

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por: Hernán Alejandro Olano García

1. CLASIFICACIÓN NECESARIA

Se designa con el vocablo Parlamento la institución formada por una o varias Cámaras, compuesta cada una de ellas por un número elevado de miembros y con poderes máximos de decisión legislativa.

Mirados por diferentes aspectos, no todos los parlamentos son iguales. Es útil, por lo tanto, procurar una clasificación de los mismos, atendiendo a los criterios siguientes:

a. En cuanto al número de sus integrantes

Las Cámaras son grandes o pequeñas según la población del respectivo país.

b. Según el modo de designación de sus miembros

El Parlamento puede ser *efectivo* mediante el sufragio universal, libre y secreto de los ciudadanos: *hereditario*, cuyo origen se remonta a la época feudal y que aun en la era moderna desempeñó importante papel tanto en Inglaterra (Cámara de los Lores) como en Francia (Cámara de los Pares); *institucional* cuando responde al sistema de delegación, lo cual implica elección de segundo grado como ocurrió en Colombia en las primeras décadas del siglo veinte para elegir senadores, quienes eran investidos de su alta dignidad por votación de las asambleas departamentales; por *nombramiento directo* de otro órgano constitucional, como ocurre actualmente con los miembros de la Cámara de los Lores en Gran Bretaña, quienes en su mayoría son designados mediante decreto del soberano y previa la obtención de un título nobiliario. No pocos, también, adquieren y mantienen la investidura de Lores hereditariamente.

c. En cuanto al número de corporaciones

El Parlamento puede estar compuesto por una sola Cámara (*sistema unicameral*); por dos Cámaras (*sistema bicameral*), o por más de dos Cámaras (*sistema multicameral*). Por revestir importancia indiscutible, en forma sucinta trataremos ese aspecto del órgano legislativo del poder.

1) *Sistema bicameral*

El bicameralismo trata de encontrar su razón de ser en una diferente composición de las dos Cámaras o en los intereses relativamente distintos que puedan representar cada una de ellas.

En el afán de concebir diferencias sustanciales entre las dos Cámaras, juristas y legisladores han ensayado los siguientes tipos de Cámaras altas:

I. *De tipo aristocrático*. Fue en Inglaterra donde se estructuró por primera vez el bicameralismo con el fin de que la aristocracia tuviera su propio cuerpo legislativo, llamado Cámara alta o de los Lores, que pudiera contrarrestar el influjo de la Cámara baja o de los Comunes. En el siglo XIX el sistema se extendió a varios países como Francia, Japón, Hungría y otros Estados más, correspondiendo a una fase transitoria entre los regímenes aristocráticos antiguos y los gobiernos de tendencia democrática.

La evolución contemporánea hacia formas más auténticas de democracia gobernante, ha fortalecido la tesis que se inclina por la supresión de la Cámara alta o bien por fórmulas encaminadas a hacerle perder la mayor parte de sus poderes y prerrogativas.

II. *De tipo federal.* Estas Cámaras son la consecuencia normal de la estructura política y jurídica de un Estado federal. De un lado –como lo anotaba el profesor Duverger¹– el Estado federal se presenta como un bloque unido, como una sola nación; de otro, aparece formado por Estados miembros que conservan una inveterada autonomía. Precisamente las instituciones federales reflejan este doble carácter, y por tal razón el Parlamento federal se halla dividido en dos Cámaras: la una (Cámara baja), es la imagen de la unidad del Estado federal que representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación, siendo elegidos sus miembros proporcionalmente a la población de cada uno de los Estados de la Unión. La otra (Cámara alta) es la representación de cada uno de los Estados en particular, vale decir, considerados en su individualidad, y, por esto, es igual el número de parlamentarios que envía cada Estado, cualesquiera que sea el volumen de su población.

Como ejemplo característico de bicameralismo de tipo federal podemos mencionar a los Estados Unidos de Norteamérica y a la Unión Soviética.

III. *De tipo democrático.* Comúnmente estas se designan con el nombre de Senado y en la mayoría de los países su elección corre a cargo del cuerpo electoral.

Se esgrime otro argumento de naturaleza técnica antes que política a favor de la Cámara alta, cual es el de que el Senado es “Cámara de reflexión” destinada principalmente a contrapesar las decisiones de la primera (por lo general apresuradas, presionadas por razones venidas de lo alto, transidas de motivaciones políticas de grupo). Como advierte el citado profesor Duverger², este argumento ignora o parece ignorar los hechos concretos y reales, porque en todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación lo que constituye el defecto esencial. Agregar un freno complementario agrava el mal que se pretende corregir. Una buena reglamentación del trabajo interno de una sola asamblea –concluye el eminente catedrático de la Universidad de París– aseguraría toda la “reflexión” deseada y conveniente.

Numerosos argumentos a favor de la segunda Cámara (Cámara alta) han sido expuestos desde los tiempos de Montesquieu, aun en los Estados republicanos no federales, pero basta mencionar los dos siguientes: la existencia de las dos Cámaras permite estudiar mejor el texto de los proyectos de ley, lo cual garantiza que estos alcancen el más alto grado de pulimento y conveniencia, tanto por el fondo como por la forma.

Se dice también que el sistema bicameral permite una mayor integración democrática, sobre todo cuando se propone combinar el principio inorgánico o numérico propio de la Cámara baja con otros criterios relativos a la representación de gremios o grupos estamentales que deben primar en la integración de la Cámara alta, como es la tendencia actual de los defensores del bicameralismo.

IV. *Las Cámaras altas de carácter económico.* A partir de la Primera Guerra Mundial apareció la tesis (que se abrió amplio campo en los principales países de Europa) de que por lo menos una de las dos Cámaras debía ser de tipo económico, para que frente a una Cámara elegida por circunscripciones electorales, ya fuera conforme al sistema mayoritario o al proporcional, según el volumen de la población, estructurara una Asamblea elegida por sufragio corporativo o gremial (los electores serían agrupados por profesionales o por categorías gremiales).

Fueron principalmente los regímenes fascistas los que intentaron organizar las Cámaras corporativas, pero no las pudieron llevar a feliz término porque se advirtió desde un principio que en las corporaciones de tipo económico los intereses de las grandes empresas dominaban a los de las pequeñas, no sólo en el campo de la producción sino en el del mercado tanto nacional como internacional, y esa circunstancia se reflejaba en la Cámara corporativa.

¹ Duverger, Maurice. *Institution politiques et droit constitutionnel*, vol. 1, página 146.

² Duverger, Maurice. *Op. Cit.*, página 148.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, en que la economía comenzó a ser planificada rigurosamente en varios Estados socialistas de Europa, los expertos de numerosos países llegaron a la conclusión de que había necesidad de insistir en que una de las Cámaras representara con mayor amplitud los sectores económico-sociales de la nación, pues una Cámara así estructurada podía coexistir con la de carácter eminentemente político.

En las democracias clásicas occidentales aún no existe una verdadera Asamblea de representación económica. Hay solamente Consejo de carácter consultivo como el creado en Francia con el nombre de Gran Consejo Económico y Social, o el organizado en Italia con la denominación de Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo.

Entre los países que han adoptado el sistema parlamentario bicameral se pueden indicar, entre muchos otros, a Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España, Alemania, Bélgica, Suiza, Italia, Inglaterra, India, Canadá, Colombia, Perú, Venezuela, Brasil, y, excepto Cuba, el resto de países latinoamericanos cuando regularmente funcionan dentro de la normalidad democrática.

2) Sistema multicameral

El país que organizó este sistema parlamentario fue la antigua Yugoslavia. En el año de 1968 se aprobó una enmienda a la Constitución de 1963, reemplazado el Consejo de productores por Consejos múltiples: el económico, el de asuntos educativos y culturales, el encargado de materias sociales y de salud, etc., de lo cual ya se trató al hablar sobre los diferentes tipos de Estado conocidos en la actualidad.

3) Sistema unicameral

Desde luego todos los argumentos concebidos en contra del bicameralismo se pueden utilizar en pro del sistema unicameral, destacándose los expuestos por el constitucionalista español Sánchez Agesta, que recoge Xifra Heras en su *Derecho constitucional*³, bajo los enunciados siguientes:

“Se ha dicho –expresa el tratadista citado– que la unidad del pueblo elector exige un órgano único que lo represente. ¿Para qué existen dos Cámaras? Si están de acuerdo, una de las dos es inútil; si discrepan, hay una por lo menos que no representa la voluntad del pueblo. Análogamente, con inspiración rousseauiana, afirmaba Saint Etienne ‘que si de la soberanía no puede excluirse a nadie, existe una suprema unidad que ha de reflejarse en la existencia de una sola Cámara, pues así como no existen dos, tres o cuatro soberanos, tampoco pueden existir dos, tres o cuatro poderes legislativos’, criterio que prevaleció en los textos franceses de 1791 y 1848.

“Se afirma también –continúa Sánchez Agesta– que si existen dos Cámaras, estas pueden no tener los mismos elementos de información, ni discutir la ley con el mismo detenimiento y profundidad que la Cámara única, con lo cual el voto de la Cámara peor informada o más superficial puede entorpecer el trabajo de la otra, usando del derecho del veto, argumento en el cual insistía Bentham, sin dejar de anotar que la doble discusión puede realizarse perfectamente en la Cámara única.

“La lentitud del doble examen, el mayor costo de la organización bicameral, la necesidad de un cuerpo poderoso para frenar al ejecutivo y la sencillez que requiere la función legislativa, son otras tantas razones que se citan a favor del unicameralismo”.

Los principales Estados que en la época actual han establecido constitucionalmente el sistema unicameral, son, entre otros: Dinamarca, Rumania, Polonia, Túnez, Cuba, Ecuador y en general, todos los antiguos Estados Socialistas que no tienen gobierno federal.

2. DERECHO PARLAMENTARIO

Aunque no está dado el término, podríamos hablar de derecho parlamentario, para definir aquel sistema de normas y reglas, que regulan la actividad de las cámaras legislativas de un Estado.

³ XIFRA HERAS, *Derecho Constitucional*, vol II, página 167. Citado por OLANO VALDERRAMA.

En sistemas jurídicos regidos por el Common Law, este derecho parlamentario consta de normas, precedentes y usos que tuvieron origen en el Parlamento Británico y que son utilizados por los órganos legislativos como base para regular su procedimiento, de acuerdo con fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden.

El derecho parlamentario es la regla imperante destinada a introducir, modificar y discutir propuestas y tomar decisiones sobre ellas.

Junto al Derecho Parlamentario, tratadistas como Ricardo Zuluaga Gil⁴, se refieren al **ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS**, el cual se define como el conjunto de disposiciones, generalmente de orden constitucional, que consagran una condición jurídica especial para los miembros de las asambleas representativas de carácter popular en atención a los altos deberes y responsabilidades a las que están obligados.

Esta definición de Zuluaga Gil se desprende de nuestra Constitución Política, cuando en el artículo 133 expresa que:

*“Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”*⁵

En Colombia, el derecho parlamentario⁶ es una disciplina poco estudiada, que está integrado, entre otras, por las siguientes normas:

- * Ley 3 de 1992, (marzo 24). Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones. D.O. 40390.
- * Ley 4 de 1992, (mayo 18). Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deben observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), de la Constitución Política. D.O. 40451. (Ley modificada por la Ley 332 de 1996).
- * Ley 5 de 1992, (junio 17). Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. D.O. 40483.
- * Ley 144 de 1994, (julio 13). Por la cual se establece el procedimiento para la pérdida de investidura de los congresistas. D.O. 41449.
- * Ley 186 de 1995, (marzo 29). Por la cual se que modifica parcialmente la Ley 5 de 1992. D.O. 41784.
- * Ley 204 de 1995, (agosto 3). Por medio del cual el Estado colombiano se asocia a la Unión Interparlamentaria. D.O. 41954.
- * Ley 273 de 1996, (marzo 22). Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 en cuanto a juzgamiento de Altos Funcionarios del Estado. D.O. 42752.

⁴ ZULUAGA GIL, Ricardo. *El Estatuto de los Parlamentarios en Colombia*. En: Dikaion # 12, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana, Chía, Cundinamarca, 2003, página 87.

⁵ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-* Sexta Edición. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2002. Página 435.

⁶ Como lo dice Zuluaga, artículo citado, página 88, en Colombia se utilizan indistintamente los términos “parlamentario” y “congresista”, sin que ello suponga ningún tipo de dificultad institucional. No obstante, es claro que en nuestro sistema político, por ser de corte presidencialista, lo correcto sea hablar de congresistas y no de parlamentarios, que es propio de esos sistemas de gobierno.

* Ley 312 de 1996, (agosto 12). Por medio de la cual se reglamentan las delegaciones permanentes del Congreso de Colombia ante los ante parlamentos Internacionales y se otorgan unas facultades al Gobierno Nacional. D.. 42857.

* Ley 332 de 1996, (diciembre 19). Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones. D.O. 42948.

* Ley 475 de 1998, (septiembre 7). Crea las oficinas coordinadoras del control interno del Congreso de la República. D.O. 43405.

* Ley 649 de 2001, (marzo 27). Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. D.O. 44371.

Hay además un amplio número de sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, que se refieren al tema parlamentario y entre las cuales es más importante es la sentencia SU-047 de 1999, que establece la inviolabilidad perpetua en sus votos y opiniones a todos los parlamentarios y a lo cual más adelante me referiré.

El aprendizaje y aplicación de los principios parlamentarios se simplifica con el conocimiento de las normas en que se funda, basadas en la Constitución y en las leyes, al igual que en los fallos de los tribunales y en la doctrina constitucional.

Todo órgano deliberativo debe regirse por normas de procedimiento a fin de que se pueda determinar y manifestar ordenadamente la voluntad de la mayoría de sus miembros.

a. Principios sobre prioridad de trámite en el Parlamento

Esas normas de procedimiento, determinan la prioridad y la manera en que se considerarán los asuntos, además de proporcionar un plan ordenado y metódico para que todas las cuestiones planteadas reciban la debida consideración, de acuerdo con los siguientes principios:

1) Celeridad de los procedimientos

Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de labores de todo orden del Congreso.

2) Corrección formal de los procedimientos

Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.

3) Regla de mayoría

El reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común.

4) Regla de minorías

El reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y expresarse tal como lo determine el Estatuto Superior. Es pertinente indicar que las reclamaciones en cuanto a la participación política de las minorías en las Mesas Directivas del Senado y Cámara colombianos, han producido varios pronunciamientos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así como en la constitucional, tal es el caso de la Sentencia T-430 de 1992, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, cuando el Senador de la República Anatolio Quirá Gúaña actuó contra la Corporación porque sus compañeros no lo habían elegido como Segundo Vicepresidente de la Cámara Alta. La Corte se expresó así sobre tan insólita petición:

“En el asunto que motiva esta sentencia, el peticionario podrá haber acudido al medio de defensa judicial previsto en el C.C.A., con el objeto de obtener que en el curso del respectivo proceso se ventilara la cuestión relativa a la participación de las minorías políticas en las mesas directivas de las cámaras y se definiera la controversia por él planteada en torno a la posible violación de los derechos correspondientes a esas minorías.

No es el caso de un perjuicio irremediable que pudiera ser evitado mediante la tutela como mecanismo preventivo, toda vez que la nulidad de la elección de la mesa directiva del Senado en el evento de prosperar, llevaría necesariamente a replantear el tema de las minorías como quiere el demandante, y por tanto, la solución que aportaría un fallo favorable a sus pretensiones no consistirá en una indemnización de perjuicios.”⁷

b. Derecho de los órganos legislativos a regular su procedimiento

Las cámaras legislativas siguen aplicando el derecho parlamentario con el derecho que poseen a regular su procedimiento.

El autor Paul Mason, en su Manual de Procedimiento Legislativo, establece siete criterios sobre el particular, que aquí citamos:

“Derecho a regular el procedimiento:

1. Todo órgano gubernamental tiene el derecho inherente a regular su propio procedimiento, con arreglo a lo dispuesto en la constitución, las leyes, cartas constitutivas u otras fuentes normativas.
2. La asamblea legislativa de un Estado o provincia es la máxima autoridad respecto a sus normas de procedimiento, conforme a lo previsto en las disposiciones constitucionales.
3. El derecho constitucional que tiene toda asamblea legislativa estatal o provincial para controlar su propio procedimiento no le puede ser suprimido ni restringido por ninguna ley; no obstante, las leyes pueden regular el procedimiento en la medida en que ello no contravenga las normas de esa asamblea ni de sus disposiciones constitucionales.
4. Las asambleas legislativas y otros órganos creados por disposición constitucional están sujetos, en cuanto a procedimiento, a toda disposición constitucional que directamente o por clara implicación, rija su procedimiento. Las constituciones y las leyes a menudo autorizan a los órganos cuyos procedimientos regulan, a establecer sus propias normas.
5. En general, las asambleas legislativas estatales o provinciales se rigen de conformidad con los principios reconocidos del derecho parlamentario, sujeto a las disposiciones especiales de la constitución estatal o provincial y a las reglas que adopte el propio órgano.
6. Las atribuciones y privilegios que en todos los aspectos son necesarios para el debido ejercicio de sus funciones, le son inherentes a la asamblea legislativa y han de ser determinadas primordialmente en consonancia con las normas del derecho parlamentario común.
7. Las medidas de la asamblea legislativa tendrán validez jurídica siempre y cuando no contravengan ninguna disposición constitucional”.

En ocasiones el término “Derecho Parlamentario”, que aquí se ha tratado de explicar, se usa con un sentido y a veces con otro, debido al hecho de aplicarse conforme a reglas que poseen distintas prioridades. Ciertos principios fundamentales e indispensables, tales como los requisitos de celebrar una reunión, de quórum o de mayoría de votos, se aplican a todas las colectividades, prevaleciendo por sobre todas las reglas adoptadas y aun por sobre la legislación vigente. En cambio, otras normas son meras costumbres y se entienden

⁷ OLANO CORREA, Hernán Alejandro y OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Acción de Tutela, práctica forense y jurisprudencia*. Segunda Edición, Editorial Talleres Gráficos, Tunja, 1994. Página 176.

sometidas a las reglas vigentes, aplicándose únicamente cuando la asamblea no ha adoptado una norma o práctica en otro sentido.

En la ya mencionada obra de Paul Mason, complementada por la Conferencia Nacional de Asambleas Legislativas Estatales y por la Sociedad Norteamericana de Secretarios de Asambleas Legislativas, encontramos, las siguientes apreciaciones adicionales sobre el tema:

- A. El derecho parlamentario no lo determina únicamente un órgano legislativo por sí solo.
- B. A falta de otros preceptos, lo que rige es el derecho parlamentario.
- C. Fuente del derecho parlamentario anglosajón americano.
- D. Usos y precedentes en el Common Law.

3. ESPECIFICIDADES Y GENERALIDADES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA:

Al Congreso de la República en Colombia, le corresponde: Reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

Se integra por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, órganos éstos que sin perjuicio de mantener una entidad diferenciada, tienen por sí una íntima relación fundacional en el procedimiento legislativo y sólo en determinados eventos obra como órgano unitario, como lo dice el artículo 151 de la Carta: *“El Congreso se reunirá en un solo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, para elegir al Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar al elegido por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura, con arreglo al artículo 135”*⁸.

“En tales casos el Presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso”. También el Congreso en Pleno, elige para períodos de ocho años a los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y para períodos de cuatro años a los miembros del Consejo Nacional Electoral, con base en el artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó a su vez el artículo 264 de la Constitución Política.

En Colombia, los senadores y los representantes, son elegidos directamente para períodos de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a su elección. Ellos *“representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común (art.. 133 Constitución Política.)”*⁹.

Se reúnen por derecho propio en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período va del 20 de julio al 16 de diciembre y, el segundo, desde el 16 de marzo al 20 de junio. Y, si por cualquier causa no pudiere reunirse en esas fechas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los períodos respectivos.

También podrá el Congreso reunirse en su sede de la capital de la República, sesiones extraordinarias, pero sólo por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este le señale, para referirse exclusivamente a los asuntos que se someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político, que podrá ejercer en cualquier tiempo.

Tanto las sesiones ordinarias, como las extraordinarias del Congreso, serán instaladas y clausuradas por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer evento, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones. Las sesiones de las Cámaras y sus comisiones permanentes serán

⁸ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 474

⁹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 435.

públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento y, sólo se podrá abrir cada sesión y deliberar con no menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente (estas normas de quórum y mayorías rigen también en las otras corporaciones de elección popular y está explicado más adelante).

Sin embargo, toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionadas conforme a las leyes.

Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. De la misma forma, se elegirá anualmente las mesas directivas de las cámaras y de sus comisiones permanentes, para la legislatura que se inicia el 20 de julio y ninguno de sus miembros podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio electoral.

Igualmente, la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deba ocuparse y, en caso de sesionar conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones consideradas individualmente.

También el Senado de la República y la Cámara de Representantes pueden disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras le encarguen.

El salario de miembros del Congreso, se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los miembros de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República y con base en los parámetros de la Ley 4ª de 1992. Más adelante en el acápite sobre dietas parlamentarias, se hace mención a los factores que comprenden el salario de los congresistas.

Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral. Sin embargo, en algún momento la propuesta de la Ley 796 de 2003, que convocó el fallido Referendo Constitucional, será debatida nuevamente para limitar el llamado “carrusel” que permite la participación de casi todos los miembros de una lista como suplentes de quien fue cabeza de la misma. Con el sistema de Voto Preferente adoptado a través del Acto Legislativo 01 de 2003.

A los elegidos, se les impone una responsabilidad ante la sociedad y ante sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura, con lo cual, el fuero especial consagrado para los congresistas, no tiene carácter de privilegio, por tanto, no se otorga competencia alguna al Congreso para autorizar o rechazar la investigación o juzgamiento de uno de sus miembros y a través de leyes, tampoco se permite que el Congreso instituya privilegios o prerrogativas, cuya concesión sólo podrá remitirse al constituyente.

Frente a este aspecto, en la Sentencia C-025 de 1992, el Magistrado de la Corte Constitucional Colombiana, Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo: *“Reemplazando el antiguo sistema de inmunidad, por el de un fuero especial, el único papel que puede asumir el Legislador al dictar su reglamento, se contrae a hacer compatible su normal funcionamiento con la existencia y plena operancia de dicho fuero. En este sentido, la precisión que se introduce a la Ley 5ª de 1992, aquí acusada, desconoce la independencia y la competencia funcional de la Corte Suprema de Justicia para ordenar la detención del Congresista y configura en valor de este último la consagración de un privilegio –adicional a su fuero–, no previsto por el Constituyente y, por tanto, de*

*imposible concesión unilateral por parte del mismo poder constituido beneficiario del mismo*¹⁰, frente a lo anterior, la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte de la Ley 5ª de 1992, que adoptaba el Reglamento del Congreso de Colombia. Así pues, de los delitos que cometan los miembros del Congreso colombiano, conocerá en forma privativa la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito, deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

De la misma forma, hay otro artículo sobre este tema, el 185 Superior, que indica que los congresistas serán inviolables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el correspondiente reglamento que los rija.

Antes de ver cuáles son las funciones de los Congresistas y de cada una de las cámaras legislativas, veamos tres aspectos: Quiénes no pueden ser Congresistas, es decir las inhabilidades para ser elegidos, al igual que el régimen de incompatibilidades y pérdida de la investidura parlamentaria.

a. ¿Quiénes no podrán ser congresistas? (art. 179 C.N.)¹¹.

1. *Quienes hayan sido condenados, en cualquier época por sentencia judicial, o pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.*

2. *Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.*

3. *Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.*

4. *Quienes hayan perdido la investidura como congresista.*

5. *Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.*

6. *Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.*

7. *Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.*

Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6, se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo, se considera que la circunscripción nacional coincida con una de las territoriales, excepto para la inhabilidad del quinto numeral.”

Según el ya citado Profesor Zuluaga Gil, incurrir en cualquiera de las nulidades que han sido previstas generará la pérdida de la investidura y la anulación de la elección del congresista, cuya declaratoria se logrará después de adelantar el respectivo proceso judicial que se deberá llevar a cabo ante el Consejo de Estado, tal y como lo reseñaré más adelante.

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. En www.noti.net

¹¹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., páginas 507 – 508.

b. ¿Cuáles son las incompatibilidades consagradas para los Congresistas?

Acudiendo de nuevo a los criterios fijados por el Profesor Zuluaga Gil, “*Incompatibilidad es la imposibilidad en la que se sitúan los congresistas, mientras dure su mandato, para concurrir al desempeño o realización de tareas, públicas o privadas, que sean ajenas a las propias de la actividad legislativa.*”

Precisamente, a través del Acto Legislativo No. 3 de diciembre 15 de 1993, se modificó la Constitución colombiana en su artículo 180¹² y se determinó, que los congresistas no podrán:

1. Desempeñar cargo o empleo público durante su mandato.
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. A través de una ley se han desarrollado las excepciones a esta disposición.
3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades **oficiales** descentralizadas de cualquier nivel o instituciones que administren tributos.¹³
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa, lógicamente, la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Igualmente, se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria, hasta por un máximo de ocho horas semanales, única causal de estirpe constitucional.

Se prevé también, por creación legal a través de la Ley 5ª de 1992, que si cualquier funcionario nombra a un Congresista para un empleo público o cargo, o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en una causal de mala conducta. Además, todas estas incompatibilidades serán vigentes durante el período constitucional de cada congresista y, en caso de que renunciare, se mantendrán durante un año, si el lapso para el vencimiento del período fuere superior. Estas incompatibilidades se hacen también extensivas al que reemplace al que se va y correrán a partir de la fecha de su posesión.

Es igualmente aconsejado a los congresistas colombianos, que pongan en conocimiento de la respectiva Cámara a la que pertenezcan, las situaciones de carácter moral o económico que los inhiba para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, ya que los conflictos de intereses pueden dar lugar motivo a la pérdida de la investidura.

Sin embargo, la Ley 5ª de 1992 crea excepciones al régimen de incompatibilidades, pues en su artículo 283 dice que no obstan para que directamente o por medio de apoderado, los congresistas, además de ejercer la cátedra universitaria, como ya se mencionó, puedan:

1. Cumplir las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley y en igualdad de condiciones, tengan interés su cónyuge o compañero (a) permanente, sus padres o sus hijos.
2. Formular reclamos por el cobro de impuestos fiscales o parafiscales, contribuciones, valorizaciones, tasas o multas que graven a las mismas personas.
3. Usar los bienes y servicios que el Estado ofrezca en condiciones comunes a los que le soliciten tales bienes y servicios.

¹² OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., página 510.

¹³ Por medio del Acto Legislativo 03 de 1993, artículo 2º, parágrafo 2º, se modificó este numeral, añadiéndole la palabra “oficiales”, que se resalta.

4. Dirigir peticiones a los funcionarios de la Rama Ejecutiva para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.
5. Adelantar acciones ante el gobierno en orden a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales.¹⁴
6. Ejercer las facultades derivadas de las leyes que los autoricen a actuar en materias inherentes al presupuesto público.
7. Intervenir, gestionar o convenir en todo tiempo, ante los organismos del Estado en la obtención de cualquier tipo de servicios y ayudas en materia de salud, educación, vivienda y obras públicas para beneficio de la comunidad colombiana.
8. Participar en los organismos directivos de los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido personería jurídica de acuerdo con la ley.
9. Siendo profesional de la salud, prestar ese servicio cuando se cumpla en forma gratuita.
10. Participar en actividades científicas, artísticas, culturales, educativas y deportivas.
11. Pertenecer a organizaciones cívicas y comunitarias.

c. ¿Cómo se pierde la investidura por un Congresista?

En Colombia existen dos mecanismos para que una persona elegida popularmente se retire de su cargo: La revocatoria del mandato y la pérdida de la investidura. El primero sólo se puede utilizar contra gobernadores y alcaldes y el segundo, contra los miembros de las corporaciones públicas de elección popular. La pérdida de la investidura, se decreta por la violación de régimen de incompatibilidades e inhabilidades y el surgimiento de conflicto de intereses; igualmente, prevé que la inasistencia injustificada da lugar a esta sanción, siendo seis el número de sesiones plenarias de las que el Congresista deba haberse ausentado y en ellas se votaren proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; también es causal el no posesionarse dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o en la fecha en que fueren llamados a posesionarse y finalmente, agrega las causales configuradas por la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias debidamente comprobado.

Al tenor del artículo 184 de la Carta, es el Consejo de Estado el que, como organismo judicial competente, debe declarar la pérdida de la investidura en un término máximo de veinte días hábiles, contados a partir de la solicitud que en tal sentido formule la Mesa Directiva de la cámara correspondiente, o que ante dicha Corporación presente cualquier ciudadano.

Esta figura de la pérdida de la investidura, ha sido presentada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-184 de 1994, que con Ponencia del Magistrado y, a la sazón ex-congresista Hernando Herrera Vergara, resolvió un proceso de inconstitucionalidad contra la Ley 5 de 1992, diciendo:

“Es indiscutible que una de las reformas más importantes efectuadas por el Constituyente de 1991 relacionadas con el Congreso de la República fue la de la creación de la institución de la pérdida de la investidura, consagrada en el artículo 183 de la Carta Política, con el propósito de dignificar la posición de Congresista, enaltecer sus responsabilidades y funciones, con la posibilidad de que, frente a la inobservancia del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o del surgimiento del conflicto de intereses por parte de los mismos, así como de incumplimiento de los deberes inherentes

¹⁴ Esta disposición fue declarada condicionalmente exequible por la C.C. mediante S.C-497/94177, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, "en el entendido de que las acciones, gestiones, intervenciones y convenios en ellos autorizados estarán circunscritos exclusivamente a la satisfacción de necesidades de interés general."

al cargo, se pudiese sancionar a quien incurra en la violación de las causas previstas en dicha disposición con la pérdida de la investidura, sin que esta decisión dependiera de un previo pronunciamiento judicial.

“En efecto, en la Asamblea Nacional Constituyente el tema empezó a ser debatido en la Comisión Tercera, con ponencia original del Delegatario Luis Guillermo Nieto Roa. Luego se discutió sobre la base del proyecto presentado por la Comisión nombrada como ponente colectivo, integrada por los Constituyentes Alfonso Palacio Rudas, Hernando Yepes Arcila, Álvaro Echeverry Uruburu, Antonio Galán Sarmiento y otros, según consta en el medio oficial de publicaciones de la Asamblea.

“El planteamiento general de los proponentes de la iniciativa se fundamentó en el altísimo nivel que supone la categoría de Congresista. De ahí que las consecuencias de la violación de los deberes, funciones y responsabilidades inherentes al cargo debieran corresponderse con una sanción drástica. La subcomisión encargada de articular la propuesta, al considerar la regulación de la institución, pretendió, pues recuperar el prestigio del Congreso.

“El criterio de la comisión fue unánime en cuanto a que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la pérdida de la investidura como condigna sanción. Fue también el parecer unánime de la comisión, que dada la alta posición del Congresista, la violación de este régimen no podía acarrear una sanción inferior a la pérdida de la investidura. Así fue propuesto por ésta, con la obligación de que la ley estableciera un procedimiento judicial abreviado para tramitarlo”¹⁵.

Luego, en la Asamblea Nacional Constituyente surgió una controversia para determinar qué órgano jurisdiccional debía tramitar el proceso de pérdida de la investidura de los congresistas y fue así como se llegaron a plantear tres tesis:

- a. Una primera sostenía que la Corte Suprema de Justicia debería ser la Corporación encargada de conocer de la pérdida de la investidura, pues, afirmaban sus proponentes, que en estricto sentido se trataba de un litigio, si no penal, por lo menos equivalente a un enjuiciamiento.
- b. La segunda concepción establecía que el conocimiento de la pérdida de la investidura se asignara a la Corte Constitucional, tal como lo propusieron en su momento el Gobierno y el constituyente Echeverry Uruburu.
- c. Una última corriente propendía porque la competencia correspondiese al Consejo de Estado ya que, en opinión de sus adherentes, la pérdida de la investidura tiene naturaleza administrativa. Para los partidarios de esta alternativa, no resultaba conveniente que la Corte Constitucional conociera de la pérdida de la investidura, por cuanto la conformación de esa Alta Corporación estaba dada por la elección que efectuara el Senado de la República. Por ello, sostenían, se aseguraba una mayor imparcialidad en el juzgamiento si este se encargaba al Consejo de Estado, Corporación que o dependía de su integración por el Congreso de la República.

Los Constituyentes que avalaban esta tesis sostenían, además, que la pérdida de investidura en cuanto sanciona al Congresista que incumple sus deberes o que incurre en unas determinadas faltas, es en esencia un proceso disciplinario del cual debe conocer el Consejo de Estado, como quiera que esta Corporación conoce de las demandas electorales y así quedó consignado en el Estatuto Fundamental colombiano.

¹⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-184 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara. En: www.noti.net

La Ley 144 de 1994, que a continuación reproducimos¹⁶, fija el procedimiento para la pérdida de investidura de los congresistas, en los siguientes términos:

Artículo primero. El Consejo de Estado en pleno conocerá y sentenciará en única instancia los procesos relativos a la pérdida de la investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución y la ley, en especial la Ley 5a. de 1992 en sus artículos 292 y 298.

Parágrafo. Por Consejo de Estado en pleno se entiende la reunión donde tienen derecho a participar los miembros de las diferentes Salas que lo componen, esto es, la de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil, conforme a lo establecido en el artículo 298 de la Ley 5a. de 1992.

Artículo segundo. El Consejo de Estado dispondrá de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud en la Secretaría General de la Corporación, para sentenciar el proceso.

Artículo tercero. Cuando la solicitud sea formulada por la Mesa Directiva de la Cámara a la cual pertenezca el Congresista, ésta deberá ser enviada al Consejo de Estado en pleno, dentro de los dos (2) días siguientes a la decisión adoptada por dicha Cámara, junto con toda la documentación correspondiente.

Artículo cuarto. Cuando la solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado por un ciudadano común, ésta deberá formularse por escrito y contener, al menos:

- a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula;*
- b) Nombre del Congresista y su acreditación expedida por la Organización Electoral Nacional;*
- c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación;*
- d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso;*
- e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.*

Parágrafo. No será necesario formular la solicitud a través de apoderados.

Artículo quinto. Cuando la causal invocada sea la indebida destinación de dineros públicos o la de tráfico de influencias debidamente comprobado o la de haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; también se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada y de que ésta se encuentra vigente y no extinguida judicialmente.

Parágrafo. Cuando la causal invocada sea la de celebrar contrato, por interpuesta persona, con entidades públicas o ante las personas que administren tributos, se deberá acompañar copia auténtica de la sentencia debidamente ejecutoriada que así lo declare.

Cualquier ciudadano o el Ministerio Público podrán demandar ante el Tribunal Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el domicilio de la entidad pública o de las personas que administren tributos, para que

¹⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 144 de 1994. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXX. N. 41449. 19, JULIO, 1994. PAG. 1. En: www.noti.net

mediante el trámite del proceso ordinario se declare que el Congresista celebró contrato con ellas por interpuesta persona.

Artículo sexto. La solicitud deberá ser presentada personalmente por su signatario, ante el Secretario General del Consejo de Estado. El solicitante que se halle en lugar distinto podrá remitirla, previa presentación personal ante Juez y Notario, caso en el cual se considerará presentado cuando se reciba en el Despacho Judicial de destino.

Artículo séptimo. Recibida la solicitud en la Secretaría, será repartida por el Presidente del Consejo de Estado el día hábil siguiente al de su recibo, y designará el Magistrado ponente, quien procederá a admitirla o no, según el caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a su reparto. En el mismo término notificará al Congresista de la decisión respectiva.

El Magistrado ponente devolverá la solicitud cuando no cumpla con los requisitos o no se alleguen los anexos exigidos en la ley y ordenará a quien corresponda, completar o aclarar dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, los requisitos o documentos exigidos. El incumplimiento de la orden dará lugar a las sanciones legales pertinentes.

Artículo octavo. Admitida la solicitud, en la misma providencia se ordenará la notificación personal al Congresista, con la cual se dará iniciación al proceso judicial respectivo. También se notificará al agente del Ministerio Público a fin de que intervenga en el proceso. Las notificaciones se surtirán al día siguiente al de la expedición del auto que las decreta.

Artículo noveno. El Congresista dispondrá de los tres (3) días siguientes, contados a partir de la fecha de la notificación, para referirse por escrito a lo expuesto en la solicitud. Podrá aportar pruebas o pedir las que considere conducentes, en los términos del artículo siguiente.

Artículo décimo. Al día hábil siguiente, el Magistrado ponente decretará las pruebas pertinentes y señalará un término hasta de tres (3) días hábiles para su práctica. En la misma providencia indicará fecha y hora para la audiencia pública, que se cumplirá dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo once. A la audiencia pública asistirá el Consejo de Estado en pleno y será presidida por el Magistrado ponente.

Las partes podrán intervenir, por una sola vez, en el siguiente orden: El solicitante o su apoderado, el agente del Ministerio Público y el Congresista y su apoderado. Quien presida la audiencia podrá fijar el tiempo para las intervenciones.

Las partes podrán presentar al final de su intervención un resumen escrito.

Artículo doce. Realizada la audiencia, el Magistrado ponente, deberá registrar el Proyecto de Sentencia, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes y citará al Consejo de Estado en pleno para estudiar y discutir la ponencia presentada. La decisión se tomará por mayoría de votos de los miembros que la integran.

Artículo trece. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio de Gobierno para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del Congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.

Artículo catorce. Cuando se formulen acusaciones por varios ciudadanos éstas se acumularán a la admitida primero, siempre que no se haya decretado la práctica de pruebas.

Artículo quince. No se podrá admitir solicitud de pérdida de la investidura de un Congresista en el evento de alegarse los mismos hechos que sirvieron de fundamento a las causales sobre las cuales ya se haya pronunciado el Consejo de Estado. Todas las sentencias en estos procesos producen efectos de cosa juzgada.

Artículo dieciséis. Conflicto de intereses. Definición: Los Congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren al estudio del Congreso, deberán comunicarlo por escrito a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación para que, decida si los Congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos.

Artículo diecisiete. Recurso extraordinario especial de revisión. Son susceptibles del Recurso Extraordinario Especial de Revisión, interpuesto dentro de los cinco (5) años siguientes a su ejecutoria las sentencias mediante las cuales haya sido levantada la investidura de un Parlamentario, por las causales establecidas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, y por las siguientes:

a) Falta del debido proceso;

b) Violación del derecho de defensa;

c) No haberse agotado el procedimiento interno en la respectiva Corporación y proferido las declaraciones de ambas Cámaras conforme al trámite establecido en el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5a. del 17 de junio de 1992.

Artículo dieciocho. Para los efectos del numeral 1 del artículo 180 Constitución Nacional, se entenderá que el Congresista debe estar realizando, simultáneamente con las de Parlamentario, funciones inherentes a las del cargo o empleo público o privado.

d. ¿Qué clase de funciones tiene el Congreso?

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante altos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados del Consejo Nacional Electoral, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Defensor del Pueblo y Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
8. Función de protocolo, para recibir Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

e. ¿Cuáles son las funciones comunes a las dos Cámaras?

En Colombia hay un núcleo de funciones y unas prohibiciones comunes a las dos Cámaras y luego unas específicas para cada una.

1) Las facultades comunes.

- a. Elegir sus mesas directivas.
- b. Elegir a su Secretario General, para períodos de cuatro años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. Antes de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003, el período era de dos años, pero se determinó ampliarlo y aplicar la favorabilidad al Secretario actuante, en el sentido de expresar la norma que para efecto de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución Política, el período se cuenta desde el 20 de julio de 2002.
- c. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 de las prohibiciones, que ya veremos.
- d. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia.
- e. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
- f. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.
- g. Organizar su policía interior.
- h. Citar y requerir a los Ministros 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 no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en 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.
- i. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. 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, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que hechos nuevos la motiven.

2) Las prohibiciones al Congreso y a cada una de sus Cámaras.

- a. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.
- b. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.
- c. Dar votos de aplauso a los actos oficiales.
- d. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.
- e. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.
- f. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.
- g. Con base en el numeral 8º del artículo 179 de la Constitución Nacional, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 10º, establece que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación o un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

3) Otras facultades de las Cámaras.

Las trae el artículo 137 de la Constitución colombiana que dice:

“Artículo 137. Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades.

“Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se les exhortará para lo pertinente”¹⁷.

f. El Senado de la República

En Colombia está integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional, habiendo un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. Se posibilita de la misma forma que los colombianos que se encuentren o residan en el exterior puedan sufragar en las elecciones para Senado de la República.

Los miembros de las comunidades indígenas que aspiren a una curul del senado, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificación de la respectiva organización, refrendada por la Dirección General de Etnias del Ministro del Interior y la Justicia. La Circunscripción Especial para la elección de

¹⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit. Página 443.

senadores por las comunidades indígenas se rige por el sistema de cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

Tanto para el Senado de la República, como para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos, al tenor del artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003, presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora, que se explica en el nuevo artículo 263-A- de la Constitución Política.

1) ¿Cuáles son los requisitos para ser Senador?

En Colombia, lo único que se requiere es ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años en la fecha de la elección. La Constitución de 1886 era mucho más estricta pues en su artículo 94¹⁸ exigía ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección y, además, haber desempeñado alguno de los cargos de Presidente de la República, Designado, Miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Jefe de departamento Administrativo, Jefe de Misión Diplomática, Gobernador de Departamento, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de Tribunal Superior o Contencioso Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Profesor Universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años una profesión con título universitario. Tampoco podía elegirse como senador a quien hubiese sido condenado a pena de presidio o prisión, exceptuándose a los condenados por delitos políticos.

2) ¿Cuáles son las atribuciones especiales del Senado?

Son tan importantes, que aquí se enumeran así:

- a. Admitir o no las renuncias que hagan de sus empleos el Presidente de la República o el Vicepresidente.
- b. Aprobar o improbar los ascensos militares que el gobierno confiera, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado.
- c. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.
- d. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- e. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.
- f. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.
- g. Elegir al Procurador General de la Nación.

3) ¿Cuál es la función judicial que cumple el Senado?

Al Senado le corresponde conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes en pleno (Ley 273 de 1996) contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la

¹⁸ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit. Página 543.

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.

En los juicios que se adelanten ante el Senado, se observarán las siguientes reglas:

- a. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.
- b. 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.
- c. 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.
- d. 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.

g. La Cámara de Representantes

La elección de los miembros de la misma, se hará por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, integrarán una circunscripción territorial, pudiéndose establecer, como se dijo, unas circunscripciones especiales para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción, se podrá elegir un máximo de cinco representantes, lo cual se reglamentó a través de la Ley 649 de 2001¹⁹, que a la letra dice:

Artículo 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así:

dos (2) para las comunidades negras, una, (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

Parágrafo. Quien sea elegido para la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior, deberá residir en el territorio nacional mientras ejerza su condición de Representante de la Cámara.

CAPITULO II De las comunidades indígenas

¹⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 649 de 2001. En: www.noti.net.

Artículo 2°. Candidatos de las comunidades indígenas. Los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización refrendado por el Ministerio del Interior.

CAPITULO III De las comunidades negras

Artículo 3°. Candidatos de las comunidades negras. Quienes aspiren a ser candidatos de las comunidades negras para ser elegidos a la Cámara de Representantes por esta circunscripción especial, deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

CAPITULO IV De las minorías políticas

Artículo 4°. Candidatos de las minorías políticas. Podrán acceder a una curul por la circunscripción especial para las minorías políticas, los movimientos o partidos políticos:

a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales;

b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y

c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país.

La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país. La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional.

CAPITULO V De los colombianos residentes en el exterior

Artículo 5°. Candidatos de los colombianos residentes en el exterior. Los candidatos de los colombianos residentes en el exterior que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes requieren demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco (5) años continuos en el exterior y contar con un aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral.

TITULO II DISPOSICIONES FINALES CAPITULO I Disposiciones comunes

Artículo 6°. Inscripciones. Los candidatos a la Cámara de Representantes que se postulen a través de circunscripción especial deberán inscribirse ante el Registrador Nacional o su delegado, salvo en el caso de los colombianos residentes en el exterior, quienes deberán inscribirse ante el consulado o embajada de Colombia de su residencia.

Artículo 7°. Incompatibilidades e inhabilidades. Los Representantes a la Cámara elegidos a través de esta circunscripción especial están sujetos al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas.

Artículo 8°. Requisitos generales. Para ser elegido Representante a la Cámara a través de esta circunscripción especial se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 9°. Tarjetas electorales. Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción en el marco de lo establecido en los artículos 2° y 3°, aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas y los candidatos de las comunidades negras.

Artículo 10. Asignación de curules. Los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas

Artículo 11. Prohibición. Ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial.

Artículo 12°. Elecciones. La primera elección a la Cámara de Representantes por circunscripción especial, se efectuará conjunta con la próxima elección que del Congreso se realice luego de la entrada en vigor de esta ley.

Artículo 13. Subsidiariedad. En lo no previsto por esta ley la elección a la Cámara de Representantes por circunscripción especial se regirá por las normas que reglamentan la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes.

1) ¿Cuáles son los requisitos para ser Representante a la Cámara?

Pues tan sólo ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

2) ¿Cuáles son las atribuciones especiales de la Cámara de Representantes?

- a. Elegir al Defensor del Pueblo.
- b. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
- c. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los Magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
- d. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
- e. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

El trámite de las acusaciones contra los funcionarios con fuero, seguirán lo preceptuado en la Ley 273 de 1996²⁰, en cuyos apartes se lee:

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 273 de 1996. Por la cual se modifica el Reglamento del Congreso en cuanto al juzgamiento de altos funcionarios. En: www.noti.net

ARTÍCULO 1o. Agréguese al artículo 331 de la Ley 5a. de 1992 el siguiente inciso:

"El Presidente de la Comisión de Investigación y Acusación, dentro de los dos (2) días siguientes, repartirá la denuncia o queja entre los Representantes que integran la Comisión, pudiendo designar hasta tres (3) Representantes investigadores para un asunto determinado. En tal caso designará a uno de ellos coordinador. El Representante Investigador o Representantes investigadores, dentro de los dos (2) días siguientes, citarán al denunciante o quejoso para que se ratifique bajo juramento". La Sentencia C 148 de 1997 de la Corte Constitucional concuerda la norma.

ARTÍCULO 2o. Adiciónese el artículo 332 de la Ley 5a. de 1992 con el siguiente párrafo:

"Párrafo. Cuando la investigación se refiera al Presidente de la República el expediente será público. Las deliberaciones de la Comisión de Investigación y Acusaciones, así como las Plenarias de la Cámara serán igualmente públicas.

La ordenación y diligencias de práctica de pruebas seguirán las normas del Código de Procedimiento Penal.

En estas investigaciones no podrán trasladarse testimonios con reserva de identidad. Sin embargo, salvo en lo referente al Presidente de la República, se mantendrá la reserva sobre las piezas procesales de actuaciones en curso que por solicitud del Representante Investigador hubieren sido trasladadas al proceso que se sigue ante la Cámara, cuando a juicio del funcionario competente obligado a remitirlas, su publicidad pueda desviar o entorpecer la actuación o el éxito de otra investigación en curso. La Sentencia C 148 de 1997 de la Corte Constitucional concuerda la norma.

ARTÍCULO 3o. El artículo 343 de la Ley 5a. de 1992, quedará así:

"Artículo 343. Consecuencia del Proyecto de Resolución Calificatoria. Al día siguiente de la aprobación del proyecto de Resolución, el Presidente de la Comisión, enviará el asunto al Presidente de la Cámara, a fin de que la Plenaria de esta Corporación, avoque el conocimiento en forma inmediata. La Cámara se reunirá en pleno dentro de los cinco (5) días siguientes para estudiar, modificar y decidir en el término de quince (15) días sobre el proyecto aprobado por la Comisión.

Si la Cámara de Representantes aprueba la Resolución de preclusión de investigación, se archivará el expediente. Si la aprobaré, designará una Comisión de su seno para que elabore, en el término de cinco (5) días, el proyecto de Resolución de Acusación. La Sentencia C 148 de 1997 de la Corte Constitucional concuerda la norma

ARTÍCULO 4o. Inexequible. Este artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 148 de 1999 de la Corte Constitucional.

Texto Inicial.

ARTÍCULO 4o. El primer inciso del artículo 347 de la Ley 5a. de 1992, quedará así: "Iniciación del juicio. Admitida la acusación o revocada por vía de apelación la cesación de procedimiento proferida por la Comisión de Instrucción, se inicia el juzgamiento.

ARTÍCULO 5o. En todos los procesos que se adelanten ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, es obligatoria la presencia del Ministerio Público.

Condionalmente Exequible. Este artículo fue declarado condicionalmente exequible mediante Sentencia C 085 de 1998. de la Corte Constitucional.

ARTÍCULO 6º Inexequible. Este artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 369 de 1999 de la Corte Constitucional.

Texto Inicial.

ARTÍCULO 6. Los requisitos sustanciales de la Resolución de acusación, si a ello hubiere lugar, serán los establecidos en el artículo 441 del Código de Procedimiento Penal.

4. ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO

Si el Congreso es órgano de capital importancia en lo que respecta a la representación popular –dispuesto en la generalidad de los países en orden al ejercicio de la función legislativa y con predominio en la vida de los Estados porque precisa y resume la opinión pública de cada uno de ellos– para que alcance verdadera trascendencia se deben llenar algunos requisitos y sus miembros poseer determinados atributos como lo veremos a continuación:

a. Requisitos e impedimentos en torno a la elección de miembros del Parlamento

Aun cuando existen algunas variaciones al respecto, según lo preceptuado en la legislación de cada país, sin embargo podemos afirmar que los requisitos generales para que un ciudadano pueda ser elegido miembro del Parlamento, son los siguientes:

- 1º) Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos;
- 2º) Tener un mínimo de edad, según que se trate de aspirantes a la Cámara de representantes o al Senado de la república.

Más rigurosos en todos los países son los requisitos para ser elegido senador, sin embargo, en Colombia, conforme a la Constitución Nacional de 1991, para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección. En la antigua Carta de 1886, se era más estricto y además de la edad, se requería, según el artículo 91:

“..haber desempeñado algunos de los cargos de presidente de la república, de designado, miembro del Congreso, ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, jefe de misión diplomática, gobernador de departamento, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal Superior o Contencioso Administrativo, procurador general de la nación, contralor general de la república, profesor universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años, una profesión con título universitario.

Ningún ciudadano que haya sido condenado por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegido senador. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos.”²¹

En Colombia, como ya se dijo, verbigracia, para que una persona pueda ser elegida representante, se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, y no haber sufrido condena por sentencia judicial con pena de presidio o prisión, excepto si se trata de delito político.

b. Autonomía parlamentaria

Con el fin principal de que el Congreso pueda hacer contrapeso al gobierno y a la vez concurrir con este a la realización de los fines del Estado, es necesario que alcance verdadera independencia en el ejercicio de sus poderes y que estos sean en realidad trascendentales. La autonomía parlamentaria se puede lograr, hasta donde esto es posible, mediante algunas condiciones de categoría registradas en el ordenamiento constitucional de todos los países.

Desde este punto de vista de la independencia de los miembros del Parlamento alcanza verdadera importancia la posición jurídica y el status personal de los integrantes del órgano legislativo del poder, como pasamos a verlo:

²¹ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-*. Sexta Edición. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, D.C., 2002. Página 544.

1) Elección popular

El hecho de que los parlamentarios sean elegidos directamente por el pueblo, no hay duda que les confiere independencia frente al gobierno, desde tres puntos de vista:

I. De una parte, ellos no dependen de la rama ejecutiva ni en lo tocante a su investidura parlamentaria ni en relación con su permanencia en el alto cargo, salvo en el caso de disolución del Parlamento como ocurre, verbigracia, en Inglaterra, Francia, Italia, España y otros países, cuando el Congreso le niega terminantemente su voto de confianza al gabinete.

II. De otra parte, la elección confiere a los parlamentarios indudable prestigio, cuando la soberanía política tiene origen en la voluntad popular, expresada de manera consciente y libre, y aquellos, en el ejercicio de su investidura, cumplen a cabalidad con su deber.

III. Por lo demás, los parlamentarios están más cerca de la fuente del poder primario que los ministros, porque el nombramiento de estos depende del arbitrio del jefe del Estado, lo mismo que su permanencia al frente de la respectiva cartera ministerial, en tanto que aquellos no están sometidos a contingencias semejantes y su único peligro es la pérdida de la investidura.

2) La representación nacional y el mandato imperativo

Es evidente que un status adecuado, no solo desde el punto de vista jurídico sino considerando la situación personal de los congresistas, contribuye a garantizarle a estos su independencia frente al gobierno, sobre todo si además de lo expuesto cobran realidad ciertos principios articulados dentro de los textos constitucionales como se verá a continuación:

1. *La representación nacional.* Esta concepción teórica se originó en la corriente de pensamiento político que abocó con alguna profundidad el tema de la soberanía y la representación nacionales. Si en una elección de parlamentarios el conjunto de los “elegidos” representa a la nación entera, aquellos no están ligados por un mandato preciso e imperativo proveniente de los electores, puesto que estos no son los verdaderos mandantes sino la nación. Como esta es un ente colectivo, en cierta manera abstracto, incapaz de expresarse, es claro que no puede trazar directrices a los representantes: la Nación les confiere únicamente el mandato de representarla, es decir, la facultad de querer y de pensar por ella.

Más aún: en vez de ser el cuerpo electoral el que influye en el pensamiento y la conducta de los “elegidos”, son estos los que influyen sobre aquel, principalmente en tiempos de campañas electorales adelantadas desde no hace muchos años a base de propaganda tecnificada, mucho más costosa e intensa que la que realizan los grandes complejos económicos en la promoción de servicios y artículos comerciales.

De esta manera los representantes –al menos en teoría– son libres en sus actos y decisiones, pues si sólo representan a la nación, esta circunstancia le resta fuerte vinculación a la representación política, trasladando la verdadera soberanía de la nación al Parlamento. De todos modos, el principio del mandato representativo contribuye a reforzar el status de los congresistas, como ocurre en Colombia y en la inmensa mayoría de los países alineados en el tipo de Estado de las democracias clásicas, pues la teoría de la representación nacional conlleva el principio de la prohibición del mandato imperativo (de los electores en relación con los elegidos), con lo cual se ha pretendido evitar un ligamen de dependencia o al menos de responsabilidad directa del parlamentario con los ciudadanos que votaron por él.

La Constitución colombiana condensa el principio que se acaba de enunciar, al estatuir que los parlamentarios de una y otra Cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común. Si no lo hacen así: ¿ante qué órgano constitucional deben responder?

II. *El mandato imperativo.* Una posición opuesta, por muchos aspectos, a la de la representación nacional que se acaba de reseñar, es la que predomina en los antiguos países socialistas, Estados cuyo sistema se opone a la conversión de los parlamentarios en profesionales de la política.

Los ciudadanos que en la antigua Unión Soviética eran elegidos diputados a los soviets, no abandonan ni la fábrica, ni la institución, ni el *koljos* donde trabajan. Compaginan el cumplimiento de sus obligaciones como diputados con el trabajo ordinario, y esto asegura en contacto más estrecho y permanente del diputado con sus electores, quienes lo mantienen informado acerca de las necesidades y demandas de los trabajadores, a todos los niveles. El trabajo en la producción proporciona el conocimiento directo de la vida, de lo práctico, condición necesaria para resolver con acierto cualquier problema del Estado.

¿Cómo se cumplen en realidad las disposiciones constitucionales frente a la responsabilidad de los diputados? Sencillamente a través de la confrontación del mandato de los electores en relación con la labor cumplida por los elegidos, que fue lo que se buscó aprobar en el año 2003 con el Referendo convocado por el Presidente Uribe Vélez.

3) La inviolabilidad parlamentaria

Entre las prerrogativas que contribuyen a la independencia de los parlamentarios quizá la que reviste mayor importancia es la indicada en este aparte. En efecto: en todas las constituciones existe la norma que consagra esta prerrogativa indispensable, según la cual ningún parlamentario podrá ser molestado por las opiniones y votos que emita en ejercicio de su investidura. De los conceptos expuestos por un representante con motivo del desempeño de sus funciones solo responderá ante la Cámara o Corporación a la que pertenezca, y el presidente de la misma puede amonestarlo cuando el parlamentario se exceda en los términos de su exposición y aun sancionarlo disciplinariamente cuando la libertad de palabra lo lleve a terrenos reñidos con la ley o la moral. De esta prerrogativa trata el art. 184 de nuestra Carta Fundamental.

Como es fácil de entender, el fundamento de esta irresponsabilidad es el de impedir que el parlamentario sea cohibido o neutralizado por el temor de la responsabilidad que podría acarrearle el ejercicio de su mandato.

La amplitud de la irresponsabilidad mencionada abarca los aspectos siguientes:

I. Es permanente, lo que quiere decir que no se extingue a la expiración del mandato.

II. Cubre, de otra parte, todos los actos de la función parlamentaria (votos, discursos, relaciones, encuestas) pero solamente a estos, lo cual significa que el parlamentario cae bajo la aplicación del derecho común desde que el acto considerado reprobable no esté motivado por el ejercicio directo de la función parlamentaria, verbigracia, si desencadena una huelga ilegal, o como particular publica artículos calumniosos en la prensa hablada o escrita.

III. En fin, la irresponsabilidad o inviolabilidad protege al parlamentario como tal, dentro de la órbita de sus funciones, no sólo frente a problemas penales sino de cualquier otra índole.

La Corte Constitucional colombiana, a través de la Sentencia de Unificación de Jurisprudencia No. 047 del 29 de enero de 1999²², con Ponencia de los Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero y apoyados por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz, resolvió en fallo evidentemente contradictorio al concepto de unidad entre las Cortes que integran la función jurisdiccional, el alcance y funciones de la inviolabilidad parlamentaria en una democracia constitucional, para resolver que el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo de manera más libre emitir sus votos y opiniones, sin temor a que estos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole.

La Corte Constitucional plantea que la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, pues evita injerencias de las otras ramas del poder público y estimula el debate democrático, ratificando que la

²² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-047 de 1999 (enero 29). M.P. Doctores Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. En: www.noti.net

inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, siendo además una garantía constitucional en favor del Congreso y de la democracia.

Pero lo más escandaloso del fallo, se encuentra en que la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general, por cuanto el congresista escapa no sólo de las persecuciones penales sino también a cualquier eventual demanda de naturaleza civil por los votos u opiniones formuladas en el ejercicio de sus funciones y, para rematar, la ponencia de Martínez y Gaviria se atreve a consagrar una **inviolabilidad perpetua**, esto es, que el congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, **incluso después que ha cesado en sus funciones**, exonerándolo con esa decisión, de antemano por cualquier tipo de investigación en su contra. Además, la inviolabilidad la extiende la Corte incluso hasta cuando los congresistas ejercen funciones judiciales.

La inviolabilidad, según la Corte Constitucional, es específica o exclusiva, pero al mismo tiempo, absoluta.

Es la inviolabilidad específica porque dicha “garantía” cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo y es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidas en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso, quedan excluidos de la responsabilidad jurídica. La inviolabilidad es una excepción a la regla general de la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares. Sin embargo, el hecho de que es inviolabilidad impida la configuración de conductas delictivas cuando un congresista emite un voto u opinión en ejercicio de sus funciones, no significa que los senadores y representantes no pueden cometer otros delitos o incurrir en otras responsabilidades incluso penales y disciplinarias, en el desempeño del cargo.

La Corte Constitucional basa este “*fallo legislativo*” en que una de las razones que justifican la inviolabilidad parlamentaria es que los congresistas son los representantes del pueblo, por lo cual se les debe permitir actuar libremente en el ejercicio de sus funciones y, si en sus votos y opiniones, los senadores y representantes traicionan la confianza popular, dice el Alto Tribunal, la más importante sanción proviene del propio electorado, que puede dejar de elegirlos.

Es así como la Corte expresó que aunque debía ser consistente con sus decisiones pasadas, bajo especiales circunstancias, es posible que se aparte de ellas como es el caso estudiado, ya que “*Como es natural, por razones elementales de igualdad y seguridad jurídica, el sistema de fuentes y la distinta jerarquía de los tribunales implican que estos pueden hacer ajustes y variaciones sobre sus propios fallos*”, frente a lo cual hubo cuatro magistrados que salvaron el voto, ya que no es posible darle a los congresistas una inviolabilidad perpetua que los aparte de cualquier tipo de responsabilidad como funcionarios públicos y menos, cuando ejercen funciones jurisdiccionales sobre los altos dignatarios del Estado.

Estamos de acuerdo en que si bien es cierta la existencia de inviolabilidad de los congresistas por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo, como una garantía institucional del control político que tienen sus miembros, en los términos del artículo 185 Superior, ello no indica que dicha responsabilidad sea de carácter absoluto y pueda extenderse, además, aquellas conductas o hechos punibles en que incurran sus miembros, bien en ejercicio de sus funciones o cuando actúan en desarrollo de actividades que no guarden relación con el cargo que desempeñan.

En relación con la responsabilidad política, la única limitación que tienen los miembros del Congreso se encuentra consagrada en el artículo 133 de la Carta Fundamental, en los siguientes términos:

*“El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”.*²³

²³ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-* Op. Cit. Página 435.

Ahora bien, con respecto a la responsabilidad penal de dichos servidores públicos, el artículo 186 ibídem, establece lo siguiente:

*“De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación”.*²⁴

En el mismo sentido, el artículo 267 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) prescribe lo siguiente:

*“Fuero para el juzgamiento. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención”.*²⁵

Así mismo, el artículo 235, numeral 3º, de la Norma Superior, sobre atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, le asigna competencia a dicha Corporación judicial para:

*“Investigar y juzgar a los miembros del Congreso”.*²⁶

Se consagra de esta manera el fuero especial para los miembros del Congreso, en virtud del cual, en materia de responsabilidad penal, pueden ser investigados y juzgados en forma privativa, por la Corte Suprema de Justicia, reemplazando la institución de la inmunidad parlamentaria que regía con anterioridad a la promulgación de la Carta Pública de 1991.

Igualmente, frente a la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y del conflicto de intereses de los congresistas el constituyente de 1991 consagró la pérdida de investidura de sus miembros, por las causales previstas en la Carta Fundamental y le atribuyó expresamente la competencia para decretarla al Consejo de Estado, de acuerdo con la Ley (C.P. arts. 184 y 304 de la Leyes 5ª de 1992 y 144 de 1994).

De acuerdo con esto, no se podría instituir bien por la ley, bien por la jurisprudencia, privilegios o prerrogativas particulares, cuya concesión sólo podría remitirse al momento constituyente.

Es increíble como, a través de un fallo de revisión de tutela, o una “*sentencia legislativa*”, como la he llamado, la Corte Constitucional haya modificado la doctrina constitucional en lo concerniente a las facultades, poderes y deberes de los congresistas en los eventos de investigación y juzgamiento de funcionarios con fuero.

4) La inmunidad parlamentaria

Generalmente en virtud de esta protección extraordinaria ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a proceso penal ni arrestado o privado de su libertad personal o domiciliaria, salvo que sea cogido en flagrante delito, caso en el cual será capturado y puesto inmediatamente a órdenes de la Cámara a la cual pertenezca como miembro de ella.

Este tipo de inmunidad tiene la misma razón de ser de la inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria anteriormente analizada, cual es el de establecer plenas garantías en cuanto al ejercicio de las funciones propias de los miembros del Parlamento, pues actos o procedimientos arbitrarios de agentes o funcionarios investidos de jurisdicción podrían impedir que un parlamentario asistiese oportunamente a la respectiva Cámara, frustrando el voto o la intervención de este en cualquier asunto de importancia, sobre todo en cuestiones de naturaleza política en donde un voto puede definir toda una situación trascendental.

Analizada la inmunidad con criterio preferentemente jurídico, de ella se pueden deducir las conclusiones siguientes:

²⁴ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-* Op. Cit. Página 523.

²⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 5ª de 1992. En: www.noti.net

²⁶ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-* Op. Cit. Página 619.

I. El levantamiento o no de la inmunidad parlamentaria tiene validez en relación con cualquier delito y sus distintas modalidades subjetivas: doloso, culposo o contravencional.

II. El concepto de privación de la libertad personal debe entenderse en el sentido de que se trata de actos restrictivos de la libertad que conlleven carácter de sanción, represión o prevención, como la captura, la requisa, la retención, el allanamiento, etc. La inmunidad no cubre, por lo tanto, acciones civiles exentas de sustancia punitiva alguna.

III. Para que la autoridad competente pueda cumplir cualesquiera de las hipótesis que se acaban de mencionar, es requisito indispensable la autorización expresa de la Cámara respectiva, pues sin esta –en lo cual consiste el levantamiento de la inmunidad– el parlamentario no puede ser capturado, ni retenido, ni llevado a prisión, aun en el caso de que en contra suya la autoridad competente haya dictado auto de proceder.

IV. La inmunidad no cubre sino aquellos actos, considerados ilícitos desde el punto de vista penal, que sean extraños a la función parlamentaria, pues los propios de ésta están amparados por la figura ya examinada de la inviolabilidad o irresponsabilidad de los miembros del órgano legislativo del poder.

V. La inmunidad cubre al parlamentario únicamente durante las sesiones, y, cuando más, cuarenta días antes y después de éstas, no perpetuamente.

VI. El levantamiento de la inmunidad es divisible, por cuanto en el supuesto de concurso de varios parlamentarios en la comisión de un delito (peculado por ejemplo), dicho levantamiento de la inmunidad puede ser acordado para algunos y negado para otros.

VII. La autorización o levantamiento de la inmunidad, una vez concedida, no puede ser revocada, lo cual no sucede en el caso contrario, porque la respectiva Cámara, sobre la base de nuevos elementos de prueba, podría modificar el criterio que la llevó a inclinarse por la negativa.

VIII. La inmunidad, en su plenitud, deja de amparar al parlamentario en un sólo caso: cuando sea cogido en flagrante delito y este requiera orden de captura. Los dos requisitos (delito y flagrancia) deben concurrir, con la novedad de que una vez aprehendido el parlamentario debe ser puesto a órdenes de la mesa directiva de la respectiva Cámara.

La Corte Constitucional colombiana reconoce el valor trascendental que reviste la inmunidad parlamentaria, seguida de la propia inviolabilidad que se predica para asegurar la independencia de los congresistas, frente a las interferencias de los demás poderes del Estado y su protección es por tanto, prenda del correcto funcionamiento de la democracia.

La inviolabilidad, sin embargo, no puede entenderse por fuera de su misión tutelar propia, pues, de otorgársele una extensión ilimitada, no sería posible deducir a los congresistas responsabilidad política, penal y disciplinaria en ningún caso. Los artículos 133 (responsabilidad política del congresista frente a sus electores), 183 (responsabilidad del congresista por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y de conflicto de interés, destinación indebida de dineros públicos y tráfico de influencias), 185 (responsabilidad disciplinaria) y 186 (responsabilidad penal) de la Constitución Política, imponen al congresista una serie de deberes que se proyectan en el ejercicio de su función pública de emisión del voto, la cual no puede ponerse al servicio de propósitos y objetivos que la Constitución y la ley repudian.

Además, el fuero que se desata de la inviolabilidad no es un privilegio y se refiere, de manera específica, es al cumplimiento de un trámite procesal especial, cuyo propósito es el de preservar la autonomía y la independencia legítimas de aquellos funcionarios a los que ampara.

La Cámara correspondiente, al hacer la evaluación en torno a la oportunidad de levantar o no la inmunidad en un caso determinado, debe tener presente –en forma exclusiva– la *ratio publica* que es el fundamento de la norma. En consecuencia, está obligada a examinar cuidadosamente si la imputación permite abrirle paso a la

sospecha de persecución judicial contra el parlamentario, y, sobre todo, si el delito, por razón de su misma naturaleza, encuentra justificación o explicación en la actividad política del sindicado. El uso indebido de la inmunidad parlamentaria en no pocos casos la ha convertido en cauce de verdadera irresponsabilidad penal, llegando a prohiar su amparo frente a ilícitos como el de peculado, con la pretendida justificación de que los dineros habidos y gastados contra lo prescrito en la ley le acumuló ventajas al partido político al cual el imputado pertenece.

El hecho cometido por el parlamentario no pierde la calificación de ilícito jurídico. El levantamiento de la inmunidad no es un acto jurisdiccional, sino un acto sustancialmente administrativo o político, desde luego discrecional, que condiciona la prosecución de la acción penal. Esto significa que la autoridad competente puede iniciar las diligencias procesales contra el parlamentario antes de que le sea levantada la inmunidad, pues lo que le está vedado es requisarlo, retenerlo y privarlo de libertad.

La solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria es formulada por la autoridad a cuyo cargo esté el conocimiento del hecho delictivo. Luego de que el caso sea examinado en la comisión de acusaciones, pasa a la respectiva corporación en pleno, para que allí se delibere y resuelva lo que acuerde la mayoría. Los argumentos y juicios que se emitan en el cuerpo legislativo no condicionan el juicio de mérito a cargo de la autoridad judicial correspondiente.

Es bueno aclarar que cuando se habla de inmunidad parlamentaria no se está hablando de privilegio, de irresponsabilidad ni de fuero, que son conceptos distintos en la terminología jurídica. No es privilegio porque la inmunidad no fue concebida para sustraer a la acción de la ley a los parlamentarios; no fue establecida para quebrantar la igualdad de los ciudadanos ante la ley; no fue consagrada para dotar de una condición particular y especialísima a quien ostenta la investidura de la representación popular, sino en razón de la protección de las funciones que desempeña una persona designada por el pueblo para cumplirlas en una de las ramas del poder público. Tampoco es irresponsabilidad, como sí lo es la inviolabilidad estatuida para garantizar la libertad e independencia de la opinión del congresista en el ejercicio de esas funciones y que lo ampara en forma absoluta, pues un senador o representante no es responsable por aquello que diga en el curso de las deliberaciones de la respectiva Cámara, ni en el momento en que lo hace, ni nunca después, aunque haya cesado en el ejercicio de su investidura. Ni es fuero, que significa atribución de competencia excepcional para el juzgamiento. La inmunidad es diferente, porque su finalidad es la de preservar al parlamentario de cualquier acto que pueda coartar o eliminar su libertad física de concurrir al lugar donde debe cumplir sus funciones, es decir, al recinto del Congreso. Por eso el parlamentario no puede ser retenido en ningún caso, menos con simple orden verbal de un agente o funcionario vinculado a las fuerzas armadas o de policía.

La institución de la inmunidad la trata en Colombia el art. 186 de la Carta Magna al preceptuar: *“De los delitos que comentan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma Corporación”*.²⁷

En Colombia, así como en la mayoría de los países, la inmunidad parlamentaria no es extensiva a diputados departamentales, concejales municipales, o ediles locales, o sea que tiene carácter restrictivo por ser de excepción y su aplicabilidad no es permitida en lo concerniente a derechos civiles, comerciales o laborales, sino únicamente en procesos de carácter penal.

5) Dietas parlamentarias

²⁷ OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia –comentada y concordada-* Op. Cit. Página 523.

Con esta expresión se quiere significar la remuneración adecuada de los parlamentarios, cuyo objeto es asegurarles la debida independencia económica y con ella el decoro mismo del Parlamento.

Si las dietas parlamentarias son realmente insuficientes, los integrantes de las corporaciones legislativas serían, en número considerable, individuos prepotentes por su riqueza, aunque su preparación intelectual y su valor moral estuvieran en el más bajo nivel, acelerándose así el paso del régimen democrático hacia una orientación francamente plutocrática, como es la que se advierte ahora en la mayoría de los países del mundo occidental.

El emolumento de los parlamentarios lo integran dos rubros bien definidos: *sueldo mensual* y *gastos de representación*, según el artículo 187 de la Carta y la Ley 4 de 1992.

En el año 2003, se propuso mediante el Referendo reducir el número de congresistas, que según datos estimados a la vigencia fiscal de 2001, tenían los siguientes ingresos²⁸:

Ingresos Mensuales Congresistas Vigencia Fiscal de 2001	
Asignación básica	\$3.079.636.00
Gastos de Representación	\$5.474.904.00
Prima de localización y vivienda	\$3.326.766.00
Prima de Salud	\$ 855.455.00
Ingreso Mensual	\$12.736.761.00
Prima Anual de Servicios	\$ 6.368.380.00
Prima de Navidad	\$13.267.459.00
Ingreso Promedio Mensual de un Congresista	\$14.373.081.00
Ingreso Anual de Congresista	\$172.476.971.00

6) *Incompatibilidades*

La incompatibilidad del mandato parlamentario en relación con determinados cargos públicos y aun privados, a pesar de no constituir propiamente una prerrogativa parlamentaria, en el fondo tiene por objeto contribuir a que sea realidad la independencia de los miembros del Parlamento, y por eso la incluimos aquí.

La incompatibilidad no invalida la elección, sino que impide al ciudadano ungido con el voto popular desempeñar a la vez el mandato parlamentario y otro cargo público de los no autorizados expresamente por la Constitución, o ejercer determinadas actividades señaladas taxativamente en la ley de leyes. Quien se halle en tales condiciones debe elegir entre una u otra posición. Si voluntariamente no lo hace, de manera automática pierde la investidura parlamentaria, así sea de manera transitoria.

5. IMPORTANCIA REAL DE LOS PODERES DEL PARLAMENTO

Para que este órgano constitucional pueda hacerle contrapeso efectivo a la rama ejecutiva del Estado, es necesario que los poderes de aquel sean realmente importantes. De lo contrario ese órgano constitucional no pasaría de ser sino una fachada ostentosa sin trascendencia alguna, como ocurre en algunos Estados.

Sin embargo, después de extendido por las diferentes latitudes del planeta el sufragio universal, que pretendía hacer del Parlamento la expresión genuina del pensar y del sentir de las masas populares, un cambio de mentalidad se abrió camino en el sentido de fortalecer no ya los poderes del Parlamento sino los cuadros de mando del poder ejecutivo.

²⁸ CÁRDENAS TORRES, Pablo Enrique. *Jueces de Paz*. Editorial LEGIS, Bogotá, D.C., 2002, Página 218.

En los parlamentos del mundo contemporáneo (a la vez que se le han dado a los gobiernos las herramientas legales necesarias para fortalecer su predominio incuestionable) se ha buscado la manera de que las corporaciones legislativas no sólo puedan ejercer eficazmente sus funciones de representación popular, sino que logren desarrollar un triple poder: *de eliminación, de control y de impulsión*, conceptos que el profesor Duverger²⁹ precisa con toda claridad.

a. Poder de delimitación

Compete a los parlamentarios votar las leyes, es decir, las reglas que el ejecutivo debe acatar en el desempeño de sus funciones de gobierno. En virtud de este principio de legalidad, a la rama ejecutiva no le es permitido modificar las leyes, sino cuando más precisar su aplicación en uso de la facultad reglamentaria consagrada en la Constitución de cada país. Las leyes, por lo tanto, definen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental. Pero las leyes no solo fijan los límites que al gobierno le está prohibido sobrepasar, sino que lo obligan a intervenir en casi todos los aspectos de la vida nacional, con un poder muy amplio de iniciativa, según los objetivos propuestos. Es más: al gobierno le corresponde arbitrar los medios idóneos no sólo con el fin de alcanzar las metas fijadas en la ley sino con el de desarrollar su propio programa, para lo cual elabora anualmente el presupuesto de rentas y gastos que debe someter a la aprobación del Congreso nacional. La intervención parlamentaria, en este último aspecto tan importante del poder gubernamental, es la forma más efectiva de controlarlo, al menos en parte, máxime cuando se está abriendo paso la tendencia a impedir que el gobierno abra créditos fuera del presupuesto, o sea que no puede comprometer ni atender ningún gasto fuera de los créditos que el Parlamento le haya autorizado.

b. Poder de control

Para este efecto los Parlamentos modernos apelan a varios medios consagrados en las respectivas Cartas Fundamentales. La discusión de la ley de presupuestos es uno de ellos, puesto que cada uno de los servicios públicos y los gastos que ellos demandan pueden ser cuestionados por los parlamentarios al someter a discusión, cada año, el presupuesto genial del Estado. El poder legislativo, en cuanto concierne al presupuesto nacional, es no solo poder de delimitación en lo que respecta al año siguiente, sino poder de control en lo relativo al año precedente. Otros muchos procedimientos de carácter técnico se pueden emplear para el aumento de los controles del Congreso sobre el gobierno, como las interpelaciones a ministros, las comisiones de encuestas, el *ombudsman*.

Las comisiones de encuesta y de control son comisiones formadas por miembros del Parlamento con el fin de adelantar investigaciones en torno a las actividades del gobierno o de la administración pública en general.

c. Poder de reivindicación y oposición

Sobre el particular anota el citado profesor Duverger que cada congresista al fin y al cabo es un intermediario entre sus electores y el gobierno; interviene por ellos ante la administración y sus ministros llamando la atención en torno a las decisiones oficiales que considere injustas o inoportunas, así como en torno a los movimientos de opinión que condensan evidentes cargas de descontento popular.

Desde luego no se puede descartar que muchas intervenciones parlamentarias que parecen alentadas por sentimientos patrióticos desbordados, estén movidas en el fondo por intereses particulares; pero de todos modos contribuyen a presentar los problemas importantes de la vida colectiva en la arena de la discusión pública, lo cual contribuye a restarle violencia a las reivindicaciones individuales o de grupo.

Un Congreso bien constituido, es la solemne encarnación de las grandes reivindicaciones sociales. Las asambleas de todo tipo son ámbitos de resonancia para el reclamo justo de los pueblos, ya provenga de las

²⁹ Duverger, Maurice. Op. Cit., Página 141.

grandes agrupaciones con intereses comunes o de planteamientos oportunos elaborados por la oposición. De todos los recintos abiertos a la crítica y aun a la protesta, el Parlamento es el que menos se puede bloquear, apunta Duverger, y quizá, precisamente por el poder de reivindicación y protesta que le es peculiar, es allí donde se amparan con indudable eficacia los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Para que el Congreso conserve a plenitud su verdadera razón de ser, debe facilitar, en vez de obstruir, la contestación permanente entre los ciudadanos y el gobierno, entre la oposición y la mayoría, con el fin de que allí se pueda escuchar la voz de quienes propugnan una patria amable y justa. No tendría cumplido efecto el control del Congreso sobre el gobierno, ni el despliegue de los planteamientos defensivos y promisorios de este, si se obstaculizara o redujera la publicidad de los debates parlamentarios, pues sin los medios adecuados para su ejercicio la libertad de expresión del pensamiento –lo mismo que acontece con cualquier otro derecho– no pasaría de ser sino uno de los muchos mitos de la democracia gobernada.

El Acto Legislativo 01 de 2003, modificó en Colombia el Régimen de la oposición, en los siguientes términos:

“Artículo 5°. El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 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.”³⁰

6. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS

En la organización interna de las Corporaciones Legislativas radica buena parte de su independencia, así como la eficacia en el desempeño de sus funciones.

Numerosos publicistas distinguen los órganos internos del Parlamento en ordinarios, extraordinarios y burocráticos.

a. Los órganos ordinarios

Se conocen también con el nombre de mesas directivas formadas comúnmente por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario.

Este cuerpo de dirección es el organismo que asegura el orden de los debates en cada Cámara, lo mismo que buena parte de su administración general. Al principio de cada legislatura, comúnmente en la primera reunión, se elige la mesa directiva encargada de racionalizar el trabajo parlamentario, dirigir los debates, integrar las comisiones permanentes, designar el personal de empleados en conformidad con el reglamento, recibir y distribuir los distintos proyectos de ley, y representar ante los demás poderes públicos a la respectiva corporación.

En Colombia, una vez instaladas las sesiones del Congreso, los senadores y representantes se han de reunir por separado con el fin de elegir sus mesas directivas y dar inicio al trabajo legislativo.

La primera sesión será presidida por el respectivo congresista que en cada cámara hubiere cumplido tal función en el último período legislativo.

³⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 de 2003. En: www.noti.net

La Mesa Directiva de cada Cámara se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes elegidos separadamente para períodos de un año desde el 20 de julio y ninguno de estos dignatarios podrá ser reelegido dentro del mismo cuatrienio constitucional.

Como órgano de orientación y dirección de cada Cámara, la Mesa Directiva cumplirá con las siguientes funciones:

- 1) Adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa.
- 2) Presentar, en asocio con la Mesa Directiva de la otra Cámara, el proyecto de Presupuesto anual del Congreso, y enviarlo al gobierno para su consideración en el proyecto de ley definitivo sobre rentas y gastos de la Nación.
- 3) Solicitar informes a los órganos encargados del manejo y organización administrativa de cada una de las cámaras sobre las gestiones adelantadas y los planes a desarrollar, y controlar la ejecución del presupuesto anual del Congreso.
- 4) Expedir las normas complementarias de funcionamiento de la Secretaría General y las Secretarías de las Comisiones.
- 5) Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento.
- 6) Vigilar el funcionamiento de las Comisiones y velar por el cumplimiento oportuno de las actividades encomendadas.
- 7) Solicitar al Consejo de Estado la declaratoria de pérdida de la investidura de congresista, en los términos previstos en el artículo 184 Superior.
- 8) Autorizar comisiones oficiales de congresistas fuera de la sede del Congreso, siempre que no implique utilización de dineros del erario público.
- 9) Expedir mociones de duelo y de reconocimiento cuando ello sea conducente.
- 10) Ejercer las demás funciones que le fije el Reglamento.

b. Los órganos internos extraordinarios

Son las comisiones permanentes especializadas. La distribución de competencias entre ellas corresponde, más o menos, a las materias fundamentales adscritas a las diferentes reparticiones ministeriales, y los componentes de cada comisión se escogen de acuerdo con la especialidad o inclinación que diga tener cada uno de los parlamentarios, dentro de la órbita de sus actividades profesionales.

Cada una de las corporaciones del Congreso de la República de Colombia, posee un determinado número de comisiones constitucionales que son las siguientes:

- **Comisión Primera Constitucional:** Compuesta de 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara. Conoce de la reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, de las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes del Estado y, asuntos étnicos.
- **Comisión Segunda Constitucional:** Compuesta por 13 miembros en el Senado y 19 en la Cámara. Conoce de política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera

diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales; asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y libre comercio; contratación internacional.

- **Comisión Tercera Constitucional:** Compuesta de 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara. Conoce de Hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación nacional; régimen de cambios, actividad financiera bursátil y aseguradora y de captación de ahorro.
- **Comisión Cuarta Constitucional:** Compuesta de 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara. Conoce de leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.
- **Comisión Quinta Constitucional:** Compuesta de 13 miembros en el Senado y 18 en la Cámara. Conoce del régimen agropecuario; ecología, medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
- **Comisión Sexta Constitucional:** Compuesta de 13 miembros en el Senado y 18 en la Cámara. Conoce de comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.
- **Comisión Séptima Constitucional:** Compuesta de 14 miembros en el Senado y 19 en la Cámara. Conoce del estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de mutuo auxilio; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación, deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda, economía solidaria; asuntos de la mujer y la familia.

Igualmente, funcionan en el Congreso algunas Comisiones Legales como las siguientes:

- **Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias:** Compuesta por 10 miembros en el Senado y 15 en la Cámara. Conoce de la defensa de los derechos humanos cuyas garantías sean vulnerados o desconocidos, velando por su respeto, así como por la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.
- **Comisión de Ética y Estatuto del Congresista:** Compuesta de 11 miembros en el Senado y 17 en la Cámara. Conoce del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética expedido en el Congreso.
- **Comisión de Acreditación Documental:** Compuesta por 5 miembros de cada Corporación, con la misión de acreditar las calidades exigidas de quienes aspiran a ocupar cargos de elección del Cargo o de las Cámaras Legislativas.

De la misma forma, el Congreso de la República cuenta con:

- **Comisiones adscritas a organismos nacionales o internacionales:** Tendrán carácter decisorio o asesor y según la ley se organizarán en forma permanente, pudiendo estar adscritas a organismos o instituciones nacionales o internacionales, para lo cual se integrarán por senadores y representantes o por unos y otros según la ley disponga.
- **Comisiones Especiales de Seguimiento:** En cada Cámara se podrán establecer este tipo de comisiones, integradas por 11 miembros en el Senado y 15 en la Cámara, mediante el sistema del cociente electoral. Estas comisiones tendrán el encargo específico de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de acuerdo con reglamentación que al efecto expidan las respectivas Mesas Directivas de las Cámaras atendiendo la naturaleza y finalidad de cada una de ellas, y rendirán los informes del caso. Serán comisiones especiales de seguimiento:
 - a. Comisión de vigilancia de los organismos de control público.
 - b. Comisión de vigilancia del organismo electoral.
 - c. Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y ordenamiento territorial.

* **Comisión de Crédito Público:** Su composición será interparlamentaria, con seis miembros, elegida por el sistema de cociente electoral por cada una de las comisiones terceras constitucionales, a razón de tres (3) miembros por cada Comisión, encargándosele presentar informes sobre:

1) Las operaciones de crédito externo autorizadas por ley al Gobierno Nacional, cuya finalidad sea el obtener recursos para la financiación de planes de desarrollo económico y de mejoramiento social y para contribuir el equilibrio de la balanza de pagos.

Para su cumplimiento la Comisión será convocada previamente por el gobierno con el fin de informarla, así esté en receso el Congreso.

2) Los correctivos que deban asumirse cuando a juicio de la Comisión el gobierno esté comprometiendo la capacidad del país para atender el servicio o la deuda exterior más allá de límites razonables, o cuando las condiciones de los empréstitos resulten gravosas o inaceptables.

3) Los demás que dispongan las leyes.

De igual manera existirán **Comisiones Accidentales** para que cumplan funciones y misiones específicas y, de allí, es de donde salen las comisiones de congresistas que deban desplazarse con dineros del erario público para cumplir determinada función.

El Acto Legislativo 01 de 2003, prevé además la creación de **Comisiones de Conciliación**, las cuales, en virtud del nuevo artículo 161 de la Constitución Política cambian el sentido de las antiguas Comisiones Accidentales y, establecen como función lo siguiente:

“Artículo 9°. El artículo 161 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 161. *Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.*

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”³¹

³¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 de 2003. En: www.noti.net.

También, en cada período constitucional y legal respectivo, la Cámara de Representantes de Colombia elegirá dos **Comisiones Legales Especiales**: La de cuentas y la de investigación y acusación.

* **Comisión de Cuentas de la Cámara**: Integrada por nueve (9) miembros elegidos por el sistema de cuociente electoral para períodos de dos (2) años contados desde el comienzo de la legislatura para la cual hubiesen sido elegidos sus integrantes. Las funciones son fijadas para fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República, para lo cual analizará de ella los siguientes aspectos:

- 1) Estados que muestren en detalle los reconocimientos de las rentas y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón, y los aumentos y disminuciones respecto del cálculo presupuestal.
- 2) Resultados de la ejecución de la ley de apropiaciones, detallados por Ministerios y Departamentos Administrativos, a nivel de capítulos, programas, subprogramas, proyectos y artículos presentando en forma comparativa la cantidad votada inicialmente por el Congreso para cada apropiación el monto de las adiciones, los contracréditos, el total de las apropiaciones, el monto de los gastos comprobados, el de las reservas constituidas por la Contraloría General de la República al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas para cada artículo y la cantidad sobrante.
- 3) Estado compartido de las rentas y recursos de capital y los gastos y reservas presupuestados para el año fiscal, en que se muestre globalmente el reconocimiento de las rentas, el de los empréstitos, el monto de los gastos y reservas, y el superávit o déficit que hubiere resultado de la ejecución del presupuesto. De acuerdo con los métodos que prescriba la Contraloría General de la República esta información deberá presentarse también en forma que permita distinguir el efecto del crédito en la financiación del presupuesto.
- 4) Estado de deuda pública nacional al finalizar el año fiscal, con clasificación de deuda interna y deuda externa, capital amortizado durante el año, monto de la amortización causada, pagada y debida, saldo y circulación al final de la vigencia, monto de los intereses causados, pagados y pendientes, y comisiones y otros gastos pagados.
- 5) Balance de la Nación en la forma prescrita en la ley.
- 6) Relación detallada de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinda, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior, y
- 7) Las recomendaciones que el Contralor General de la República tenga a bien presentar al Gobierno y a la Cámara sobre la expresada cuenta general.

El proyecto de resolución de fenecimiento que resulte del estudio de la Comisión Legal de Cuentas será sometido a la aprobación de la Cámara de Representantes, a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la presentación del informe financiero del Contralor.

Parágrafo. La Comisión, antes de enviar el proyecto de resolución de fenecimiento, fijará un plazo prudencial para que los responsables, según la ley, contesten los cargos que resulten del examen. Vencido ese plazo, háyase dado o no la contestación exigida, se remitirá el proyecto para que la Cámara pronuncie el fenecimiento.

Cuando del examen practicado por la Comisión Legal de Cuentas encuentre ella que hay lugar a deducir responsabilidad al Presidente de la República o a uno o varios de sus Ministros, el proyecto de resolución de fenecimiento propondrá además, que se pase el expediente al estudio de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para lo de su cargo. Si fuere el caso promoverá la respectiva moción de censura para el Ministro o Ministros involucrados.

La Cámara de Representantes designará un Coordinador de Auditoría Interna, que cumplirá el encargo especializado de aportar todos los elementos que conduzcan al fenecimiento de la cuenta

general del presupuesto y el Tesoro, quien además coordinará todo lo relativo al funcionamiento administrativo de los funcionarios a su cargo que dentro de la planta de personal corresponden a la Unidad de Auditoría Interna.

* **Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara:** Se integra por quince (15) miembros elegidos por cuociente electoral y cumple en Colombia con las siguientes funciones:

- 1) Preparar proyectos de acusación que deberá aprobar el pleno de la Cámara, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación.
- 2) Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado.
- 3) Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las actividades que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.
- 4) La iniciación de la investigación también procederá de oficio.
- 5) Las demás atribuciones que para el cabal cumplimiento de sus fines y cometidos le sea asignado por las leyes.

Las funciones de esta Comisión ya fueron reseñadas al hablar del proceso de pérdida de investidura de los Congresistas.

Es así como se organizan las diferentes comisiones en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes en Colombia.

7. CLASES DE REUNIONES DEL CONGRESO

Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas.

Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias. No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptarse tales decisiones, siempre que mediare una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva Corporación legislativa.

Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva.

Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva.

Los artículos 144 y siguientes³², de la Constitución Colombiana, dicen:

“Artículo 144. Las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.

“Artículo 145. El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

³² OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. Op. Cit., páginas 452 a 462.

“Artículo 146. *En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.*

“En el Congreso poseerán sillas determinadas en el recinto legislativo los miembros del Senado y la Cámara de Representantes, así como los Ministros del Despacho.

“Sólo podrán ingresar, durante las sesiones, y en el recinto señalado para su realización, los Senadores y Representantes, los Ministros del Despacho y quienes puedan participar con derecho a voz en sus deliberaciones, además del personal administrativo y de seguridad que se haya dispuesto. El Presidente podrá autorizar el ingreso de otras autoridades y particulares cuando no se afecta el normal desarrollo de las sesiones.

“... Los periodistas tendrán acceso libremente cuando no se trate de sesiones reservadas. Se dispondrá de un espacio especial y de medios que den las facilidades para la mejor información”.

Por el tiempo en que están obligadas a reunirse, *las sesiones reglamentariamente se dividen* en ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas.

- a. Son **Sesiones Ordinarias**, las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales:
- b. Son **Sesiones Extraordinarias**, las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas. El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el receso, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encarguen.
- c. Son **Sesiones Especiales**, las que por decreto propio convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción. Las comisiones especiales permanentes conocen en primer debate de los proyectos de ley que sean de su incumbencia, y se reunirán, durante el receso del Congreso, una o varias de ellas y por el tiempo para que sean convocadas por el Senado, la Cámara o el gobierno, con el fin de tratar, estudiar y resolver los asuntos sometidos a su consideración, inclusive con el de preparar los proyectos que las cámaras les encomiendan.
- d. Son **Sesiones Permanentes**, las que durante la última media hora de la sesión decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuera el caso; y
- e. Son **Sesiones Reservadas**, las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones cuando así ellas lo dispongan, a propuesta de las Mesas Directivas, por solicitud de un Ministro o de la quinta parte de sus miembros, y en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva.

De igual forma, la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República colombiano, establece en su texto, otra serie de eventos en relación con las sesiones de las cámaras:

“Artículo 71. *Presencia de las barras. A las barras pueden ingresar libremente todas las personas, siempre que trate de la celebración de sesiones públicas. Los Presidentes regularán el ingreso, cuando así se exija, y controlarán esta asistencia.*

“Artículo 72. *Prohibición a los asistentes. Ninguna persona podrá entrar armada al edificio de las sesiones, ni fumar dentro del recinto o salón de sesiones.*

“Artículo 73. *Sanciones por irrespeto. Al Congresista que faltare al respeto debido a la corporación, o ultrajare de palabra a alguno de sus miembros, le será impuesta por el Presidente, según la gravedad de la falta, alguna de las sanciones siguientes:*

“1º. Llamamiento al orden.

“2º. Declaración pública de haber faltado al orden y al respeto.

“3º. Suspensión en el ejercicio de la palabra.

“4º. Suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión, y

“5º. Suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un (1) día y hasta por un (1) mes, previo concepto favorable de la Mesa Directiva.

“Artículo 74. *Respeto a los citados. Quienes sean convocados o citados a concurrir a las sesiones tienen derecho, cuando intervengan en los debates, a que se les trate con las consideraciones y respeto debido a los Congresistas. El Presidente impondrá al Congresista que falte a esta regla una de las sanciones de que trata el artículo anterior, considerando la infracción como un irrespeto al Congreso.*

“Artículo 75. *Irrespeto por parte de los Ministros. Respecto de los Ministros del Despacho, cuando hubieren faltado a la Corporación (plenaria o comisión), podrá ésta imponerles alguna de las sanciones establecidas en el artículo 73.*

“Artículo 76. *Orden de los concurrentes. El público que asistiere a las sesiones guardará compostura y silencio. Toda clase de aplausos o vociferaciones le está prohibida. Cuando se percibiere desorden o ruido en las barreras o en los corredores el Presidente podrá, según las circunstancias:*

“1. Dar la orden para que se guarde silencio.

“2. Mandar salir a los perturbadores, y

“3. Mandar despejar las barras”.

8. CITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO Y SUS DEBERES ANTE EL PARLAMENTO

La Carta Superior de Colombia, cuyo texto precisa que los ministros son órganos de comunicación del gobierno con el Congreso; pueden presentar a las Cámaras proyectos de ley en nombre del Ejecutivo, y poseen la potestad de tomar parte directamente o a través de los viceministros en las respectivas deliberaciones.

Los ministros y los jefes de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince idas de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento, y sobre las reformas que la experiencia aconseje que se introduzcan.

Las cámaras pueden solicitar la asistencia de los ministros, y las comisiones permanentes de las cámaras pueden requerir, además, la asistencia de los viceministros, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional.

Cada cámara podrá citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, siguiendo el procedimiento que se consigna a continuación:

“a) El citante o citantes, solicitarán a la Cámara o a la Comisión respectiva escuchar al Ministro y sustentarán su petición.

“b) Expondrán y explicarán el cuestionario que por escrito se someterá a la consideración del Ministro.

“c) Si la Comisión o la Cámara respectiva aprueba la petición y el cuestionario, se hará la citación por el Presidente de la misma con una anticipación no mayor a diez (10) días calendario, acompañada del cuestionario escrito.

“d) En la citación se indicará la fecha y hora de la sesión, se incluirá igualmente el cuestionario y se advertirá la necesidad de darle respuesta escrita dentro de los cinco (5) días calendario siguientes.

“El Ministro deberá radicar en la Secretaría General respectiva a la respuesta al cuestionario, dentro del quinto (5º) día calendario siguiente al recibo de la citación a efectos de permitir al Congresista o Congresistas interesados conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de la citación y lograr sobre ella la mayor ilustración.

“Parágrafo Primero. Tanto en Comisión como en plenarias de las Cámaras, los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados y el debate encabezará el Orden del Día de la sesión sin perjuicio de continuar en la siguiente.

“El debate no podrá extenderse a asuntos distintos a los contemplados estrictamente en el cuestionario.

“Los ministros, sólo pueden dejar de asistir al Congreso, a través de excusa aceptada previamente por la respectiva Cámara. Si se actúa de otra manera se podrá proponer una moción de censura o, por otro lado, iniciar el procedimiento pertinente ante la Corte Constitucional”.

“Los Ministros serán oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara.

“El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario, y encabezará el Orden del Día de la sesión. Este sólo podrá modificarse una vez concluido el debate.

“El debate concluirá con una proposición aprobada por la plenaria declarando satisfactorias las explicaciones. En caso contrario, se formulará nuevo cuestionario y se señalará nueva fecha. Si en este segundo evento de igual manera no satisfacen las explicaciones, podrá estudiarse la moción de censura y su procedencia, en los términos de la Constitución y el presente Reglamento.

“Parágrafo. Este procedimiento no obsta para que, mediante proposición aprobada, una Comisión accidental adelante las gestiones que conduzcan a una mayor claridad y definición del asunto tratado, presentando en el término señalado las conclusiones a que hubiere lugar para la correspondiente definición de la Corporación”.

9. DESARROLLO DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS

Ante la imposibilidad de recoger y clasificar en forma completa todos los tópicos concernientes al desarrollo de los debates en las corporaciones legislativas, nos limitaremos a tocar algunos puntos esenciales.

a. Orden del día

El orden del día es el programa según el cual los debates deben desarrollarse en la forma acordada por la mesa directiva de cada corporación.

La finalidad del orden del día es evitar que la mayoría parlamentaria pueda tomar decisiones por sorpresa. En consecuencia, a la respectiva Cámara no le es permitido deliberar ni mucho menos proceder a votación en torno a cuestión alguna que no figure en el orden del día elaborado con anterioridad y dado a conocer por el órgano de publicidad del Congreso.

Desde luego en cada Cámara es posible obtener la alteración del orden del día, a solicitud de cualquiera de sus miembros y con el voto favorable de la mayoría de quienes forman el quórum reglamentario.

Por lo común en el sistema presidencial de gobierno, le es permitido al jefe del Estado dirigir mensajes de urgencia al Parlamento para que sea considerado con prelación un determinado proyecto de ley. Si el mensaje se repite, el proyecto ocupará sitio de preferencia en el orden del día, excluyendo cualquier otro asunto hasta que la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que el mensaje de urgencia se refiere, se encuentra el estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del gobierno, podrá deliberar conjuntamente con la comisión correspondiente de la otra Cámara para dar primer debate al proyecto.

La Ley 5ª establece ciertas normas en torno al Orden del Día, como las siguientes:

“Artículo 78. Concepto. *Entiéndese por Orden del Día la serie de negocios o asuntos que se someten en cada sesión a la información, discusión y decisión de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones Permanentes.*

“Artículo 79. Asuntos a considerarse. *En cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el Orden del Día, en el siguiente orden:*

“1. Llamada a lista.

“2. Consideración y aprobación del acta anterior.

“3. Votación de los proyectos de ley o de acto legislativo, o mociones de censura a los Ministros, según el caso, cuando así se hubiere dispuesto por la Corporación mediante proposición.

“4. Objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas.

“5. Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso.

“6. Lectura de ponencias y consideración a proyectos en el respectivo debate, dando prelación a aquellas que tienen mensaje de trámite de urgencia y de preferencia, como los de iniciativa popular, y a los aprobatorios de un tratado sobre derechos humanos o sobre leyes estatutarias, y luego a los proyectos provenientes de la otra Cámara.

“Los de origen en la respectiva Cámara se tramitarán en riguroso orden cronológico de presentación de las ponencias, salvo que su autor o ponente acepten otro orden.

“7. Citaciones, diferentes a debates, o audiencias previamente convocadas.

“8. Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva, si los hubiere.

“9. Lectura de los informes que no hagan referencia a los proyectos de ley o de reforma constitucional.

“10. Lo que propongan sus miembros.

“Parágrafo. En el evento de celebrarse sesiones para escuchar informes o mensajes, o adelantarse debates sobre asuntos específicos de interés nacional, no rigen las reglas indicadas para el orden del día. Si se trata de un debate a un Ministro, encabezará el orden del día de la sesión”.

b. El quórum

Para deliberar en las corporaciones legislativas y con mayor razón para proceder a la votación de Actos Legislativos, proyectos de ley o proposiciones, es indispensable el quórum reglamentario. Si algún congresista lo pone en duda, quien presida la sesión ordena que se verifique. De ordinario son distintos el quórum para deliberar y el quórum requerido para la votación. Si se constata que no hay quórum, ordinariamente se levanta la sesión.

Según el profesor Henao Hidrón³³, *“El quórum (voz latina que significa ‘de los cuales’), indica el número de individuos pertenecientes a una corporación cuya concurrencia es necesaria para que ella pueda, o abrir sus sesiones y deliberar, o adoptar decisiones válidas. De ahí la distinción entre el quórum deliberatorio, que para el Congreso en pleno, las cámaras y las comisiones permanentes, es un número no inferior a la cuarta parte de sus miembros; y el quórum decisorio, que para las mismas corporaciones es la asistencia de la mayoría de sus integrantes, salvo que la Constitución determine un quórum diferente, como es el caso del otorgamiento de amnistía o indultos generales por delitos políticos”.*

³³ HENAO HIDRÓN, Javier. *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, D.C.

Según el reglamento del Congreso, **quórum** es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las corporaciones para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum:

* **Quórum deliberativo:** *Es el número de miembros de una Corporación necesaria para deliberar, conforme a lo que dispongan las normas legales del respectivo país. En Colombia, por ejemplo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 145 de la Carta Magna, el Congreso pleno, las Cámaras y las comisiones de estas podrán abrir sus sesiones y deliberar con la tercera parte de sus miembros. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión, permanente.*

* **Quórum decisorio:** Es el requerido para que una corporación pueda tomar decisiones válidas (elección de un funcionario, aprobación de un proyecto de ley, de un acto legislativo, de una proposición, etc.).

Por lo general el quórum decisorio es de tres clases:

I. *Ordinario*, cuando el número de miembros que se necesita para tomar alguna decisión es el formado, generalmente, por la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación. Precisamente a él se refiere la Constitución colombiana, cuando determina que las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

Según esto, las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un Quórum distinto.

II. *Calificado*, las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la corporación legislativa.

III. *Especial*, las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los asistentes.

Algunos otros hablan también de un quórum extraordinario cuando el quórum lo constituyen, verbigracia, las dos terceras partes de los miembros del Cuerpo Colegiado de que se trate, al disponer que los actos legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de departamentos o eximan de alguna de estas, deberán ser aprobadas por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

No cabe duda alguna que el ausentismo parlamentario se ha tornado en falla crónica en muchos países, incluido el nuestro. La causa principal se encuentra, quizá en la lenidad existente en materia de incompatibilidades entre la investidura parlamentaria y el ejercicio de las llamadas profesiones liberales, pues no son pocos los senadores y representantes que por atender los negocios propios de su profesión habitual, descuidan en forma censurable y nociva sus deberes como parlamentarios.

c. La deliberación

Su objeto es la discusión de las cuestiones inscritas en el orden del día. En principio ningún parlamentario puede hacer uso de la palabra sin previamente haber sido inscrito para tal fin. Si se trata de breve interrupción o de explicación sucinta del voto, necesita pedir autorización al presidente de la respectiva Cámara y eventualmente, obtener la venia del orador interrumpido.

Los debates se clasifican en debates comunes organizados y debates restringidos.

1) Los debates comunes organizados

Tienen por objeto distribuir imparcial y convenientemente el tiempo destinado al uso de la palabra, así como el número de sesiones que se estiman necesarias para la declaratoria de "suficiente ilustración".

2) Los debates restringidos

Tienen lugar cuando el presidente de la república insiste en la urgencia de aprobar un determinado proyecto de ley, caso en el cual sólo pueden intervenir el vocero del gobierno, el presidente de la comisión respectiva, el ponente del proyecto sometido a discusión y los jefes de los grupos parlamentarios, limitando la intervención de cada uno de ellos a muy corto tiempo según la complejidad y urgencia del proyecto.

d. La votación

Cerrada la discusión de un proyecto de ley o de una proposición que requiera ser aprobada por mayoría, una vez constatado el quórum reglamentario se procede a la votación correspondiente, la cual se puede cumplir mediante cualesquiera de los procedimientos que se enumeran a continuación:

- 1º) Poniéndose de pie o permaneciendo sentado cada uno de los que integren el quórum. Si lo primero, quiere decir, que votan afirmativamente, si lo segundo, tal actitud corresponde a voto negativo.
- 2º) Llamando a lista para que al contestar cada uno de los asistentes diga si o no según su decisión de votar en un sentido o en otro. Esta forma se llama comúnmente votación nominal.
- 3º) Escribiendo en una papeleta el sentido del voto, el cual puede ser firmado o no por cada uno de los votantes.
- 4º) Por votación secreta, la cual se efectúa depositando en un bolso boletas blancas y negras. Las blancas significan voto afirmativo y las negras voto negativo.
- 5º) En circunstancias especiales, la respectiva Cámara, a petición de cualesquiera de sus miembros, puede aclamar el voto, lo que significa votación por unanimidad.

e. La mayoría

Para que una votación sea válida es preciso que la mayoría de los miembros de la respectiva Corporación – vale decir, quienes forman el quórum reglamentario– esté presente en el recinto donde se efectúa la votación.

1) *Mayoría absoluta*

Se entiende la mitad más uno de los parlamentarios que integran la respectiva Corporación, requisito esencial para la validez de las votaciones en general, salvo que la Constitución o la ley determinen un quórum diferente.

2) *Mayoría relativa*

Se entiende la mitad más uno de los representantes o senadores presentes en el momento de la votación.

Para determinados actos del Congreso, legislativos o no, se requiere **mayoría calificada**, como las dos terceras partes de los votantes u otra distinta, conforme fue visto al hacer algunas precisiones en relación con el quórum.

f. Publicidad

Con el objeto de que tanto los miembros del Parlamento como la opinión pública estén suficientemente informados, cada Corporación legislativa señala los días y horas de sesiones, las cuales deben ser publicadas para que todas las personas interesadas puedan seguir el curso de las deliberaciones. De igual manera y con el mismo fin tanto el orden del día de cada Cámara como los proyectos, exposición de motivos, intervención de los parlamentarios, novedades en el campo administrativo de la respectiva Corporación, proposiciones, aprobación de proyectos de ley, etc., deben ser publicados en los Anales del Congreso, fuera de la publicidad que en torno a la acción parlamentaria se lleva a cabo mediante los relatos de la prensa hablada y escrita del país o por otros medios apropiados para tal objeto. Un Congreso en donde se interponga la barrera del silencio entre este y la ciudadanía contradice su propia esencia y pone en entredicho el correcto funcionamiento de la Democracia.