

**LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO FORMA DE RESISTENCIA
CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991**

MARÍA ALEJANDRA CAICEDO RODRÍGUEZ

Tesis para optar al título de Magister en Derecho Público

Universidad Santo Tomás

Dr. Andrés Abel Rodríguez

Bogotá D.C., febrero de 2015

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO RESISTENCIA CONSTITUCIONAL.....	7
1. El derecho de resistencia y su proceso de constitucionalización.....	11
a. La dicotomía del poder del monarca	13
b. La formalización declarativa de la resistencia	23
2. La constitucionalización de la resistencia	28
a. Cambio de paradigma de control al poder tras la Segunda Guerra Mundial	30
b. La responsabilidad política como resistencia	33
CAPÍTULO II INFLUENCIA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE ESTADO	36
1. Influencia de la responsabilidad política en la configuración de la estructura de los poderes del Estado	38
a. Teoría de separación de poderes y responsabilidad política	39
b. Las formas de gobierno según el modelo de responsabilidad política	43
2. La responsabilidad política en el sistema político presidencial	53
a. Responsabilidad política institucional	56
b. Responsabilidad política difusa	59
CAPÍTULO III RETOS DE LA RESISTENCIA CONSTITUCIONAL ANTE LA RELATIVIZACIÓN DE LA ESFERA DE ACCIÓN POLÍTICA.....	61
1. Hegemonía del poder económico	63
a. El Estado nación frente a los retos de la globalización	65
b. Eficacia vs legitimidad democrática.....	69
2. La responsabilidad política como respuesta a la crisis de la resistencia constitucional.....	71
a. El constitucionalismo frente a los nuevos espacios de acción política.....	73
b. Recuperación de la esfera de acción política a través de la asignación de responsabilidades políticas.....	75

CAPÍTULO IV MODELO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	78
1. Responsabilidad política institucional en la Constitución Política de 1991	80
a. Moción de censura	96
b. Juicio por indignidad por mala conducta	101
2. Responsabilidad política vertical en la Constitución Política de 1991.....	109
a. Responsabilidad política vertical electoral.....	113
b. Acciones constitucionales que posibilitan la exigencia de responsabilidad política vertical	115
c. Responsabilidad política vertical <i>societal</i>	122
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFÍA.....	130

INTRODUCCIÓN

Cualquier estudio sobre el Derecho Constitucional¹ y sobre sus instituciones implica, necesariamente, abordar un escenario de interconexión entre el fenómeno jurídico y el fenómeno político y su constante tensión. Precisamente, la dinámica existente entre Derecho y poder² determinó el nacimiento de la *constitución*³ como forma de someter el ejercicio de éste último a un sistema de controles. Esta compleja relación fue reflejada por primera vez en un contexto constitucional en la tesis de Ferdinand Lasalle⁴, que al alejarse de una visión meramente formal de constitución, se refirió a ella como la expresión de los factores reales del poder, que describió como “esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son” (Lasalle, 2010, pág. 40).

¹ Para Pablo Lucas Verdú, el Derecho Constitucional es el único que “ha conseguido elaborar un sistema de conceptos y principios aceptables” de la realidad política (Verdú, 1972, pág. 21). Sin embargo, como lo precisa Aragón Reyes “hacer hoy teoría general en el Derecho Constitucional sigue teniendo sentido, pero únicamente si se la concibe como teoría general de una forma política específica o, en términos jurídicos, de una específica forma de Estado, porque justamente es dentro de esta especificidad donde cabe el uso “comprensivo” de los términos comunes, es decir, el empleo válido de categorías generales. Sólo es Constitución “normativa” la Constitución democrática y sólo a partir de ella puede configurarse el Estado constitucional como forma política o el Estado de Derecho como Estado constitucional” (Aragón Reyes, 1999, pág. 16).

² Establecer un concepto único y pacífico de poder resultaría ser el objeto de un trabajo de gran envergadura que excede el alcance de la presente investigación. Sin embargo, se considera pertinente citar unos conceptos guía de los que se entenderá como tal en el presente escrito. Weber entiende el poder como “la probabilidad de un hombre o una agrupación de hombres de imponer su voluntad (...) inclusive contra la oposición de los demás miembros de la comunidad” (Weber, 1964, pág. 44). Por su parte, se considera acertada la definición de Fernández Alarcón de poder político, que “en su estado mínimo es aquel único poder que mantiene una relación no destructiva (entendiendo destructivo en el sentido histórico, es decir, cuando fundir dos culturas es destruirlas) con otros poderes, relación que ha de ser necesariamente articulada según mecanismos jurídicos con pretensión de universalidad y que implementa los mecanismos de control con pretensión de objetividad” (Fernández Alarcón, 2003, pág. 125).

³ La constitución entendida desde un concepto material en sentido estricto. No se trata, sin embargo, de desconocer que a través de la historia existieron constituciones puramente organizativas que no obedecían a los presupuestos de la ideología demo liberal.

⁴ Tesis vigente hasta nuestros días, que reivindica la importancia del poder como condicionante en la configuración y la eficacia del Derecho.

Los escritos de Lasalle tuvieron un fuerte influjo en la obra de varios autores, entre ellos Hans Kelsen y Carl Schmitt, quienes representan las teorías más radicales en torno a primacía del Derecho y el poder en el constitucionalismo, siendo el positivismo jurídico de Kelsen y el decisionismo de Schmitt los principales razonamientos de la disputa existente en torno a esta tensión. Estas dos concepciones antitéticas han suscitado un fecundo y prolífico desarrollo doctrinal, que sin conservar el radicalismo de estos dos pensadores, ha aportado elementos esenciales al debate y ha permitido dilucidar la relación de causalidad existente entre política y Derecho. Con diferentes matices, el debate ha permanecido hasta nuestros días como un reflejo de la complejidad de abordar temáticas propias del Derecho Constitucional, que necesariamente deben contemplar la teoría política y el Derecho como dos ejes de estudio obligatorios.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el presente estudio busca adelantar un análisis sobre problemáticas propias del Derecho Constitucional, se analizarán a la luz de estos dos ejes temáticos, buscando comprobar que el estudio del Derecho está condicionado por la comprensión de los fenómenos políticos que determinan su creación y eficacia, y que ignorar dichos fenómenos conduce a un estudio errado y no representativo de la realidad.

Precisamente, sin considerar estos dos ejes de estudio no es posible comprender por qué en algunos escenarios las instituciones constitucionales garantistas, encargadas de prevenir y resistir los abusos del poder, resultan insuficientes frente a poderes que escapan de su control eficaz. Nuevos escenarios de acción política, que responden a la lógica del mercado, ponen a prueba la eficacia de las instituciones jurídicas que fundamentan el constitucionalismo contemporáneo e imponen la necesidad de reflexionar sobre el camino a seguir en la lucha constante por controlar el poder.

La responsabilidad política, como forma de resistencia, se erige como respuesta a la crisis del constitucionalismo frente a estas nuevas formas de poder, al permitir reforzar los

instrumentos institucionales de control⁵ y, así mismo, fortaleciendo las formas no institucionalizadas de resistencia, aún así legítimas desde el punto de vista político.

En este contexto se propone adelantar un ejercicio analítico con el fin de identificar la importancia de la responsabilidad política en la Constitución de 1991 como respuesta a la crisis de resistencia constitucional, al estudiar la propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente y las implicaciones de la incorporación que realizó en el texto constitucional de herramientas de exigencia de responsabilidad política horizontal y vertical.

Para ello se abordará, en un primer momento, el estudio de las circunstancias históricas que propiciaron la consolidación de la responsabilidad política como forma de resistencia constitucional. Posteriormente se determinará la importancia de la responsabilidad política en el constitucionalismo y su vital influencia en la definición de las características de las formas de gobierno de los Estados occidentales. Esta base teórica permitirá abordar el estudio de los principales retos que el nuevo orden mundial ha impuesto sobre la resistencia, presentando a la responsabilidad política como la alternativa para fortalecer las formas de resistencia constitucional (institucionalizadas y no institucionalizadas) que permitan sobrellevar las crisis de las democracias actuales. Para demostrar este punto se analizará el caso concreto colombiano, estudiando el modelo de responsabilidad política incluido en la Constitución Política de 1991.

Este ejercicio permitirá reivindicar la importancia de los espacios de acción política ante el decaimiento que han sufrido desde la segunda mitad del siglo XX, poniendo de manifiesto las graves consecuencias que su debilitamiento tiene sobre la confianza de los gobernados en el sistema democrático y sobre su legitimación, constituyendo un obstáculo más hacia la materialización del ideal democrático.

⁵“El control no forma parte únicamente de un concepto “político” de Constitución, como sostenía Schmitt, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser ésta entendida como norma” (Aragón Reyes, 1999, pág. 15).

CAPÍTULO I

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO RESISTENCIA CONSTITUCIONAL

Adelantar un estudio sobre instituciones constitucionales y sobre su importancia para el Estado social y democrático de Derecho supone enfrentar nuevos paradigmas⁶. El nacimiento de nuevos escenarios de legitimación política, creados a partir de la consolidación de una política dominante en el mundo, que ya no se circunscribe espacialmente al territorio de los Estados y que corresponde a lógicas de mercado, ha representado un gran reto para el Derecho Constitucional. Algunos no han dudado en considerar, incluso, que la existencia del constitucionalismo se ha visto amenazada a causa de la globalización.

Como todo Derecho, el Constitucional debe adaptarse a nuevas realidades con el fin de responder a ellas y ejercer el papel que ha sido llamado a desempeñar en la sociedad. Pensar el Derecho Constitucional a la luz de la lógica de un mundo globalizado, que requiere nuevas respuestas y garantías frente los derechos de los gobernados, demanda la evaluación de sus instituciones jurídicas y políticas.

Basta con dar una rápida mirada a la situación actual de los Estados democráticos de Derecho para comprobar que las instituciones y los procedimientos que introdujo el constitucionalismo para evitar el abuso del poder, han sido permeados desde adentro del mismo sistema constitucional posibilitando la aparición de prácticas de poder, que sin

⁶En palabras de Thomas Kuhn los paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 2001, pág. 13). Siguiendo esta definición es posible afirmar que el constitucionalismo es un verdadero paradigma, que proporciona una serie de modelos de problemas y soluciones sobre el control del poder y la garantía de los derechos. Sin embargo, el mismo paradigma de Constitución está siendo reevaluado en diferentes contextos, al considerar que no da cabida a la diversidad cultural e ideológica del mundo actual, que se encuentra coartada bajo los lineamientos de una estructura política y jurídica que no reconoce a aquellos que no se identifican bajo la lógica del pensamiento occidental.

trasgredir el sistema jurídico vigente, resultan contrarias a los intereses de los gobernados y violentan su confianza. En otros escenarios, “las disposiciones garantistas han permanecido como letra muerta, a menudo anuladas por un uso autoritario y represivo del poder, como lo muestran los reportes periódicos de las organizaciones humanitarias no gubernamentales y de los organismos especializados de las Naciones Unidas” (de Vergottini, 2002, pág. 20).

Se pone en duda la capacidad de resistir desde el constitucionalismo el abuso del poder, quedando cuestionada su principal finalidad que es garantizar los valores en los cuales se cimienta el Estado social y democrático de Derecho, a través de herramientas efectivas de control del poder. Precisamente, la posibilidad institucionalizada de resistencia a través de instrumentos no violentos, dentro de un marco jurídico pre-establecido, determinó el paso de lo que se concibió en la Edad Media como derecho de resistencia a la aplicación de procedimientos institucionalizados de control propios de una resistencia constitucional⁷.

El proceso histórico que determinó esa transición -que será profundizado más adelante- gestó las bases de la concepción de la responsabilidad política como instrumento de control del poder. Tiene sus inicios en los intentos pre-constitucionales de limitación de su ejercicio, configurándose a través de las luchas que gestaron las bases del constitucionalismo contemporáneo, de la teoría de la soberanía popular y la consolidación de las ideas del gobierno representativo.

⁷Si bien algunos autores identifican la desobediencia civil y la objeción de conciencia con formas recientes del derecho de resistencia (Pendás, 2008), otros lo diferencian de la desobediencia civil y la revolución. E.Vitale puntualiza las diferencias entre resistencia y revolución en los siguientes términos: “la resistencia, en su significado específico, tiene como objetivo corregir, enmendar y restablecer el orden constituido que se ha alejado de sus principios, que ha desarrollado en su interior patologías degenerativas, pero que es considerado fundamentalmente legítimo; la revolución pretende establecer un orden nuevo, una nueva legitimidad, considerando que el poder constituido contra el que se lucha es esencial e irremediablemente injusto” (2012, pág. 25). Por su parte, la desobediencia civil ha sido definida como aquella que se produce a partir de ciudadanos “que reconocen y aceptan la legitimidad de la constitución” (Rawls, A theory of justice, 1971, pág. 363); y realizan “una acción ilegal, pública, no violenta, y con la intención consciente de frustrar (una de) las leyes, políticas, o decisiones del gobierno” (Bedau, 1961, pág. 661); por tanto, se diferencia de la resistencia en cuanto a sus fines. Resulta importante precisar, en este punto, como lo hace E.Vitale, que la violencia no es un factor distintivo ni de la revolución, ni de la resistencia (menos de la resistencia constitucional); “pueden existir revoluciones violentas y no violentas, así como formas de resistencia violentas y no violentas” (2012, pág. 27).

Los cambios que sufrieron las primeras ideas de control y resistencia constitucional determinaron la evolución de los métodos de exigencia de responsabilidad política. “Cuando el principio de responsabilidad política estuvo incorporado al proceso político, fue posible privar al gobierno o al parlamento que estuviesen en el cargo del derecho a ejercer el poder, pudiendo, ser destituidos y sustituidos de una forma constitucional, es decir, sin recurrir a la fuerza o a la violencia” (Loewenstein, 1964, pág. 71). Este proceso se dio de forma paralela a la consolidación de la teoría de la división del poder, de los sistemas de “frenos y contrapesos”, así como de las elecciones periódicas, que “resultan decisivas en esta discusión, al marcar una crucial diferencia entre nuestro tiempo y el pasado” (Gargarella, 2007, pág. 14).

Sin embargo, las bondades que ofrecían en su génesis los mecanismos de resistencia constitucional se han puesto en entredicho en nuestros días ante el fracaso de la efectividad de los sistemas de control para evitar arbitrariedades, y que ha llevado a algunos a poner sobre la mesa la discusión sobre el derecho de resistencia, como una voz paralela al sistema constitucional, erosionado y debilitado, y como una alternativa frente a sus instituciones garantistas.

Esta discusión está íntimamente ligada a las disertaciones existentes sobre el futuro del constitucionalismo, su tensión con la democracia y la necesidad de encontrar mecanismos que, sin limitarse al orden jurídico establecido, permitan controlar el poder. De acuerdo con ello es posible afirmar que la crisis del constitucionalismo está íntimamente ligada a la crisis del control del poder y, en últimas, a la crisis de la responsabilidad política. Es así como, adelantar un análisis encaminado al fortalecimiento de la responsabilidad política como una forma de resistencia intermedia entre la resistencia constitucional y las formas de resistencia no institucionalizadas, puede brindar una alternativa a la crisis del actual constitucionalismo, que impida volver al estado primario de resistencia violenta.

Ilustrar esta tesis requiere adentrar un análisis sobre las circunstancias históricas que propiciaron esa transición hacia el constitucionalismo como forma de resistencia, y los

ingredientes que alimentaron la concepción de la responsabilidad política como forma de resistencia constitucional.

Se ha propuesto, por tanto, ahondar en un primer momento en los mecanismos de resistencia existentes antes de que se constitucionalizaran los intentos por limitar el poder de los monarcas. Posteriormente, se intentarán demarcar los principales momentos de la historia inglesa, francesa y estadounidense que contribuyeron a gestar no solo los principios del constitucionalismo, sino de la responsabilidad política como forma de resistencia constitucional.

1. El derecho de resistencia y su proceso de constitucionalización

La importancia del constitucionalismo medieval en la lucha por limitar los poderes y las prerrogativas del gobernante “proviene de los intentos que se hicieron –y del éxito final de esos intentos- por obtener una sanción, que no fuera violenta, para esos derechos jurídicos del súbdito contra la arbitraria voluntad del príncipe” (McIlwain, 1958, pág. 110). Estas luchas constituyen la antesala del nacimiento del Estado Moderno y de las teorías que constituirán la base del constitucionalismo contemporáneo.

Las viejas teorías medievales de la rebelión y el tiranicidio constituyeron por mucho tiempo las únicas herramientas con las que contaban los súbditos para resistir la opresión del emperador, cuyo poder estaba ligado al poder omnipotente de la Iglesia. En consecuencia, encontrar un mecanismo no violento para frenar el poder de los emperadores (y de manera indirecta el poder impertérrito de la Iglesia), requería concebir la legitimidad de sus poderes con independencia de su origen divino.

Fueron los enfrentamientos entre el Imperio y el Papado los que pusieron sobre la mesa el debate sobre los límites de las prerrogativas de cada una de estas instituciones. Durante la *Querella de las investiduras*⁸, por ejemplo, los fuertes enfrentamientos entre los hierócratas, para quienes el emperador era vicario de un poder delegado por Dios, y los imperialistas, quienes defendían la superioridad del poder del Imperio, dieron como fruto importantes obras como el *Defensor Pacis* de Marsilio de Padua, en la que realiza una crítica radical de la *plenitudo potestatis* pontificia, considerada precursora de la ilustración y de las ideas de soberanía popular y representación.

En este contexto medieval, “el derecho de resistencia apareció como el único mecanismo adecuado para garantizar la responsabilidad de los gobernantes y prevenir abusos políticos”

⁸ Como *Querella de las Investiduras* se ha conocido un periodo de la historia (1075 – 1122), que fue escenario de continuas disputas entre la Iglesia y el Imperio sobre el derecho de investir o designar obispos. La disputa tuvo su génesis en la promulgación que el Papa Gregorio VII hizo de cinco decretos que limitaban el poder del Emperador en materia eclesiástica. La *Carta de Enrique IV al Papa Gregorio VII* (1076), la *Deposición de Enrique IV por Gregorio VII* (1076), la *Segunda deposición de Enrique IV* (1080) y el *Concordato de Worms entre Calixto II y Enrique V* (1122) ilustran el entorno social y político de los enfrentamientos entre la Iglesia Católica y el Sacro Imperio Romano Germánico en este periodo.

(Gargarella, 2007, pág. 14), entendido como el derecho que tenían los súbditos para no obedecer y, por tanto, oponerse, incluso por la fuerza, al ejercicio de un poder que encontraban ilegítimo, partiendo de la concepción de legitimidad del poder fundada en el Derecho Natural, y que se encontraba inmersa en la dialéctica entre la *jurisdictio* y el *gubernaculum*.

Esta compleja confluencia de poderes, sumado al modelo socioeconómico dominante, el feudalismo, permitió en un primer momento concebir una diferenciación entre los poderes ilimitados del rey (*gubernaculum*) y los limitados, propios de su relación feudal con sus súbditos (*jurisdictio*), que Bracton denominó funciones contradictorias del rey. En la Carta Magna inglesa se tiene, tal vez, la primera manifestación concreta de esa concepción dual del poder del rey, que consiguió, sin cuestionar su poder teocrático, limitar sus poderes temporales. Esta concepción fue la base de la posterior transición de la teoría descendente a la ascendente de gobierno.

Como se procede a exponer, la concepción de las dos facetas (temporal y teocrática) del poder del rey en la Edad Media, fue fundamental en la transición hacia una resistencia institucionalizada. Sin embargo, las raíces del modelo constitucional de resistencia y del control al poder, arraigadas en los procesos que se produjeron en Inglaterra y Francia frente a esta concepción, lograron su primera formalización normativa en el proceso de independencia de los Estados Unidos de América.

a. La dicotomía del poder del monarca

Limitar el poder del monarca implicaba, indefectiblemente, desligarlo de su naturaleza divina. Esa emancipación no se dio de forma radical y requirió diversas luchas religiosas, políticas y jurídicas en el proceso paulatino de secularización del poder político. En el contexto medieval, el constante enfrentamiento entre el Papado y el Imperio propició el nacimiento de diversas teorías sobre la naturaleza del poder de los emperadores. Una de ellas, y sobre la cual interesa profundizar, es aquella que dividió la prerrogativa real en dos⁹, en un intento por conciliar las posturas extremas que negaban su naturaleza divina o temporal.

Según esta teoría, “en su calidad de gobernante, el rey medieval llevaba en su seno dos funciones irreconciliables: la teocrática, según la cual su propia *voluntas* creaba el derecho, ejercido bajo el arbitrio de sus propias consideraciones, independientemente y sin ninguna clase de impedimentos; y la feudal, según la cual la *voluntas* real no constituía por sí sola fuerza material de la ley, sin el consentimiento –explícito o implícito- que daban a ella los feudatarios directos del rey” (Ullmann, 1985, pág. 155).

De acuerdo con lo expuesto por Oscar Jaszi y John Lewis la existencia de obligaciones entre el monarca y los súbditos fue expresada por primera vez por Manegold de Lautenbach (Jászi & Lewis, 1957). Manegold de Lautenbach vivió en la época de los fuertes enfrentamientos entre Gregorio VII y Henry IV, escenario que le permitió reflexionar sobre la naturaleza del poder del rey y sobre sus límites. Al observar el acto de coronación del rey, concluyó que su mandato era condicional, dado que él prestaba juramento de administrar justicia y mantener la ley, en respuesta al cual el pueblo le juraba lealtad a su vez. Sostiene, por tanto, en su manuscrito *Liber ad Gebhardum* escrito hacia 1085, que existía un pacto entre el rey y su pueblo, que este último no estaba obligado a obedecer si el rey rompía el contrato y violara la ley (Watner, 2005, pág. 75).

⁹Como se verá más adelante, la raíz de la responsabilidad política se encuentra en la tesis calvinista de las dos jurisdicciones, es decir, la escisión entre la esfera política y la metafísica o teológica del poder del monarca (Rivera García, 1999, pág. 127).

Este vínculo contractual existente entre el rey y el pueblo es una de las concepciones más importantes en el proceso de control y limitación del poder político. Resulta interesante analizar, no obstante, cómo sufrió procesos disímiles en escenarios con igual relevancia en la historia del constitucionalismo. El proceso desarrollado en Francia estuvo marcado por la preeminencia de las funciones teocráticas del rey que condujeron, en últimas, a una revolución; en contraste, en Inglaterra el predominio de las funciones feudales del rey produjo un desarrollo constitucional que representó el germen de la noción del rey <<constitucional>> o <<limitado>> (Ullmann, 1985, págs. 182, 211).

El fortalecimiento de la realeza teocrática en Francia no tiene paralelo, estando íntimamente relacionada con el modelo gubernamental y con la naturaleza eclesiástica del reino. A causa del fuerte trasfondo religioso del poder del rey, éste era vulnerable a la intervención del Papa y de las autoridades eclesiásticas. Por ello, se valió del Derecho romano, que le “proporcionó las herramientas jurídicas, con ayuda de las cuales el gobierno real, asistido por los *légistes*, carcomió la estructura feudal” (Ullmann, 1985, pág. 202) y logró una suerte de independencia, al afirmar que el rey de Francia gozaba de la misma plenitud de poder que el emperador descrito por Justiniano en sus libros jurídicos (1985, pág. 207).

Las Guerras de religión determinaron la divergencia de caminos que tomarían el constitucionalismo francés e inglés. En medio de un ambiente de intolerancia religiosa, los principales teóricos protestantes, Lutero y posteriormente Calvino, proclamaban ideas de obediencia pasiva al gobierno, por lo que estuvieron en un primer momento en contra de la resistencia. Sin embargo, el desarrollo del pensamiento protestante, especialmente como respuesta a la situación política que afrontó Francia y Escocia, presentó un paso drástico de la teoría de la obediencia pasiva al respaldo al derecho y deber de resistencia (Kutner, 1972, pág. 5). “El pensamiento calvinista, al comienzo de las Guerras de religión, es fiel al principio de la obediencia a los magistrados, en cuanto instituidos por Dios, pero tuvo que afrontar dos nuevos problemas: si los magistrados pueden perseguir las opiniones religiosas y si es posible sublevarse frente al tirano” (Matteucci, 1998, pág. 53).

Es así como las batallas por la tolerancia religiosa estuvieron marcadas por el pensamiento calvinista, cuya radicalización empezó como una respuesta antimonárquica a la noche del 23 al 24 de agosto de 1572 conocida como la matanza de San Bartolomé. Como reflejan los escritos de Calvino, el derecho de resistencia se convirtió en un tema central de su doctrina y del pensamiento político protestante de la época.

“Si ahora hubiese autoridades ordenadas particularmente para la defensa del pueblo y para refrenar la excesiva licencia que los reyes se toman, como antiguamente los lacedemonios tenían a los éforos opuestos a los reyes, y los romanos a los tribunos del pueblo frente a los cónsules, y los atenienses a los demarcas frente al senado, y como puede suceder actualmente que en cualquier reino lo sean los tres estados cuando se celebran cortes; tan lejos estoy de prohibir a tales estados oponerse y resistir, conforme al oficio que tienen, a la excesiva licencia de los reyes, que si ellos disimulasen con aquellos reyes que desordenadamente oprimen al pueblo infeliz, yo afirmarí que tal disimulo ha de tenerse por una grave traición” (Calvino, 1967, pág. 1193).

Con la muerte de Calvino y la reivindicación de los hugotones, estos últimos establecieron condiciones a la obediencia de los reyes. En *Du droit des magistrats sur les sujets* de Théodore de Bèze, autor capital de la literatura monarcómaca, se refleja una concepción de la “resistencia legal constitucional que no llega al tiranicidio, con pocas invenciones constitucionales, basada más en la Biblia que en la tradición constitucional”, al contemplar la posibilidad de rebelarse contra el <<tirano manifiesto>> que actúa sin piedad ni caridad (Matteucci, 1998, pág. 54). Para Bèze “Dios es el titular único de poder. Los magistrados gozan de múltiples facultades y no deben rendir cuentas al pueblo. No obstante, la desobediencia es un deber si ordenan algo <<incompatible>> con la <<verdadera>> religión. Cuando la tiranía es <<intolerable>>, deben adoptarse las medidas necesarias contra ella” (Pendás, 2008, pág. XXIX).

El umbral de la teoría de tiranicidio y de la resistencia será desarrollada por los monarcómacos, quienes “distinguían dos pactos, uno que ligaba al conjunto del pueblo con

Dios y otro que se mantenía entre el pueblo y el rey” (Martínez Martínez, 2007, pág. 261). En *Vindiciae contra tyrannos*, obra que se ha atribuido a Philippe Du Plessis-Mornay (1579), y que ha sido llamada la <<biblia del derecho de resistencia>>, se tratan cuatro cuestiones que resumen los puntos de debate de la época, a saber:

“I. Si los súbditos están obligados o deben obedecer a los príncipes cuando sus mandatos son contrarios a la ley de Dios.

II. Si es lícito resistir a un príncipe que quiere vulnerar la ley de Dios o que destruye a la Iglesia, así como a quiénes, de qué modo y hasta dónde les está permitido.

III. Si es lícito resistir a un príncipe que oprime o arruina a un Estado y hasta dónde se extiende esta resistencia, así como quiénes, de qué modo y con qué derecho les está permitido.

IV. Si los príncipes vecinos pueden o están obligados en derecho a prestar auxilio a los súbditos de otros príncipes, afligidos por causa de la verdadera religión u oprimidos por tiranía manifiesta”.

La *Vindiciae* ofrece los argumentos para la resistencia contra cualquier poder que disguste a quien invoca su derecho a la rebelión (Pendás, 2008, pág. XLV). Sin embargo, al finalizar las guerras de religión inicia la monarquía absoluta, entrado el proceso constitucional en crisis y debilitándose las ideas de resistencia. Como puede verse, “en los temas medievales como la relación sinalagmática entre rey y vasallo, o la afirmación de que los reyes son hechos por los pueblos y no los pueblos por los reyes, comienzan a delinearse los primeros principios del constitucionalismo moderno, una teoría política que contribuirá notablemente a la racionalización del constitucionalismo moderno, que tendrá mayor desarrollo en Inglaterra” (Matteucci, 1998, pág. 55). Algunos afirman que el “constitucionalismo moderno nació en Inglaterra como resultado de un largo y singular proceso histórico que no tiene parangón con ningún otro Estado de Europa o del mundo” (Vila Casado, 2007, pág. 14).

Diversas circunstancias propiciaron el fortalecimiento en Inglaterra de las prerrogativas feudales del monarca. Entre ellas hay que mencionar uno de los antecedentes más importantes en la lucha por limitar el poder y que constituye un eje de la historia constitucional inglesa, la Carta Magna¹⁰, mecanismo que usaron los barones para volver a la morada feudal al rey (Juan) que había hecho uso excesivo de sus poderes teocráticos en detrimento de sus obligaciones feudales¹¹.

De este modo, el feudalismo naciente inglés enfatizó la relación del pacto bilateral existente entre gobernante y gobernado, que más tarde consolidaría el nacimiento de la teoría de la representación. Así, las primeras teorías contractualistas empezaron a concebir una relación bilateral de derecho y la existencia de deberes entre gobernante y gobernados, que con el tiempo permitía, como modo de resistencia, denunciar el contrato si una de las partes incumplía, actuaba de mala fe o con deslealtad.

El punto de vista feudal de la realeza permitía una concepción de resistencia, en el marco del pacto existente entre los barones y el rey, aunque no por parte de los súbditos. “Tal resistencia al rey feudal, que de hecho no era una revolución, sino la puesta en práctica de la idea implícita dentro del mismo contrato, venía a consistir, en última instancia, en la repudiación de dicho contrato (*diffidatio*), que, por lo pronto, no era más que el retiro de la lealtad, de la *fides*, al rey” (Ullmann, 1985, pág. 156).

Sin embargo, estas primeras formas de resistencia y la concepción misma del poder dual del monarca fueron fuertemente atacadas y relegadas al olvido durante grandes periodos de la historia inglesa. Con la subida al trono de Jacobo I, la concepción del derecho divino de los reyes, como imágenes vivientes de Dios en la tierra, labró el terreno para la dominación

¹⁰ Este primer paso en el camino que se recorrería para formalizar la defensa contra los abusos del poder real, se da en realidad como un intento para establecer los privilegios de las clases dominantes en el régimen feudal, de los *liberi homines* en los términos de la Carta. No hay referencia, por tanto, al pueblo inglés en general, por lo que muchos autores se abstienen de considerarla una declaración de derechos.

¹¹ “Sería bastante acertado considerar a la propia Carta Magna como *common law*, ya que su contenido denota la característica de <<común>>, es decir, que sus disposiciones resultaban de un acuerdo común o, lo que es lo mismo, mutuo; verdadera antítesis del derecho teocrático, cuyo único elemento vinculatorio era la simple *voluntas* del rey” (Ullmann, 1985, pág. 170).

de las teorías de legitimación tradicional del poder y la indiscutible supremacía de los poderes teocráticos del rey, quien en la Iglesia Anglicana, también era la cabeza.

Esta supremacía de la prerrogativa real entraría en conflicto, no obstante, con el poder del Parlamento¹², agudizándose bajo el reinado de Carlos I. “Mediante la interpretación extensiva de la prerrogativa y la reiterada afirmación de que el rey estaba por encima de la ley, y era por tanto irresponsable (*legibussolutus*), a través del principio de que los reyes son los autores de las leyes” (Matteucci, 1998, pág. 87), quedaba en el olvido el *rule of law* y destruida la Carta Magna, es decir, la antigua Constitución inglesa.

En este contexto se gesta un nuevo escenario de debate, que con el desarrollo de los acontecimientos futuros devendrá en las primeras teorías de separación y control del poder. Ante los ataques del Parlamento, Carlos I redacta una respuesta a las <<Diecinueve proposiciones>> con las cuales reivindicaba su poder político soberano. En la respuesta, Carlos I afirmó que el poder legislativo recaía en los tres <<estados>> del reino: el rey, los lores y los comunes, abriendo las puertas a la concepción del Estado mixto, y al debate sobre la división del poder. “El ideal de la constitución mixta, del *balanced government*, era planteado precisamente para llegar a el principio según el cual el Estado mixto existía en la actividad legislativa, y no en el gobierno” (Matteucci, 1998, pág. 101).

Con la decapitación de Carlos I (30 de enero de 1649) y la supresión de la Cámara de los Lores (6 de febrero de 1649), asciende al poder Oliver Cromwell y con él, llega el final de la monarquía absoluta como había sido conocida. Con la firma del *Instrument of Government*¹³(1653), Cromwell buscó limitar el poder del Parlamento, al establecer que

¹²Nicola Matteucci señala como principales momentos de esta tensión “la *Petition of right* de 1610, ya que el rey, con las ordenanzas administrativas (*Proclamations*) se estaba apropiando del poder legislativo; la protesta de los Comunes en defensa de los privilegios de su Cámara y el *impeachment* de Francis Bacon, en 1621; la nueva y más famosa *Petition of right* de 1628 de Coke y Selden; y, en fin, las tres revoluciones votadas por los Comunes en desafío a la disolución del Parlamento ordenado por Carlos I en 1629” (1998, pág. 86 y 87).

¹³Para Brewer –Carias el *Instrument of Government* “puede considerarse como la primera de las Constituciones en la historia constitucional moderna cuyo objetivo fundamental era el establecimiento de reglas permanentes e inmutables en relación con las cambiantes decisiones de un Parlamento. Este texto, en consecuencia, se anticipó a lo que luego sería el desarrollo del constitucionalismo a partir de 1776” (2008, pág. 50).

toda medida votada por éste debía considerarse legal, siempre que no fuese contraria a las leyes fundamentales del reino, es decir, a la Constitución.

Tras la Restauración y bajo el mandato de Carlos II, se renueva el debate por limitar los poderes del monarca. Esta vez los protagonistas son los nacientes partidos políticos, ambos monárquicos. El Tory, que proclamaba el derecho divino del rey y la no resistencia al soberano; y el Whig, que buscaba controlar políticamente la prerrogativa del rey. “En el juego político y en el equilibrio constitucional entraba, así, este nuevo elemento – el partido- que podía ser tanto un factor de debilitamiento como un factor de reforzamiento de las instituciones representativas” (Matteucci, 1998, pág. 114).

Con el derrocamiento y remplazo de Jacobo II de Inglaterra por Guillermo III de Inglaterra se dio la aprobación del *Bill of Rights* (1689), que resolvió la disputa a favor del Parlamento como producto de la revolución de 1688-1689, destruyendo los elementos esenciales del antiguo régimen. En medio de este contexto de revolución, Robert Filmer, del partido Tory en su polémica obra *El Patriarca* identificó el poder del monarca frente a sus súbditos, con el poder del *paterfamilias* en su patriarcado. Esta tesis generó una prolífica reacción por parte de varios pensadores de la época. El *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de John Locke, considerado “el primer ideólogo de la reacción contra el absolutismo” (Brewer-Carias, 2008, pág. 59), nace como reacción a estas ideas, teniendo un alcance que superó a la coyuntura al aportar las bases de la concepción ascendente del poder y del Estado liberal.

“En efecto, en los casos en que el príncipe goza de su depósito de confianza, y está exento de las comunes, ordinarias normas de la ley, si algunas gentes se hallaren vejadas, y entendieren que el príncipe obra contrariamente a dicho depósito de confianza o pasa más allá de sus términos, ¿quién tan adecuado para el juicio como el cuerpo popular (que en el comienzo otorgara aquel depósito de confianza) en lo tocante a la extensión que se hubieren propuesto darle? Pero si el príncipe, o quienquiera que anduviere en la administración,

declinara ese modo de sentencia, ya sólo al cielo cabría apelar” (Locke, 2003, pág. 149).

Estas últimas líneas reflejan el alcance de la concepción de legitimidad de Locke, para quien el depósito de confianza que la sociedad le otorga al gobernante, constituye un mandato que debe ser respetado. Así, si la confianza es violada y el gobernante actúa en contra de los intereses de la sociedad, ésta tiene el derecho a resistir¹⁴, y la vía para hacerlo, en Locke, es la revolución¹⁵. Enlaza así, los conceptos de consentimiento y *iusresistentiae*, que forman en Locke las dos caras de una misma moneda (Díaz Martín, 2001, pág. 51). De igual relevancia es el modelo de separación de poderes que introduce, y que sumado al concepto de resistencia, representan las bases de la concepción de responsabilidad política horizontal y vertical.

El debate sobre el origen y la legitimidad del poder del rey condujo a la discusión sobre el papel del Parlamento, como representante de la soberanía del pueblo, quien le otorgaba un poder fiduciario para controlar los actos del rey, y cuyo eje es la teoría de la confianza. La obra de Locke resulta ser un punto de partida en esta discusión, dado que en su modelo de separación de poderes horizontal, realza la importancia del poder legislativo y la relación de subordinación y de responsabilidad existente por parte del ejecutivo frente a éste. Exalta, además, la relación de confianza existente entre el poder legislativo y la sociedad, quien puede remover al legislativo si faltase a su confianza:

¹⁴Los alcances y el significado del *ius resistentiae* en la obra de Locke han sido fuertemente debatidos, configurándose dos grandes interpretaciones: “según la primera de ellas se justificaría exclusivamente cuando el gobierno viola el pacto social sin ulteriores definiciones (asimilando la resistencia violenta a la pacífica), mientras que una segunda posición se pronuncia a favor de la discrecionalidad de la voluntad mayoritaria para entender cuándo es necesaria esta resistencia (de dónde se colegiría que el gobierno de esa sociedad política debe ser continuamente sensible –*responsive*- a la voluntad de la mayoría, pues en ella reside la posibilidad de ejercer su derecho a la oposición” (Díaz Martín, 2001, pág. 54). Diego Fernández Psychaux puntualiza la diferencia que en la obra de Locke tiene el derecho de resistencia y el derecho de defensa, que “estriba en que mientras este último se ejerce en un estado de guerra entre dos hombres, *n.b.* no implica la desaparición del gobierno, el derecho de resistencia es el ejercido por el pueblo como un todo contra el gobierno que realiza un uso ilegítimo y generalizado de la fuerza. Es decir, que requiere la disolución absoluta del gobierno y la recuperación por parte del cuerpo político de los poderes que poseía antes de conformar el poder legislativo” (2012, pág. 130). Resulta claro, no obstante, que la obra de Locke marcó el inicio de un profundo debate sobre la naturaleza de la resistencia, y de la consecuente responsabilidad recaía sobre los gobernantes de atender a la voluntad popular.

¹⁵ Como explica Diego Fernández Psychaux, en Locke la injusticia flagrante que vulnera los derechos fundamentales del hombre -*i.e.* aquellos sin los cuales pierde su misma condición humana- rompe, las ataduras contractuales y autoriza el uso legítimo y justo de medios violentos para resistirla (2012, pág. 139).

“Aunque en una república bien constituida, hincada sobre su propia base y obrando según su naturaleza, esto es, empleada en la preservación de la comunidad, no haya sino un poder supremo que es el legislativo, al que todos los demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el legislativo, por modo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en pleno poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando descubriere funcionar éste contrariamente a la confianza depositada. Porque hallándose todo poder, confiado en vista de un fin, por él limitado, siempre que el final objeto fuere manifiestamente descuidado resistido, la confianza vendrá necesariamente a ser objeto de extinción legal, y el poder devuelto a las manos que lo dieran y que de nuevo podrán ponerlo en las que entendieran más aptas para su sosiego y seguridad” (Locke, 2003, pág. 91).

Se habían sentado las bases de la teoría de la soberanía del Parlamento, lo que condujo a un fuerte debate sobre el alcance de su poder fiduciario, teniendo en cuenta que no contaba con mecanismos políticos que le permitiera ejercer dicho poder. En un principio se hizo uso de una variación del *impeachment*¹⁶ (Constant, 1970, pág. 73) que permitía iniciar un procedimiento a un miembro del gobierno cuando el Parlamento perdía la confianza en él (como responsabilidad individual ministerial), práctica que cayó en desuso con el asentamiento de la doctrina de la *collective responsibility* haciéndose responsable a todo el

¹⁶La naturaleza del *impeachment* ha generado una fuerte confusión. Si bien su aplicación inició en Inglaterra como una suerte de juicio penal que se adelantaba ante el Parlamento a miembros de los Comunes y del Gobierno, se ubica en un estadio intermedio entre un juicio político y jurídico, falta de delimitación que conllevó a su desuso. “El cambio observado entre los siglos XIV y el XVII indica que el perfeccionamiento jurídico del *impeachment* forzó su reemplazo por mecanismos más adecuados para exigir, por un lado, responsabilidad política y, por otro, responsabilidades regladas o jurídicas (ministeriales, civiles, penales, etcétera)” (Bronfman Vargas, 2005, pág. 91). En Estados Unidos la figura fue adoptada, introduciéndole modificaciones orientadas a desalentar su uso como instrumento de presión política (Bronfman Vargas, 2005, pág. 94), diferenciándolo del juicio penal. En el sistema Norteamericano, “mientras el *impeachment* está dirigido a proteger la dignidad de la función pública impidiendo que continúe en su puesto una persona que, según la consideración de dos tercios de los senadores presentes, ha cometido un delito, el objetivo del proceso penal es hacer efectiva, mediante la imposición de una condena, la protección del bien jurídico afectado por el delito cometido” (Cairo Roldán, 2013, pág. 129). Posteriormente, según explica Domingo García Belaunde (2004, pág. 81), en América Latina esta institución recibió el nombre de juicio político debido a que la obra de Joseph Story acerca de la Constitución estadounidense fue traducida al castellano en forma casi simultánea en Argentina (1860) y en México (1879) y, en ambos casos, los traductores al ver la palabra *impeachment* la tradujeron como juicio político.

Gabinete por las medidas tomadas por cada ministro. La concepción del gobierno responsable fue más adelante reforzada por la disciplina de partidos (partidos electorales), que convirtió al electorado en el fiel de balanza entre el gobierno y el parlamento (Díaz Martín, 2001, págs. 58-61).

Como pudo apreciarse, los procesos llevados a cabo en la Edad Media influirán “indirectamente en el constitucionalismo al abrir la puerta a un principio nuevo, desconocido en el medioevo: el control político del rey y su responsabilidad. El rey, de esta manera, además de ser *sub lege* estará *sub curia* y *sub populo*” (Matteucci, 1998, pág. 54).

b. La formalización declarativa de la resistencia

Los acontecimientos ocurridos en el siglo XVII en Inglaterra y Francia prepararon el terreno para los primeros intentos de formalización del derecho de resistencia. Las ideas políticas que se habían gestado en Europa en busca de limitar las prerrogativas de la monarquía, tuvieron eco entre los colonos americanos, gestando las primeras teorías de representación política¹⁷, sin cuestionar directamente, no obstante, el poder de la monarquía inglesa. La inconformidad que provocó entre los colonos norteamericanos la falta de representación que tenían en el Parlamento londinense, quien tras la derrota con Francia empezó a imponerles fuertes tributos, provocó la revolución cuyo producto fue la primera formalización escrita de los ideales del constitucionalismo ilustrado.

Es así como el final del siglo XVII fue propicio para una abundante producción de constituciones escritas, previas y posteriores a la *Declaración de la independencia* de Norteamérica, lo que representó un hecho revolucionario en la historia del constitucionalismo (Matteucci, 1998, pág. 161). Entre esa producción se destaca la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, que tiene un fuerte fundamento iusnaturalista y que representa el pilar de un nuevo orden político basado en los principios de responsabilidad y obligación del gobierno de rendir cuentas por sus actos, e introduciendo un catálogo completo de los principios esenciales del constitucionalismo moderno. En general, todas las constitucionales de los nuevos Estados independientes “preveían, en mayor o menor medida, mecanismos aptos para favorecer la circulación de la clase política, con frecuentes elecciones, con la rotación de los cargos y con la imposibilidad de ser reelegidos tras un periodo de tiempo” (Matteucci, 1998, pág. 166).

¹⁷Para John Stuart Mill, cuya obra representa un encuentro entre el pensamiento liberal y el pensamiento democrático (Bobbio, Liberalismo y democracia, 1993, pág. 80), la forma ideal de gobierno es precisamente el representativo, pues en sus palabras, “es evidente que el único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación aún en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad; y que por último, no hay nada más deseable, que la participación de todos en el ejercicio del poder del estado” (Stuart Mill, 1966, pág. 66). Propone la extensión del derecho al sufragio a sectores más amplios de la población y se preocupa por la tiranía de las mayorías, por lo que busca que las minorías cuenten con un método práctico que les permita tener representación.

El naciente constitucionalismo norteamericano introdujo un modelo de separación de poderes sin precedentes, que privilegiaba al poder ejecutivo y reforzaba la importancia del poder judicial. Además, construyó un modelo de gobierno republicano que promovía la participación en la toma de decisiones en pequeños cuerpos, lo que significó el retorno de los ideales democráticos, que en la Europa continental habían sido desechados a raíz de las ideas hobbesianas y maquiavélicas sobre la naturaleza perversa del hombre. La Constitución de 1787 se concentró en la organización del poder del Estado, a través de un nuevo esquema de división del poder -horizontal y vertical-, por lo que no introdujo en su texto una declaración de derechos, que sería incluida a través de las diez enmiendas que empezaron a regir en 1791 tras ser ratificadas por las asambleas legislativas de los Estados federados.

El movimiento de independencia norteamericano generó un cambio en el debate político sobre el control del poder¹⁸, considerando que “en un régimen republicano, el problema de controlar y limitar el gobierno no se traduce en el problema de limitar y controlar un rey, sino a la clase dirigente, en defensa de los derechos de la sociedad o del pueblo” (Matteucci, 1998, pág. 164). La importancia de resistir y evitar el abuso del poder estuvo presente en la construcción del nuevo Estado y del nuevo constitucionalismo, como quedaría plasmado en la *Declaración de independencia* en las siguientes líneas:

“Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a

¹⁸ Madison resume el nuevo concepto de control en *The Federalist* N° 51 en los siguientes términos: “Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres (...) en primer lugar hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo” (Hamilton, Madison, & Jay, 1994).

organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrece las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad”.

Sin embargo, frente a las conquistas revolucionarias que en materia declarativa había alcanzado el constitucionalismo norteamericano, era notable que “las constituciones americanas preveían toda una serie de derechos de los ciudadanos, pero no preveían remedio legal alguno, y por tanto eficaz, en el caso de que las asambleas los violasen” (Matteucci, 1998, pág. 168). En este aspecto jugaría un papel fundamental el poder judicial, que tras el desarrollo de su jurisprudencia, se erigiría como el garante de la supremacía de la constitución frente al poder legislativo. De Tocqueville resaltó la importancia política del poder de los jueces en el sistema constitucional norteamericano al encontrar que “en los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos” (De Tocqueville, 2007, pág. 137).

La revolución norteamericana y sus declaraciones escritas habían abierto un nuevo debate sobre la constitución y sobre la organización del poder como forma de resistencia. Entre algunos pensadores de la Europa continental fueron de especial interés los avances del constitucionalismo americano referentes a la organización del poder y la participación de los ciudadanos en la formación de la ley, cuestiones que representan la materialización del control al ejercicio del poder.

Los escritos de Montesquieu, Rousseau y otros pensadores de la época alimentaron el debate político que avanzaba en Francia a causa de la crisis política y económica que afrontaba. Después de la muerte de Luis XIV, la iniciativa de convocar los Estados Generales, que no habían sido requeridos desde comienzos del siglo XVII a causa de un enfrentamiento entre el rey y el *Parlement* de París, condujo a una fuerte discusión sobre la representación del Tercer Estado en los Estados Generales. Con su efectiva instalación en 1789 y con su triunfo del Tercer Estado, la revolución se volvió en contra de la aristocracia, que había incitado la convocatoria de los Estados Generales en un intento por defender sus privilegios frente al rey. El Tercer Estado se erigió en Asamblea Nacional, amenazando el poder real, y más tarde en Asamblea Nacional Constituyente reconocida por el rey, gracias

a la presión popular que había generado la reacción contra el absolutismo en búsqueda de igualdad y representación y de limitar los poderes del rey. La Asamblea aprobó el 26 y 27 de agosto de 1789 la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que tras una revuelta popular, fue sancionada por el rey el 2 de octubre del mismo año.

Sieyès, quien hacía parte de los Estados Generales en representación del clero, refleja en sus escritos¹⁹ el pensamiento político del momento, que reforzó la importancia de la participación mayoritaria del Tercer Estado, al punto de identificarlo con el poder constituyente. El debate político fue alimentado, además, por las ideas contractualistas que cuestionaban la legitimidad de la autoridad del rey, que sólo podía basarse en el consenso, sin entrar a debatir el problema de cómo organizar el consenso de un gran Estado, que es el problema central del constitucionalismo (Matteucci, 1998, pág. 223).

Tras el inicio de la Revolución, quedaba aún un largo camino por recorrer antes que Francia pudiera establecer un régimen constitucional estable. La Constitución de 1791, primera constitución de la Europa moderna, instituyó un Estado monárquico que en 1793, tras la ejecución de Luis XVI, se convertiría en la I República Francesa. En el artículo 35 de la declaración de derechos de la Constitución de 1793 se incluyó el derecho de resistencia, como un desarrollo a la primera *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789:

“Cuando el gobierno viola los derechos del pueblo la insurrección es para el pueblo, y para cada porción del pueblo, el más sagrado de sus derechos y el más indispensable de sus deberes”.

En 1795 se sancionó una nueva Constitución. No obstante, los esfuerzos constitucionales que se habían hecho hasta el momento se vieron mermados por el golpe de Estado de Napoleón I en 1799 y el regreso de la monarquía hereditaria con nobleza de imperio en

¹⁹En su obra *¿Qué es el tercer Estado?* Sieyès escribe “(...) el pueblo quiere ser algo, y en verdad lo mínimo que puede pedirse. Quiere tener verdaderos representantes en los Estados generales, es decir, diputados salidos de su orden, que estén capacitados para representar su voto y los defensores de sus intereses” (Sieyès, 2003, pág. 35).

1804 después de su nombramiento como Emperador. Es así como, desde 1804 la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* y sus posteriores desarrollos, solo se consideraron un hecho histórico sin consecuencias jurídicas, que readquirirían valor de derecho positivo más de un siglo después al ser incluidas en el Preámbulo de la Constitución de 1958.

El desarrollo de las ideas acerca de la soberanía popular, el contrato social y la legitimidad del poder, que encontraron grandes laboratorios en Norteamérica y Francia, son las bases más y trascendentes que, hasta el momento del renacimiento de las ideas democráticas, se dieron para configurar posteriores instituciones que permitieran controlar el poder de los gobernantes y exigir responsabilidad política.

La importancia de las declaraciones como instrumentos de proclamación de derechos y, por eso mismo, de limitación del poder, debía ser reforzada por una formalización constitutiva que instituyera garantías efectivas contra el abuso y la desviación del ejercicio del poder. Era necesario que esfuerzos por constitucionalizar la resistencia excedieran su reconocimiento como derecho natural subjetivo. “A esta idea responde la afirmación del derecho de resistencia como la *conséquence des autres droits des hommes*, la de ser el derecho-garantía para el disfrute de los otros derechos frente al ejercicio ilícito o ilegítimo del poder público” (Ugartemendia Eceizabarrena, 1999, pág. 225).

La experiencia del siglo XX permitirá comprender que, ante la falta de un control efectivo al ejercicio del poder que exceda a su simple formalización declarativa y que permita garantizar los derechos de los ciudadanos, no podría concebirse un Estado constitucional, pues simplemente no existía una constitución.

2. La constitucionalización de la resistencia

“El paso del Estado autocrático al democrático se ha producido, técnicamente hablando, mediante el proceso de constitucionalización del derecho de resistencia, que ha transformado el derecho puramente natural de resistencia a la opresión, cuya legitimación siempre es póstuma, dependiendo del resultado, en un derecho positivo de oposición, cuya legitimidad está preconstituida y, por lo tanto, es lícita cualquiera que sea el resultado” (Bobbio, 1998, pág. 47).

Hemos tenido la oportunidad de repasar brevemente el proceso histórico que permitió que se consolidara la resistencia como un derecho no violento de exigir al gobernante atender a la voluntad del pueblo, y ejercer sus funciones dentro de unos límites concertados por la sociedad. Se inicia así el tránsito de la concepción de resistencia como oposición, a un proyecto de resistencia concebida como parte de un orden institucionalizado de control del poder. Esta concepción de resistencia como derecho subjetivo, fue incluida en varias declaraciones como producto del triunfo del isunaturalismo racionalista, constituyendo el cimiento del constitucionalismo moderno. Sin embargo, aún no se habían definido las herramientas que permitieran hacer vinculante ese derecho.

Este proceso estuvo ligado directamente a un cambio en la concepción del concepto de “constitución” que excede su función instrumental como herramienta de limitación del poder, resaltando su sentido finalista y normativo que le permite garantizar efectivamente los valores y derechos sobre los que se cimienta. Como lo señala Ugartemendia “hablar de positivización o constitucionalización del derecho de resistencia no supone otra cosa que hablar de la constitucioanalización [juridificación democrática] de la garantía de los derechos, tanto frente al poder ejercido sin título legítimo (*absquetitulo*), como frente al poder que siendo legítimo en título, es arbitrariamente ejercido (ilegitimidad *ab exercitio*)” (1999, pág. 228).

Se erige un modelo de organización del poder que permite configurar herramientas para exigir responsabilidad política, como forma de resistencia constitucional. A este respecto se encuentra que se ha identificado a las instituciones típicas de la constitucionalización de las garantías contra el abuso en el ejercicio del poder, con formas de garantizar responsabilidad política. Así, Bobbio en su obra *El tiempo de los derechos*, resalta “la separación de poderes (tanto vertical, entre los órganos al vértice de la administración central, como la horizontal entre los órganos centrales y periféricos en las distintas formas y cotas de autogobierno) y la subordinación del poder estatal, incluso de los órganos legislativos mismos al Derecho (el llamado «constitucionalismo»)", como instituciones características de esta garantía. Por otra parte, destaca la alternancia en el poder como «constitucionalización de la oposición» y el sufragio universal masculino y femenino como «constitucionalización del poder del pueblo a sustituir a los gobernantes, de un poder que antes era reservado exclusivamente al hecho revolucionario», como manifestaciones de la constitucionalización de la garantía contra el poder ilegítimo (*absquetitulo*), que caracterizan la concepción democrática del Estado (Bobbio, *El tiempo de los derechos*, 1991, págs. 192, 193).

Este recuento de instituciones, especialmente la separación de poderes y el sufragio, se identifica con el fundamento de los sistemas de responsabilidad política, que como se estudiará más adelante, constituyen las bases a partir de las cuales se erigieron las dos grandes vertientes de responsabilidad política. La introducción de instituciones efectivas de control del poder es fundamental en este proceso. Resulta oportuno, por tanto, estudiar los cambios que la Segunda Guerra Mundial produjo en la concepción de la constitución como una verdadera norma vinculante, y que posibilitaron la configuración de modelos de responsabilidad política como formas de resistencia constitucional.

a. Cambio de paradigma de control al poder tras la Segunda Guerra Mundial

“El fin de una tradición no significa necesariamente que los conceptos tradicionales hayan perdido su poder sobre la mente de los hombres (...) a veces parece que ese poder de las nociones y categorías desgastadas se vuelve más tiránico a medida que la tradición pierde su fuerza vital”
(Arendt, 1996, pág. 32).

Ha quedado claro que uno de los grandes aportes del constitucionalismo, en el contexto de las luchas por establecer responsabilidad política por parte de los detentadores del poder, fue brindar armas no violentas para exigirla. Además ha quedado en evidencia que la consolidación de las ideas democráticas ha sido paralela a la consolidación de la responsabilidad política como modelo de control del poder de los gobernantes.

Así, “el siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho del voto, en las elecciones libres que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente. La función del control se distribuye así entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento y el electorado” (Loewenstein, 1964, pág. 69).

Con la entrada del siglo XX y el nacimiento de la política de masas, la representación²⁰ se convierte en mandato electoral. Así, “en lugar de democracias representativas puede, más bien, hablarse de democracias electorales dominadas por el principio de la mayoría” (Sánchez González, 1993, pág. 333). Se constituye en un elemento determinante de la democracia la rendición de cuentas de quien ejerce el poder y la confianza depositada por los gobernados en la fuente de legitimación del poder político democrático.

²⁰Ha sido objeto de estudio de muchos autores encontrar una línea divisoria absoluta entre el mandato imperativo y la representación. No obstante, “si bien existen importantes –y políticamente relevantes – diferencias entre la representación obligatoria y general, es decir, entre los mandatos específicos y sin especificar, para un representante, ambos constituyen una auténtica representación” (Friedrich, 1975, pág. 13).

Las grandes conquistas provenientes de los acontecimientos históricos ocurridos en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, y que determinaron el nacimiento del constitucionalismo democrático, se vieron amenazadas con la entrada del siglo XX al enfrentarse a los grandes retos que representó el surgimiento de partidos fascistas y la Revolución Rusa de 1916. La devastadora experiencia que dejó la guerra y el papel que el Derecho jugó en su configuración, propiciaron un debate sobre los límites del ejercicio del poder dentro de un Estado de Derecho.

La negación de la fuerza normativa de la constitución tuvo fuertes consecuencias sobre los modelos de control de poder, que en el decisionismo de Schmitt, por ejemplo, habían sido rebajados a un estadio inferior al sustentado por el propio positivismo jurídico. Quedaba atrás la doctrina del siglo XIX según la cual la ley provenía del legislador, mientras que los derechos aparecían como pretensiones subjetivas válidas por sí mismas con independencia de lo que dispusiera el poder legislativo. Con base en experiencias como la de la República de Weimar, se hicieron evidentes las deficiencias de esta concepción típicamente iusnaturalista de los derechos, que no proveía la forma de hacerlos exigibles. Nace así la concepción del Estado Constitucional, que reemplaza el imperio de la ley para dar paso a una norma jurídica superior: la constitución.

La búsqueda de una norma estable y objetiva, más fuerte que las voluntades y razones políticas, condujo a la constitucionalización de los derechos, que implicó la unión de dos tradiciones: la de los derechos vinculados a la justicia y la de los derechos vinculados a la libertad. Todo esto significó darles fuerza normativa, considerados ahora como auténticas normas jurídicas y no como simples consignas ideológicas, alejándolas así de las contingencias del poder político.

Es así como, finalizada la guerra, se produce en Europa la recuperación plena de la vieja idea sustentadora de la constitución bien equilibrada, es decir, de la constitución como una norma que supone el establecimiento y mantenimiento de restricciones regularizadas y efectivas al poder (Aragón Reyes, 1999, pág. 35). Es así como el constitucionalismo que

siguió la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un redimensionamiento de los derechos, la inclusión del concepto “Estado Social de Derecho”, la consagración de mecanismos judiciales para la protección de derechos, la creación de una justicia constitucional y la reivindicación del carácter normativo de la constitución (Echeverry Uruburu, 2002, pág. 324).

Paradójicamente este proceso de formalización del Derecho Constitucional, que buscaba en el fondo imponer restricciones jurídicas al poder, implicó sustraer parte del Derecho positivo de la voluntad de los gobernantes a favor de la defensa de los derechos de los ciudadanos, debilitando la base democrática del sistema político. Se hace latente la tensión entre el constitucionalismo y democracia²¹, que ha significado la predominancia de los mecanismos jurídicos de control del poder con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, debilitando los medios de asignación de responsabilidades políticas, que se han visto rezagados frente al gran desarrollo que las instituciones jurídicas del constitucionalismo han tenido en los últimos años.

Esta preponderancia de lo jurídico sobre lo político ha erosionado los cimientos democráticos de los sistemas políticos y ha dificultado la asignación de responsabilidades políticas, lo que ha tenido directas consecuencias sobre la confianza de los gobernados en el sistema político. Interesa ahora puntualizar cuáles han sido las consecuencias que la referida tensión ha tenido sobre la configuración de la responsabilidad política como forma de resistencia constitucional, y cómo ha dificultado su asignación efectiva.

²¹ Que no se circunscribe a la limitación en la toma de ciertas decisiones (por ejemplo las que atañen a derechos fundamentales) sino que se amplía a otra dimensión de la democracia. Como bien lo precisa Giuseppe de Vergottini, “al lado de una concepción sustancial de la democracia, que incluye como valores específicos las libertades individuales y colectivas y las instituciones representativas caracterizadas por la responsabilidad a través del control y de la posibilidad de la alternancia, existe una concepción procedimental de la misma, que en realidad no se debe considerar como diferente y alternativa, sino como coesencial respecto a la primera” (2002, pág. 32).

b. La responsabilidad política como resistencia

En sus inicios la responsabilidad política²² se centraba en la responsabilidad parlamentaria del gobierno. Pero con la entrada en escena del gobierno por partidos se pasó “de aquel gobierno responsable ante el Parlamento, al gobierno responsable ante el pueblo, un gobierno que responde (*accountable*)” (Díaz Martín, 2001, pág. 60). La independencia norteamericana y la Revolución Francesa marcaron la entrada del pueblo en la realidad política, que más tarde se convertiría en el máximo juez de la acción de sus gobernantes. Las conquistas políticas de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, que fueron puestas a prueba en el siglo XX, engendraron un modelo constitucional que posibilitó la resistencia con base en un nuevo paradigma de control del poder, que involucró a todos los actores del sistema político en la consecución de un objetivo común.

No es posible afirmar que el surgimiento de la responsabilidad política se circunscribe al constitucionalismo²³, pero sí que éste es parte fundamental de su consolidación como herramienta efectiva de control al poder. Los cambios en la concepción de la constitución, que permitieron concebirla, desde un sentido material estricto, como la norma superior de un Estado que asegura la limitación del poder político mediante la garantía de los derechos individuales y la separación de poderes, correspondió a la transición en la comprensión de la resistencia que ya no se circunscribía a resistir al abuso del poder, sino que implicaba un cambio en las relaciones de fuerza y en la concepción de la legitimidad del mismo. Ya no se trataba de un derecho reaccionario, sino de un conjunto de valores dirigidos a prevenir la arbitrariedad en el ejercicio del poder, no solo a través del diseño institucional, sino otorgando competencia al soberano (el pueblo) para controlar su ejercicio.

²²Juan Ramón Capella precisa que, “en la legitimación específicamente democrática la responsabilidad política no es meramente un concepto constitucional, sino sobre todo –y en parte muy fundamental- cultural” (Capella, 1996, pág. 87).

²³Se pueden encontrar antecedentes relevantes de responsabilidad política en la Grecia Antigua, en donde el “consejo de elección popular y su responsabilidad ante la asamblea, y los jurados independientes y de elección popular, eran las instituciones características de la democracia ateniense” (Sabine, 1987, pág. 21). Además habían instituido la *Dokimasia*, que constituía una suerte de investigación sobre las calidades del ciudadano que iba a ocupar un cargo público. Los magistrados, tras su ejercicio, “debían someterse a la *euthynai* o rendición de cuentas de sus acciones durante el mismo” (Díaz Martín, 2001, pág. 38).

Este contexto de evolución determina la consolidación de la responsabilidad política como forma de resistencia, que se nutre de los principios constitucionales y se identifica con dos grandes propósitos propios de sus instituciones y procedimientos: unos que actúan a modo de garantía del orden constituido (control *ex-ante*) y otros que permiten actuar para restablecerlo cuando dicho orden se vea alterado (control *ex-post*). La responsabilidad política, de manera concreta, aporta una serie de herramientas que buscan mantener el equilibrio de los poderes a través del control mutuo de los órganos que lo ejercen, y una constante veeduría por parte del electorado frente al ejercicio del poder.

Sin embargo, al analizar la responsabilidad política en el contexto del constitucionalismo se evidencia que la dimensión jurídica y garantista de estas instituciones ha eclipsado su faceta política y democrática. En consecuencia, la aplicación de las herramientas de control político inter-orgánico cada vez es menor y ha cedido ante la fuerte intervención del poder judicial en los escenarios de control político. Como fue estudiado, la segunda posguerra marcó la preferencia por establecer restricciones jurídicas al poder, lo que implicó sustraer parte del Derecho positivo de la voluntad de los gobernantes a favor de la defensa de los derechos de los ciudadanos, y la creación de instituciones jurídicas con fines de control político. Esta tendencia ha desafiado la concepción tradicional de control político, que no corresponde naturalmente al poder judicial, quien tiene como función determinar la existencia de una violación de una norma.

Se encuentra, además, que en muchas democracias el control político que ejercen los gobernados frente a la acción de sus gobernantes se limita al voto. Lo anterior implica graves consecuencias, teniendo en cuenta los problemas de participación que tienen los países en la actualidad: falta de un voto consciente y las dificultades de los procesos de comunicación política. Si bien se ha dado gran relevancia al desarrollo de normas que regulen los procedimientos de votación y la participación de partidos políticos en los órganos de representación, aún existe un gran vacío en la generación de espacios que posibiliten una clara rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados.

Ahora, considerando que, tal y como lo señala Carl Friedrich “la eficacia en asegurar la responsabilidad en el gobierno puede ser considerada como el objetivo central de los distintos esquemas de representación” (Friedrich, 1975, pág. 15), es claro que ésta última esta íntimamente ligada a la conducta responsable. Así, un gobierno responsable y representativo son prácticamente casi sinónimos (1975, pág. 23). Por tanto, la crisis de la responsabilidad política desencadena necesariamente una crisis de representación.

Si bien la historia constitucional da cuenta de la importancia de reforzar los mecanismos jurídicos de control del ejercicio del poder, resulta necesario reivindicar la importancia de las instituciones políticas de control, que como se ha visto, son la base del constitucionalismo moderno y de la democracia. Solo así se podrá garantizar la viabilidad de los sistemas representativos, a través de la construcción de un modelo de participación que permita ejercer control y exigir responsabilidad.

De acuerdo con lo anterior, se procederá a estudiar cómo la materialización de las teorías de control del poder en la organización del poder público determinó la consolidación del modelo de Estado moderno y de las formas de gobierno, dentro de un marco axiológico dirigido a limitar el abuso del poder y garantizar los derechos de los gobernados.

CAPÍTULO II

INFLUENCIA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE ESTADO

Comprender el papel del constitucionalismo en el proceso de consolidación de la responsabilidad política como herramienta de limitación al poder, implica advertir la dinámica que en el siglo XX surgió entre las ideas democráticas y el constitucionalismo contemporáneo. Este debate se traslada, de manera concreta, a la tensión existente entre los controles jurídicos al ejercicio del poder y las instituciones de definición de responsabilidad política. Este proceso se dio de manera paralela a la consolidación de las ideas propias de las democracias representativas y participativas del siglo XX.

La coexistencia de las ideas constitucionalistas y democráticas en los sistemas políticos contemporáneos entraña una discusión acerca de la primacía de los elementos políticos y jurídicos de las constituciones actuales. Se ha constatado que el éxito de las democracias se ha visto mermado por el excesivo cuidado que se ha dado a las instituciones jurídicas frente a un rezago en el desarrollo de las instituciones políticas de limitación al poder.

La evolución de la teoría de separación de poderes ha aportado fuertes elementos de debate en este sentido. Diferentes modelos de gobierno han sido implementados en orden a encontrar una estructura organizativa que permita participación, control y colaboración entre los diferentes órganos que ejercen el poder (desde el modelo de gobierno mixto, la separación pura de poderes, el modelo de *checks and balances*, hasta los modelos de equilibrio material y funcional del ejercicio del poder actuales).

La estructura funcional de los Estados contemporáneos es producto de complejas variaciones de la teoría pura de separación de poderes, pero que responden a los mismos

propósitos, siempre vigentes, de encontrar mecanismos que permitan una distribución armónica de las funciones estatales, cuyo ejercicio esté equilibrado y responda a las demandas de la opinión pública.

Con el propósito de ahondar en los esfuerzos teóricos realizados a través de la historia constitucional, en orden a encontrar una distribución funcional que respondiera a los propósitos antes señalados, y su incidencia en la determinación de un modelo de responsabilidad política institucional, se adelantará a continuación un estudio comparativo entre la evolución de la teoría de la separación de poderes y la consolidación de la responsabilidad política como mecanismo de limitación del ejercicio del poder. Este estudio comparativo permitirá comprender los diferentes modelos de responsabilidad política que existen en la actualidad, y las clases de responsabilidad política definidas por la doctrina.

1. Influencia de la responsabilidad política en la configuración de la estructura de los poderes del Estado

Una de las teorías más importantes del constitucionalismo es la teoría de la separación de poderes. Si bien su misma formulación ha sido fuertemente criticada, al discutirse la imposibilidad de dividir el poder del Estado que se concibe como una unidad inseparable, su evolución, crisis y reformulación en los estados contemporáneos determina un constante esfuerzo por encontrar una estructura funcional del Estado que además de garantizar el desarrollo de sus fines esenciales, establezca límites en el ejercicio del poder por parte de sus órganos.

La evolución de la responsabilidad política como límite del ejercicio del poder ha estado ligada a esta transformación de la teoría de la separación de poderes, teniendo en cuenta que la misma se ha consolidado a través de la concreción de sistemas de gobierno que garanticen que instituciones investidas de legitimidad democrática puedan ejercer control político frente a otros órganos del Estado, estando las primeras sometidas, a su vez, a control por parte del electorado.

Con el fin de determinar la influencia de la evolución de la teoría de separación de poderes sobre las estructuras institucionales contemporáneas de responsabilidad política, a continuación se procederá a estudiar su evolución paralela.

a. Teoría de separación de poderes y responsabilidad política

“No estamos preparados para aceptar que el Estado pueda convertirse, en aras de la <<eficiencia>> o por cualquier otra razón, en una estructura monolítica y unitaria, ni podemos asumir que llegue a transformarse en una simple aglomeración accidental de relaciones pragmáticas. Debemos inspirarnos en algunas ideas generales sobre la <<estructura>> del Estado si queremos determinar qué es una organización <<deseable>> para éste” (Vile, 2007, pág. 11).

Desde Polibio se ha debatido sobre la necesidad de concebir el ejercicio del poder a partir de una perspectiva plural. Sin embargo, “el propósito central de la doctrina clásica del <<gobierno mixto>> ha sido garantizar una mezcla de las distintas clases sociales en una política” (Bellamy, 2010, pág. 214). Es así como esta primera concepción plural del ejercicio del poder “no significa división de poderes, sino “participación” en el poder de los distintos estamentos y, a la vez, confusión y no separación de competencias: cada órgano realiza varias funciones y cada función es realizada por varios órganos” (Aragón Reyes, 1999, pág. 19).

Los aportes a la teoría del gobierno mixto realizados por Polibio y Aristóteles principalmente, fueron transmitidos y desarrollados mediante los textos de autores medievales como Santo Tomás y Marsilio de Padua, y constituyeron las bases del constitucionalismo inglés. Y es precisamente en la Inglaterra del siglo XVII, tal y como lo indica M. J. C. Vile, en donde se formula por primera vez de forma coherente y explícita la teoría de la separación de poderes. Precisamente “durante el periodo de la revolución inglesa tuvo lugar un importante desarrollo constitucional que alcanzó no sólo a la teoría de la diferenciación de funciones, sino a la de la propia separación de poderes, que se mostró como una alternativa tanto al intento del monarca de alterar a su favor la constitución mixta inglesa, como al intervencionismo del Parlamento durante el período del Parlamento largo” (Solozabal Echavarría, 1981, pág. 218).

Tras su primera aparición comenzó un largo camino de transformación, que no ha culminado hasta nuestros días, gracias a su interacción con otras teorías constitucionales. “El siguiente paso que se dio en la evolución que culminaría en la teoría de la constitución equilibrada fue la conciliación de la supremacía legislativa con los fundamentos de la separación de poderes, y el responsable de este desarrollo teórico sería John Locke” (Vile, 2007, pág. 64).

El gran aporte realizado por Montesquieu a la teoría, partiendo de la lectura de la obra de Locke y Bolingbroke entre otros, consiste en que “atribuyó las distintas funciones estatales a órganos separados entre sí, pero interdependientes y en posición equilibrada” (Solozabal Echavarría, 1981, pág. 221). Además, como consecuencia de su obra “surgiría con fuerza la doctrina de la separación de poderes en los Estados Unidos de América y en Europa continental, impulsada con fuerza por una nueva ola revolucionaria que barrió, una vez más, los supuestos subyacentes a la teoría del Estado mixto” (Vile, 2007, pág. 84).

El constitucionalismo francés de la segunda mitad del siglo XVIII estuvo fuertemente influido por las obras de Locke y Montesquieu, cuyas ideas del gobierno bien equilibrado serían recogidas de manera paradigmática en la definición de constitución introducida en la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Sin embargo, estas ideas no llegaron a reflejarse de manera certera y útil en los textos constitucionales franceses que siguieron a la revolución. Al modelo extremo de división de poderes establecido en la Constitución de 1791, le siguió un modelo de asamblea que negaría la división misma del poder durante la dictadura Jacobina.

Por el contrario, la teoría de la separación de poderes fue adoptada y perfeccionada en el constitucionalismo norteamericano, conformando las bases de un modelo que ha influido en el constitucionalismo latinoamericano hasta nuestros días. La fuerza del nuevo modelo parte del concepto del poder sometido a control, que no introdujo “un sistema de rígida separación de poderes”, sino de “gobierno bien equilibrado”, importando la teoría inglesa de *checks and balances* y adaptándola a las nuevas exigencias que se derivaban de la distribución territorial del poder y de la jefatura del Estado no monárquica” (Aragón Reyes, 1999, pág. 26).

Aunque la teoría de separación de poderes y los modelos de Estado que se han construido con base en ella han sufrido innumerables críticas, es claro que los elementos esenciales de la misma fijan aún el orden de uno de los debates más importante de los sistemas de gobierno constitucionales, y que se relaciona con los límites al ejercicio del poder. Su evolución, relación y complemento con otras teorías ha dejado claro que “no todas las <<separaciones>> de poderes sirven para <<equilibrarlos>>” (Bellamy, 2010, pág. 214). Es así como “lo que podría denominarse como concepción moderna del equilibrio de poderes utiliza el pluralismo dinámico y los desacuerdos de las sociedades democráticas para promover los valores constitucionales, más que para subvertirlos” (Bellamy, 2010, pág. 225).

En el contexto latinoamericano, por ejemplo, Gabriel L. Negretto ha subrayado la necesidad de articular una “nueva visión de la separación de poderes, capaz de satisfacer las demandas de legitimidad y eficacia que pesan sobre las nuevas democracias de la región”. El autor propone, de manera específica, una transformación del principio de separación de poderes hacia un “sistema de integración y cooperación entre poderes, en el que la necesidad de promover acuerdos y compromisos se vea equilibrada con la necesidad de arribar a decisiones finales representativas de la pluralidad de intereses que componen la sociedad” (Negretto, 2003, pág. 42).

Sin embargo, “las categorías funcionales de la separación de poderes –con su estrecha relación con el concepto de Estado de derecho-, el concepto de equilibrio que fue esencial en las teorías del gobierno limitado y las ideas centrales de representación y responsabilidad que subyacen a las teorías del gobierno parlamentario, siguen siendo hoy en día partes muy importantes de nuestro aparato intelectual” (Vile, 2007, pág. 351).

Si bien la teoría pura de separación de poderes ha sido proscrita, los elementos esenciales subyacentes sobre el control del poder a través de una concepción pluralista de su ejercicio, siguen vigentes. Aunque con importantes matices, la primigenia “idea de que las distintas funciones estatales corresponden a conjuntos de órganos (poderes) separados, independientes y equilibrados entre sí- se ha considerado un instrumento fundamental para

la consecución de los objetivos del constitucionalismo, esto es, para asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado” (Solozabal Echavarria, 1981, pág. 215).

En el contexto de fuerte resistencia frente a la teoría de la separación de poderes en su forma más pura surgieron los primeros controles entre ramas del poder y las primeras manifestaciones de mecanismos de exigencia de responsabilidad política inter-orgánica. Los procesos de responsabilidad política se reservaron inicialmente en la Inglaterra del siglo XVII, a la responsabilidad parlamentaria del gobierno y, con posterioridad a la Revolución Francesa y con la entrada en escena del gobierno por partidos, a la responsabilidad del gobierno ante el electorado (Díaz Martín, 2001, pág. 60). Sufrió una profunda transformación en el modelo de separación de poderes estadounidense, gracias a la implementación de la teoría de los frenos y contrapesos – *check and balances*- que introdujo una serie de herramientas de control del poder entre órganos.

En la actualidad, en los regímenes constitucionalistas la responsabilidad política se sigue concibiendo como una rendición de cuentas del gobierno ante el pueblo o ante un órgano especial constituido para dicho efecto (control inter-orgánico), encontrando su fundamento en el compromiso que nace en los gobernantes frente a la confianza entregada a ellos por los gobernados, por lo que encuentra sus más profundas raíces en los principios de distribución del poder y su legitimación popular.

b. Las formas de gobierno según el modelo de responsabilidad política

“El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tienen que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado” (Loewenstein, 1964, pág. 70).

Como se ha visto, una vez incorporado el principio de responsabilidad política al proceso político, fue posible limitar el poder del gobierno o del parlamento, estableciéndose una serie de herramientas de control mutuo entre las dos instituciones. Por su parte, la incorporación de nuevos elementos de control del poder en el naciente Estado norteamericano determinó la consolidación de un nuevo modelo de responsabilidad política, propio del nuevo sistema presidencial. Se encuentra, por tanto, que “en la disposición técnica de los controles inter-órganos esto es, si las facultades de control de los correspondientes detentadores del poder están equilibradas, o si, por el contrario, un detentador del poder tiene preponderancia sobre el otro en el proceso político – yace el criterio para los diferentes <<tipos de Gobierno>>” (Loewenstein, 1964, pág. 253).

Con el fin de constatar la influencia de la responsabilidad política en la determinación de las formas de gobierno y en la estructura de los poderes del Estado, se realizará un análisis de las principales variables de control político entre los sistemas presidenciales y parlamentarios. Teniendo presente la dificultad que supone definir un modelo genérico que pueda ser identificado bajo estos términos, se estudiarán las convergencias entre los diferentes sistemas presidenciales y parlamentarios, que permitan realizar el análisis sobre las principales características de las formas de exigencia de responsabilidad política que los diferencian.

- **Legitimidad democrática**

Como ha podido apreciarse en el estudio que se adelantó sobre la evolución de la responsabilidad política como forma de resistencia constitucional, la relación fiduciaria de confianza entre el parlamento y el gobierno fue determinante en el constitucionalismo inglés para limitar la prerrogativa real y de los ministros. Precisamente, una de las características más destacada de los sistemas políticos parlamentarios de corte orleanista, propios de las monarquías constitucionales, es que solo el parlamento tiene legitimidad democrática, derivándose la autoridad del gobierno de la confianza del parlamento. Por tanto, solo el parlamento responde políticamente ante el electorado.

En los sistemas políticos parlamentarios existe un ejecutivo dualista: un jefe de estado con funciones simbólicas, que son ejercidas por el rey o por un presidente, que puede ser elegido por el voto popular directo, pero que usualmente carece de la capacidad de competir seriamente con el primer ministro por el poder (Linz, Los peligros del presidencialismo, 1993, pág. 13). La otra cabeza del ejecutivo es el gobierno, presidido por un primer ministro que puede ser elegido por el jefe de estado o directamente por el parlamento. Aunque en algunos gobiernos parlamentarios se elija por voto popular al jefe de estado, todos sus actos son refrendados por el gobierno, por lo que no responde políticamente por ellos.

No obstante lo anterior, según Mainwaring y Shugart (1993, pág. 42), se pueden presentar casos de legitimación dual en los sistemas parlamentarios bicamerales. Esta situación se puede dar entre las dos cámaras de la asamblea, cuando diferentes mayorías controlan las cámaras y surge un gabinete de coalición. También puede presentarse legitimidad dual entre el ejecutivo y la asamblea, cuando las dos cámaras son controladas por partidos o bloques profundamente contrapuestos, y una sola de ellas tiene voto de censura en contra del gobierno.

En los sistemas parlamentarios, el control político está constituido por instrumentos “capaces de exigir una respuesta al Gobierno, ya se articule ésta en términos estrictos de responsabilidad política del Gobierno (lo que se denomina responsabilidad directa, y que anuda al resultado de la acción de control la continuidad de la relación fiduciaria del Gobierno con el Parlamento), ya se configure al margen de dicha relación fiduciaria, pero sin que por ello se pierda el nexo entre control y demanda de responsabilidad al Gobierno, si bien en este caso la responsabilidad será difusa, pues compromete la credibilidad del Gobierno con la opinión pública y, a la postre, con el cuerpo electoral” (Bastida Freijedo, 1997, pág. 93).

Este esquema de control del poder en el que el parlamento es protagonista, se diferencia de la concepción de control establecida en los sistemas políticos presidenciales, que con la Constitución de 1787 introdujo un nuevo paradigma de la responsabilidad política. Con la instauración de una forma de gobierno republicana, en la que el límite a los poderes procedía de su separación en diferentes ramas, se estableció una clara separación entre el gobierno representativo y la soberanía popular, que en el modelo de democracia madisoniana, debía ser controlada so pena de convertirse en una tiranía de las mayorías.

En este modelo de separación de poderes, y al no existir relación entre el ejecutivo y el legislativo, el encargado de realizar el control político era el electorado. “La *political accountability* se convertía así en *electoral accountability*, con lo que el constituyente norteamericano resolvía no sólo la relación fiduciaria de la que, como en Inglaterra, depende la exigencia de responsabilidades políticas, sino también la conexión entre representación y responsabilidad” (Díaz Martín, 2001, pág. 69).

Es así como en los sistemas políticos presidenciales tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo (de una o dos cámaras), tienen legitimidad democrática. Es un sistema de <<legitimidad democrática dual>> (Linz,

Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997, pág. 32) en el que ambos son depositarios de la soberanía popular. Al ser depositarios de la confianza del electorado, en los casos de conflicto entre estos dos poderes “ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio” (Linz, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997, pág. 35). Por esta razón el control político ejercido por el electorado en los sistemas políticos presidenciales adquiere una especial relevancia.

Ante los amplios poderes del presidente (que es jefe de Estado y jefe de gobierno) que se derivan directamente de la confianza que deposita en él el electorado, “es una proposición extremadamente difícil reemplazar a un presidente que ha perdido la confianza de su partido o del pueblo” (Linz, Los peligros del presidencialismo, 1993, págs. 25, 26), limitándose su control político a las elecciones.

En los sistemas políticos semipresidencialistas también se presenta legitimidad dual, dado que el presidente es elegido mediante voto popular. El presidente en la forma de gobierno semipresidencialista deja de ser solo una figura representativa y ejerce las funciones propias de un presidente en la forma de gobierno presidencial. Es él quien nombra al primer ministro, jefe del gobierno, quien depende únicamente de la confianza de la asamblea, así como el gabinete.

En los gobiernos parlamentarios se dificulta la asignación de responsabilidades por parte del electorado, dado que no existe una cabeza única visible a la que se pueda responsabilizar²⁴. Se dificulta la exigencia de responsabilidades a los partidos, a los líderes y a los primeros ministros cuando se suceden muchos gobiernos o coaliciones inestables (e incluso contradictorias) y cuando ningún partido ha tenido un papel central en el proceso de formar las coaliciones (Linz, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997, pág. 45). Por el

²⁴ Juan L. Linz considera que estos argumentos pueden ser cuestionables, dado que en muchos sistemas parlamentarios actuales existen líderes muy visibles en los partidos políticos. Además, en muchos casos se puede exigir una responsabilidad total a los partidos (Linz, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997).

contrario, en los sistemas presidenciales resulta más fácil para el electorado identificar a los responsables en la toma de decisiones, y por tanto, exigir su responsabilidad a través del voto.

- **Controles del legislativo sobre el gobierno**

En los sistemas parlamentarios el gobierno se encuentra bajo constante control del parlamento y puede ser destituido en cualquier momento. Así, la mayoría parlamentaria está en situación de pedir responsabilidad política al gabinete y obligarle a dimitir. “La confianza del parlamento en el gobierno y la responsabilidad del gobierno frente al parlamento se basan en la reciprocidad y se complementan mutuamente; son la cara y la cruz de una misma medalla. La responsabilidad política es el punto cardinal sobre el que gira el gobierno parlamentario, y la posibilidad de retirar dicha confianza es la Espada de Damocles que cuelga sobre cualquier gobierno, a no ser que posea una mayoría tan segura que le permita superar cualquier tormenta” (Loewenstein, 1964, pág. 263). Este poder se puede manifestar a través de la moción de censura, negando el voto de confianza o rechazando una medida política declarada por el gobierno como vital.

Por otra parte, “la tendencia a personalizar el poder en políticas modernas, especialmente gracias a la televisión, ha atenuado no sólo la independencia de los ministros sino también el grado de colegialidad y responsabilidad colectiva en gobiernos de gabinete” (Linz, Los peligros del presidencialismo, 1993, pág. 23). En consecuencia en la actualidad el primer ministro “asume la responsabilidad tanto de su función, como de la totalidad del gabinete y de cada uno de sus miembros. Podrá, sin embargo, con el fin de mantener su gabinete como un todo o para fortalecerlo, destituir a un miembro” (Loewenstein, 1964, pág. 264). Los sistemas políticos parlamentarios ofrecen así la posibilidad “de retirar a un primer ministro que ha perdido el control de su partido o que está implicado en un escándalo, y cuya permanencia en el puesto podría crear una seria crisis política” (Linz, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997, pág. 38).

En los sistemas políticos presidenciales, el congreso puede ejercer control sobre el ejecutivo al rechazar una propuesta legislativa del presidente. Sin embargo, tiene poco control sobre el gabinete, dado que el presidente tiene absoluto control de la composición de su gobierno y solo éste puede destituir a sus miembros. En algunos sistemas presidenciales, como el de Estados Unidos, se han establecido otros mecanismos de control del congreso sobre el ejecutivo. El congreso debe aprobar algunos nombramientos realizados por el presidente, por ejemplo, y también ejerce control sobre el gobierno a través de comisiones de investigación. En el caso colombiano, como se analizará más adelante, se ha investido al congreso de un poder adicional para presentar moción de censura frente a los ministros, extrapolando esta figura propia de los sistemas parlamentarios.

En los sistemas políticos semipresidenciales únicamente la mayoría de la asamblea, ejerciendo su voto de censura, puede destituir a los ministros. “Bajo el semipresidencialismo, la mayoría o todos los poderes cotidianos del ejecutivo quedan en manos de un gabinete responsable exclusivamente frente al parlamento” (Mainwaring & Shugart, 1993, pág. 52) y se mantiene sólo mientras no se apruebe una moción de censura. El presidente tiene amplios poderes, que no requieren en todos los casos el refrendo del gobierno. Por tanto, no es del todo políticamente irresponsable, como en los sistemas parlamentarios puros. Sobre los actos que no requieren refrendo, responde ante el electorado.

En todos los casos las asambleas pueden ejercer control político al gobierno haciendo preguntas e interpelaciones sobre su acción. Además, la mayoría de los sistemas políticos constitucionales otorgan competencia a las asambleas para ratificación de tratados internacionales firmados por el gobierno.

- **Controles del gobierno sobre el legislativo**

En los sistemas parlamentarios el gobierno cuenta con herramientas que le permiten adelantar control político sobre el parlamento y exigirle, eventualmente, responsabilidad política. Si el primer ministro pierde la confianza de la mayoría parlamentaria y llega al convencimiento de que el electorado apoya a su persona o a la política que él representa, puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones²⁵. La disolución del parlamento constituye, por tanto, una forma de contra acción equilibradora del gobierno frente a la asamblea. “Allí donde la disolución parlamentaria es una institución viva y efectiva, el voto de no confianza conduce invariablemente a la disolución parlamentaria. Pero esta última *ratio* es raramente aplicada en los países parlamentarios. Por lo general suele bastar la amenaza explícita o implícita para evitar la caída del gobierno” (Loewenstein, 1964, pág. 280). En los sistemas políticos semipresidencialistas, es el presidente quien tiene prerrogativa discrecional para disolver el parlamento. El presidente y el gobierno tienen poder conjunto de veto suspensivo sobre las leyes.

En muchos sistemas parlamentarios, además, el jefe de Estado debe formalmente aprobar la legislación parlamentaria. Sin embargo, en este caso no se ejerce un verdadero control político sobre la actividad del parlamento, dado que según la teoría constitucional el jefe de Estado no puede negarse a aprobar la ley, pues en virtud del refrendo el gobierno asume la responsabilidad política.

En algunos sistemas presidenciales se le ha otorgado poder de veto al presidente, que en ciertos casos, puede ser anulado por una mayoría relativa. Un sector de la doctrina considera que “a mayor número de actores con poder de veto, mayor será la coalición encargada de promulgar las leyes. Dicho en otros términos, entre más agentes puedan determinar sobre el futuro de una decisión política y tengan la facultad de obstruirla, mayores serán las demandas que tendrán que satisfacer

²⁵ Para Loewenstein “el que la disolución parlamentaria conduzca a un auténtico veredicto del electorado, depende en gran parte de la existente estructura de partidos – bipartidismo o pluripartidismo – y de la realización técnica de las elecciones generales” (Loewenstein, 1964, pág. 281).

aquellos que propician el cambio en el *status quo*". Sin embargo, cuando son muchos los actores con poder de veto, se diluye severamente la "responsabilidad", puesto que ya no es uno sólo el protagonista de la decisión a quien se le puede premiar si ésta sale bien o castigar si sale mal (Merchán Álvarez, 2009, págs. 62, 63).

- **Participación de diferentes fuerzas políticas en la toma de decisiones (oposición)**

Según el estudio que realiza Linz sobre los sistemas políticos presidenciales, "aunque de las elecciones parlamentarias puede resultar una mayoría absoluta de un partido único, más a menudo otorgan representación a un grupo de partidos. El poder compartido y la formación de coaliciones son bastante comunes y, en consecuencia los titulares están atentos inclusive a las demandas e intereses de los partidos más pequeños" (Linz, Los peligros del presidencialismo, 1993, págs. 16, 17).

En los sistemas presidenciales, por el contrario, se dificulta la formación de coaliciones. Además, ante el triunfo de una misma fuerza política en el ejecutivo y en el legislativo, se desdibuja la posibilidad de que se otorguen concesiones a la oposición. Solo en aquellos países "con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controla la presidencia puede controlar el Congreso, creando así un control importante frente al poder del ejecutivo" (Mainwaring & Shugart, 1993, pág. 45).

- **Periodo del jefe de gobierno**

En el parlamentarismo los gobiernos no son electos por un periodo fijo, sino que dependen de la confianza continua de la asamblea, al responder políticamente ante ella. Por su parte, en los sistemas políticos presidenciales los periodos del presidente son fijos, por lo que su estabilidad en el cargo no depende del voto de confianza

formal de los electores. Esto supone la existencia de un control político periódico por parte del electorado, en el caso en el que no esté prohibida la reelección. Sin embargo, si la confianza del pueblo se pierde antes de las nuevas elecciones, no existen mecanismos que permitan exigir su responsabilidad política.

En los sistemas políticos presidenciales en los que esta prohibida la reelección se debilita el control político por parte del electorado, que solo podrá realizar a través de los partidos políticos²⁶. Además, esta prohibición exige que el sistema político produzca periódicamente un líder capaz y popular, e implica que el capital político que ha acumulado un líder que haya tenido éxito, no se pueda utilizar una vez terminado su mandato (Linz, Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?, 1997, pág. 51).

- **Régimen electoral**

El régimen electoral afecta directamente al sistema de partidos, por lo que determina la efectividad del control político por parte del electorado. En los sistemas parlamentarios los votantes no pueden exigir “responsabilidad ministerial”, por lo que solo pueden exigir responsabilidad política al parlamento.

En los sistemas presidenciales es menos efectivo el control político por parte del electorado en sistemas multipartidistas. Según Mainwaring y Shugart, se puede limitar la fragmentación del sistema de partidos, incluso con representación proporcional, por cualquiera de estos tres factores: “1) tener un formato para la elección presidencial de mayoría relativa en una sola vuelta; 2) tener elecciones presidenciales y legislativas al mismo tiempo; 3) establecer una magnitud de distrito electoral relativamente baja, o un umbral de votación relativamente alto” (1993, pág. 57).

²⁶ Con las dificultades que esto implica en democracias constitucionales en las que no existe disciplina de partidos y existe un marcado multipartidismo.

La doctrina ha diferenciado dos modelos de control ciudadano por medio de las elecciones: uno, que Powell (1989) denominó Responsabilidad Gubernamental, en el cual los votantes pueden escoger entre dos gobiernos alternativos claramente identificables; otro, llamado Delegados Representativos, en el que los votantes deben recibir una lista amplia de opciones partidarias para escoger, de tal manera que cada votante pueda encontrar un partido que exprese sus preferencias políticas generales. En el parlamentarismo, solo puede elegirse una de las dos opciones, mientras que en el presidencialismo o el semipresidencialismo pueden admitir ambos tipos de elección, como lo precisan Mainwaring y Shugart (1993, pág. 46).

La organización del poder en un sistema político excede a la caracterización de su forma de gobierno, pues depende de múltiples variables sobre las que no cabe una sistematización. Existen, por ende, diversos tipos de sistemas políticos parlamentarios, presidenciales y semipresidencialistas. Lo que interesa resaltar es la relevancia de las formas de exigencia de responsabilidad política en la configuración de las formas de gobierno y del modelo de control del poder en los sistemas políticos.

2. La responsabilidad política en el sistema político presidencial

“(...) las funciones políticas se desempeñan sobre la base de dos principios que se han de satisfacer para no incurrir en responsabilidad: el principio de la confianza y el principio de la dignidad” (Capella, 1996, pág. 88).

Como en los sistemas parlamentarios, en los sistemas políticos presidenciales la responsabilidad política guarda una íntima relación “con la legitimidad del sistema político” (Capella, 1996, pág. 87), permitiendo “que siga siendo posible la política futura” (Jonas, El principio de la responsabilidad, 1995, pág. 198). Varios estudiosos de la teoría del derecho constitucional han señalado dos claras manifestaciones de la responsabilidad política, que pueden ser sintetizadas en la clasificación acuñada por G.U. Rescigno, entre responsabilidad política institucional -poder de un órgano constitucional para revocar el mandato de otro- y difusa -facultad de crítica política que tiene atribuida la opinión pública- (1967, pág. 65 y ss).

La responsabilidad política es entonces un concepto multidimensional, tal y como lo expone José Manuel Díaz Martín, que se manifiesta en dos principales contextos: “uno, de carácter vertical establecido entre gobernantes y gobernados y otro de carácter horizontal entre las instituciones democráticamente legitimadas o dentro de cada una de ellas entre quienes detentan el poder político y quienes aspiran al mismo” (2001, pág. 165).

Considerando el origen de la responsabilidad política institucional en la relación fiduciaria de confianza entre el parlamento y el gobierno en el sistema parlamentario inglés, algunos autores como Luis María Díez-Picazo (1996) circunscriben la existencia de este tipo de responsabilidad política a los sistemas parlamentarios. Sin embargo, se encuentra un prolífero desarrollo doctrinal de lo que se ha denominado en Estados Unidos

*accountability*²⁷ en los sistemas presidenciales, y que se identifica con la concepción de rendición de cuentas y responsabilidad política.

Es así como se han identificado en los sistemas políticos presidenciales elementos de rendición de cuentas entre órganos propios de un modelo de responsabilidad política institucional, que refuerza la responsabilidad política vertical. Se diferencia del modelo de responsabilidad política horizontal parlamentaria, en que éste es unidireccional (la confianza depositada por el electorado en el parlamento le otorga el poder de controlar políticamente al gobierno), frente a un modelo bidimensional presidencialista entre el ejecutivo y el legislativo, debido a que los dos tienen legitimidad democrática que les permite ejercer dicho control.

Como consecuencia de la debilidad de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política vertical en los sistemas políticos presidenciales, interesa enfatizar la importancia de la dimensión horizontal de la responsabilidad política, que busca posibilitar un ejercicio equilibrado y armónico de las funciones estatales, a través de su asignación de competencias a diferentes sujetos –partiendo de un modelo de separación de poderes como el que ha sido ya analizado-, que permita controlar la toma de decisiones entre órganos que ejercen el poder, garantizando que las mismas atiendan las demandas de los gobernados y a los valores en los que se cimienta el Estado de Derecho.

Dado que la estructura del sistema político determina el grado de poder de cada actor en la toma de decisiones y su legitimidad democrática, “la posición organizativa también influye en la definición del actor de sus propios intereses mediante el establecimiento de

²⁷ El trabajo de Guillermo O’Donnell sobre el concepto de *accountability* ha sido objeto de bastantes escritos. Sin embargo, en lo que respecta a su concepto de *accountability* horizontal, que define como “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos” (O’Donnell, Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, 1997, pág. 164), nos alejaremos de su postura en el presente escrito, teniendo en cuenta que el marco de rendición de cuentas que O’Donnell describe, se identifica en gran medida con un control jurídico de los del ejercicio del poder, y no de uno político, que es el objeto del presente trabajo.

responsabilidades institucionales y en relación con los otros actores” (Alcántara Sáez, 1994, pág. 51). Es así como la distribución de ciertas competencias de control entre órganos determina los mecanismos institucionales aplicables con el fin de asegurar que el sistema político sea sensible ante las demandas de los ciudadanos, a través de la intervención de diferentes intereses en la toma de decisiones, y de los poderes con que cuentan para bloquear el proceso o garantizar su continuidad.

A continuación se profundizará en los rasgos distintivos de las dos dimensiones de la responsabilidad política bajo una forma de gobierno presidencial, que dan cuenta de la importancia de la intervención de los diferentes actores políticos en el control del poder y cómo su actuación se complementa hacia la consecución de un fin común, propio de las democracias constitucionales.

a. Responsabilidad política institucional

Si bien en los sistemas políticos presidenciales los órganos que ejercen el poder ejecutivo y legislativo no tienen el poder para revocar sus mandatos como forma de exigencia de responsabilidad política, es posible afirmar que en virtud de la separación de poderes y de la teoría de *check and balances* se han incluido en el sistema una serie de herramientas que permiten el ejercicio de control inter-orgánico del poder.

Así lo indica O'Donnell, al señalar que “en las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado” (1994, pág. 14).

El control político institucional en los sistemas presidenciales, se centra en la dinámica entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Como ha sido señalado, frente a los grandes poderes de los que goza el presidente, se ha dotado al congreso de una serie de herramientas para limitar su poder. Por esa razón se encuentra que en la mayoría de sistemas presidenciales el poder legislativo cuenta con más medios de control sobre el presidente, que éste sobre el congreso. Sin embargo, cuando “el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confrontan a la sociedad es profundamente limitada” (Mainwaring & Shugart, 1993, pág. 49).

En el desarrollo de su actividad legislativa, el congreso ejerce control político sobre la actividad del ejecutivo. Algunos de los medios de control más característicos, son:

- **Rechazar propuestas legislativas**

El congreso puede rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno. En ese caso el presidente tendrá que abandonar esa medida o cambiarla según el deseo del congreso. Esta medida, no obstante, no permite exigir responsabilidad política.

- **Preguntas e interpelaciones**

Son instituciones propias de los sistemas parlamentarios. Algunos autores consideran que las preguntas son un medio de dirección política (Buccisano, 1969) y uno de los medios más efectivos del control del ejecutivo jamás inventados (Taylor, 1963, pág. 110 y ss.). Sin embargo, el ejecutivo en muchos sistemas políticos no está en obligación de responder a las preguntas e interpelaciones del congreso. No obstante su relevancia no se limita a la actividad fiscalizadora que a partir de ellas pueda realizar el congreso, pues su importancia trasciende a la información que brinda a la opinión pública “poniendo en marcha posteriores controles sociales o acentuando el control político / electoral” (Aragón Reyes, 1999, pág. 130).

Además, si bien el ejercicio de este control político por parte del congreso por sí mismo no conduce a la asignación de responsabilidades políticas, algunos sistemas políticos presidenciales han establecido consecuencias frente al resultado de las preguntas e interpelaciones, que eventualmente pueden desencadenar la exigencia de responsabilidades políticas.

- **Aprobación de nombramientos**

En sistemas políticos como el estadounidense el Senado debe aprobar los nombramientos que realice el presidente de embajadores, magistrados del Tribunal Supremo Federal y funcionarios federales, lo que limita su capacidad para

determinar la participación política de ciertos sectores y garantiza la inclusión de varios partidos en el ejercicio del poder.

- **Comisiones de investigación**

La relevancia de estas comisiones como control político no está relacionada con la decisión final que adopte, “sino el hecho mismo de la investigación, esto es, la actividad fiscalizadora (comprobadora, desveladora, expresada no sólo en la información recogida sino en la discusión y el debate sobre la misma) que la comisión realiza” (Aragón Reyes, 1999, pág. 134).

El presidente, por su parte, cuenta con el poder de veto como función para facilitar o anular la acción de la asamblea. Sartori (1994, págs. 177, 178) diferencia varias clases de veto:

- El *veto del bolsillo*, que le permite a un presidente negarse a firmar una ley. Constituye un poder definitivo y negativo de veto, porque no se puede evitar. Si un presidente elige no firmar una ley, es como si la propuesta nunca hubiese existido y nadie puede hacer nada al respecto.
- El *veto parcial*, que permite al presidente modificar una ley eliminando parte de la misma, cancelando disposiciones individuales. El veto parcial puede ser anulado por el Congreso.
- El *veto global* permite rechazar una ley en su totalidad y también puede ser anulado.

Como puede apreciarse, en los sistemas presidenciales puros son casi inexistentes los mecanismos de exigencia de responsabilidad política horizontal. Por esta razón, necesariamente los controles inter-orgánicos deben estar reforzados por el control que ejerce el pueblo sobre la actividad de sus gobernantes. En los sistemas políticos presidenciales, en donde el ejecutivo y el legislativo son depositarios de la confianza del electorado, los medios de responsabilidad vertical adquieren una importancia vital en el sistema, como se procederá a analizar.

b. Responsabilidad política difusa

En los sistemas presidenciales que se han creado a partir del modelo estadounidense, que incorporó la concepción madisoniana de democracia, se ha limitado la intervención del electorado en el control del poder y en la toma de decisiones. Lo anterior se reforzó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, gracias a la tendencia de reforzar el protagonismo de los mecanismos jurídicos de limitación al poder. Sumado a lo anterior, gracias a las condiciones de varias democracias constitucionales “–sistemas de partidos incipientes, alta volatilidad de los votantes y los partidos, asuntos de política pública mal definidos y cambios súbitos de política –, la efectividad de la rendición de cuentas electoral tiende a seguir disminuyendo (O’Donnell, Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, 1997, pág. 145).

Las elecciones, como mecanismo principal de exigencia de responsabilidad política a los gobernantes, se llevan a cabo solo periódicamente, por lo que no representan un medio de control cotidiano al ejercicio del poder. Además, la prohibición de la reelección de algunos sistemas debilita esta forma de *accountability* electoral, pues no permite que los votantes juzguen el desempeño de sus representantes. En ese caso, existe la posibilidad de que el electorado exija responsabilidad política al partido político correspondiente en sistemas con partidos definidos y dominantes.

Como bien lo señala Loewenstein, “bajo el punto de vista de la confrontación vertical del proceso del poder, la intercalación de los grupos pluralistas opera como una limitación impuesta a los detentadores del poder. Cuando el individuo aislado se une con otros en virtud de una comunidad de intereses, tiene entonces la posibilidad de ofrecer mayor resistencia a los detentadores del poder estatal que si tuviese que enfrentarse aisladamente: unido con otros, ejerce una influencia sobre las decisiones políticas que corresponde a la fuerza de su grupo. Los grupos pluralistas son, por lo tanto, barreras y frenos frente al todopoderoso Leviatán” (Loewenstein, 1964, pág. 423).

Así las cosas, la responsabilidad política vertical no se debe limitar al control político realizado a través de las elecciones. En este sentido Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti presentan un nuevo concepto de *accountability vertical* que denominan *societal*, y que definen en los siguientes términos:

“Mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran las no institucionales” (Smulovitz & Peruzzotti, 2000).

La participación de diferentes agentes en el control constante a la actividad de los gobernantes es determinante para reforzar la responsabilidad política vertical. Tal y como lo indica Gabriel Negretto, “la única forma efectiva de evitar el monopolio del poder por parte de una persona o un partido, es requerir el acuerdo de varios agentes, con intereses diversos, para tomar decisiones y aprobar cambios de legislación. La idea subyacente es que si bien la elección popular de representantes provee de un primer control externo para prevenir el abuso del poder, dicho control es insuficiente” (Negretto, 2003, pág. 47).

La participación de los partidos políticos, de los grupos de interés y de las organizaciones civiles en este proceso es determinante para solventar las deficiencias de las democracias constitucionales actuales. Dado que, como lo señalan Smulovitz y Peruzzotti, estas formas de resistencia no deben estar necesariamente institucionalizadas, la responsabilidad política se erige como un mecanismo que amalgama las formas de resistencia constitucional y el originario concepto de resistencia al que se ha hecho referencia, que puede involucrar formas no institucionalizadas de control del poder.

CAPÍTULO III

RETOS DE LA RESISTENCIA CONSTITUCIONAL ANTE LA RELATIVIZACIÓN DE LA ESFERA DE ACCIÓN POLÍTICA

Es preocupante que en la actualidad siga “existiendo la posibilidad de que otros poderes sociales se hagan tan fuertes que sean, por decirlo de alguna manera, <<constitucionalmente inmunes>>, sustrayéndose en la práctica a cualquier forma de control eficaz y sobrepasando impunemente los límites que les imponen las normas fundamentales” (Vitale, 2012, pág. 12).

El constitucionalismo favoreció la consolidación de procesos de asignación de responsabilidades políticas en un marco institucional de distribución, control del poder y garantía de derechos subjetivos. La efectividad de estos procesos depende, indudablemente, de la existencia de un espacio claro de acción política, que permita a los diferentes actores realizar el papel que están llamados a ejercer dentro de la estructura constitucional diseñada con el fin de controlar el ejercicio del poder.

Cuando estos espacios de acción política se estrechan y dejan de primar los intereses protegidos -defensa de los derechos individuales y equilibrio institucional-, se debilitan las medidas de control establecidas (*ex-ante* y *ex-post*), quedando ciertos poderes fuera del alcance de las herramientas de limitación. Por esta razón, autores como Alessandro Pace, aseguran que el principal reto del constitucionalismo en el siglo XXI es la delimitación de las esferas de poder, reafirmando su identidad como teoría de los límites del poder político (Pace, 2008). Sin un espacio claro de acción política, el constitucionalismo y sus herramientas de limitación del ejercicio del poder no pueden actuar.

Es claro que los sistemas constitucionales actuales se enfrentan a un gran número de nuevos poderes que relativizan cada vez más los espacios de acción política. Interesa destacar, entre ellos, el poder económico y el efecto que ha tenido su crecimiento sobre la esfera de acción política, que ha terminado por verse desplazada y suplantada por aquel. Como afirmó Michael Walzer en sus escritos sobre el “arte de la separación”, en el capitalismo estadounidense la esfera de la riqueza (poder económico) ha contaminado otras esferas de acción social, terminando por convertirse también en un poder político (1993).

Las consecuencias de esta invasión del espacio de acción política frente al ejercicio de la resistencia constitucional no pueden ser ignoradas. Como lo señala Zygmunt Bauman, en un mundo que se globaliza rápidamente y en el que una gran parte del poder político – la parte más seminal – queda fuera de la política, las instituciones políticas no pueden hacer gran cosa (2001, pág. 13). Precisamente, varios estudiosos han puntualizado la amenaza que el crecimiento económico representa frente a los espacios de acción política, a la luz del fenómeno de la globalización.

Para abordar este tema se propone realizar un análisis de la relación existente entre globalización y política, y de manera específica, de los retos que la primera ha traído a las clásicas instituciones políticas, sobretodo en el marco de las nuevas teorías económicas que han creado una nueva racionalidad en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior permitirá realizar un acercamiento sobre el estado de la responsabilidad política en el nuevo orden mundial, que implica fuertes e importantes retos con relación a la legitimidad de las decisiones políticas y los controles políticos de los gobernados frente al desempeño de sus gobernantes.

Con esta base se podrá analizar más adelante, de manera específica, el modelo de responsabilidad política incluido en la Constitución Política de Colombia de 1991 de cara a los retos de la política del mercado imperante y determinar cuál es la agenda de debate a futuro que se deberá agotar sobre los principales elementos de dicho modelo.

1. Hegemonía del poder económico

“Un Estado que en plena era económica renunciase a comprender y guiar apropiadamente por sí mismo las circunstancias económicas tendría que declararse neutral respecto de las cuestiones y decisiones políticas, con lo cual abandonaría también su pretensión de gobernar” (Schmitt, 1998, pág. 115).

La globalización ha sido identificada como el resultado generado por la creciente “interdependencia del conjunto de los países del mundo, producida por el aumento del volumen de la variedad de transacciones transfronterizas de bienes y servicios y de los flujos internacionales de capitales” (Cassese, 2006, pág. 13), lo que naturalmente ha desafiado las antiguas concepciones de toma de decisiones al interior de los Estados y ha generado, en definitiva, un nuevo paradigma político.

Los “procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder” (Beck, 1998, pág. 29), ha debilitado los cimientos de la democracia, pues cada vez resulta más remota la efectiva participación de los gobernados en los procesos de toma de decisiones.

Lo anterior se explica en el proceso paulatino de transferencia del poder de las instituciones políticas estatales hacia las organizaciones políticas intergubernamentales, que han tomado gran protagonismo en los procesos de toma de decisiones. “Se podría decir que, al ser las instituciones políticas existentes cada vez más incapaces de regular la velocidad del movimiento de capitales, el poder esta cada vez más alejado de la política; esa circunstancia da cuenta al mismo tiempo de la apatía política creciente, del progresivo desinterés del electorado en todo aquello que sea “político”” (Bauman, 2001, pág. 27 y 28).

Es así como “la globalización redefine el lugar y las funciones de la política y redimensiona su campo de competencia. Cambia no solamente la política, sino también la cultura política.

Todo ello altera los parámetros habituales de concepción de lo político y, en resumidas cuentas, nos obliga a repensar cuál es el significado de la democracia en las nuevas sociedades” (Mejía Quintana, 2009, pág. 124).

Resulta pertinente, por tanto, analizar a continuación cuáles son las principales posiciones doctrinales que existen respecto a los retos que para el ejercicio del poder implican los fenómenos de globalización.

a. El Estado nación frente a los retos de la globalización

El primer interrogante que surge al analizar las posibles consecuencias de la globalización en la política al interior de los Estados, es si los cambios en las prácticas políticas en el nuevo orden mundial (nuevos actores y escenarios de toma de decisiones), debilitará el poder de los estados nacionales poniendo en peligro su existencia. Manuel Reyes Mate ha afirmado al respecto:

“(...) uno puede loar o maldecir la globalización; lo que no puede es ignorar lo que está en juego: el Estado nacional. Un modelo de lo social, determinado por la forma territorial del Estado, que ha conformado la imaginación política, social y científica durante dos siglos, está desapareciendo ante nuestros ojos”
(Reyes Mate, 2000, pág. 200).

Sobre el particular existen posiciones encontradas. Niklas Luhmann, por ejemplo, al desarrollar su teoría de los sistemas asegura que la sociedad mundial se desarrolla al margen del fenómeno político, y que por tanto, el monopolio político seguirá siendo del Estado territorial. En este sentido asegura que “el universalismo de los sistemas funcionales que operan en la sociedad del mundo lejos de excluir los particularismos, los estimula” (Luhmann, 2007, pág. 128). No resulta entonces probable, en su criterio, la existencia de prácticas políticas fuera del Estado territorial.

Ulrich Beck objeta la posición de Luhmann, al considerar la existencia de actores políticos más allá de los límites del Estado territorial y que tienen acceso al poder. Considera el nacimiento de sociedad mundial, que concibe como “la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado nacional ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta” (Beck, 1998, pág. 28). Es así como la política no se restringe en el nuevo orden mundial al Estado nacional.

Por otro lado hay quienes consideran que, “en contra de lo que ampliamente se cree, la creciente impotencia del Estado no conduce en modo alguno a la reducción general del aparato del mismo o incluso, como sospecha el visionario japonés y antiguo director de McKinsey en Asia, Kennichi Ohmae, al “fin del Estado nacional”. Porque el Estado y su Gobierno siguen siendo la única instancia ante la que los ciudadanos y electores pueden reclamar justicia, responsabilidad y cambios” (Martin & Schumann, 2000, pág. 262).

Tal vez el Estado nación sobreviva a la globalización. Sin embargo, es claro que éste ya no es el escenario en el que se llevan a cabo las discusiones públicas más importantes, que definen el curso político y económico de las naciones, existiendo un importante debilitamiento de la voz de los gobernantes frente a las cuestiones públicas. Pero más allá de esta discusión, la internacionalización de la función pública en la actualidad puede constatararse en manifestaciones concretas de prácticas políticas globalizadas, que tienen incidencia importante en el desarrollo económico y político de los Estados. No sólo instituciones públicas internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y la Comisión Europea influyen de manera decisiva en las políticas internas de los Estados y en la economía mundial, sino grupos selectos conformados por personas con gran poder económico y político determinan el nuevo orden. Clubes de “*reflexión*”, redes de influencia, o reuniones de “*global learders*” como el Grupo de Bilderberg, el Foro Económico Mundial de Davos, la Comisión Trilateral, el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR -Council on Foreign Relations), el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, el Club de Rome, el Club Bohemian Grove, y los Illuminati, entre otros, son protagonistas en los debates más sensibles, ejerciendo notable influencia en el desarrollo de una política mundial.

Es así como “al contexto antidemocrático que caracteriza la política mundial se suma la emergencia de una multiplicidad de procesos que, en el marco de la globalización, afectan también la condición soberana del Estado” (Mora Cortés, 2009, pág. 59). Todas estas instituciones y organizaciones constituyen los verdaderos escenarios de ejercicio del poder en la actualidad, restando soberanía política a los Estados en temas de su competencia. Si bien, tal y como lo señalan Martin & Schumann, el Estado seguirá siendo la instancia ante

la cual se dirijan los ciudadanos y electores, restarle autonomía política y económica a los mismos significa, inexorablemente, erradicar la posibilidad de concebir la participación democrática como algo que exceda el voto.

Tal y como lo señala Wolfgang Hein, lo cierto es que “no existe ningún motivo para suponer que el traslado de la soberanía política a instancias globales transcurrirá en forma más libre de contradicciones, más lineal, más planificada que la formación de los Estados nacionales burgueses desde el año 1215 (Carta Magna) hasta el presente. Tampoco hay ninguna garantía de que este proceso tendrá éxito” (1994, pág. 96). Sin embargo, resulta indiscutible que la creciente interacción económica entre países ha ocasionado fuertes cambios en la concepción del papel del Estado, teniendo en cuenta que los procesos propios de la globalización han determinado que “los gobiernos dejen de ser los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones a decidir y que en la definición de estrategias aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, tanto a nivel nacional como internacional” (Delpiazzo, 2010, pág. 384).

Lo anterior ha generado un replanteamiento del modelo de Estado y de su intervención en la economía, adoptándose medidas tendientes a promover “la liberalización comercial, la desregulación de los mercados, la privatización y, en algunos casos, la integración regional, tendiendo a la mercantilización de las relaciones sociales” (Delpiazzo, 2010, pág. 388), debilitando procesos políticos al interior de los Estados y las garantías democráticas.

Este proceso, mediante el cual “el mercado mundial sustituye a la política, de modo que puede considerarse una ideología caracterizada por la pretensión de llevar a cabo la superación de los mercados nacionales por un mercado integrado mundial paralelo a la institucionalidad estatal” (Delpiazzo, 2010, pág. 388), se ha denominado como globalismo, siguiendo la diferenciación realizada por Ulrich Beck frente a otros fenómenos como la globalización y la globalidad (Beck, 1998).

La intervención de diferentes actores políticos, privados y públicos, y la consagración de escenarios internacionales de toma de decisiones, representan un fuerte reto frente a la

soberanía del Estado, e impone una nueva concepción de la legitimidad democrática de los procesos de decisión.

b. Eficacia vs legitimidad democrática

Una de las más importantes consecuencias de los fenómenos de la globalización es la consolidación de los métodos de análisis en todas las áreas del conocimiento con base en teorías económicas. La escuela de la elección pública, por ejemplo, plantea “la posibilidad –cada vez más real- de concebir a los representantes políticos como individuos racionales, esto es, que toman decisiones conscientes en uso de la relación costo-beneficio, y que lo hacen de manera egoísta, es decir, sólo con el objetivo de maximizar la utilidad personal, y aplicar tal presupuesto a la esfera de la toma de decisiones en el ámbito político, principalmente para estudiar cómo el modelo democrático presenta graves falencias desde la perspectiva de la eficiencia en la adopción de reglas constitucionales por los costos de tales decisiones respecto de sus beneficios” (Safar Díaz, 2009, pág. 180).

Este nuevo enfoque de análisis implica extraer del control del electorado gran parte de la toma de decisiones, teniendo en cuenta que en el proceso dejan de privilegiarse las necesidades de los gobernados, dándole preferencia a razonamientos de índole económica. Esto significa que los cimientos democráticos de los ordenamientos constitucionales son cada vez más débiles.

Lo anterior se explica al considerar que “la teoría democrática ha sido capaz de examinar y debatir en profundidad los desafíos existentes dentro de las fronteras nacionales pero nunca se ha cuestionado en serio los problemas de la aplicación de la democracia en el ámbito internacional. Nos encontramos ante un mundo totalmente inexplorado del que quizá podemos obtener tan sólo una conclusión lamentablemente cierta, a saber, que se trata de un mundo profundamente antidemocrático” (Jáuregui, 2000, pág. 14).

Es así como la política se convierte en “un mercado en el que se negocian bienes públicos o políticas públicas que se intercambian por impuestos y, especialmente, por votos, dificultando con ello la adopción de medidas constitucionales óptimas por la preferencia a la adopción de alternativas de bienestar a corto plazo frente a perjuicios a mediano y largo plazo, el favorecimiento político de grupos de presión y el planteamiento de políticas superficiales que no contengan programas de fondo, además de un peligro de manipulación

del electorado, así como la diseminación de la burocracia y el incentivo a la creación de grupos de presión” (Safar Díaz, 2009, pág. 181).

Lo anterior conduce a un “enfrentamiento entre los conceptos de eficiencia y democracia, en cuanto la constitución eficiente, que es aquella que pone al Estado en la obligación de adoptar medidas que eviten las externalidades negativas, promuevan las positivas y, en lo posible, apliquen políticas de minimización de costos”, debilitando “la idea de limitación del poder del Estado al dejar un margen escaso de elección y decisión popular, lo que genera un abuso de poder público ante la imposibilidad del ciudadano de salir del ámbito estatal para poder satisfacer sus necesidades como resultado de la ausencia de operatividad adecuada de la institución” (Safar Díaz, 2009, pág. 186).

El debilitamiento del poder de decisión popular como consecuencia de la debilidad de las estructuras comunicativas entre gobernantes y gobernados “diluye el “cemento” normativo de la democracia” (Mejía Quintana, 2009, pág. 124) e imposibilita el ejercicio de un control político por parte del electorado, al ser cada vez más excluido de la esfera pública y de los procesos políticos.

2. La responsabilidad política como respuesta a la crisis de la resistencia constitucional

“Si se desea descubrir el origen de la creciente apatía política, no es necesario ir más allá. Esta política premia y promueve el conformismo. Y conformarse bien podría ser algo que uno puede hacer solo; entonces ¿para qué necesitamos la política para conformarnos? ¿Por qué molestarnos si los políticos, de cualquier tendencia, no pueden prometernos nada, salvo lo mismo?” (Bauman, 2001, pág. 12).

Las nuevas formas de poder y los nuevos espacios de su ejercicio en el contexto de un mundo globalizado, significan un reto para las instituciones políticas tradicionales y para el ejercicio de la democracia. La verdadera participación política requiere ciudadanos informados e interesados en los asuntos públicos, que posibiliten procesos de comunicación política exitosos, en los que la formulación de políticas públicas responda a las necesidades reales y efectivas de la sociedad.

La hegemonía del mercado y la primacía del racionamiento económico en los procesos de toma de decisiones, alejan el debate político de la ciudadanía y lo traslada a escenarios fuera de su alcance y comprensión. Por tanto, el globalismo puede llegar a ser un impedimento serio para la asignación de responsabilidades políticas, en la medida que los gobernados dejan de tener acceso a los procesos de toma de decisiones y desconocen los razonamientos reales que las determinan. “Los poderes más fuertes circulan o fluyen, y las decisiones más decisivas se toman en un espacio muy distante del *ágora* o incluso del espacio público políticamente institucionalizado; para las instituciones políticas de turno, esas decisiones están fuera de su ámbito y fuera de su control” (Bauman, 2001, pág. 14).

En este contexto, establecer y garantizar herramientas de asignación de responsabilidades políticas representa una vía de acceso de los ciudadanos al escenario político, y les devuelve la posibilidad de legitimar el actuar de los gobernantes de conformidad con el

desempeño de sus funciones. Corresponde al Estado, por tanto, fortalecer las herramientas de resistencia constitucional como respuesta a los retos del mundo globalizado.

a. El constitucionalismo frente a los nuevos espacios de acción política

Como pudo apreciarse en líneas anteriores, el crecimiento del poder económico no solamente ha significado la relativización del espacio de acción política al interior de los estados, sino el nacimiento de nuevos espacios de acción política fuera del Estado nación, lo que ha desafiado la institucionalidad y ha favorecido el ejercicio de poderes que se escapan de los controles propios del sistema constitucional.

La falta de espacios claros de acción política debilita los cimientos de la democracia y dificulta las posibilidades de establecer puentes de comunicación claros entre gobernantes y gobernados, impidiendo que los primeros privilegien los intereses de los segundos en la toma de decisiones. Por esta razón “en los actuales sistemas democráticos se produce un brutal contraste entre el plano de la legitimidad y el de la efectividad. Resulta ciertamente difícil hablar de un sistema democrático allí donde una gran empresa multinacional es capaz de desafiar al Gobierno democráticamente elegido o allí donde una gran potencia puede permitirse el lujo de sustraerse a las deliberaciones de las Naciones Unidas o a una decisión del Tribunal de Justicia de La Haya” (Jáuregui, 2000, pág. 13 y 14).

Por tanto, el papel determinante del constitucionalismo democrático se centra en la actualidad, en el esfuerzo por retomar el espacio del poder político al interior de los estados y plantear alternativas que refuercen la intervención de los gobernantes en el control del poder. Esto permitirá encontrar una solución frente a los problemas de legitimidad de las decisiones que se toman en los espacios de acción invadidos por el poder económico, tanto al interior de los Estados, como en los nuevos espacios de ejercicio político propios de las organizaciones transnacionales e intergubernamentales.

Este planteamiento supone aceptar una noción garantista, en el sentido propio de los regímenes liberal-democráticos, de constitucionalismo, propia de la naturaleza esencialmente axiológica del concepto de constitución²⁸. “No es suficiente afirmar que el constitucionalismo se articula en torno a cinco pilares (la Constitución escrita, el poder

²⁸ Concepción defendida por doctrinantes como Manuel Aragón Reyes y Manuel García Pelayo.

constituyente, la declaración de derechos, la separación de poderes y el control jurisdiccional de constitucionalidad); es preciso añadir también que el constitucionalismo implica un planteamiento metodológico siempre dirigido a reforzar el límite del poder para evitar las arbitrariedades” (Pace, 2008, pág. 16).

Para cumplir con éste cometido, es preciso que el constitucionalismo reafirme su identidad a través de una clara delimitación de la esfera de acción política, que posibilite la aplicación de las instituciones de resistencia. Para ello se propone reforzar los mecanismos de exigencia de responsabilidades políticas, como se verá a continuación.

b. Recuperación de la esfera de acción política a través de la asignación de responsabilidades políticas

Los planteamientos antes realizados abocan “a una progresiva concentración del poder en manos de organizaciones cuya actividad resulta cada vez menos susceptible de control” (Jáuregui, 2000, pág. 14). Se desafía el concepto mismo de democracia, al considerarse cada vez más remota su materialización. Sus elementos constitutivos desaparecen lentamente en un nuevo contexto que privilegia el razonamiento económico y para el cual los costos de la democracia no son aceptables. Efectivamente “la desfronterización de la democracia dificulta los procesos de formación democrática de la voluntad política, al tiempo que facilita los de burocratización” (Reyes Mate, 2000, pág. 202). Por tanto, “si ya no cabe hablar de una *summa potestas* a la cual poder exigir responsabilidades, si no existe la posibilidad de que los ciudadanos puedan establecer un control sobre los poderes, ¿dónde queda la democracia?, ¿dónde la soberanía popular?” (Jáuregui, 2000, pág. 14), ¿existe la posibilidad de exigir responsabilidad política?

Frente a estos interrogantes resulta entonces necesario entender que “la tarea de la política ha de consistir en clarificar ante la opinión pública que la globalización no puede significar abandonarlo todo a las fuerzas del mercado” (Beck, 1998, pág. 182). Al contrario. Con la globalización aumenta la necesidad de regulaciones vinculantes, fuertes y claras que reivindicquen el papel del poder político y la intervención de la ciudadanía en su configuración. Además “resulta indispensable avanzar en la historia y configurar un nuevo concepto de democracia y un nuevo conjunto de instituciones capaces de establecer y salvaguardar la legalidad en el ámbito internacional” (Jáuregui, 2000, pág. 14), y que permitan establecer controles frente al ejercicio del poder frente aquellos que lo ejercen.

Las crisis de varias democracias constitucionales actuales reflejan la situación de grupos que experimentan serios problemas políticos, ya sea para transmitir sus demandas a sus representantes, ya sea para responsabilizarlos de sus faltas (Gargarella, 2007, pág. 19). Es

así como la salvaguardia efectiva de los valores y fines de la sociedad²⁹ sobre los que se cimienta el sistema constitucional, depende de la adecuación de los mecanismos del control de poder a nuevas realidades, “porque es precisamente la tutela de este conjunto de bienes y valores lo que determina el poder y atribuye *eo ipso* una responsabilidad al respecto al titular del mismo” (Peña, 1998, pág. 129).

Las instituciones que posibilitan la exigencia de responsabilidad política, como forma de resistencia constitucional, se identifican con los dos grandes propósitos del constitucionalismo: mantener el equilibrio de los poderes (a través del control mutuo de los órganos a modo de garantía *ex-ante*) y la intervención del poder soberano para garantizar los derechos subjetivos (veeduría por parte del electorado frente al ejercicio del poder a modo de control *ex-post*). Estos controles no solo permiten acercar al pueblo a los escenarios de toma de decisiones, sino que legitiman el ejercicio político, involucrando a los ciudadanos en la vida política. Ofrecen una importante respuesta a las crisis de gobernabilidad, dado que refuerzan la confianza en el sistema y la transparencia en la toma de decisiones.

Tal vez por esta razón se encuentra en textos constitucionales de finales del siglo XX una importante inclusión de herramientas de asignación de responsabilidades políticas como respuesta al crecimiento económico e industrial de la segunda posguerra, que significó el sacrificio de los intereses democráticos frente a la eficacia económica y desdibujó los límites entre el poder económico y el político. “Ello derivó en una crisis de representación y credibilidad que generó expresiones de protesta y de rebeldía contra el sistema político, muchas de las cuales fueron acalladas con la implantación de regímenes dictatoriales” (Velásquez C., 1998, pág. 258).

²⁹ La determinación de los valores superiores que constituyen el fin la acción política y que condicionan la toma de decisiones al interior del Estado, ha sufrido una importante evolución. Es de resaltar respecto a dicho proceso, la sustitución de la <<razón de Estado>> por el <<interés público>> en el Estado de Derecho, como objetivo último de la acción política. En palabras de Javier Peña, el interés general en un Estado Democrático de Derecho “no es sino el determinado por la participación de los sujetos políticos en el debate que lo configura, y por consiguiente cualquier definición de este interés ha de incluir inexcusablemente el respeto y la promoción de la condición de sujetos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad política, con las condiciones que la hacen real, incluida la participación libre e igualitaria en las decisiones colectivas” (Peña, 1998, pág. 137).

Como se verá en el siguiente capítulo, la Constitución Política de 1991 es un ejemplo de reacción frente a esta relativización del espacio de acción política que derivó en una crisis del constitucionalismo, al nacer en un contexto de tensión entre los ideales del liberalismo económico y la democratización. Constituye un proyecto que apuesta por la delimitación clara del espacio de acción política, reforzando la participación ciudadana y creando un esquema de distribución funciones que permiten el ejercicio del control del poder.

Se buscó con el nuevo modelo constitucional contrarrestar las debilidades del sistema político y de la democracia colombiana, propias de una fuerte crisis institucional, cuyas principales características eran el dominio absoluto de las elecciones por parte de los dos partidos tradicionales, la alta abstención en las votaciones, la falta de oposición política, el clientelismo y el desequilibrio de poderes. Si bien el modelo de responsabilidad política incluido en el texto constitucional de 1991 no representa una solución definitiva a estas fallas del sistema político, si constituye una importante respuesta a la crisis constitucional del país, tal y como se procederá a estudiar.

CAPÍTULO IV

MODELO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El proceso constitucional en Colombia ha sido complejo y conflictivo, y ha estado marcado por una búsqueda de continuidad política y estabilidad institucional (Valencia Villa, 1987, pág. 127), continuamente amenazadas por una constante inconformidad política, materializada en conflictos armados. Las circunstancias históricas que propiciaron el cambio constitucional en 1991 reflejaron la deficiencia en el diseño institucional establecido con la Constitución de 1886, que si bien instituyó el principio de división de poderes, no favoreció un sistema de pesos y contrapesos efectivo al establecer una marcada concentración del poder en cabeza del ejecutivo, además de una pobre intervención de la ciudadanía en la vida política del país.

Tal vez una de las características más destacadas de la Constitución de 1886 es el fuerte dominio de la figura presidencial. El Presidente podía ser revestido por el Congreso, *pro tempore*, de facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exigiese o las conveniencias públicas lo aconsejasen. En virtud de lo anterior, el Presidente gozó, durante los más de cien años de vigencia de la Constitución, de amplias facultades extraordinarias que en la práctica lo llevaron a dominar la función legislativa. Sumado a lo anterior, el Presidente ejercía control sobre la rama judicial, al tener competencia para nombrar a los siete magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los magistrados de los Tribunales Superiores, además de tener la competencia para activar el control constitucional. Ejercía control sobre otros sectores, como la Banca Central. Sin embargo, frente a estos fuertes poderes, la Constitución lo hacía irresponsable por sus actos (Artículo 122).

La Constitución de 1886 nació antes de las experiencias de las dos guerras mundiales, que marcaron el cambio de paradigma en la concepción de la supremacía constitucional, lo que

se refleja en la poca importancia que la Constitución de 1886 da a las herramientas de resistencia. La inexistencia de equilibrio entre los órganos que ejercían el poder del Estado propició una fuerte inconformidad por parte de la ciudadanía, que demandó mayor participación en el proceso político.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, manteniendo la forma de gobierno presidencial, realizó un intento consciente por establecer límites al ejercicio del poder, estableciendo un modelo de separación de poderes reforzado por un sistema de frenos y contrapesos, que se concentró en reforzar el poder legislativo como fuerza de balance frente al poder presidencial, históricamente preponderante, y fortalecer el poder judicial. Si bien la estabilidad del presidente y del Congreso no depende del control político mutuo, considerando que su elección y legitimación provienen del voto popular, la Constitución de 1991 incluyó elementos propios de la forma de gobierno parlamentaria con el fin de reforzar el control político sobre el ejecutivo.

Estas medidas fueron reforzadas con diferentes mecanismos de participación ciudadana que exceden el voto, y que buscan incrementar el control ciudadano al ejercicio del poder, buscando una “transición intra-régimen, de una democracia representativa, llena de limitaciones y restricciones, a una democracia plena y participativa” (Murillo, Estructuras institucionales y actores en la crisis política colombiana, 1997, pág. 133).

Sin embargo, como se procederá a analizar, a pesar de los esfuerzos realizados, el excesivo predominio histórico de la figura presidencial en la dinámica política del país, hace que si bien exista una separación orgánica y funcional entre los distintos órganos del Estado, no exista un adecuado equilibrio entre los poderes (Uprimny, Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la Misión Alesina, 2001, pág. 149). Existe todavía un importante camino por recorrer en orden a adecuar las herramientas de resistencia constitucional a los retos de las nuevas dinámicas del poder, que exigen un constante ejercicio de ajuste en beneficio de su control y límite.

1. Responsabilidad política institucional en la Constitución Política de 1991

Históricamente el sistema político colombiano, siguiendo el patrón de los regímenes presidenciales latinoamericanos, se fundó “originalmente en una versión del concepto de separación de poderes popularizada en el modelo de frenos y contrapesos de la Constitución de Estados Unidos” (Negretto, 2003, pág. 41). De igual forma, la estructura institucional diseñada por el Constituyente de 1991 conservó la separación de poderes como un elemento fundacional de la organización del poder, identificando las distintas funciones necesarias para la realización de los fines del Estado que, en el nivel supremo, fueron asignadas a órganos separados, autónomos e independientes.

Sin embargo, el Constituyente, consciente de las limitaciones que traería establecer un modelo rígido de separación de poderes, introdujo una serie de herramientas que permitiesen la colaboración armónica y el ejercicio de controles recíprocos entre los diferentes órganos del poder público, favoreciendo la complementariedad, concurrencia y cooperación en el ejercicio de sus funciones, además de su limitación. De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado como características del principio de separación de poderes definitorio de la Constitución Política de 1991:

“(i) la delimitación precisa, mediante reglas jurídicas, de las competencias de cada uno de los poderes, junto con la definición de su estructura institucional; (ii) la aplicación de dicho principio para el cumplimiento de la doble función de racionalización de la actividad del Estado y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la arbitrariedad propia de todo poder omnímodo; y (iii) la incorporación de mecanismos para el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, agrupados en los criterios de colaboración armónica y de controles recíprocos o interorgánicos” Sentencia C- 288 de 2012.

En este modelo los controles inter-orgánicos juegan un papel preponderante en la regulación del balance del poder, evitando su concentración en una sola instancia estatal. Es así como la Constitución Política de 1991 introdujo jurisdicciones independientes; la

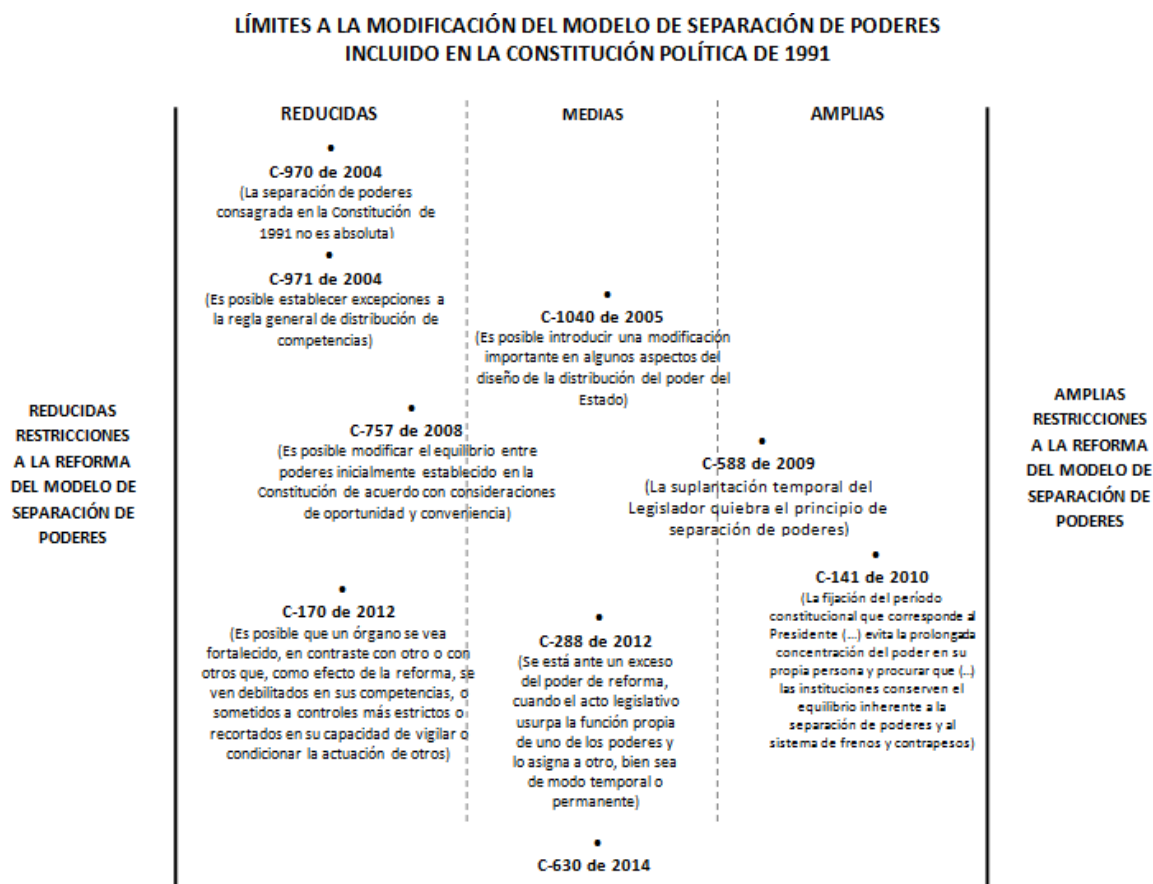
posibilidad de legislación delegada en el ejecutivo solo con carácter excepcional y claramente circunscrito; condiciones rigurosas de procedencia de los estados de excepción; poderes reducidos conferidos al Presidente durante tales estados; la regulación del poder electoral en cabeza de una organización de carácter autónomo e independiente; la existencia de un órgano constitucional autónomo e independiente en materia de banca central y la regla de que todos los actos del poder público están sometidos a control judicial, como elementos propios del sistema de frenos y contrapesos establecido. Además, realizó un esfuerzo encaminado a limitar los poderes del ejecutivo, reivindicar el poder legislativo y fortalecer el poder judicial.

El modelo de separación de poderes incluido en la Constitución Política de 1991 corresponde a uno flexible, con relaciones de colaboración entre los diferentes órganos que ejercen el poder, lo que atenúa en algunos casos el principio de separación en estricto sentido. Unos órganos participan en el ámbito competencial de otros, bien sea como un complemento (iniciativa gubernamental en materia legislativa) o como una excepción a la regla general de distribución funcional (el ejercicio de determinadas funciones judiciales por el Congreso o la atribución de funciones jurisdiccionales por medio de la ley en materias precisas a determinadas autoridades administrativas).

El alcance de la flexibilidad del modelo de separación de poderes revela una constante tensión entre la importancia de garantizar el adecuado ejercicio de cada función estatal y la colaboración armónica y el ejercicio de controles recíprocos, sin que éstas últimas deriven en la invasión, desplazamiento, subordinación o reducción del ámbito competencial confiado a cada órgano del poder del Estado. Determina, además, el nivel de incidencia de los controles políticos en la búsqueda de equilibrio y limitación al poder, condicionando las posibilidades de exigencia de responsabilidades políticas entre órganos.

En este sentido se ha suscitado un importante debate en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los límites de la alteración al modelo de separación de poderes establecido en la Constitución Política de 1991. Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, los matices de la doctrina constitucional en este sentido reflejan la complejidad que

representa proteger el modelo de separación de poderes frente a la dinámica del fenómeno político:



En la sentencia C-970 de 2004, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo N° 03 de 2002, encontró que la suspensión de la competencia privativa del Congreso en materia de leyes estatutarias no trasgrede el principio de separación de poderes, dado que en su criterio la separación de poderes consagrada en la Constitución de 1991 no es absoluta, al admitir la colaboración y los controles recíprocos entre los distintos órganos del Estado, contemplando la posibilidad de establecer excepciones a la regla general de distribución de competencias, en situaciones determinadas y bajo precisas condiciones. Afirma en este sentido:

“Sin embargo, como se ha puesto de presente, el principio garantista de la separación de poderes se ha venido reelaborando, y, de manera general, puede afirmarse que el mismo ya no puede remitirse a un esquema formalmente rígido de atribución de competencias a los distintos órganos del Estado, sino que debe mirarse en un contexto más flexible, que permite y reconoce las relaciones de colaboración entre los distintos órganos a los cuales tendencialmente corresponden ciertas competencias, sin perjuicio de que en determinadas hipótesis ciertos órganos puedan ejercer competencias que de ordinario corresponden a otros.

De ahí, que resulta armónico con el constitucionalismo democrático la institución de la delegación legislativa, que es una práctica democrática universalmente aceptada en el mundo contemporáneo. De este modo, en relación con la función legislativa, si bien la competencia general corresponde al órgano legislativo, las Constituciones, con diferentes sistemas de articulación, permiten la legislación delegada en el ejecutivo. En tales eventos, lo que resulta significativo desde de la perspectiva del principio de separación, no es tanto establecer a quien corresponde en un caso concreto el ejercicio de la función, como determinar las condiciones en las cuales la delegación legislativa resulta compatible con el principio de separación, condiciones que, en general, están referidas a aspectos tales como la precisa delimitación de la materia delegada, el carácter temporal de la delegación, la mutabilidad de la legislación delegada por el legislador ordinario, los controles de constitucionalidad o, eventualmente, la ratificación o la convalidación de la legislación delegada por el legislador ordinario”.

Esta postura es reiterada en la sentencia C-971 de 2004 al estudiar la constitucionalidad del párrafo transitorio del artículo 3° del Acto Legislativo N° 01 de 2003 que le otorgaba temporalmente facultad al Gobierno Nacional para dictar un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones para las elecciones municipales y departamentales siguientes en el caso en el que el Congreso no reglamentara la materia en un plazo de tres meses. En

este caso la Corte Constitucional tampoco consideró que la vulneración del principio de separación de poderes significara una amenaza para la integridad de la Constitución.

Sin embargo, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad impulsada en contra del Acto Legislativo N° 02 de 2004, la Corte Constitucional construyó su primera teoría de los límites a la alteración del modelo de separación de poderes. Por una parte en la sentencia C-1040 de 2005 afirmó que establecer la reelección presidencial por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial, no suponía introducir un elemento opuesto o integralmente diferente a la Constitución de 1991 que amenazara el modelo de separación de poderes establecido. Argumentó la Corte lo siguiente:

“Ciertamente, establecer la posibilidad de reelección presidencial inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado. No solamente se permite que la influencia del Presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, además se afectan ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial, como podría ser, por ejemplo, la participación del presidente en la integración de otros órganos del Estado, como la Junta Directiva del Banco de la República, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación o la propia Corte Constitucional. La reelección del Presidente proyectaría por un período más su influencia en la conformación de esos órganos. Sin embargo, esas modificaciones en la distribución del poder son eventuales y hacen parte de la ponderación que es necesario adelantar a la hora de hacer una reforma constitucional, ponderación que corresponde a quien fue investido por el constituyente del poder de reforma, sin que las consideraciones sobre su conveniencia y oportunidad trasciendan al debate

constitucional y sin que por virtud de ellas quepa afirmar que se ha producido una sustitución de constitución” (Resaltado fuera de texto).

No obstante lo anterior, al adelantar el análisis del inciso tercero del párrafo transitorio del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2004, conforme al cual se otorgaba competencia al Consejo de Estado para expedir normas estatutarias que desarrollasen la previsión sobre la reelección presidencial, en caso en que el Congreso no expidiese la ley en el término señalado, la Corte Constitucional encontró que establecer, así sea transitoriamente, un poder legislativo carente de controles efectivos que los sujeten a la Constitución, introducía un elemento integralmente diferente a los que definen la identidad de la Carta adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

“En estos términos, encuentra la Corte que resulta imposible incorporar en la Constitución de 1991, por ser integralmente diferente a los elementos definitorios de su identidad, una facultad legislativa, que, aunque de manera excepcional y transitoria, se atribuye a un órgano judicial y no está sujeta a controles políticos, ni es susceptible de un efectivo control judicial de constitucionalidad”.

Establece así, una postura intermedia, aceptando la posibilidad de introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del Estado, pero estableciendo algunos límites a esas modificaciones, que en ningún caso, pueden escapar a controles políticos y judiciales procedentes.

A pesar de lo anterior, al adelantar el estudio del Acto Legislativo 01 de 2007 que otorgó la facultad a una sola de las Cámaras Legislativas de proponer y aprobar la moción de censura con un quórum inferior al inicialmente establecido en la Constitución Política de 1991, la Corte reafirmó la diversidad de formulaciones que admite el principio de separación de poderes y que resultan compatibles con el postulado básico definitorio de la identidad de la Constitución en la sentencia C-757 de 2008, en los siguientes términos:

“Sobre el particular observa la Corte que cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros.

(...)

*Pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de la separación de los poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos. **Se trata de consideraciones de oportunidad y de conveniencia sobre el diseño institucional, que caben dentro del ámbito competencial del poder de reforma y que, por consiguiente no pueden considerarse como una sustitución de la Constitución**” (Resaltado fuera de texto).*

Acepta, de esta manera, que se pueda modificar el equilibrio entre poderes inicialmente establecido en la Constitución de acuerdo con consideraciones de oportunidad y conveniencia. Esta posición resulta contraria con la adoptada por la Corporación en sentencia C-588 de 2009, mediante la cual declara inexecutable la modificación propuesta mediante el Acto Legislativo N° 01 de 2008 por medio del cual se adicionaba el artículo 125 de la Constitución Política, al afirmar que la misma afectaba de forma determinante el principio de separación de poderes al confiarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil un poder legislativo temporal, carente de controles, con el fin de implementar la inscripción extraordinaria y sin necesidad de concurso público en la carrera administrativa, en los eventos señalados en el Acto Legislativo. Precisa en este sentido:

“Las facultades atribuidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil tienen el efecto de suplantar al legislador, en abierta oposición con el principio de separación de poderes y la suplantación se configura, no sólo porque el Congreso le haya atribuido a la Comisión materias reservadas a la ley, sino también porque del texto demandado se desprende que los mecanismos implementados por la Comisión son suficientes para hacer efectivo el pretendido derecho a la inscripción extraordinaria en carrera administrativa y que, con tal finalidad, no es necesaria la actuación del Congreso de la República.

En otros términos, los aludidos mecanismos desplazan la regulación que pudiera proveer el legislador y, por ello, el ingreso automático a carrera, propiciado por el artículo cuestionado, fuera de no requerir del legislador, impide que, durante el tiempo señalado para que rija la modificación introducida, el Congreso se ocupe de esos mecanismos o de los instrumentos de calificación dispuestos al efecto por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Se le sustrae así una parcela de regulación al legislador y, temporalmente, se le suplanta en lo que tiene que ver con esa materia, lo cual quiebra el principio de separación de poderes, desconoce el principio democrático e implica la modificación no expresa del artículo 150 de la Constitución que encarga al Congreso de hacer las leyes, así como del artículo 130 superior, pues, sin tocar su texto, se le añade a la Comisión Nacional del Servicio Civil una función diferente de las allí señaladas y tan contraria a la Carta, que, también por este aspecto, la sustituye parcial y transitoriamente. Desde luego, esa sustitución igualmente afecta el control de constitucionalidad, dado que, si falta la actuación del legislador, tampoco hay posibilidades de que la Corte llegue a ejercer el control que eventualmente pudiera corresponderle.

Son, pues, plenamente aplicables al asunto ahora examinado las consideraciones vertidas en la Sentencia C-1040 de 2005, ya que, prácticamente, se le otorga a la Comisión un poder legislativo temporal, “carente de controles que lo sujeten a la Constitución”, desprovisto de origen democrático, dotado de facultades para incidir sobre derechos fundamentales, sin pautas ciertas para el cumplimiento de las misiones que se le encomiendan, misiones que, incluso, podría desarrollar a su arbitrio; motivos todos de acuerdo con los cuales procede concluir que “resulta imposible incorporar en la Constitución de 1991, por ser integralmente diferente a los elementos definitorios de su identidad”, una facultad legislativa como la comentada, así sea de manera excepcional y temporal”.

En esta línea, una de las posiciones más protectoras que ha adoptado la Máxima Autoridad Constitucional, no solo frente al modelo de separación de poderes, sino sobre el sistema de frenos y contrapesos, fue establecida en la sentencia C-141 de 2010, por conducto de la cual la Corte declaró inexecutable la Ley 1354 de 2010 que convocaba a un referendo para permitir una segunda reelección del Presidente de la República. En esta ocasión la Corte consideró que la introducción de un periodo presidencial de doce años posibilitaría una “acumulación de importantes poderes nominadores, normativos, presupuestales y de otra índole en la figura del Presidente, los cuales resultarían reforzados, en detrimento de la independencia de las otras ramas del poder público”. Al exponer las consecuencias que para la ingeniería constitucional de la Constitución de 1991 tendría establecer la posibilidad de una segunda reelección, la Corte precisó el impacto que la introducción de la reelección tuvo en el modelo de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos:

“Nótese, entonces, como la primera reelección desencadena una serie de efectos en la composición del Legislativo, de los organismos de control y del poder judicial, los cuales se verían agravados con una segunda reelección que terminaría por reforzar las posibilidades del jefe de Estado de influir en la configuración de las restantes ramas del poder público y de los organismos autónomos e independientes. Este escenario se aparta por completo del sistema

de frenos y contrapesos y de controles interorgánicos ideados por el Constituyente de 1991 de manera tal que configura una sustitución a la Constitución.

De esta manera se concluye que la pérdida de autonomía e independencia de la rama judicial del poder público y de ciertos organismos autónomos e independientes resulta de la extensión del mandato presidencial en virtud de una segunda reelección inmediata que refuerza sus poderes nominadores. Por otra parte, la extensión del mandato presidencial también tiene efectos sobre la conformación del órgano legislativo, lo que, en definitiva, altera el equilibrio de poderes diseñado por la Constitución de 1991”.

Explica en los términos transcritos, el impacto que para el modelo de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos tuvo la introducción de la reelección, frente a la posición predominante y poco controlada de la que goza el Presidente de la República en el sistema político colombiano. Como afirma la Corporación, la introducción de una segunda reelección, incrementaría el desequilibrio de los poderes quebrantando la esencia de la Constitución:

“Repárese en que el desvanecimiento de los controles, la falta de equilibrio y la consecuente afectación del principio de separación de poderes, tienden a traducirse en actuaciones desligadas de evaluaciones externas y del juicio derivado de esas evaluaciones, así como en desequilibrio y concentración de poderes en el ejecutivo, que son elementos totalmente opuestos o contrarios a los originalmente plasmados en la Constitución con la finalidad de evitar el desbordamiento del poder ejecutivo y de imponerle la moderación que le impidiera invadir órbitas competenciales ajenas a sus funciones, ya de por sí numerosas e importantes”.

En la sentencia C-170 de 2012, sin embargo, la Corte retoma una posición menos restrictiva frente a la modificación de las competencias asignadas a los diferentes órganos del poder

público, al estudiar el Acto Legislativo 2 de 2011, que eliminó la naturaleza constitucional del organismo autónomo al que la Constitución de 1991 encargó de regular la televisión, y que en su lugar facultó al Congreso de la República para fijar la política en esa materia y distribuir las competencias entre las diferentes entidades del Estado. Observó la Corte en ese caso lo siguiente:

“(...) cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos” (Resaltado fuera de texto).

Frente a estas afirmaciones, que permiten el fortalecimiento de los poderes de un órgano en virtud de una modificación al modelo de separación de poderes, en sentencia C-288 de 2012 la Corte Constitucional realizó una síntesis de su teoría de los límites a la reforma del principio de separación de poderes en los siguientes términos:

“(...) la jurisprudencia constitucional ha considerado que se está ante un exceso del poder de reforma de la Carta de que es titular el Congreso, cuando el acto legislativo usurpa la función propia de uno de los poderes y lo asigna a otro, bien sea de modo temporal o permanente. Esto debido no solo a la transgresión del arreglo de competencias institucionales entre las ramas del poder público, sino también debido a la grave afectación de los instrumentos

de colaboración armónica y, en especial, de control recíproco, como sucede con el escrutinio democrático que adelanta el Congreso y el control judicial a cargo de los funcionarios judiciales, entre ellos el Tribunal Constitucional”.

Al estudiar los cargos indilgados en contra del Acto Legislativo 3 de 2011 por el cual se establece el incidente de sostenibilidad fiscal, precisa que la reforma no amenaza la integridad de la Constitución, por cuanto no sustituye el principio de separación de poderes y la independencia y autonomía judicial. Lo anterior considerando que:

“(…) ese procedimiento (i) es una instancia de interlocución entre los poderes públicos, que se explica en el principio de colaboración armónica; (ii) no usurpa la función judicial, pues se limita al debate en sede judicial de los efectos de las sentencias que profieren las altas cortes, y no de las decisiones que protegen derechos, las cuales están cobijadas por los efectos de la cosa juzgada y son, por ende, inmodificables; y (iii) implica que las altas cortes conservan la competencia para decidir, en condiciones de independencia y autonomía, si procede la modificación, modulación o diferimiento de tales efectos, o si estos deben mantenerse incólumes en su formulación original”.

Reitera una posición moderada frente a los límites de modificación del principio de separación de poderes, que es desarrollado en la sentencia C-630 de 2014 al estudiar la demanda de constitucionalidad instaurada en contra de la Ley 1642 de 2013, mediante la cual se revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. En este caso, la Corte Constitucional precisó la competencia del Congreso para crear mecanismos de control recíproco inter-orgánicos con el fin de fortalecer el sistema de pesos y contrapesos:

*“(…) principio de separación de poderes no es absoluto. Por el contrario, nuestro sistema constitucional establece directamente herramientas que permiten ejercer controles recíprocos y otras que permiten desarrollar una cooperación armónica, y así mismo **le permite al legislador crear mecanismos***

para el desarrollo de dichas herramientas. Sin embargo, al diseñar estas herramientas que permiten que los órganos del poder cooperen y se controlen mutuamente, el legislador no sólo debe respetar las esferas de competencias atribuidas por la Constitución a cada órgano del poder público, sino que debe además definir con precisión los respectivos ámbitos de competencias, y establecer las funciones correspondientes” (Resaltado fuera de texto).

Del repaso de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los límites competenciales del poder de reforma de la Carta frente al principio de separación de poderes, es claro que la Corte ha mantenido una postura intermedia, que si bien protege el modelo inicialmente establecido en la Constitución, otorga cierta libertad al constituyente derivado para reformarlo, favoreciendo en algunos casos el sistema de frenos y contrapesos, y otras ocasiones restringiéndolo. Esta tensión, aún vigente, entre la autonomía e independencia entre los diferentes órganos del poder público y la colaboración y control mutuo, determina la efectividad de las herramientas establecidas en la Carta con el fin de asignar responsabilidad política a los dos órganos de representación popular.

Efectivamente, la Constitución incluyó una serie de disposiciones que establecen controles recíprocos a través de la función de control político, cuyo éxito depende de la independencia de la que goce cada órgano, lo que explica la importancia de proteger el modelo de separación de poderes establecido en la Constitución. La dinámica política existente entre el ejecutivo y el legislativo³⁰, que gozan igualmente de legitimidad democrática, determina la importancia de establecer, más allá de los simples controles, herramientas que permitan establecer responsabilidad política cuando allá lugar.

³⁰ Se entiende que el control político inter-orgánico se limita a las ramas Legislativa y Ejecutiva, teniendo en cuenta que por su naturaleza, el poder judicial se circunscribe a ejercer control jurídico. Sin embargo, en la actualidad se cierne un importante debate frente a la intervención del poder judicial en el fenómeno político, y el eventual ejercicio de controles políticos. Como se verá más adelante, la judicialización de la política ha permitido que “ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos, y que se consideraban que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por los jueces, o al menos son fuertemente condicionados por decisiones judiciales” (Uprimny, La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos, 2008, pág. 81).

Como es bien sabido, la función originaria del poder legislativo, como cuerpo de representación popular, es ejercer control político sobre el ejecutivo. Por esta razón, una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991 al establecer el sistema de frenos y contrapesos, fue revestir al Congreso de competencias para ejercer control político sobre el ejecutivo, debido a los grandes poderes de los que sigue gozando el Presidente, quien es Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública. Precisa en este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-246 de 2004:

“Entre esos controles necesarios sobresale por su especificidad y por el carácter democrático y pluralista que lo inspira, el control ejercido sobre el Gobierno por parte del órgano de representación popular. En efecto, el control que ejerce el legislativo sobre el gobierno es el paradigma de los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial, no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado, haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales. De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del ejecutivo, (...)”.

Esta facultad en cabeza del órgano legislativo, fue asignada por los artículos 114, 135 numerales 3, 8 y 9, y 137 de la Constitución Nacional. Estas normas no contienen criterios objetivos para llevar a cabo el control político que ejerce el Congreso sobre el ejecutivo, por lo que es viable afirmar, como lo hace la Corte Constitucional en sentencia C-246 de 2004, que a diferencia del control judicial que implica el incumplimiento o violación de normas de derecho, el control de tipo político atiende a juicios de conveniencia e inconveniencia, necesidad de crítica y el seguimiento informativo, entre otros.

Por su parte, aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional no lo contempla como medio de control político, la Constitución otorga al Presidente de la República el poder de

objetar proyectos de ley aprobados por ambas cámaras por inconveniencia, tal y como lo establecen los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución.

Entre los mecanismos incluidos en la Constitución para realizar control político por parte del Congreso al Ejecutivo se encuentran la solicitud de informes³¹, las citaciones³² y el control sobre las facultades extraordinarias³³ y los estados de excepción³⁴. Además, la

³¹ Este medio de control político se encuentra contenido en el numeral 3 del artículo 135 de la Constitución, y permite al legislativo solicitar a funcionarios del Gobierno informes de su gestión, tanto por factores temporales, como por situaciones específicas que así lo ameriten. Además, el artículo 189 numeral 12 de la Constitución, consagra como obligación del Presidente presentar un informe al Congreso al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

³² Con la finalidad de conocer, evaluar o hacer seguimiento sobre aspectos específicos de la gestión desempeñada por los Ministros, los Superintendentes y los Directores de Departamento, la Constitución, en virtud del numeral 8 artículo 135 (modificado por el art. 1, Acto Legislativo 01 de 2007), confiere a las Cámaras la facultad de ejercer control político mediante la citación de dichos funcionarios para que durante el transcurso de una determinada sesión se pronuncien sobre los temas objeto de llamado, bien sea por la relevancia del debate o por la presentación de algún tipo de acusación. Adicionalmente, confiere a las comisiones permanentes la potestad de citar a cualquier persona natural o jurídica (artículo 137) incluyendo funcionarios de la rama ejecutiva distintos a los antes señalados, quienes están obligados a presentarse ante la correspondiente comisión (artículo 208).

³³ El artículo 150 de la Constitución Política en el numeral 10 faculta al Congreso para “*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*”. Sin embargo, el texto constitucional incluye ciertas limitantes para el otorgamiento de tales facultades: 1) deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; 2) el Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y 3) Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20, ni para decretar impuestos. Es de especial relevancia que sea el Congreso quien determine cuando la necesidad lo exige y la conveniencia lo aconseja, dado que, a través de dicho análisis, el legislativo realiza control sobre la decisión política.

³⁴ La Corte Constitucional ha manifestado que el control que el legislativo ejerce sobre las decisiones tomadas por el ejecutivo durante los estados de excepción, hace parte del control político. Resulta ser un control de especial importancia, considerando la historia constitucional colombiana que permitió al presidente gozar de importantes facultades en casos de conmoción interior o guerra exterior, en vigencia de la Constitución de 1886. En sentencia C-004 de 1992, la Corte precisó al respecto: “*El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes. (...) Los valores esenciales de la democracia y de la participación exigen que con ocasión de cada estado de excepción, particularmente los de conmoción interior y emergencia, el control político del congreso se ejerza con plenitud y de lugar al más amplio y profundo debate público en torno de los hechos que los suscitaron y de sus soluciones. Ningún sistema político puede persistir si la comunidad y las instituciones que la representan no tienen la posibilidad de recuperar su historia e introducir los cambios y transformaciones que las variadas circunstancias exijan, máxime si éstas han sobrevenido como hechos perturbadores de la normalidad*”.

Constitución le otorgó al Congreso dos facultades que, por su relevancia al posibilitar la asignación de responsabilidades políticas, serán analizadas en detalle en el siguiente aparte.

a. Moción de censura

Como fue estudiado en el capítulo II del presente trabajo, la moción de censura es una figura propia de la forma de gobierno parlamentaria, que como contrapartida a la moción de confianza, le permite al parlamento retirar la confianza dada al gobierno y nombrar uno nuevo. La incursión de esta figura en la Constitución Política de 1991 ha sido polémica, toda vez que se trata de la importación de una herramienta de exigencia de responsabilidad política que se fundamenta en la confianza que el parlamento le otorga al gobierno, y de la que éste último depende. Sin embargo, dado que en el régimen presidencial el gobierno no depende de la confianza del congreso, algunos han llegado a afirmar que “carece de sustento que el congreso pueda decidir retirar al gobierno una confianza en la que no está apoyado o sustentado” (Moreno Ortiz, 2008, pág. 75). Además, el Constituyente no incluyó la competencia del gobierno para disolver el congreso y convocar a elecciones como facultad coetánea.

Sin embargo, esta competencia por parte del congreso representa una de las más claras herramientas de exigencia de responsabilidad política establecidas en la Constitución Política de 1991. Fue establecida originalmente de forma exclusiva contra los Ministros del despacho, y posteriormente se amplió su alcance frente a los Superintendentes y los Directores de Departamentos Administrativos. Se trata de una herramienta para determinar responsabilidad individual de estos altos funcionarios, pero no del Presidente. Como lo precisa la Corte Constitucional en sentencia T-278 de 2010, *“en ese contexto, a diferencia del sistema parlamentario aquí no se afecta la independencia del presidente como jefe de estado y jefe de gobierno, a quien no es posible reprocharle políticamente las decisiones que toma en la gobernabilidad de la nación y tampoco él tiene la potestad de disolver el Congreso cuando sobreviene un bloqueo legislativo, como ocurre en un régimen parlamentario”*.

Es así como la moción de censura incorporada por la Asamblea Constituyente de 1991, con el fin de controlar los poderes del órgano ejecutivo mediante una “auditoría política” a los funcionarios sobre los cuales procede, puede conllevar al retiro del cargo. En este sentido, busca “crear un espacio de amplia discusión política entre el gobierno y el congreso sobre

aspectos de la vida institucional del Estado; y por lo mismo hace más consciente al Presidente como parte de un esquema de contrapesos y responsabilidades, ya que aún cuando el Presidente permanezca inmune en su cargo frente al hecho de haber procedido en su Gobierno una o varias mociones de censura, es un aspecto determinante que cuenta frente a la opinión pública y la colectividad” (Lozano Villegas, 2009, pág. 240).

La moción de censura se encuentra consignada en los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución, en los siguientes términos:

“ARTICULO 135. Son facultades de cada Cámara:

(...)

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. 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. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad

más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la moción de censura procede bajo dos supuestos:

- El primero cuando el Ministro, Superintendente o Director de Departamento que sea citado o requerido por el legislativo, injustificadamente no asista ante la Cámara respectiva (numeral 8).
- El segundo, por asuntos relacionados con las funciones propias de su cargo (numeral 9). Este último supuesto “es de carácter más político que disciplinario y apunta a controlar, en términos generales, la actividad del alto funcionario en el uso de su ejercicio” (Lozano Villegas, 2009, pág. 238).

El Acto Legislativo 01 de 2007 modificó la figura al determinar que ésta ya no requiere de la votación de la mayoría calificada del Congreso en pleno y ahora puede ser definida por la Cámara que la proponga y sólo requiere de la mitad más uno de los votos de los integrantes para que se haga efectiva, y no la mayoría absoluta de cada cámara. Sin embargo, a pesar de la incorporación de estas modificaciones, la aplicación de la moción de censura ha sido bastante limitada, “principalmente por la incapacidad del Congreso en constituirse en un verdadero órgano fiscalizador del Gobierno” (Lozano Villegas, 2009, pág. 240), y al poder de nombramiento y remoción del Presidente de la República, que le da la posibilidad de retirarlos del cargo antes de que proceda la moción.

Otra de las importantes modificaciones que realizó el Acto Legislativo 01 de 2007, consiste en cambiar la naturaleza de las asambleas departamentales y los concejos municipales de corporaciones administrativas a corporaciones político – administrativas, al investir las de

competencias para ejercer control político sobre la administración departamental y local a través de la moción de censura en contra de los secretarios de despacho, por desatención de citaciones o por asuntos relativos al ejercicio del cargo.

La posición de la Corte Constitucional frente a las competencias de las asambleas departamentales y los concejos municipales en el ejercicio de controles políticos ha sufrido importantes modificaciones. En un primer momento, la Corporación consideró que dicha función era privativa del Congreso de la República (sentencia T-405 de 1996). Paulatinamente la Corte aceptó que las funciones de control³⁵ en el ámbito local que ejercen estas corporaciones tienen “*un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político*” (sentencia C-405 de 1998).

Ahora bien, con la implementación de la moción de censura a nivel departamental y municipal, se reconoció la importancia de investir a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de competencias más allá del ejercicio de controles políticos, lo que refleja necesidad de incorporar herramientas que permitan exigir responsabilidades políticas que materialicen las consecuencias de dicho control. Las principales características de las reformas realizadas por conducto del Acto Legislativo 01 de 2007 sobre el particular se pueden sintetizar en los siguientes términos:

- Se aclaró la naturaleza político - administrativa de las asambleas departamentales y los concejos municipales, lo que representa el fundamento de las competencias de estas corporaciones para exigir responsabilidad política a los funcionarios de las administraciones locales.

³⁵ Una de las herramientas con las que contaban para ejercer dicho control antes de la incorporación de la moción de censura es la moción de observaciones, cuya principal diferencia con la primera es que ésta “*no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político*” (Corte Constitucional, sentencia C-518 de 2007). Por tanto, no había posibilidad de exigir responsabilidad política por las actuaciones que ejercieran los funcionarios de la administración departamental o municipal, pues la norma constitucional se limitaba a permitir a las asambleas y concejos solicitar información, sin poder reprocharle responsabilidad alguna a los funcionarios en caso de considerarse irregulares o inconclusas sus actuaciones.

- Siguiendo el esquema aplicado a los Ministros, también se establecen dos supuestos para la procedencia de la moción de censura:
 - La inasistencia injustificada a las citaciones.
 - Por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. En este caso se refuerza también el carácter político de la figura, dado que queda a criterio de los miembros de la corporación la iniciativa para proponer la moción de censura.
- La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura, no impide que la misma sea aprobada por la corporación, lo que evita que se comprometa la asignación de responsabilidades políticas.
- Resulta limitada en cuanto la norma establece que la moción de censura se ejerce solo respecto de los secretarios del despacho, mas no incluye los demás funcionarios que integran la administración departamental o municipal.
- También se estableció que la moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea departamental y por la mitad más uno de los miembros que componen o el concejo distrital o municipal.
- La aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

b. Juicio por indignidad por mala conducta

Resulta de especial relevancia analizar la competencia que la Constitución Política de 1991 le otorgó a la Cámara de Representantes para acusar ante el Senado al Presidente de la República o quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación por conductas que configuren delitos cometidos en ejercicio de funciones, delitos comunes o conductas que aunque no constituyan delito ni falta disciplinaria pueden constituir causal de indignidad por mala conducta. Los artículos 174 y 175 establecen la mencionada competencia en los siguientes términos:

“ARTICULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

ARTICULO 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

- 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.*
- 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en 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 los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.*
- 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.*

4. *El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes”.*

El proceso de juzgamiento antes señalado no corresponde en principio a un control propiamente de tipo político, lo que explica por qué “no se incluye dentro del catálogo de formas de control político o parlamentario, toda vez que refleja ingredientes de tipo jurídico y político, lo que hace que constituya una categoría especial” (Lozano Villegas, 2009, pág. 242). En efecto, la función judicial otorgada al Congreso de la República para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado esta revestida de especiales características que la sitúan en un estadio intermedio entre un control de tipo jurídico y político, pues involucra elementos jurídicos además de criterios de oportunidad y conveniencia política.

Se ha identificado este tipo de juzgamiento en cabeza del órgano de representación popular con la figura inglesa, ya en desuso³⁶, del *impeachment*, procedimiento mediante el cual se juzgaba ante el Parlamento a miembros de los Comunes y del Gobierno (nunca ante el monarca o rey) por conductas irregulares o ilícitas, por lo que no se establecían límites entre responsabilidad jurídica y política. La figura fue adoptada por los norteamericanos, extendiendo su alcance al juzgamiento del presidente, del vicepresidente y de todos los altos funcionarios del Estado, por delitos o faltas graves. En América Latina esta institución recibió el nombre de “juicio político”, como una traducción del término *impeachment*.

Debido a la marcada influencia del constitucionalismo norteamericano, en los textos constitucionales latinoamericanos fue tempranamente introducida la figura del “juicio político” frente a altos funcionarios -especialmente frente al presidente-, pero con

³⁶ A causa de la responsabilidad ministerial, el procedimiento del *impeachment* ha perdido significación (García Pelayo, 1950, pág. 220 y 221). Los casos extremos de conducta que llevarían a éste procedimiento, se manejan rápidamente con la censura, con la pérdida del voto de confianza o la estimación del *non grata* la persona del ministro en desgracia (Torres Zuleta, 2009, pág. 88).

variaciones propias de la herencia española. Así se introdujo, por ejemplo, en la Constitución de Cundinamarca de 1811, el juicio de residencia³⁷:

“Artículo 9. Habrá un Senado de censura y protección, compuesto de un Presidente, que lo será el Vicepresidente de la Representación Nacional, y cuatro miembros, para sostener esta Constitución y los derechos del pueblo, a fin de que de oficio o requerido por cualquier ciudadano, reclame cualquiera infracción o usurpación de todos o cada uno de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sea contra el tenor de la Constitución.

Artículo 10. A este mismo Tribunal corresponde el juicio de residencia a que quedarán sujetos todos los funcionarios de los tres Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al tiempo de salir de sus empleos, a excepción del Rey, cuya persona es inviolable y por lo mismo no sujeta a residencia ni responsabilidad, que en su lugar y caso sufrirán los ministros”.

El texto introducía además, el principio de responsabilidad del Presidente, y eventualmente de sus consejeros, en los siguientes términos:

“El presidente de la Representación Nacional será responsable a la nación de todas las providencias que dicte en el ejercicio del poder ejecutivo, y sus consejeros no tendrán responsabilidad alguna en las providencias que se dicten contra su dictamen; pero en aquellos que salgan conforme a su opinión responderán in solidum, con el presidente”.

Las Constituciones de Tunja 1811, del Estado de Antioquia de 1812, del Estado de Mariquita de 1815 y de Cúcuta de 1821, también le otorgaban competencias al poder

³⁷ El juicio de residencia era una “institución orientada a enmendar y limitar las arbitrariedades que los funcionarios públicos pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos. Los juicios de residencia se realizaban en todo el ámbito de la Corona española y a funcionarios de todas las jerarquías, una vez que habían finalizado sus respectivos mandatos. (...) Como ritual político recreaba un modelo ideal de la estructura política, contradicho en las prácticas cotidianas pero igualmente necesario para el mantenimiento del poder de la monarquía de Indias (Smietniansky, 2007, pág. 73 y 95).

legislativo para juzgar, a través de juicios de residencia, a los individuos de los tres poderes y eventualmente, separarlos del cargo. “Dentro de esta imitación, están no solamente las razones o motivos para exigir responsabilidad de los funcionarios, sino que se observa el traslado del régimen representativo y de la asignación para los legisladores de dos Cámaras para el desarrollo de sus funciones o tareas, y nada menos que las atribuciones indispensables para el desempeño en algunos casos de la función jurisdiccional” (Torres Zuleta, 2009, pág. 85).

Mucho se ha debatido sobre la naturaleza de esta competencia, de origen parlamentario, en cabeza del máximo órgano de representación popular para juzgar a altos mandatarios, y sobre la naturaleza de la responsabilidad que se deriva de dicho procedimiento. Algunos afirman que, en razón de los principios del régimen representativo – republicano, la persona que desempeña el poder ejecutivo debe responder ante el Congreso, que es el órgano directo y genuino de la soberanía nacional (González Calderón, 1975, págs. 504-506). Por tanto, justifican la existencia de esta competencia en cabeza del legislativo, por razones del interés público que envuelve el juicio, la investidura política de algunos funcionarios acusables y la independencia del juicio, entre otras.

Sin embargo, no son pacíficas las posiciones doctrinales que intentan establecer la naturaleza de esta función de juzgar a altos dignatarios del Estado en cabeza del máximo órgano de representación política. Por una parte, la doctrina norteamericana afirma que el proceso de juzgamiento es verdaderamente un “juicio político” en razón al sujeto que lo realiza. Sin embargo, al analizar esta figura desde el punto de vista del tipo responsabilidad que se deriva del mismo, se puede hacer una diferenciación objetiva para determinar si se trata de un juicio propiamente jurídico (que determina si existe violación a la norma) o si se trata de un juicio político (por la violación de la confianza y de la propia investidura). En este punto es preciso diferenciar los juicios jurídicos con consecuencias políticas, como en el caso norteamericano, de los juicios propiamente políticos.

Con ocasión de las investigaciones que se adelantaron sobre el Presidente Ernesto Samper Pizano, se avivó un importante debate sobre la naturaleza de los juicios procedentes sobre

altos dignatarios (excepto frente a los ministros sobre los que procede la moción de censura), cuya competencia fue otorgada por la Constitución Política de 1991 al Congreso. De los debates realizados se resalta la intervención del senador Parmenio Cuéllar Bastidas, en la que puntualizó las tres hipótesis por las cuales procede la acusación al presidente: “a) *acusación sólo por responsabilidad política; b) acusación en que el hecho tenga responsabilidad política y penal al mismo tiempo y c) acusación en la cual la responsabilidad sea solamente penal*” (Gaceta del Congreso N° 89, 1998, pág. 16 y 17).

La norma, al incluir tres supuestos diferentes, profundiza la dificultad para determinar la naturaleza del juicio, al establecer una diferenciación, no del todo clara, entre el análisis de responsabilidad que debe realizar el ente juzgador en tratándose de delitos comunes, delitos cometidos en el ejercicio del cargo o indignidad por mala conducta. Como lo puntualizó la representante Vivianne Morales Hoyos en aquella ocasión:

“El segundo argumento para demostrar que es un caso sui generis, que no es simplemente jurídico, es que señala que las causas de investigaciones son: delitos cometidos en el ejercicio del cargo o en el ejercicio de sus funciones, delitos comunes e indignidad por mala conducta (...) Los delitos: si se llegara a pensar que ha habido la posibilidad de la comisión de un delitos y las pruebas nos llevan para ello, el Senado no los juzga penalmente, los pasa a la Corte Suprema de Justicia. Pero hay un caso en el que el Senado sí es el que declara la pena y es en el caso de la indignidad por mala conducta, eso me hace ver que el juicio no es solamente jurídico, sino que tiene un elemento de responsabilidad política, porque la indignidad por mala conducta no está definida en los códigos penales, sino que pertenece a la evaluación política”.

En este sentido la Corte Constitucional ha diferenciado dos tipos de procesos a seguir por parte del Congreso al juzgar a altos funcionarios:

“La jurisprudencia de la Corte ha distinguido dos tipos de procesos, a partir de los preceptos de la Constitución que regulan en forma diferenciada los

casos de acusación por delitos comunes (art. 175 numeral 3), de los que aluden a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala conducta. Tratándose de los primeros la función del Senado se limita "a declarar si hay lugar o no a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema", con lo cual dicha actuación constituye una condición o requisito de procedibilidad del proceso penal que debe adelantarse ante ésta. Y cuando se dan los segundos, de un lado, se determina la responsabilidad política del imputado, en el sentido de que el Senado puede imponer, únicamente, si fuere el caso, mediante sentencia la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos, y de otro lado, al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena" (sentencia C-385 de 1996).

Se tiene entonces que, tratándose de delitos, el Senado debe determinar si existen pruebas que ameriten la investigación de la conducta y la determinación de su adecuación al tipo penal por parte de la rama judicial, quien tiene la competencia privativa de imponer la pena de ser procedente. Se establece responsabilidad penal (jurídica por violación del bien jurídico protegido), y adicionalmente, una consecuencia política cuando el delito es cometido en ejercicio de cargo. La situación es diferente tratándose de indignidad por mala conducta, caso en el cual el Senado puede imponer la sanción directamente, tras agotar el juzgamiento.

En este último supuesto el análisis no se torna más sencillo, dado que el juicio no recae sobre la violación de una norma específica, pues puede versar sobre conductas que pueden no ser delictuosas ni disciplinables, pero que si resultan atentatorias de la investidura del funcionario acusado. Así, este juicio en particular no exige la adecuación de la conducta investigada a un tipo penal o a una falta disciplinaria en concreto, por lo que no está sujeta a ningún estatuto legal de orden punitivo.

Es claro, por tanto, que única y exclusivamente se puede derivar responsabilidad política del comportamiento objeto de la acusación de indignidad, de acuerdo con las reglas de la moral y del decoro que se predicán del ejercicio de las funciones públicas. Por esta razón las conductas “indignas” no están determinadas taxativamente en ningún cuerpo normativo, quedando a consideración del Congreso la determinación del carácter reprochable de un comportamiento.

De acuerdo con estas especiales características del juicio por indignidad por mala conducta, la Corte Constitucional en sentencia C-386 de 1996 identificó a los juicios por indignidad simple como verdaderos juicios de responsabilidad política, *“pues constituyen, como lo dijo en su momento la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la guarda de la Constitución, el ejercicio del derecho de punición por indignidad política. (...) Esto significa que la indignidad es un concepto más amplio que el del delito cometido en ejercicio del cargo o el delito común, pues si no fuera así, no se entendería este último mandato constitucional, que muestra que la propia Carta admite que hay casos en donde ha habido una conducta indigna sin que haya habido delito, evento en el cual no habrá lugar a poner al reo a disposición de la Corte Suprema”*.

Las precisiones anteriores no obstan para que exista inconformidad frente a la falta de claridad en los límites competenciales del Congreso en materia jurídica, disciplinaria y política en el desarrollo de los juicios por indignidad por mala conducta, lo que dificulta su práctica contra altos dignatarios, especialmente el Presidente de la República³⁸. La misma Corte Constitucional aceptó en la sentencia C-369 de 1999 la existencia de una omisión

³⁸ Uno de los más importantes antecedentes históricos de las acusaciones de indignidad por mala conducta que se han impulsado en el país es el juicio al general Rojas Pinilla, y que se trató “sobre todo de un “efecto imprevisto” que no estaba en los cálculos de sus promotores, ya que lo que se buscaba fundamentalmente era anular simbólicamente la figura del General ante su regreso al país” (Valencia Gutiérrez, 2011, págs. 20, 21). Reveló las falencias de la figura: “la ausencia de una norma constitucional escrita y explícita que autorizara al Congreso para juzgar a un ex-Presidente, la imposibilidad de separar las acusaciones de los cargos contra otros funcionarios, la parcialidad de los jueces”, que sumado a la “fragilidad de los cargos presentados contra Rojas y las innumerables irregularidades procesales presentes durante todo el proceso”, hacen que para muchos haya representado un verdadero fracaso (Palacios, 2001, págs. 42-44). Sin embargo, “a pesar de su aparente fracaso, el juicio no solo constituye un espacio en el que se discute y se elabora colectivamente el sentido de una época de la vida colombiana, sino también uno de los pocos espacios públicos formales en el que se rompe el silencio sobre la Violencia de los años cincuenta, así la discusión haya estado sesgada por intereses partidistas o sus resultados hayan sido nulos desde el punto de vista de la asignación de responsabilidades o de la reparación a las víctimas” (Valencia Gutiérrez, 2011, pág. 26).

absoluta por parte del legislador frente a la regulación en su estatuto orgánico del juicio de indignidad por mala conducta.

Precisamente, la naturaleza contingente de la asignación de responsabilidades inter-orgánicas, hacen necesario que estos mecanismos sean complementados con herramientas de participación política, que permitan a los gobernados controlar a los gobernantes y legitimar la estructura institucional del Estado.

2. Responsabilidad política vertical en la Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 dio especial relevancia a la participación ciudadana, erigiéndola como principio fundamental y definitorio de la naturaleza del Estado colombiano³⁹, lo que determinó el cambio del modelo clásico liberal de democracia representativa hacia el modelo de democracia participativa. Este tránsito se cimentó en un cambio de concepción sobre el origen, la titularidad y el ejercicio del poder, lo que significó el paso de la teoría de la soberanía nacional a la teoría de la soberanía popular.

En vigencia de la Constitución de 1886, la soberanía estaba en cabeza de una abstracción llamada nación, que solo podía actuar a través de sus representantes, quienes únicamente debían atender criterios de justicia y bien común y no estaban obligados a tener en cuenta la voluntad del pueblo o unos intereses determinados. No debían, por tanto, responder por sus actos, dado que representaban a una entidad abstracta que carecía de poder de control. Al establecerse la soberanía en cabeza del pueblo se introdujo la posibilidad de exigir responsabilidad política a los gobernantes, al entenderse que el poder público emana directamente del pueblo, quien lo ejerce por medio de sus representantes sin transferirlo. Por esta razón conserva la facultad de fiscalizar el ejercicio de ese poder.

En este sentido, el Constituyente de 1991 introdujo una fórmula mixta de democracia al establecer en el artículo 3º de la Constitución que *“la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público”*; en consecuencia, *“el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes”*. Fue instaurada la democracia participativa, en palabras de la Corte Constitucional, como medio para *“transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa”*, ya que la complementariedad de los dos modelos - democracia representativa y directa- aprovecha *“las virtudes del sistema representativo”* e

³⁹ Los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de Colombia consagran la participación como característica esencial del Estado Social de Derecho y como fin esencial del Estado, lo que genera una obligación por parte de las autoridades públicas en orden a garantizarla y promover en todos los ámbitos de la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

incorpora “*las ventajas de la participación ciudadana*” (sentencia C-180 de 1994). Se trata de una fórmula que refleja la “tendencia de las sociedades contemporáneas, más acentuada después del fracaso del socialismo burocrático y el liberalismo clásico, que apunta hacia un modelo político según el cual la democracia consagratoria de derechos formales se torne más efectiva, que la democratización de las esferas jurídicas y políticas se extienda a los distintos espacios de la vida social, de tal manera que las instituciones de la representación política se articulen con los mecanismos de participación directa, allanando así las insuficiencias que la democracia representativa y directa presentan cada una por separado” (González Ramírez, 1997, pág. 16).

Con esta nueva fórmula se buscó favorecer el control político vertical, al otorgarle la posibilidad al pueblo de hacer parte de la vida política del Estado, con mecanismos que excedieran al voto y favorecieran la asignación de responsabilidades políticas. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia T-637 de 2001:

“En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados. Dentro de ese espíritu, el artículo 2° de la Carta Política enuncia como fin primordial del Estado el de “servir a la comunidad”.

En efecto, bajo el nuevo esquema constitucional los administrados cuentan con diversos mecanismos de participación política, que les permiten ejercer entre otros derechos, el de control político sobre sus gobernantes. El artículo 103 de la Carta consagra un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, a saber: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Los objetivos de la consagración de estos mecanismos de participación han sido precisados por la Corte Constitucional en sentencia C-180 de 1994:

- a) Realizar el ideal del estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas.
- b) Permitir el ejercicio de un control político, moral y jurídico de los electores por parte de los elegidos, sin intermediarios, con lo que se sanciona eficazmente la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular.
- c) Hacer posible la construcción de un sistema político abierto y libre, donde el ciudadano tenga canales efectivos de expresión, que no excedan los límites de lo razonable.
- d) Propender por la solución de conflictos entre los órganos del poder público, acudiendo a la instancia política del electorado.

Como se puede apreciar, los mecanismos de participación democrática incluidos en el artículo 103 de la Constitución de 1991, no se reducen a la elección de los gobernantes o al acompañamiento pasivo de las decisiones que competen a la comunidad, pues estos mecanismos confieren a los ciudadanos el derecho a ser parte de la dinámica política de forma directa y sin necesidad de representación alguna.

La implementación de algunos de estos mecanismos buscó favorecer no solo el ejercicio de control político vertical para frenar y contrarrestar las actuaciones del poder público, sino eventualmente, la asignación de responsabilidades políticas. Sin embargo, las virtudes del nuevo modelo de democracia se han visto mermadas por las debilidades de representación, nunca resueltas. Lo anterior, sumado a los importantes niveles de abstencionismo, hacen que “las instituciones participativas se encuentran en un estado de desafección y de indiferencia parte de la mayoría de los colombianos” (Murillo, Representación, ciudadanía y nueva Constitución en Colombia, 1999, pág. 55).

La Constitución de 1991 introdujo un tratamiento distinto y diferentes vías de control político por parte del pueblo frente a los gobernantes. En el caso de los cuerpos colegiados

de elección directa, la Constitución fue explícita al establecer el principio de responsabilidad política en el inciso segundo del artículo 133:

“ARTICULO 133: Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.

En virtud del principio de representación y de la teoría de la soberanía popular, la norma constitucional establece que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa deben responder políticamente no solo ante sus electores, sino ante la sociedad en su conjunto. No especifica los mecanismos a través de los cuales la sociedad puede exigir dicha responsabilidad. Sin embargo, un estudio de la normativa constitucional nos permite identificar algunos mecanismos a través de los cuales se puede ejercer esta potestad. Es preciso indicar que la Constitución no establece una norma similar que establezca la responsabilidad política del Presidente frente a la soberanía popular.

a. Responsabilidad política vertical electoral

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, las elecciones constituyen el principal mecanismo de exigencia de responsabilidad política en los sistemas políticos presidenciales. En el sistema político colombiano, tanto el presidente como los miembros del congreso son elegidos por voto popular. Una de las principales manifestaciones de aprobación sobre el ejercicio de la función pública por parte de un gobernante, es la concesión por segunda vez de la confianza por parte del electorado para representarlo.

La Constitución contempló este tipo de control político hacia los Congresistas, al permitir la reelección de los mismos. Sin embargo, frente al presidente, el texto original de la Constitución había prohibido la reelección. El Acto Legislativo N° 02 de 2004 incluyó la reelección presidencial inmediata por un único periodo adicional, dando la oportunidad a los ciudadanos de juzgar el mandato del presidente y exigir su responsabilidad de considerarlo procedente. En este sentido manifestó la Corte Constitucional en sentencia C-1040 de 2005 al estudiar la incorporación de la reelección en la Constitución Política de 1991:

“(...) la reelección presidencial incorpora un momento de decisión del electorado y que la proyección del Presidente hacia un segundo período depende de que su mandato le sea renovado en las urnas. En esa perspectiva el plus de influencia que el Presidente deriva de la posibilidad de reelección, no provendría del diseño institucional, sino que, por el contrario, sería la expresión de un nuevo espacio de participación democrática, aquel que permite, precisamente, que el electorado decida mantener la vigencia de un proyecto político que considera debe continuar.

(...)

En el contexto de una democracia pluralista, podría sostenerse que los reafirma, en la medida en que permite que el electorado se pronuncie de manera efectiva sobre

la gestión de sus gobernantes, posibilidad que estaba excluida en el diseño previo a la reforma”.

La incorporación de la reelección presidencial en el texto constitucional, supuso un importante ejercicio de evaluación frente a las consecuencias que traería frente al modelo de separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos. Al evaluar el impacto de esta reforma constitucional, la Corte Constitucional encontró que permitir la reelección presidencial por una sola vez no afectaba irremediablemente la separación de poderes (sentencia C-1040 de 2005). En contraste, se pronunció en contra de la incorporación de una segunda reelección presidencial, al encontrar que generaría una ruptura del sistema de frenos y contrapesos y de los controles inter-orgánicos, al perderse la independencia de la rama judicial, de ciertos órganos autónomos y del poder legislativo por los grandes poderes que adquiriría el presidente (sentencia C-141 de 2010).

En este orden de ideas se puede evidenciar que, si bien la reelección presidencial representa un importante mecanismo de exigencia de responsabilidad política vertical, puede tener efectos nocivos en el modelo de separación de poderes si no se tiene en cuenta el delicado equilibrio constitucional entre las ramas del poder público, y las medidas adicionales que se deben tomar para contrarrestar los marcados poderes del Presidente.

b. Acciones constitucionales que posibilitan la exigencia de responsabilidad política vertical

La Constitución Política de 1991 incluyó dos mecanismos de control de la actividad estatal, que representan importantes logros en el camino por consolidar herramientas efectivas de exigencia de responsabilidad política vertical.

- **Pérdida de investidura**

El fin de la Segunda Guerra Mundial determinó el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos de control del poder, propiciando la creación de instituciones jurídicas con fines de control político, desafiando la concepción tradicional de control político, que no corresponde naturalmente al poder judicial, quien tiene como función determinar la existencia de una violación de una norma y no analizar fenómenos como la pérdida de confianza del electorado en un gobernante. En este sentido afirma Ferrajoli que “no existirá jurisdicción cuando el control de legalidad no tenga por objeto la averiguación de un acto lícito o de un acto inválido y la aplicación de la ley a los hechos acreditados” (1997, pág. 7).

Bajo este contexto se introdujo la acción de pérdida de investidura en la Constitución Política de 1991, al concebirla como un mecanismo judicial de control y vigilancia del ciudadano frente al legislador, reforzando su cariz democrático. En virtud de esta acción, los congresistas pueden perder la investidura por violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al régimen de conflicto de intereses o por inasistencia. La pérdida de investidura es decretada por el Consejo de Estado a petición de cualquier ciudadano o de la mesa directiva del Senado o de la Cámara.

Sin embargo existe un debate acerca de la naturaleza de la acción, que tiene características de régimen disciplinario y político, ubicándola en un estado intermedio entre los controles políticos y jurídicos al ejercicio del poder. Estas características particulares la sitúan en un espacio especial dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Por un lado, la Corte

Constitucional ha reconocido su “carácter disciplinario de muy especiales características” (Sentencia C-247, 1995), y por el otro ha reconocido que “la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política” (Sentencia C-139, 1994).

Lo mismo ha ocurrido en la jurisprudencia del Consejo de Estado que, por una parte ha señalado que “la acción de pérdida de investidura es una acción de tipo punitivo, especial, de carácter disciplinario” (sentencia del 23 de marzo 2010 (2009-00198-00) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), y por otra, que “es una acción de estirpe constitucional, que tiene por finalidad, (...) deducir (...) responsabilidad de naturaleza ética y política” (sentencia del 01 de junio de 2010 (2009-00598-00) de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo).

Frente a las posturas indeterminadas de las dos Corporaciones, Fernando Brito Ruíz ha expuesto en su estudio sobre la acción de pérdida de investidura que, “revisados los elementos que integran la figura de la pérdida de investidura, se encuentra que estos no presentan prácticamente ninguna semejanza con los del sistema disciplinario”, teniendo en cuenta que no concurren las dos condiciones esenciales de este sistema: “las relaciones especiales de sujeción existentes entre el servidor y la entidad; y el carácter jerárquico que se le reconoce no sólo a la administración pública, sino a toda organización administrativa” (Brito Ruiz, 2004, págs. 100, 101).

Esta falta de claridad sobre la naturaleza de la acción, pone en riesgo su aplicación objetiva e igualitaria. Además, dificulta el estudio sobre su incidencia en el sistema de control de poder, al ponerla en una especie de limbo entre el control jurídico y político al ejercicio del mismo. A pesar de la falta de certeza jurisprudencial sobre la naturaleza de la acción de pérdida de investidura, se puede afirmar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han aceptado de manera reiterada, el importante ingrediente político de la acción de pérdida de investidura, que le da tan especiales características. Al introducir elementos propios de un proceso de asignación de responsabilidad política, como “el principio de la confianza y el principio de la dignidad” (Capella, 1996, pág. 88), se constituye en un verdadero instrumento de control político, que coadyuva a para preservar la transparencia

en el ejercicio poder y la dignidad de la función que ejerce el congresista (Pinillos Abozaglo, 2001, pág. 17).

Un acción como ésta, ciertamente, al ser “decretada por una autoridad judicial no tiene antecedentes en otros ordenamientos jurídicos” (Pinillos Abozaglo, 2001, pág. 17), teniendo en cuenta que los procesos de responsabilidad política por excelencia se desarrollan al margen del poder judicial y responden a criterios que no se agotan en el análisis normativo.

Resulta importante tener claro que el gran crecimiento de los poderes judiciales, puede poner en riesgo el balance del sistema de control del poder, si no se establecen límites también sobre el ejercicio del poder judicial. Efectivamente, “la judicialización, que supone necesariamente una cierta fragmentación del poder, puede llegar a paralizar los procesos de decisión, favoreciendo con frecuencia una menor transparencia y, sobre todo, erosionando radicalmente la responsabilidad política, es decir, el principio, fundamental para la democracia, de que siempre hay un responsable de las principales decisiones que afectan a la comunidad, alguien que se puede sustituir mediante la competición electoral. Judicializar la política significa en realidad dar cada vez más poder a quien no puede ser sustituido” (Guarnieri & Pederzoli, 1999, pág. 169). Y como lo afirma Pedro Agustín Díaz Arenas, “si de alguna forma la composición representativa o la función de hacer la ley están significativamente afectadas, el orden constitucional o el orden democrático son aparentes o simplemente no existen” (1993, pág. 351).

La necesidad de introducir en la Constitución de 1991 un mecanismo judicial de estas características, denota una crisis de los mecanismos propiamente políticos de control de poder. Tal y como lo señala Perfecto Andrés Ibáñez, “es la aludida profundísima crisis de la política, expresada sobre todo en el fuerte componente de criminalidad detectado en un importante segmento de ésta, que ha llevado al banquillo de los acusados a sus agentes, y al juez a ver fuertemente dimensionado su papel e intensamente reforzada la significación política del mismo” (2005, pág. 44).

- **Revocatoria del mandato**

La revocatoria del mandato es un mecanismo de participación ciudadana (artículo 103 de la Constitución Política de 1991) que procede contra alcaldes y gobernadores por la insatisfacción general de la ciudadanía frente a su mandato, o cuando se presenta incumplimiento del programa de gobierno propuesto. Es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé la Constitución, al materializar el ejercicio de la democracia participativa.

Consagrada en el artículo 40 de la Constitución Política de 1991, al establecer como un derecho de participación política “revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley”, esta íntimamente ligada al voto programático⁴⁰ contenido en el artículo 259, que establece que “quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato”. Representa una muestra clara del paso de la soberanía nacional a la soberanía popular, pues solo bajo el último supuesto es viable concebir que los gobernados tengan la potestad para revocar el poder a sus representantes, cuando éstos no atiendan a la confianza en ellos depositada. “Consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa y posibilitar con ello un control más efectivo del segundo por el primero, expresa de manera fehaciente que el poder político emana del pueblo, es decir, hace pasar de la virtualidad a la realidad el elemento conceptual básico de la soberanía popular” (González Ramírez, 1997, pág. 30).

⁴⁰ Al estar íntimamente ligada al voto programático, inicialmente se admitió únicamente como titulares de la revocatoria a quienes hubiesen participado en la elección del funcionario, quienes eran los únicos frente a los que se reconocía la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Esta posición fue corregida por la Corte Constitucional (al declarar inexecutable tal disposición del proyecto que se convirtió en la ley 741 de 2002), al encontrarla restrictiva y aislada del espíritu de la Carta, según la cual todos los ciudadanos, sin excepción o condición alguna, son titulares de la soberanía y tienen la potestad para ejercer los controles establecidos en ella. En este sentido afirmó en sentencia C-179 de 2002: “(...) *la nueva exégesis integral de los textos superiores que lleva a concluir que no sólo quienes eligieron al alcalde o al gobernador pueden participar en la revocatoria de su mandato, sino que todos los ciudadanos tienen el derecho de hacerlo, realiza de mejor forma la doctrina de la soberanía popular que adoptara la Constitución de 1991 como sustento de la forma de democracia participativa*”.

Es así como la revocatoria del mandato es una consecuencia clara del ejercicio del control político por parte de los ciudadanos sobre sus gobernantes y un verdadero mecanismo para exigir de responsabilidad política vertical. Representa un espacio de intervención del electorado como supervisor del ejercicio del poder público, bajo los parámetros previamente aprobados mediante el voto. Reivindica su papel soberano y su importancia para legitimar las decisiones de sus gobernantes en desarrollo del mandato conferido.

Sin embargo, la gran importancia de esta herramienta de resistencia constitucional ha contrastado con su poca eficacia. Debido al caudal de votos exigido⁴¹, las revocatorias instauradas desde su inclusión en el texto constitucional, no han prosperado. No obstante lo anterior, el gran número de revocatorias promovidas demuestra que, efectivamente, los ciudadanos han tomado conciencia de la importancia de ejercer control sobre sus representantes, manifestando su interés permanente en la gestión que adelanten sus elegidos.

Esta materialización del paso de la soberanía de la nación a la soberanía popular no ha permeado, sin embargo, todas las instituciones de representación popular. Por esta razón, la Constitución Política de 1991 prevé que los electores pueden revocar el mandato conferido a gobernadores y alcaldes, pero no el del presidente, los congresistas, los concejales o los diputados⁴². Frente a estos últimos no se encuentra tan clara la potestad del pueblo para controlar el ejercicio del poder por parte de aquel que le ha concedido dicho encargo.

⁴¹ La Corte Constitucional se pronunció sobre la razonabilidad del porcentaje de votos requerido por la Ley 134 de 1994 para solicitar la revocatoria del mandato en los siguientes términos: “*considera razonable la Corte que se exija un número no menor al 40% del total de votos emitidos para la elección del mandato seccional para que la solicitud de revocatoria conlleve la realización de la elección. La revocatoria es un procedimiento que puede afectar el desempeño de la administración pública y cuesta dinero al erario público. Es entonces razonable que el legislador exija que un número mínimo de ciudadanos suscriba el memorial a fin de garantizar la petición de revocatoria*” (sentencia C-011 de 1994). Con posterioridad, se realizó un esfuerzo para sustituir las exigencias más rigurosas de la ley, con el fin de favorecer la eficacia de la revocatoria del mandato, a pesar del cual, aún hoy no ha prosperado ninguna revocatoria del mandato.

⁴² “*Conviene advertir, sin embargo, que la propuesta inicial buscaba la incorporación de la revocatoria a un marco más amplio, en donde, de modo general, pudieran ser sujetos pasivos los jefes de las administraciones seccionales y locales y los miembros de las corporaciones de elección popular, o sea, a los congresistas, los diputados y los concejales. Comprendía la elección de funcionarios investidos por autoridad política, salvo el presidente de la república*”.

Se ha argumentado a este respecto que dichos mandatos, como los del presidente y los congresistas, no pueden concebirse como imperativos, dado que éstos representantes de la voluntad popular están sujetos en su actuar sólo a la justicia y al bien común. Se rompe así el sustrato de la soberanía popular, sobre el cual se cimienta la posibilidad de exigir responsabilidad política vertical por parte del pueblo a sus representantes, cuando éstos últimos no se encuentran sujetos a un mandato imperativo.

Esta aplicación restringida de la revocatoria del mandato fue defendida por el Gobierno en la presentación del proyecto de ley estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, de la siguiente manera:

“No todo servidor público puede ser sujeto de revocatoria del mandato. Dentro del espíritu constitucional sólo pueden serlo los gobernadores y alcaldes por ser elegidos por circunscripción uninominal y por ser mandatarios con una relación directa de cercanía con la comunidad” (Gaceta del Congreso N° 23, 1992, pág. 10).

En el caso de las Corporaciones de elección popular la Corte Constitucional ha afirmado que no es responsabilidad de los representantes de un partido concretar todo su programa, teniendo en cuenta que “la naturaleza de los órganos colegiados es la negociación, el consenso y la conclusión en la ley de las decisiones más próximas a un ideario” (sentencia C-342 de 2006).

Esta posición encuentra sustento en posturas como la de John Rawls, según la cual los representantes “no son meros agentes de sus electores, ya que tienen cierta discreción y se espera que ejerciten sus juicios al construir la legislación. En una sociedad bien ordenada deben, no obstante, representar a sus electores en el sentido sustantivo: intentando aprobar una legislación justa y eficaz, ya que este es el primer interés del ciudadano en el gobierno, y en segundo lugar deben fomentar en sus electores otros intereses, en cuanto sean consistentes con la justicia” (1979, pág. 262).

También se ha argumentado que la democracia colombiana, poco madura, no está preparada para establecer esta herramienta frente a los congresistas o frente al presidente de la república, teniendo en cuenta las graves consecuencias que traería para la estabilidad política del Estado.

A pesar de estos argumentos es claro que el discurso que sustenta el tránsito hacia la soberanía popular como una de las más importantes conquistas de la democracia, al reconocer a los gobernados como los verdaderos titulares del poder político, se ve quebrantada al no encontrarse coherencia en tratamiento dado por la Constitución Política de 1991 a los mandatos de los gobernadores y alcaldes, y el del presidente, los congresistas, los concejales o los diputados. No se debe descartar de plano la conveniencia de implementar la revocatoria del mandato frente a éstos últimos, considerando el avance que representaría en materia de control político, en un contexto tan complejo como el nuestro, que requiere la existencia de herramientas que estrechen la relación mandatario-elector, y que concientice a los gobernantes de que el poder que ejercen fue otorgado por aquellos que aún mantienen la potestad de controlarlo.

c. Responsabilidad política vertical *societal*

La Constitución Política de 1991 también contempla el ejercicio de control político a través de las veedurías ciudadanas dirigidas al control de la actividad de las distintas autoridades del Estado. Si bien no permiten la exigencia directa de responsabilidad política, favorecen la *accountability vertical societal*, al posibilitar la exposición de errores gubernamentales y activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*.

El Constituyente de 1991 dispuso esta forma de control político en los artículos 103, inciso segundo y 270, al consagrar las formas de participación ciudadana encargadas de vigilar la gestión pública:

“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

(...)

Artículo 270. La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

En desarrollo de estos preceptos superiores, la Ley 850 de 2003 contempló el desarrollo de actividades de vigilancia por parte de todos los ciudadanos a través de organizaciones civiles (como las organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro, entre otras), que podrán constituirse en veedurías ciudadanas. Estas normas han favorecido la creación de un número significativo de veedurías, que han cumplido un importante papel al movilizar la opinión ciudadana y han tenido efectos sobre la conducta de los servidores públicos y de los agentes ejecutores de proyectos de desarrollo local principalmente.

En esta forma de responsabilidad vertical también resulta de gran importancia la participación de los partidos políticos como fuerza de presión y control sobre la actuación de sus miembros. Los partidos políticos, como poderes sociales organizados en grupos que articulan la clase política de nuestros días y a los que se les ofrece un procedimiento para la participación en el poder, resultan ser poderosos canales de comunicación entre la estructura social y el poder político organizado, que simplifica y coordina los intereses y opiniones vigentes en una comunidad (Sánchez Agesta, 1979, págs. 252, 255).

Por esta razón encontramos como uno de los principales propósitos de la Constitución Política de 1991 el fortalecer la creación partidos políticos como medio para favorecer el ejercicio político organizado, instaurando una serie de disposiciones con el propósito de incrementar la participación ciudadana a través de los mismos. Tan importante es para la democracia la interacción entre ciudadano y partido, que una opinión independiente de estas organizaciones que la movilizan e integran, apenas conserva para algunos estudiosos una función políticamente relevante (Habermas, 1986, pág. 264). Es así, como los canales de comunicación entre partidos y ciudadanos son factores determinantes de un sistema democrático, especialmente porque fomentan el diálogo entre las elites políticas y la población (Gingras, 1998, pág. 33).

En este sentido dispuso el artículo 40 de la Constitución Política de 1991:

“ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

(...)”

El artículo 107, por su parte, establece la correspondiente obligación por parte del Estado de garantizar a todos los ciudadanos el derecho a *“fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”*. Esta misma norma introduce el deber de los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos de *“propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas”*.

La dinámica comunicativa de los partidos políticos debe extenderse más allá de la comunicación vertical (entre líderes y bases), que aunque es de gran importancia para asegurar la participación de todos sus miembros al interior del partido, no satisface todos los requisitos del ejercicio político. La comunicación horizontal (entre partidos) resulta esencial para la coordinación de los poderes sociales hacia la consecución de fines comunes a todo ciudadano. El trabajo conjunto entre los partidos posibilita la unificación de la agenda política en pro de la materialización de la democracia y abre los espacios de control político.

Es de resaltar en este sentido el estatuto de la oposición establecido en el artículo 112, que refuerza la función fiscalizadora y de control político de las minorías políticas, reconociéndoles una serie de derechos:

“ARTICULO 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente

la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia”.

Esta oposición favorece el control político siempre y cuando los partidos y movimientos políticos tengan unos idearios sólidos y una estructura fuerte que les permita realizar una oposición seria. De ahí la importancia de favorecer no solo la creación de nuevos partidos y movimientos políticos, sino la consolidación de partidos fuertes, serios, con ideales claros y con una organización interna democrática y estable, teniendo en cuenta que esta forma de organización política tiene como fin último reformar el orden establecido para articularlo con las convicciones comunes de sus miembros (Sánchez Agesta, 1979, pág. 255). Para estos propósitos los partidos políticos se valen, por ejemplo, de la propaganda para apoyar al gobierno y criticar a la oposición como parte de sus funciones dentro del sistema político.

La importancia de los partidos políticos como conductores opinión es vital para la asignación de responsabilidades políticas, al hacer seguimiento al tratamiento de las cuestiones a la agenda pública y activando el funcionamiento de institucionales encargadas de realizar control político horizontal. En este sentido, esta claro que en las democracias actuales la voluntad de los partidos políticos es entendida como la representación de la voluntad de la ciudadanía, de modo que el partido, en cada caso mayoritario, representa la opinión pública (Habermas, 1986, pág. 264).

Sin embargo, a pesar de los importantes avances que ha realizado la Constitución de 1991 para favorecer el control político por parte de la ciudadanía y facilitar la asignación de responsabilidad política vertical, aún resulta necesario trabajar sobre la incorporación de herramientas directas y efectivas que permitan el ejercicio de un control sobre los principales órganos del poder legitimados democráticamente (como el Congreso y el presidente).

La revisión de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política vertical de la Constitución Política de 1991, deja en evidencia un importante interés por favorecer la intervención de la ciudadanía en el control del ejercicio del poder, que aún presenta deficiencias en su implementación. No obstante, es de resaltar el cambio paulatino en la conciencia popular frente a la potestad que le pertenece para fiscalizar el ejercicio del poder público.

CONCLUSIONES

La responsabilidad política, como elemento determinante de la democracia, esta condicionada a la existencia de espacios públicos de discusión que posibiliten el acercamiento y el contacto entre los gobernados y los gobernantes. La gran importancia de la responsabilidad política esta dada en la íntima relación que guarda con la legitimidad del sistema político. Sin mecanismos políticos que la garanticen, los mecanismos jurídicos de control al poder carecerán de eficacia.

La consecución de los fines de un sistema político depende de la coordinación y complemento de los mecanismos jurídicos y políticos que se implementen con el fin de limitar el ejercicio del poder. Mientras que la responsabilidad jurídica se limita a reclamar responsabilidades por el quebrantamiento de la norma, la responsabilidad política surge del quebrantamiento de la confianza de los gobernados frente a los gobernantes. No obstante lo anterior, se ha constatado que en las democracias actuales, existe un importante estancamiento en el desarrollo de las instituciones y de los mecanismos políticos de limitación al poder, lo que corresponde al nuevo paradigma del constitucionalismo nacido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y a la política de mercado imperante en la actualidad. Si bien el importante desarrollo que las instituciones jurídicas de control al poder han sido determinantes para la salvaguardia de los derechos de los gobernados, ignorar la importancia de la dimensión política del constitucionalismo tiene graves consecuencias en el camino hacia la materialización de los ideales democráticos de las sociedades actuales.

Conviene, por tanto, replantear la importancia que en el contexto del constitucionalismo contemporáneo tiene el fenómeno político, y la necesidad de desarrollar instituciones que

posibiliten la asignación de responsabilidades políticas de los gobernantes, en orden a afianzar la legitimidad del sistema político y la confianza de los gobernados.

Aunque con muchas variantes, los Estados contemporáneos se cimientan aún hoy en las categorías funcionales de la teoría de la separación de poderes, resultando paradójico que, después de una larga evolución y transformación, no se haya logrado establecer un modelo que permita un eficiente límite al ejercicio del poder y que posibilite, a su vez, que los procesos políticos de toma de decisiones transcurran de forma pacífica y coherente. Si bien es claro que en los Estados contemporáneos no existe una división funcional absoluta, la verdadera utilidad de la separación de las funciones es el control entre órganos que ejercen el poder estatal. En palabras de Madison, una separación efectiva de funciones consiste en brindar a cada autoridad una jurisdicción parcial sobre las funciones de las otras.

En este contexto, la responsabilidad política ofrece una solución a la crisis de resistencia constitucional, al reforzar las instituciones constitucionales que permiten el desarrollo de la función estatal en equilibrio, y permite la legitimación de esta organización por parte del pueblo a través del control político. Para que exista verdadera responsabilidad política, es necesario que en el sistema constitucional se incorporen mecanismos que garanticen tanto la exigencia de responsabilidad política horizontal como vertical, pues de la interacción entre ellas depende su efectividad como herramienta de limitación al poder, encausando su ejercicio a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Por tanto, resulta necesario establecer una estructura estatal que no se limite a instituir relaciones formales entre los poderes, sino que responda a un modelo efectivo de control a través de la asignación de responsabilidades políticas, en el que además de las instituciones, intervenga el electorado, los partidos políticos y la sociedad civil en general.

La estructura funcional del Estado establecida en la Constitución Política de 1991 es un ejemplo de la incorporación de herramientas de exigencia de responsabilidad política como respuesta a las crisis de equilibrio de poderes, de gobernabilidad y confianza de los gobernados en el sistema político. A través de la introducción de mecanismos de control

político inter-orgánico, el Constituyente de 1991 buscó reforzar los poderes del legislativo frente a un poder ejecutivo dominante. Además, dio mayor importancia a los mecanismos de participación ciudadana favoreciendo la consagración de formas de control político vertical que han creado nuevos espacios de ejercicio de la democracia.

Sin embargo, se encuentra un fuerte contraste entre la intención del Constituyente y la efectiva aplicación de los mecanismos instaurados en el texto constitucional. Cuestiones procedimentales, de conveniencia política y un deficiente desarrollo legislativo han impedido la verdadera materialización de las herramientas de resistencia constitucional, lo que pone de presente la fuerza aún vigente de poderes paralelos al escenario político, que luchan por extraer del alcance del constitucionalismo el ejercicio del poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: CEC.
- Aragón Reyes, M. (1999). *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro*. Barcelona: Península.
- Bastida Freijedo, F. J. (1997). El control del Gobierno en el Derecho Constitucional comparado. En M. (. Ramírez, *El parlamento al debate* (págs. 93-107). Madrid: Trotta.
- Bauman, Z. (2001). *En busca de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Bedau, H. A. (1961). On civil disobedience. *Journal of philosophy* Vol. 58 , 653-665.
- Bellamy, R. (2010). *Constitucionalismo político*. Madrid: Marcial Pons.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- Bobbio, N. (1998). *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona: Ariel.
- Bobbio, N. (1993). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodenheimer, E. (1942). *Teoría del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer-Carias, A. (2008). *Reflexiones sobre la Revolución Norteamericana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Editorial Jurídica Venezolana.
- Brito Ruiz, F. (2004). *Pérdida de investidura de los Congresistas. Una sanción de naturaleza política*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Bronfman Vargas, A. (2005). El tipo de responsabilidad perseguida en el juicio político. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXV , 89 - 117.

- Buccisano, I. (1969). *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*. Milano: Giuffrè.
- Cairo Roldán, O. (2013). El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional N° 18* , 121-143.
- Calvino, J. (1967). *Institución de la Religión Cristiana IV, xx, 31*. Rijswijk: Fundación Editorial de Literatura Reformada.
- Capella, J. R. (1996). La responsabilidad política: cuatro apuntes. En J. R. Capella, *Grandes esperanzas: ensayos de análisis político* (págs. 87-95). Madrid: Trotta.
- Cassese, S. (2006). *La Globalización Jurídica*. Madrid: Marcial Pons.
- Constant, B. (1970). *Principios de política*. Madrid: Aguilar.
- De Tocqueville, A. (2007). *De la democracia en América*. Madrid: Akal S.A.
- de Vergottini, G. (2002). *Las Transiciones Constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Delpiazzo, C. E. (2010). ¿Hacia dónde va el derecho administrativo? En C. M. Molina B., & L. (. Rodríguez R., *El Derecho Público en Iberoamérica* (págs. 373-398). Bogotá: Temis.
- Díaz Arenas, P. A. (1993). *La Constitución Política de Colombia 1991 - Proceso, estructuras y contexto*. Bogotá: Temis.
- Díaz Martín, J. M. (2001). *La responsabilidad política en los sistemas democráticos*. Valencia: Temas de las Cortes Valencianas.
- Díez-Picazo, L. M. (1996). Responsabilidad política y responsabilidad penal. En L. M. Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica (Grijalbo Mondadori).
- Echeverry Uruburu, Á. (2002). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá D.C.: Ediciones Librería del Profesional.
- Fernández Alarcón, P. M. (2003). *De "lo político" a la política. Liberalismo, el otro límite de la legitimidad*. Madrid: Tesis de Doctorado - Universidad Complutense de Madrid.
- Fernández Psychaux, D. A. (2012). La disolución de la personal majesty: el derecho de resistencia comunitario lockeano. *Thémata. Revista de Filosofía. Número 45* , 119-139.
- Ferrajoli, L. (1997). Jurisdicción y democracia. *Jueces para la democracia. Información y debate 29.* , 3-9.
- Friedrich, C. J. (1975). *Gobierno constitucional y democracia: teoría y práctica en Europa y América Latina, Tomo II*. Madrid: Instituto de Estudios Constitucionales.

García Belaunde, D. (2004). *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?* Lima: Editorial Normas Legales.

García Pelayo, M. (1950). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Revista de Occidente.

Gargarella, R. (2007). El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía* Núm. 4. , 1-29.

Gingras, A.-M. (1998). El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas. En G. Gauthier, A. Gosselin, & J. Mouchon, *Comunicación y política* (págs. 31-43). Barcelona: Gedisa.

González Calderón, J. A. (1975). *Curso de derecho constitucional (6a edición revisada y actualizada por Ernesto J. Miqueo Ferrero)*. Buenos Aires: Depalma.

González Ramírez, G. (1997). *El voto programático y la revocatoria del mandato. Poder político de la comunidad*. Bogotá: Ministerio del Interior.

Guarnieri, C., & Pederzoli, P. (1999). *Los jueces y la política*. Madrid: Taurus.

Habermas, J. (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Ediciones Gustavo Gili S.A.

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1994). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hart, H. (1988). *Punishment and Responsibility*. Oxford: Clarendon Press.

Hauriou, M. (1927). *Principios de Derecho Público y Constitucional* . Madrid: Editorial Reus .

Hein, W. (1994). El fin del Estado-Nación y el nuevo orden mundial. Las instituciones políticas en perspectiva. *Nueva Sociedad* N° 132 , 82-99.

Heller, H. (1942). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Henao Hidrón, J. (2003). *Derecho procesal constitucional*. Bogotá: Temis.

Holmes, S. (1988). El precompromiso y la paradoja de la democracia. En J. Elster, & R. Slagstad, *Constitucionalismo y Democracia* (págs. 217-262). México: Fondo de Cultura Económica.

Ibáñez, P. A. (2005). Legalidad, jurisdicción y democracia, hoy. En G. Burgos, & (. otros), *Poder judicial y democracia : jueces demócratas o democracia de los jueces* (págs. 13-53). Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura FICA.

- Jászi, O., & Lewis, J. D. (1957). *Against the Tyrant; the Tradition and Theory of Tyrannicide*. Glencoe, Illinois: Falson's Wing Press the Free Press.
- Jáuregui, G. (2000). Globalización y democracia. *Claves de razón práctica* N° 99 , 12-19.
- Jellinek, G. (1943). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Jonas, H. (1995). *El principio de la responsabilidad*. Barcelona: Herder.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la Teoría del Estado: fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Kuhn, T. S. (2001). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kutner, L. (1972). Due process of rebellion. *Valparaiso University Law Review*, Vol. 7, No. 1 , 1-86.
- Lasalle, F. (2010). *¿Qué es una constitución?* Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Linz, J. J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica? En J. J. Linz, & A. (. Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas* (págs. 25-43). Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J. J. (1993). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* Vol. 7 , 11-31.
- Locke, J. (2003). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa.
- Loewenstein, K. (1964). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel S.A.
- Lozano Villegas, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado* N° 22 , 231-244.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1993). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* Vol. 7 , 33-60.
- Martin, H.-P., & Schumann, H. (2000). *La trampa de la globalización*. Madrid: Taurus.
- Martínez Martínez, F. J. (2007). *Autoconstitución y libertad. Ontología y política en Espinosa*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Matteucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Editorial Trotta.

McIlwain, C. H. (1958). *Constitucionalismo antiguo y moderno*. Buenos Aires: Editorial Nova.

Mejía Quintana, O. (2009). *Cultura política, sociedad global y alienación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Merchán Álvarez, R. (2009). *¿Presidencialismo o parlamentarismo? Una mirada al estado actual del debate*. Bogotá: Corporación Pensamiento Siglo XXI y Fundación Konrad Adenauer.

Mora Cortés, A. F. (2009). *Globalización y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Moreno Ortiz, L. J. (2008). La moción de censura en Colombia: historia de una heterodoxia. *Boletín N° 12 del Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Sergio Arboleda*, 7-77.

Murillo, G. (1997). Estructuras institucionales y actores en la crisis política colombiana. En M. Mora y Araujo, *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina* (págs. 125-150). Buenos Aires: Ciedla.

Murillo, G. (1999). Representación, ciudadanía y nueva Constitución en Colombia. En P. Hengstenberg, K. Kohut, & G. (Maihhold, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad* (págs. 47-55). Caracas: Adlaf / FES / Nueva Sociedad.

Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, número 1, enero - marzo, 41-76.

Nino, C. S. (1994). *Derecho, moral y política - Una revisión a la teoría general del derecho*. Barcelona: Editorial Ariel.

O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, 7-23.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre*, 143-167.

O'Donnell, G. (1999). Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A partial conclusion. En J. E. Mendez, G. O'Donnell, P. S. Pinheiro, & eds., *The (Un)Rule of Law And the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: IN: University of Notre Dame Press.

Pace, A. (2008). Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI. *IUS. Revista del Instituto del Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. N° 21*, 5-22.

Palacios, M. (2001). *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*. Bogotá: Planeta.

Pendás, B. (2008). Estudio Preliminar ¿Cuándo es lícito matar al tirano? Poder y resistencia en la teoría política de los monarcómacos. En S. J. Brutus, *Vindiciae contra Tyrannos* (págs. XI-LXXXVIII). Madrid: Tecnos.

Peña, J. (1998). Sobre la responsabilidad política. *Revista internacional de filosofía política*, 127-148.

Pinillos Abozaglo, C. I. (2001). *La Constitución Política y la Pérdida de la Investidura de Congresista*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Powell, G. B. (1989). Constitutional Design and Citizen Electoral Control. *Journal of Theoretical Politics*, vol . 1 , 107-130.

Ramírez Poveda, S. J. (2004). *La acción de pérdida de investidura de los congresistas* . Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: FCE.

Rescigno, G. (1967). *La responsabilidad política*. Milán : Giuffrè.

Reyes Mate, M. (2000). Globalización y Política. *Isegoría/22* , 197-206.

Rivera García, A. (1999). La censura política concentrada: del eforato calvinista al tribunal constitucional. *Res publica*, 3 , 127-141.

Rousseau, J.-J. (2004). *El Contrato Social*. Bogotá: Panamericana Editorial Ltda.

Sabine, G. H. (1987). *Historia de la teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Safar Díaz, M. S. (2009). Análisis económico del derecho constitucional: aplicación de la teoría económica bajo la escuela de la elección pública. *Derecho del Estado Nueva Serie N° 23* , 175-190.

Sánchez Agesta, L. (1979). *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional.

Sánchez González, S. (1993). La Representación Política. En S. Sánchez González, & P. Medallo Prado, *Fundamentos de Derecho Político* (págs. 317-335). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Schmitt, C. (1998). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial S.A. .
- Sieyès, E. (2003). *¿Qué es el tercer Estado?* Barcelona: Fontana.
- Smietniansky, S. (2007). El juicio de residencia como ritual político en la colonia (Gobernación de Tucumán, siglo XVIII): A political ritual Tucumán 18th Century. *Memoria americana* N° 15 , 71-101.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, 14 , 147-158.
- Solozabal Echavarria, J. J. (1981). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 24, Noviembre - Diciembre* , 215-234.
- Stuart Mill, J. (1966). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Herrero Hermanos Sucesores S.A.
- Taylor, E. (1963). *The House of Commons at Work*. Baltimore: Penguin Books.
- Torres Zuleta, G. (2009). *Juzgamiento del Presidente de la República por responsabilidad punitiva y política*. Bogotá: Temis.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (1999). El derecho de resistencia y su <<constitucionalización>>. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 103 Enero-Marzo* , 213-245.
- Ullmann, W. (1985). *Principios de gobierno y política en la edad media* . Madrid: Alianza.
- Uprimny, R. (2008). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. En J. Ferejohn, K. Ansolabehere, A. Dallas, & R. Uprimny, *Los jueces: entre el derecho y la política* (págs. 81-99). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- Uprimny, R. (2001). Separación de poderes y forma de gobierno en Colombia: comentarios al documento de la Misión Alesina. *Revista de Economía Institucional* N° 5, *Segundo Semestre* , 146-167.
- Valencia Gutiérrez, A. (2011). El juicio a Rojas Pinilla y la construcción de la memoria colectiva de los años cincuenta en Colombia. *Universitas Humanística* N° 72 (julio - diciembre) , 15-36.
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de Batalla*. Bogotá: Panamericana Editorial .
- Velásquez C., F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En N. Cunillgran Grau, & L. C. Bresser

Pereira, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 257-290). Buenos Aires: CLAD/Paidós.

Verdú, P. L. (1972). *Curso de Derecho Político*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Vila Casado, I. (2007). *Fundamentos de Derecho Constitucional Contemporáneo*. Bogotá: Legis.

Vile, M. J. (2007). *Constitucionalismo y separación de poderes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales .

Vitale, E. (2012). *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.

Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: FCE.

Watner, C. (2005). Quod Omnes Tangit: Consent theory in the radical libertarian tradition in the middle ages. *Journal of Libertarian Studies Volume 19, No. 2* , 67–85.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.