículo 57 del ordenamiento de 1886 al referirse a los poderes públicos de la siguiente manera: “Artículo 57. Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”,¹⁷ manifestando de manera expresa la separación de poderes y el marco funcional que tienen, limitando su actividad a la órbita propia de sus funciones.

Más de cien años después se expide la Constitución Política de 1991, que sostiene parcialmente la posición de su antecesora de 1886, expresando en su artículo 113 lo siguiente: “Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.¹⁸

Es así como en la actual Carta Política de Colombia se mantiene la separación de poderes, pero se introduce una novedad, la colaboración armónica no sólo entre las tres ramas sino entre todos los órganos del Estado, dando paso a la consagración de un engranaje entre órganos, que no se había establecido en ninguna Constitución anterior.

1.4 Órganos de control, ¿una cuarta rama del poder público?

Al remitirnos a la historia de las constituciones colombianas se hace evidente que los órganos de control –Contraloría y Ministerio Público– nacieron prácticamente al tiempo con las primeras Cartas Políticas de nuestro país. La primera constitución en la que puede vislumbrarse el país a nivel institucional es la Carta Fundamental de Socorro de 1810; posteriormente, en 1811 se expide la Constitución de Cundinamarca. En 1818 es promulgada la Ley Fundamental de la República de Colombia por el Congreso de Angostura.¹⁹

En 1821 el Congreso de Cúcuta expide la Constitución en la que se consagraba la división de poderes²⁰ y, además, se eleva a norma constitucional la gestión

¹⁷ Ibid., p. 354.

¹⁸ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991.

¹⁹ Disponible en: <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/colombia/marco.htm?pagina=../datos/sistema.htm&marco=frame1.htm>

²⁰ Disponible en: <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/colombia/marco.htm?pagina=../datos/sistema.htm&marco=frame1.htm>

fiscal cuya consecuencia es el nacimiento de la Dirección General de Hacienda, hoy conocida como la Contraloría General de la República.

En 1830, dos años después de la disolución de la Gran Colombia, se establece una nueva Constitución que daba origen al Ministerio Público, que sería regulado por la Ley 11 de este mismo año.

Como se puede observar, los órganos de control nacieron prácticamente al mismo tiempo con la división de poderes consagrada en la Constitución de 1821, Carta Fundamental que también daría origen a la Contraloría; nueve años después nacería el Ministerio Público, hoy Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, en la Constitución de Cúcuta de 1830. Lo anterior demuestra que estos órganos de control no nacieron con posterioridad a la implementación del sistema de tripartición de poderes en Colombia, como podría pensarse, es decir, no nacieron separados de las ramas del poder público.

Si bien la Procuraduría y la Contraloría no nacieron como órganos independientes de las demás ramas del poder público, consideramos que su evolución les ha otorgado una gran independencia dada la multiplicidad de funciones que se les han concedido, a tal punto que se han ido separando de las tres ramas, conformado así un órgano diferente en el poder público.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO

2.1 Colombia-Bolivia

De los cuadros comparativos que elaboramos se desprenden algunas semejanzas y otras diferencias entre los controles que están instituidos en cada uno de los textos constitucionales de los Estados en mención.

En materia de control político, el artículo 114 de la Constitución colombiana se refiere explícitamente a la forma de control que el Congreso ejerce sobre la rama ejecutiva: "Artículo 114. El Congreso ejerce por mandato constitucional un control político sobre el gobierno y la administración".

Por su parte, la Carta Política del Estado boliviano no consagra de manera explícita este control, aunque en varios artículos de dicho ordenamiento es evidente la existencia del mismo, como sucede en el artículo 70 numeral 1 de la Carta boliviana, el cual expone la figura de la interpelación, manifestándola así: "A iniciativa de cualquier parlamentario, las Cámaras pueden pedir a los ministros de Estado informes verbales o escritos con fines legislativos, de inspección o fiscalización y proponer investigaciones sobre todo asunto de interés nacional". Si bien en la Constitución colombiana la figura de la *interpelación* también existe, su estructura difiere de la establecida en el ordenamiento boliviano. La principal diferencia de la interpelación en las constituciones colombiana y boliviana es que en la primera la facultad se encuentra en cualquiera de las cámaras,

mientras que en Bolivia dicha facultad la tiene cualquiera de los parlamentarios. La otra diferencia entre estos ordenamientos respecto de la interpelación radica en que la Carta Política colombiana va más allá que la boliviana, y establece que las citaciones deberán hacerse con mínimo cinco días de antelación y formulando las inquietudes que se desea sean resueltas por el respectivo dignatario, a través de medio escrito. El ordenamiento colombiano no se estanca en este punto y además establece una sanción que consiste en la posibilidad de proponer moción de censura al ministro que, siendo citado en la forma antes descrita, no asista y no presente excusa justificada de su ausencia.

Otro de los controles de carácter político que se encuentra tanto en el ordenamiento superior colombiano como en el boliviano es el que se refiere al *nombramiento y remoción de ministros*. Acorde con el artículo 189 de la Constitución colombiana, el presidente de la república podrá nombrar y separar libremente a los ministros del despacho. Por su parte, el artículo 99 Superior de Bolivia,²¹ si bien consagra la libre remoción y nombramiento de los ministros por parte del presidente y a través de decreto, también establece que el número de ministros y sus atribuciones serán los que la ley consagre, característica diferente a la que presenta el Estado colombiano, pues el número y las funciones de los ministros lo decide el presidente de la república, decisión que de manera similar a la expuesta en el categorización boliviana, deberá establecerse a través de decreto del presidente.

Dentro del mismo grupo de controles políticos se encuentra la *moción de censura*, consagrada en el ordenamiento colombiano en los numerales 8 y 9 del artículo 189 Superior, y en la legislación boliviana en el numeral 2 del artículo 70 de su Carta Política.

En este tema se encuentran varias diferencias entre los ordenamientos colombiano y boliviano, en la medida que en este último se establece que la iniciativa será de cualquier parlamentario y la potestad de censurar a los ministros de Estado recae en cada cámara, mientras que en la normatividad colombiana se omite de quién será la iniciativa; de igual forma, la constitución colombiana plantea el requerimiento de mayoría absoluta de los miembros de cada cámara para declarar la moción de censura a un ministro.

Otra de las diferencias radica en el planteamiento que hace la Constitución colombiana sobre los efectos de la aprobación o improbación de la moción de censura, pues en el primer caso “el ministro quedará separado de su cargo”, y en el segundo caso, la moción de censura no podrá ser propuesta sobre el mismo

²¹ Artículo 189 núm. Corresponde al presidente de la república como jefe de Estado, jefe de gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 1. nombrar uay separar libremente a los ministros del Despacho; y a los directores de Departamentos Administrativos. Artículo 99. Nombramiento de los ministros de Estado. Los negocios de la Administración Pública se despachan por los ministros de Estado, cuyo número y atribuciones determina la ley. Para su nombramiento o remoción bastará decreto del presidente de la república.

tema a menos que existan hechos nuevos que la motiven; mientras que en la legislación boliviana no se consagra ninguna consecuencia, limitándose únicamente a la forma general en que debe tramitarse la moción de censura.

Otro ítem consagrado en las constituciones de los dos Estados bajo análisis es el *control ejercido sobre el ejecutivo a través de las normas* que la rama legislativa elabora; de esta manera la Constitución colombiana en su artículo 150, numeral 14, establece lo siguiente “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el presidente de la república, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”.

Por su parte, la Constitución boliviana no consagra la forma de control político anterior de manera expresa, aunque lo hace de una manera mucho más general al predicar en el numeral 1 de su artículo 59 lo siguiente: “Son atribuciones del poder legislativo: 1º. Dictar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas”.

Es así como la legislación colombiana consagra de manera específica un medio de control político que se ejerce a través de las normas, contrario a lo que sucede con la Carta Política boliviana, pues la consagración del medio antes mencionado se hace de manera general.

Por otra parte, y para efectos comparativos con el artículo 150, numeral 9 de la Carta colombiana, el ordenamiento superior boliviano en su artículo 59 expone las atribuciones del legislativo, entre ellas las mencionadas en los numerales 5, 7, 8 y 9, las cuales se analizan a continuación.

Los numerales 5 y 9 del artículo 59 establecen la *autorización* que puede conceder el Congreso boliviano para la *contratación de empréstitos*, que a diferencia de lo establecido en Colombia no contempla a quien autoriza y además enumeran de forma taxativa, podría pensarse, los fines de los empréstitos que puede autorizar el legislativo.

El numeral 7 del artículo boliviano establece que el Congreso podrá autorizar, la *enajenación de cualquier bien de carácter público*. Este numeral al igual que sucede con lo expuestos antes, no manifiesta a qué persona o entidad puede autorizar el legislativo.

Por último, el numeral 8 del artículo 59 de Bolivia expone la autorización que el Congreso puede conceder al ejecutivo para la adquisición de bienes inmuebles. A diferencia de los numerales anteriores del ordenamiento boliviano, éste manifiesta expresamente que dicha autorización se concederá al ejecutivo.

A diferencia del ordenamiento colombiano, este numeral es mucho más reducido en su alcance, pues se refiere a la compraventa de inmuebles, y no como sucede

con el colombiano, que es más amplio y cobija de manera general la celebración de cualquier tipo de contrato sin discriminación alguna, siempre que medie la autorización legislativa en cuestión.

Dentro de los controles políticos contemplados en los ordenamientos boliviano y colombiano encontramos el que se ejerce por parte del legislativo hacia el gobierno, referente a la facultad de este último de expedir decretos con fuerza de ley, llamados decretos legislativos o, como los llama la Carta boliviana, decretos supremos.

Es así como en Colombia el artículo 150 en su numeral 10 establece:

El Congreso podrá revestir, hasta por seis meses, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

Con respecto a la comparación que se hace en el cuadro en análisis, y respecto a este punto, es necesario resaltar que si bien la Constitución Política colombiana concibe la posibilidad que tiene el Congreso de revestir al gobierno con facultades extraordinarias para que éste pueda expedir normas con fuerza de ley, la Carta boliviana, por su parte, no expone nada sobre el tema y ni siquiera nombra a los decretos supremos, como se conocen las normas con fuerza de ley en dicho Estado. Es así como en la Ley 1788 de 1997, a través de la cual se organiza el poder ejecutivo del Estado boliviano, se encuentra la jerarquía de normas de este poder, y en donde aparecen en primera instancia los mencionados decretos supremos.

Cabe resaltar que el ordenamiento colombiano no se limita a nombrar los decretos legislativos y a enunciar la facultad que tiene el ejecutivo con el beneplácito del Congreso de dictar este tipo de normas, pues la Constitución del Estado en mención va mucho más allá y plantea que el presidente podrá ser investido por un término máximo de seis meses de las facultades extraordinarias que le permiten expedir decretos reglamentarios, advirtiendo a renglón seguido que podrá hacerlo siempre y cuando sea necesario o cuando la conveniencia pública lo aconseje.

No obstante, el numeral 10 del artículo 150 superior no se limita a lo ya expuesto, y continúa concediendo la potestad al Congreso para que éste pueda modificar a discreción propia los decretos ley que hayan sido dictados por el presidente de la república, aclarando que a través de estas normas no se podrán expedir códigos, decretar impuestos, tampoco para leyes estatutarias orgánicas, ni para crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras (art. 150, num. 20). Acorde con el cuadro en análisis, otro de los controles que se ejercen sobre el

ejecutivo y que se connota como normativo, es el consagrado en el numeral 6 del artículo 189 superior colombiano, y 68, numeral 7 de la Carta boliviana.

De manera general, este control hace referencia a la *declaratoria de guerra* que puede efectuar el presidente de cada Estado con la venia del legislativo. De este modo, la normatividad boliviana es muy concreta y se limita a enunciar como uno de los fines de la reunión de las cámaras en el Congreso, el aprobar la declaratoria de guerra a solicitud del ejecutivo, caso contrario al que sucede en Colombia, pues el artículo pertinente va mucho más allá determinando como una de las facultades del presidente de la república el defender la independencia, la honra, la seguridad exterior de la república y la inviolabilidad de territorio, enmarcando dentro de esta facultad la declaración de guerra exterior con la autorización del Senado. Es así como aparece otra diferencia con el Estado boliviano pues en este último quien autoriza es la reunión de las dos cámaras, como Congreso.

En este punto hay otra diferencia de los ordenamientos en cuestión, pues el colombiano nuevamente va más allá y establece que la autorización del Senado será necesaria siempre que sea para declarar la guerra, pero en caso de que dicho Estado deba repeler un ataque de otro país, la autorización antes mencionada no será necesaria como tampoco lo será para convenir ni ratificar tratados de paz, condicionando dicha libertad y controlando nuevamente al ejecutivo al establecer que no obstante lo anterior, el presidente deberá rendir informes al Congreso de las gestiones que realice de acuerdo con lo antes mencionado.

Continuando con el orden señalado en el cuadro bajo análisis, aparecen dos mecanismos de control contenidos en los numerales 7 y 8²² del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, los cuales no tienen correlativo alguno en el ordenamiento superior boliviano.²³

Si bien los órganos de control hoy existentes en la legislación colombiana y en el ordenamiento boliviano ejercen control sobre el ejecutivo, cabe aclarar que dichos órganos no son los únicos que lo ejercen ni los que proporcionalmente controlan en mayor medida al gobierno de cada país, pues tal como se evidencia en el estudio son pocas las ocasiones en que aparecen dichos órganos con respecto a la rama ejecutiva.

De esta manera, cabe decir que con respecto a la Contraloría General de la República, este órgano ejerce el control fiscal sobre el ejecutivo, tal como lo expresan el artículo 267, inciso 1 de la Carta Política colombiana, y el artículo 154 de la Constitución boliviana.

²² Artículo 150 num. 7. El Congreso tiene la facultad por medio de la ley de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica. 8. Corresponde al Congreso expedir las normas, a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

²³ Es de aclarar, con respecto a dicho numeral 7, que existe una contradicción con el numeral 15 del artículo 189 la Carta Política, pues en el mismo se le atribuyen iguales facultades al presidente de la república.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación, al igual que el órgano antes mencionado, registra sólo una forma de control que si bien es de gran importancia, no representa un gran porcentaje de los controles que sobre el gobierno recaen, pues existen muchos otros como el control normativo, político, judicial, administrativo y fiscal, y dentro de cada uno de ellos varios medios de ejercerlos. El control disciplinario que ejerce la Procuraduría General de la Nación está contemplado en los incisos 1, 5, 6, 7 del artículo 277 del ordenamiento superior colombiano, y en los artículos 124 y 127 de la Carta boliviana.

Teniendo en cuenta lo anterior es posible afirmar que si bien cuantitativamente, el control fiscal y disciplinario no representan la mayoría de los controles que recaen sobre el ejecutivo, sí son los dos controles que con mayor ímpetu se ejercen sobre la rama del poder antes mencionada, pues en los dos Estados en comparación existen órganos especializados para que se encarguen de los controles antedichos, estos órganos son la Procuraduría y la Contraloría de cada Estado.

Ahora bien, es necesario aclarar que estos órganos no fueron establecidos para ejercer control única y exclusivamente sobre el ejecutivo, pues su función se realiza sobre todos los entes y órganos de cada Estado, aun así es evidente que los controles disciplinario y fiscal son de gran importancia, a tal escala que se establecieron los órganos en mención para que ejerciera por cada uno de ellos un control específico.

2.2 Colombia - Perú

En lo que se refiere al articulado correspondiente a la estructura del Estado, su distribución en la Constitución peruana es más simple que en la colombiana; lo relacionado con la rama legislativa, ejecutiva y judicial del poder público, organismos de control y lo conexo con los primeros y los segundos son tratados por entero en el título IV; distinto a lo que se encuentra en la Constitución de Colombia, donde cada rama, organismo de control y tema conexo es desarrollado en un título distinto con varios capítulos, lo que hace a esta Constitución más extensa que la del vecino país.

En el régimen constitucional peruano no se hace presente un artículo en el que se faculte a la rama legislativa del poder público para que ejerza un control político sobre la rama ejecutiva; contrario a lo que ocurre en Colombia, toda vez que el artículo 114 de la Constitución Política del año 1991 le asigna esta potestad al Congreso de la República.

En lo que respecta a la solicitud de informes que cada Cámara puede hacer al gobierno, señalado en el artículo 114 de la Constitución colombiana, se presenta de igual forma en el artículo 96 de la Constitución de Perú, aunque dicha norma prevé que estas solicitudes también proceden respecto de otros funcionarios que allí se incluyen como son el jurado nacional de elecciones, el superintendente de

banca y seguros, entre otros. Es de anotar que el legislativo peruano es unicameralista, por tanto las solicitudes son hechas por el Congreso y no por cualquiera de las Cámaras como ocurre en Colombia.

Distinto de lo regulado por la Constitución de Colombia, la Carta peruana en su artículo 121 considera que los ministros reunidos conforman el Consejo de Ministros. Este Consejo tiene su presidente, a la vez que ciertas funciones señaladas por la ley.

La facultad del presidente de la república de *nombrar y separar libremente a los ministros del despacho*, consagrada en el artículo 189 de la Constitución colombiana, no está prevista de la misma forma en la Constitución peruana. Si bien el presidente tiene esta facultad, el artículo 122 de la Constitución de Perú señala que la decisión de nombrar o remover a un ministro, se deberá tomar con acuerdo previo del presidente del Consejo de Ministros.

Respecto de la moción de censura, la Constitución peruana consagra un trámite diferente a lo establecido en la Carta Política de Colombia. Mientras que en Colombia para la aprobación de la moción se requiere la mayoría absoluta en cada Cámara, en Perú debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas y para su aprobación requiere de más de la mitad del número total de miembros del Congreso.

En comparación con el régimen constitucional colombiano, el peruano consagra una posibilidad adicional a través de la cual el Congreso puede separar a un ministro de su cargo, se conoce como "cuestión de confianza".

A diferencia de la Constitución Política de Colombia, la Constitución de Perú consagra un régimen de responsabilidad para los ministros por sus actos y por los actos presidenciales que refrendan. Cuando se trata de actos violatorios de la Constitución o de las leyes, decididos en Consejo de Ministros, son solidariamente responsables todos ellos aun cuando hayan salvado su voto, a menos que hayan presentado su renuncia de inmediato.

El listado de autorizaciones que puede conceder el Congreso al gobierno es más amplio en la Constitución de Colombia que en la de Perú. Mientras que en la Carta colombiana se puede autorizar al gobierno para celebrar contratos, enajenar bienes y negociar empréstitos, en la Constitución de Perú sólo se mencionan las autorizaciones para los empréstitos.

La posibilidad de acuerdo a la cual el Congreso puede delegar la facultad de legislar en el poder ejecutivo se hace presente en ambas constituciones. Sin embargo, el régimen colombiano es más estricto en cuanto a las restricciones respecto de esa delegación, sólo puede adelantarse cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje; adicionalmente, a través de esta delega-

ción legislativa, el gobierno no puede expedir códigos o decretar impuestos, entre otros.

De igual forma se presenta, en las constituciones colombiana y peruana, la declaratoria de guerra y la firma de la paz a cargo del presidente con autorización del legislativo.

En el tema tributario, la Constitución de Perú consagra que los impuestos pueden crearse a través de una ley o de un decreto legislativo, mientras que en la Constitución colombiana se establece que la creación de éstos es una función del Congreso mediante leyes.

Mientras que en la Constitución Política de Colombia se dice que todos los tratados que celebre el gobierno con otros Estados deben ser aprobados por el Congreso mediante ley, la Constitución de Perú consagra la posibilidad en la cual el presidente puede directamente celebrar tratados sin la autorización previa del Congreso cuando no se trate de derechos humanos, soberanía del Estado, defensa nacional u obligaciones financieras a cargo del Estado, sin embargo, siempre debe rendirle cuenta al Congreso.

Al igual que en Colombia, está previsto por la Constitución peruana que de no aprobarse el presupuesto en el término previsto en la Carta, regirá el presentado por el gobierno.

En lo que a materia criminal se refiere, la Constitución peruana confía esta labor al fiscal general de la nación; en el caso del vecino país, él es quien preside el Ministerio Público, entidad que tiene como función la investigación del delito. Adicionalmente, puede decirse que en el régimen peruano esta entidad tiene cierto rol de Procuraduría en comparación con Colombia, ya que también se encarga de adelantar la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos.

La Carta peruana, si bien presenta falencias en algunos puntos, no lo hace en lo que al control fiscal se refiere, ya que el vecino país se iguala a Colombia en este tema. Ambas Cartas Políticas le encargan esta labor a la Contraloría General de la República, cuya función principal es la vigilancia de la ejecución del presupuesto público, garantizando en buena medida la correcta inversión de los dineros por parte de los funcionarios públicos encargados.

Finalmente, resalta el amplio papel que le asigna la Constitución de Perú a la Defensoría del Pueblo. Además de velar por el cumplimiento de los derechos humanos, función principal de ella en la Carta de Colombia, por mandato de la Constitución peruana a ella se le encarga también de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y de la prestación de los servicios públicos, funciones que en el caso colombiano desempeña la Procuraduría General de la Nación.

2.3 Algunas consideraciones en torno al análisis comparativo

2.3.1 Bolivia

En general es posible afirmar que aunque existen ciertas diferencias entre las constituciones de los Estados en comparación, estos ordenamientos no se distancian radicalmente uno del otro, por el contrario, son muy parecidos. Una de las mayores diferencias que se evidencia entre los ordenamientos bajo análisis consiste en el marcado carácter procesal que contiene la Constitución colombiana, es decir, en muchos de los artículos que se comparan el ordenamiento colombiano desarrolla excepciones o procedimientos de aplicación de cada uno de ellos, situación que no se da en la Carta boliviana pues ésta, la mayor parte de las veces, se limita explicar y exponer el artículo sin entrar en detalles de carácter aplicativo.

Otra diferencia notable, e incluso curiosa, radica en la consagración que hace la Constitución colombiana del Banco de la República y sus funciones, lo cual no sucede en el ordenamiento boliviano, pues en su Carta Política no se hace mención del Banco Central, y su regulación se realiza bajo una ley.

En conclusión, el ordenamiento superior de los países bajo comparación es muy parecido, y sus diferencias son muy pocas exceptuando lo anteriormente dicho, entre otros distanciamientos de menor envergadura que se hacen notorios entre los ordenamientos comparados.

2.3.2 Perú

Tras haber analizado la estructura de la Constitución Política de Perú y los controles al ejecutivo que en ella se consagran, puede decirse que no tienen un desarrollo tan estricto en comparación con lo que se encuentra en la Carta Política de Colombia. Respecto de la estructura de la Constitución peruana hay que decir que, si bien su brevedad puede tenerse a bien en cuanto la hace menos complicada, también lleva a la existencia de ciertos vacíos, como en el tema de los nacionales y los elementos del Estado, el cual es tratado con mucha simpleza, o en el caso de los mecanismos de participación ciudadana y el régimen de los partidos políticos, los que no tienen tratamiento constitucional alguno.

En punto de los controles que el legislativo ejerce sobre el ejecutivo, en lo que a los ministros se refiere, hay que destacar un rasgo característico de la Carta peruana al consagrar una específica norma acerca de la responsabilidad de los ministros y del Consejo de ministros respecto de los actos presidenciales que ellos refrendan, así como los actos delictivos o contrarios a la ley en que incurra el presidente de la república o se hayan acordado en dicho Consejo; sin duda esto genera una mayor transparencia en las decisiones del gobierno, al ser solidariamente responsables todos los ministros.

Respecto de la delegación de la facultad legislativa del Congreso al presidente, la Constitución peruana se queda corta en establecer de forma puntual las restricciones sobre las cuales el ejecutivo no puede expedir normas en virtud de tal delegación, dejándole un marco de actuación a éste, como en el caso de los tributos, los cuales pueden ser creados por el ejecutivo en uso de la facultad legislativa delegada. Llama la atención lo que ocurre con la celebración de tratados internacionales donde el presidente, en ciertos casos, puede directamente adelantar dicha gestión sin necesidad de una autorización previa del Congreso, se trata de un control menos fuerte a la gestión del ejecutivo.

Respecto a los planes de desarrollo, la Constitución peruana es de avanzada por cuanto faculta a los gobiernos regionales para que, en concierto con las municipalidades y la sociedad civil, formulen y aprueben su plan de desarrollo; se trata de un mecanismo para que la comunidad, que conoce sus propias necesidades, pueda diseñar las estrategias para suplirlas, en vez de venir del Estado central. La naturaleza unicameralista del Congreso peruano hace que al no existir una cámara baja y otra cámara alta, sea una comisión del mismo Congreso quien acuse al presidente ante el mismo legislativo, el cual se encarga del juzgamiento. En los casos de acusación penal la denuncia se eleva ante la Corte Suprema, no habría una intervención de la rama judicial en el juzgamiento del presidente en otros casos. Parece que el control no es tan estricto ya que el presidente de la república sólo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del jurado nacional de elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Finalmente, el control del Tribunal Constitucional sobre la rama ejecutiva no es previo. El Tribunal puede decidir la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos por el presidente o los tratados firmados cuando se interponga la acción de inconstitucionalidad.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis que hemos presentado a lo largo de este escrito se refuerzan tres ideas principales con respecto a los controles que se ejercen sobre la rama ejecutiva del poder público.

La primera idea se refiere a que la estructura del control sobre el ejecutivo es bastante similar en las diferentes constituciones; las diferencias que encontramos se refieren a una mayor o menor reglamentación de aspectos procesales en cada control, pero la noción de límite al poder ejecutivo y los medios para desarrollarlo son muy similares.

En segundo lugar, el concepto de control sobre la rama ejecutiva del poder público se mantiene sobre la base de un control político ejercido casi siempre por el

Parlamento del Estado, de un control económico que puede ser ejercido por el Parlamento o por un órgano autónomo, de un control jurídico que se ejerce por parte de jueces especializados, y de controles fiscales o disciplinarios, en cabeza de los órganos de control.

Pero lo que parece variar es la estructura de la denominada *tridivisión de poderes*, que es reemplazada por una noción de colaboración entre los órganos del Estado, teoría que se afianza ante el hecho de que los controles no pueden ser clasificados teniendo en cuenta el órgano que los cumple, sino que, más bien, se tendrá en cuenta la naturaleza del control, independientemente del órgano que lo ejerza.

En tercer lugar, con respecto al papel que juegan los órganos de control, y a la luz de la breve reseña histórica que se incluye en este escrito, la existencia y el funcionamiento de los órganos que cumplen dichas funciones se sustenta desde las épocas en que la división de poderes empezó a consagrarse; este hecho, unido a la creciente importancia que se le ha reconocido a este tipo de órganos, parece corroborar la tesis según la cual la *tridivisión de poderes* a la que alude la teoría clásica ha entrado en crisis.

En todo caso, estas conclusiones se verán confirmadas o cuestionadas en la siguiente etapa de la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles, *La política*, Bogotá, Ediciones Universales, 1981.

Caballero, José Antonio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Gran Enciclopedia Rialp,

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Ediciones Libertad, 1944.

Páez Murcia, Ángela María, "Aplicabilidad de la división de poderes en la actualidad", *Dikaion*, núm. 14, 2005.

Colombia

Constitución Política de 1991. Disponible en: www.noti.net

Contraloría General de la República, *El Estado y el control fiscal en Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2004.

Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 1997.

Perdomo, César, *La Procuraduría en Colombia. Procuraduría General y Fiscalías: historia constitucional y legal 1819-1986*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1986.

Restrepo Piedrahíta, Carlos, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 2 edición, Bogotá, Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1995.

Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Ediciones El Voto Nacional, 1966.

Páginas web

www.contraloriagen.gov.co/html/informacion_institucional/institucional_que_es_cgr.asp

www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/colombia/marco.htm?pagina=../datos/sistema.htm&marco=frame1.htm

Bolivia

Constitución Política de 1967. Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>

Páginas web

<http://166.114.28.115/domingo/20040808/domingo1.htm>

<http://www.bolivia.gov.bo/BOLIVIA/paginas/historia5.htm>

http://www.khainata.com/solobolivia/sp/s_histo3.html

Perú

Constitución Política de 1993. Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html>

García Belaúnde, Domingo, *El constitucionalismo peruano en la presente centuria*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1990.

García Belaúnde, Domingo, *Las constituciones del Perú: textos institucionales, cuadros comparativos*. Lima, Ministerio de Justicia, 1993.

Hariou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Madrid, Ariel, 1980.

López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.

Sosa Wagner, Francisco, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI, homenaje al profesor Dr. Ramicón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

Páginas web

Escudero Álvarez, Hiram, Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/7.pdf>
www.educared.edu.pe/estudiantes/historia