

LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA

Wilson Herrera Llanos*

Resumen

El artículo 113 de la Constitución Política estableció que el poder público estaría integrado por tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial y por los órganos autónomos e independientes, encargados de garantizar el cumplimiento de las demás funciones del Estado. A través de una explicación esquemática y orgánica, este artículo analiza el ejercicio de la función legislativa no sólo en relación con la organización y composición del Congreso de la República, sino también de la manera como se cumple el ejercicio de la tarea legislativa, la cual no sólo se limita a la expedición de leyes sino que incluye el desempeño de funciones constituyentes, de control político, judiciales, administrativas de control público y de protocolo.

Palabras clave: Función legislativa, Congreso de la República.

Abstract

Article 113 of our Political constitution established that Public Power would be formed by three branches: legislative, executive and judicial and by the autonomous and independent organs in charge of ensuring the performance of the other functions of the State. Through this schematic and organic explanation the present article analyses the exercise of the legislative function, not only related to the organization and composition of the Congress, but also related to the way the legislative task is performed, which not only is restricted to the expedition of laws but it also includes the performance of constitutional functions, political control, judicial, administrative and protocol.

Key words: Legislative function, congress.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2003

* Abogado. Especializado en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Constitucional Colombiano, Administrativo General y Procedimiento Administrativo. evarobles@yahoo.com

Presentación general del tema

Cuando hablamos del tercer elemento constitutivo u orgánico del Estado lo hacemos a partir de su noción general de «poder», que significa, potestad, imperio, mando o posibilidad de subordinar, y de «autoridad», por la que se entiende, igualmente, la potestad (o poder) que se tiene, se impone o se ejerce sobre otro, pero adjetivando dicho concepto con lo «político» o lo «público» para ubicarlo en el campo de la doctrina jurídico-constitucional que, de manera casi unánime, lo califica como un fenómeno no sólo sociológico y jurídico sino, y fundamentalmente, político.

Desde este punto de vista, nos corresponde, en esta parte, examinar las distintas formas de expresión o ejercicio de ese poder político en Colombia que, según lo hemos visto ya, a nivel nacional se manifiesta a través de tres ramas del Poder Público y por órganos que la Carta identifica como autónomos e independientes.

No olvidemos que a nivel sectorial o territorial ese poder se expresa por las autoridades que representan particularmente a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; pero no la trataremos en este capítulo, debido a que ya fue examinada dentro del tema del territorio, y más específicamente como Organización Territorial.

En desarrollo de nuestro tema revisaremos la normatividad constitucional de cada una de las ramas y órganos del Poder Público colombiano guiados por dos criterios importantes: el primero es el consagrado en el inciso tercero del artículo 113 constitucional, según el cual cada una de esas expresiones de poder, si bien tienen funciones separadas, colabora armónicamente con la otra para la realización de sus fines, y el segundo es el texto del artículo 116 de la misma Carta, modificado por el Acto Legislativo N° 03 del 2002.

Esta última disposición se refiere, primeramente, a la posibilidad constitucional de que el Congreso ejerza funciones judiciales y a la excepcional atribución legal de estas mismas funciones a las autoridades administrativas, sin que ellas se extiendan a la instrucción de sumarios ni al juzgamiento de delitos y, después, a la eventual investidura a particulares de la función de administrar justicia, ya sea en la condición de jurados en causas criminales, de conciliadores, o de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

El reconocimiento del carácter unitario de la actividad estatal y de su expresión en funciones, ramas u órganos acabó desde hace tiempo con la gran importancia doctrinaria de la división tripartita de los poderes públicos.

Fue en la Reforma Constitucional de 1936 cuando por primera vez se cambió la denominación de «poderes» por la de «órganos» y se precisó que éstos tenían funciones separadas pero las ejercían mediante una colaboración armónica entre ellas para lograr los fines del Estado, y en la de 1945 se sustituyó tal nominación por la de «ramas».

Como la Carta de 1991 se resiste a descartar totalmente la tridivisión de las funciones estatales, aunque sin dejar de advertir, en acatamiento del moderno criterio sobre las mismas, que ellas son amplísimas y diversas, autónomas e independientes, pero integradas coherentemente en aras de la función primordial del Estado, nos sentimos obligados a referirnos someramente al asunto de la tridivisión.

En contra del criterio de muchos, creemos que los antecedentes más importantes del tema de la diversificación de las funciones estatales se encuentran definidos no exactamente en la Teoría montesquiana de la Tridivisión de los Poderes, que supuestamente explicó a través de la historia que la única forma de limitar y controlar el poder era mediante su repartición en tres expresiones del mismo: el poder legislar, el poder administrar y el poder resolver los conflictos.

Es harto conocido que desde la antigüedad ya el problema del ejercicio concentrado o monopolístico del poder fue objeto de variadas confrontaciones ideológicas, y son muchos los autores que citan, en tal dirección, los análisis de Aristóteles en su obra *La Política*, donde se indica que sólo es bien organizado aquel Estado que separa sus tres partes o elementos representativos, sin mencionar, además, el *Ensayo sobre el Gobierno Civil* de 1690, de John Locke, en el que se censuraba la falta de participación en los poderes legislativos y ejecutivos, concentrados en cabeza del príncipe absoluto, y la ausencia de juez que decidiera con justicia e imparcialidad.

El profesor José Eugenio Soriano García¹ en su ensayo sobre «Los fundamentos históricos del Derecho Administrativo», nos ubica acertadamente el asunto cuando nos dice que el principio de la División de los Poderes es un «auténtico mito indestructible del Estado de Derecho y base de toda

¹ SORIANO GARCÍA, Jose Eugenio, *Temas de Derecho Público*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

especulación política a partir del siglo XVIII», ya que en la cultura jurídica anterior a Montesquieu se tenía perfecta noticia del significado de la separación de las funciones entre los distintos estamentos políticos, y esa técnica de separación de autoridades fue proclamada por el cardenal Richelieu en 1641 mediante el Edicto de Saint Germain-en-Laye porque tal *idearium* correspondía a una forma de la monarquía absoluta de dividir eficazmente su propio trabajo.

El autor, basado en citas de Ch. Eisenmann (1933) y L. Althusser (1968), demuestra en su trabajo que el planteamiento de la separación de poderes no era ningún esquema expuesto linealmente por Montesquieu hacia la construcción de un Estado de derecho «opuesto al *Ancien Régime* con el fin de acabar con su despótico poder», sino que respondía a otros intereses menos confesables de correlación de fuerzas y de reparto de cuotas de poder.

El primero destaca que en los textos montesquianos el Rey tiene derecho a veto, es decir, poder de interferencia en el legislativo y el ejecutivo, a su vez, puede fiscalizar al ejecutivo para controlar las leyes que ha votado y al judicial cuando se convierte en Corte en los casos de juicios a los nobles cuyas prerrogativas es necesario preservar, todo lo cual se resume al decir:

En una palabra, no se trata de poderes iguales y separados, sino sencillamente de poderes que actúan como una maquinaria, en cuyo engranaje los diferentes círculos son secantes entre sí, con amplias zonas de interferencia, precisamente aquellas en que la ideología aristocrática de Montesquieu queda expuesta a la luz.

El segundo, a su vez, afirma que Montesquieu pasa de contrabando como republicano y amigo del pueblo y con su exquisita manera de razonar y la utilización del ejemplo inglés pudo hacer creer que era el campeón de la causa de la burguesía, siendo tal creencia vana, ya que los revolucionarios más serios y radicales como Sieyès sabían plenamente quién era Montesquieu y a qué intereses aristócratas representaba.

Hoy son escasos los profesores de esta materia² que todavía hablan del ejercicio constitucional de «poderes» y estiman que la ideología típica de sistemas capitalistas como el nuestro impone la división del «poder político» en ramas u órganos como la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional, con el fin de evitar la concentración del poder y lograr que el poder controle

² ARAÚJO RENTERÍA, Jaime, *Principios de Derecho Constitucional*, 1999, p. 232.

al poder mismo como mecanismo para garantizar la libertad de los ciudadanos.

Otros³ consideran que el Estado, como ente jurídico y político que es, y cuya finalidad máxima es el interés común, debe ejercer determinadas funciones, que no son otra cosa que expresiones de la potestad estatal, tales como la función legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, y que sólo en el pasado estas funciones se consideraron alguna vez como «poderes».

Luis Carlos SÁCHICA⁴ afirma categóricamente que la tridivisión del poder o de las funciones o actividades estatales no corresponde a la estructura real de Estado Moderno, no porque esa teoría haya perdido validez política, sino por su carácter simplista y formal y por la imposibilidad de enmarcar allí las múltiples funciones que hoy por hoy ha asumido el Estado, que la han convertido en desueta, con lo cual tendríamos que destacar que el problema radica en la limitación numérica de la división antigua y no en la finalidad de control y limitación del poder.

En el estudio de este criterio consideramos que, por consecuente y más objetiva, se constituye en una avanzada guía teórico-conceptual la explicación del profesor Karl Loewestein⁵, quien, después de integrar el concepto de poder a su «enigmática tríada» que domina la vida del hombre, estima de manera general que los estados se pueden identificar sólo a partir de la forma del ejercicio concentrado o distribuido del poder, y en tal sentido presentarse como un régimen autócrata o como un sistema político constitucionalista.

De acuerdo con este criterio, el Estado constitucionalista, basado en la distribución del poder, se caracteriza porque varios órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal y se someten a mecanismos recíprocos de control, en tanto que el autócrata, por radicar el poder en unas solas manos, no sólo monopoliza éste, sino que excluye y desconoce todo límite constitucional.

Como una y otra forma tienen características esenciales propias, y éstas se expresan a través de técnicas, mecanismos y formas usualmente excluidas del otro, ellas son las que, en la realidad práctica de cada Estado, nos permiten identificar la expresión real del poder, su carácter e idiosincrasia.

³ NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional*, 4ª ed. Bogotá, Temis, 1991, p. 211.

⁴ SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo Colombiano*, 10ª ed. Bogotá, Temis, 1992, p. 170.

⁵ LOEWESTEIN Karl, *Teoría de la Constitución*. México, Ariel, 1979.

Finalmente, no muy pocos autores, como el profesor Alvaro Echeverri Urruburu⁶, desde una conceptualización marxista del Estado también estiman que el ejercicio de mando que hace el Estado, a partir de su carácter de aparato de dominación de la sociedad de clases, lo hace a través de un aparato conformado por una serie de órganos o entidades, tales como las ramas legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional y los gobiernos subcentrales o regionales, por lo que el «poder» aparece como algo impersonal, permanente y continuo.

De acuerdo con este criterio, lo que verdaderamente existe es el conjunto de instituciones que en forma particular desempeñan una tarea política específica e interactúan e influyen unas sobre otras como parte de un todo que puede denominarse un sistema estatal o aparato estatal montado y organizado para servir unos intereses clasistas determinados, con lo que simplemente califica el origen y esencia política de tales entidades sin desconocer ni su existencia, que es objetiva y real, ni su valor como agentes de distribución o repartición de funciones.

Al analizar la situación actual de esta división o distribución de funciones dice que el Estado burgués, en su etapa monopolista contemporánea, por requerir de coherencia y centralización en sus decisiones políticas estratégicas, ha generado el debilitamiento de los órganos legislativos y judicial, lo mismo que el de los gobiernos regionales, en beneficio del acrecentamiento de las facultades del órgano ejecutivo, fenómeno que, a su juicio, no es exclusivo de algunos sistemas políticos como el colombiano.

En esta última apreciación el autor coincide irónicamente con otros autores, como el profesor Araújo Rentería, ya citado, que es enfático al señalar que «la división del poder político en ramas u órganos se opone a la unidad de poder característica de los regímenes socialistas».

Definitivamente, el fenómeno del poder político, su origen y caracteres es un tema de esencia más sociopolítica que jurídica, por lo que su institucionalización, junto con todas las teorías que lo explican, han servido como sustrato ideológico del concepto de Estado, de manera que hoy se concibe, casi sin discusión alguna, que éste no es otra cosa que la expresión objetiva de aquél, es decir, la esencia de su expresión normativa a través del respectivo ordenamiento constitucional.

⁶ECHEVERRI URRUBURU, Alvaro, *Teoría Constitucional*, 5ª ed. Bogotá, Ediciones El profesional, 1997, p. 133.

Claro que ha sido necesario todo un proceso de evolución histórica para que las diferentes expresiones de poder dadas desde las primeras sociedades hasta sus formas más avanzadas se llegaran a convertir en las instituciones de orden político perdurables, legítimas y organizadas que finalmente encarnaron el fenómeno del Estado como aparato.

Sin lugar a dudas, el estudio de las teorías y explicaciones dadas por los autores y pensadores sobre el origen y desarrollo del poder y del Estado es materia obligatoria como antecedente para el estudio aplicado y particular de dicho fenómeno, por lo que creemos acertado que este estudio se haga en los cursos de Constitucional General o Teoría General del Estado.

En lo que respecta a nosotros, como la índole de simple didáctica constitucional que le hemos querido imprimir a estos comentarios sólo nos compromete a la explicación esquemática y orgánica del Poder Público colombiano a la luz de su Carta constitucional, al estudiante se le facilitará su seguimiento independientemente del criterio que tenga respecto al carácter, origen, fines y esencia del poder político, del enfoque político o jurídico que se le quiera dar a su análisis o de la concepción ideológica con que se quiera calificar el fenómeno en su esencia.

1. LA RAMA LEGISLATIVA

1.1. Nociones generales y caracterización del Congreso

A pesar del desprestigio que innumerables voces le endilgan a la institución legislativa, lo primero que debemos tener en cuenta al analizar esta institución y tratar de desentrañar su actual estado es su directa y esencial relación con el surgimiento de la democracia y la vital importancia que tiene para el constitucionalismo colombiano desde sus orígenes hasta la fecha.

No en vano nuestros líderes de la Independencia lo adoptaron como un legado de los grandes pensadores de las revoluciones liberales y burguesas de Europa y Estados Unidos que entendieron la representación política popular y la separación funcional del poder como una manera efectiva de garantizar los derechos y libertades ciudadanas y de la persona.

Aun en opiniones como las del profesor Díaz Arenas,⁷ no muy amigables con nuestra democracia, encontramos motivos para empezar con

⁷ DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín, *La Constitución Política colombiana*. Bogotá, Temis, 1993, p. 351.

respeto el estudio del Congreso, ya que, en su decir, aunque el Congreso tiene su origen en el concepto de la soberanía, cuando la originaria potestad del soberano de hacer las leyes se trasladó al pueblo o a la Nación se entendió que, de todos modos, la formulación de la voluntad general no podía estar ni en un individuo ni en un comité, sino en una «corporación designada por la base social», por lo que, a su juicio, el ideal de su conformación es que en ella se vea representado el pueblo y los intereses nacionales.

Claro que al lado de esta importancia en sus orígenes es también absolutamente cierto que la Rama Legislativa, representada entre nosotros por el Congreso de la República, se ha venido a menos como ideal democrático, y al decir de los analistas, desde el momento en que el Estado asumió la rectoría del desarrollo económico y social, se fueron desplazando sus funciones más vitales hacia una Rama Ejecutiva dinámica y cada vez más fuerte que reclamaba la necesidad de más ágiles vías de acción gubernamental para enfrentar las importantes funciones que desde las reformas constitucionales de 1936 y 1945 hasta llegar a la de 1968 la convirtieron en el motor principal del desarrollo y de todo el impulso estatal.

Funciones de iniciativa legislativa en materias tan sustanciales como las referentes a la estructura de la nación, a los planes y desarrollo del país, al presupuesto como instrumento financiero de ese desarrollo, a las obras públicas que debían iniciarse o continuarse, sus funciones de intervención, de control y, finalmente, las de dirección única del orden público, hicieron de esta Rama una verdadera Gerencia estatal, mientras languidecía, por su propio peso, un Congreso cada día menos ocupado en la labor de legislar para los intereses patrios pero más ocupado en la diatriba electoral y la transitoria contienda de intereses burocráticos.

El alto grado de concentración de poderes en el ejecutivo nacional generó en el Congreso un obvio proceso de aniquilamiento institucional y junto a su desprestigio político y social, la pérdida de la confianza pública y la absoluta falta de liderazgo moral y político se llegó a generar un estado de postración tal que llegaría a convertirse en una de los móviles de las grandes iniciativas populares que se convertirían en la Reforma constitucional de 1991.

Como lo veremos al analizar en detalle las funciones del Congreso, esta nueva Carta intentó unas nuevas reglas de equilibrio institucional en búsqueda de impulsar la reactivación política y de liderazgo social del Congreso.

Entre estas reglas podemos destacar por ahora: 1) las de permitir que el Congreso participe más efectivamente en el trámite de la Planeación del desarrollo nacional; 2) las de otorgarle poderes para precisar fines, alcances y límites a la libertad económica; 3) las de poder establecer los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para su intervención en el sector financiero, la regulación del crédito público y del comercio exterior, etc., y 4) las de limitar el otorgamiento de facultades extraordinarias.

Por lo importante que es para la vida democrática del país una innovación del Congreso como la que ha emprendido la Carta de 1991, nos parece de gran importancia insistir en cambiar la inexacta y por demás generalizada idea de señalar como su única función la de hacer las leyes y destacar el contenido del artículo 6° de la Ley 5ª de 1992 con que se inicia su Estatuto General al señalar que este importante organismo cumple en el Estado con actividades de tan variada índole jurídica que van desde las que sustancialmente le asigna la Constitución en el artículo 150 para atender, por medio de leyes, múltiples aspectos necesarios para el funcionamiento de la actividad política, social, económica y financiera del país, hasta la de cumplir con las muy especiales funciones de protocolo necesarias para recibir jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones, como lo establece el artículo 141 constitucional.

Y es que dentro de esta tan amplia gama se ubican, además, 1) las funciones de Control político, consagrada en el ordinal 8° del artículo 135 constitucional, mediante la cual puede requerir y emplazar a los ministros del despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado para determinar la responsabilidad política de éstos a través de una moción de censura o de observaciones, según el caso; 2) la de poder actuar como poder constituyente secundario mediante la reforma de la Constitución a que se refiere el artículo 114 constitucional; 3) la de poder juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por la Responsabilidad Política que le corresponda por los hechos y omisiones ocurridos en el desempeño de dichos cargos, tal como previenen los artículos 174 y 175 constitucionales; 4) la de poder elegir contralor general de la República, procurador general de la Nación, magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, defensor del pueblo y vicepresidente de la República cuando haya falta absoluta; 5) la de ejercer actividades administrativas para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes, como lo ordena el numeral 20 del artículo 150; 6) la de ejercer control público, que es diferente al político ya indicado, y se refiere, al tenor del artículo 137 constitucional, a la potestad

de emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones orales, escritas, con o sin juramento, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

1.2. Estructura del Congreso

Orientados en todo este aparte por la ley 5ª de 1992, que estableció el reglamento del Congreso, empezaremos por decir que este organismo legislativo está integrado en Colombia por dos grandes cámaras, denominadas Senado y Cámara de Representantes, que sus miembros representan al pueblo por mandato constitucional y legal y que su actuación debe darse consultando los intereses de la justicia y el bien común, por lo que, en consecuencia, el incumplimiento total o parcial de tal mandato hace a sus miembros responsables ante la sociedad y sus electores.

Desde el punto de vista estrictamente estructural podemos distinguir en el Congreso, por una parte, las dos grandes cámaras legislativas y el Congreso en Pleno, integrado por la fusión de ellas, por otra parte, las diferentes comisiones, ya sean constitucionales, legales, especiales o accidentales y, finalmente, los servicios técnicos, administrativos y de seguridad de las cámaras legislativas.

1.2.1. *El Congreso en Pleno*

El Congreso se reúne en un solo cuerpo en los casos determinados en los artículos 141, 254, numeral 2 y 297 constitucional, que corresponden a los mismos fijados en el artículo 18 del Reglamento, y en tal sesión, como en las demás que tengan el carácter de conjuntas, podrán intervenir, además de los congresistas que tengan acreditada su calidad, el presidente de la República o quien haga sus veces, los ministros del despacho y los jefes de Estado de otras naciones.

Estos casos se refieren a la sesión inaugural de su respectivo período; a la posesión del presidente o vicepresidente a la de recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países; a la de elegir vicepresidente, contralor general de la República y magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; a la de reconocer la incapacidad física del vicepresidente; a la de decidir sobre la Moción de censura; a la de decretar la formación de nuevos departamentos.

El artículo 141 constitucional establece que en los casos en que el Congreso funcione en un solo cuerpo, el presidente del Senado y de la Cámara de

Representantes serán, respectivamente, presidente y vicepresidente del Congreso.

De todas las sesiones conjuntas del Congreso, la sesión inaugural del período congresal el día 20 de julio presenta la característica de tener una junta preparatoria, un presidente, un vicepresidente y un secretario general eminentemente transitorios y con la única misión de ser instalados constitucionalmente por el presidente de la República.

1.2.2. *Las cámaras legislativas*

Por mandato de los artículos 171 y 176 constitucionales, respectivamente, el Senado de la República está compuesto por cien (100) miembros, elegidos en circunscripción nacional, y un número adicional de dos (2) senadores, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, en tanto que la Cámara de Representantes está integrada por los representantes de las circunscripciones llamadas «territoriales» de las denominadas «especiales».

Las circunscripciones territoriales se conforman por cada uno de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá a razón de dos (2) representantes por cada una y uno (1) más por cada doscientos cincuenta (250.000) mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil (125.000) habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil (250.000).

De conformidad con el último inciso del artículo 176 constitucional, en concordancia con lo regulado por la ley 649 del 27 de marzo del 2001, las circunscripciones «especiales» constarán 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.

Cada una de las cámaras legislativas está dirigida por una junta de dignatarios, que la constituyen un presidente y dos vicepresidentes, elegidos por un período de un (1) año a partir del 20 de julio, lo mismo que un secretario general, elegido para un período de dos (2) años, que debe reunir las mismas calidades que exige la Constitución y la ley para ser congresista en la respectiva corporación, no puede ser miembro del Congreso y debe reunir además ciertas calidades profesionales, como las de tener experiencia por 5 años en cargos similares o haber sido congresista o haber ocupado el cargo de secretario general en propiedad en cualquiera de las cámaras.

Finalmente, cada cámara tiene adscritos unos servicios técnicos y administrativos que ostentan algunas diferencias según pertenezca a una u otra; así, mientras los Servicios Administrativos y Técnicos del Senado comprenden tanto el Area Legislativa (que está a cargo de la mesa directiva y del secretario general del Senado) como el Area Administrativa, que está a cargo de la Dirección General Administrativa del mismo, los Servicios Técnicos y Administrativos de la Cámara de Representantes comprenden tanto el Area Legislativa como el Administrativa, pero una y otra está a cargo de la mesa directiva de la corporación.

Para formarnos una idea de la compleja estructura del Congreso baste tener en cuenta que la estructura básica de cada cámara está integrada por una mesa directiva, por una Secretaría General y por una Dirección General Administrativa y que, frente a esa estructura básica, funciona una planta de personal que comprende aquellos cargos necesarios para el funcionamiento de dicha estructura.

Adscritas al funcionamiento de la mesa directiva encontramos oficinas como las que sirven de apoyo directo a la Presidencia, las oficinas de protocolo, las de información y prensa y las de las dos vicepresidencias.

Adscritas al funcionamiento de la Secretaría General encontramos las oficinas de apoyo directo del secretario general, la Subsecretaría General, la sección de leyes, de relatoría, de grabación, de la Gaceta del Congreso y las de las Comisiones constitucionales y legales.

Como dependencias de la Dirección General Administrativa operan las oficinas de apoyo directo del director general, la División Jurídica, la División de Planeación u Sistemas, Recursos Humanos, de Registro y Control, de Selección y Capacitación y de Bienestar y Urgencias Médicas, Financiera y Presupuestal, de Contabilidad, de Pagaduría, de Bienes y Servicios, de Correspondencia, de Archivo administrativo, de Fotocopiado, de Suministros y de Almacén.

1.2.3. *Las comisiones constitucionales*

En cada una de las cámaras legislativas funcionan siete (7) comisiones constitucionales permanentes encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley o de acto reformativo constitucional, denominadas ambas del uno al siete según el asunto que se le asigne.

Estas comisiones se eligen una vez ha sido instalada la corporación por el sistema de cuociente electoral, previa inscripción de listas, o mediante acuerdos de los diferentes partidos o movimientos políticos sobre listas totales o parciales que se votan en bloque, de manera que cada congresista pertenezca obligatoriamente sólo a una comisión.

Cada comisión está representada por una mesa directiva, integrada por un presidente y un vicepresidente, elegidos para períodos de un (1) año y no reelegibles en el cuatrienio, además de un secretario general, que debe reunir las mismas calidades que se requieren para ser miembro de la respectiva cámara.

El artículo 2º de la ley 3ª de 1992 determina las siete comisiones constitucionales de acuerdo con las siguientes materias:

- 1) La *Comisión Primera*, con 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara, conoce de asuntos jurídicos relativos a reforma constitucional, leyes estatutarias, estructura y organización de la administración nacional, organización territorial, contratación administrativa, notariado y registro, derechos, garantías y deberes y rama legislativa, así como a las estrategias y políticas para la paz, la propiedad intelectual y la variación de la residencia de los altos poderes.
- 2) La *Comisión Segunda*, con 13 miembros en el Senado y 19 en la Cámara, conoce de asuntos relativos al derecho internacional, tales como la política internacional, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica, relaciones parlamentarias internacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno, nacionalidad, extranjeros y migración; honores y monumentos públicos, zonas francas y de libre comercio y contratación internacional, así como de asuntos relativos a la defensa y fuerza pública y a la política portuaria.
- 3) La *Comisión Tercera*, con 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara, conoce de asuntos económicos relativos a hacienda y crédito públicos; 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, aseguradora y de captación de ahorro.

- 4) La *Comisión Cuarta*, con 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara, conoce de asuntos relativos a 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; control de calidad y precios y contratación administrativa.
- 5) La *Comisión Quinta*, con 13 miembros en el Senado y 18 en la Cámara, conoce de asuntos relativos a la naturaleza tales como el 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.
- 6) La *Comisión Sexta*, con 13 miembros en el Senado y 18 en la Cámara, conoce de asuntos relativos a comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; 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.
- 7) La *Comisión Séptima*, con 14 miembros en el Senado y 19 en la Cámara, conoce de asuntos relativos al trabajo y a la seguridad social, tales como los estatutos del servidor público y del trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; lo mismo que sobre recreación y deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria y asuntos de la mujer y de la familia.

1.2.4. *Las otras comisiones del Congreso*

Además de las comisiones vistas existen otras calificadas como legales, especiales y accidentales.

La Constitución y la ley estructuran, para cada una de las cámaras legislativas y con facultades diferentes, Comisiones Legales, tales como la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes y la de Juzgamiento del Senado de la República, encargadas de adelantar los procesos de responsabilidad contra las altas dignidades de la República indicadas en el artículo 174 constitucional en concordancia con el ordinal 3° del artículo 178 del mismo estatuto.

Por su parte, la ley 3ª de 1992 señala, igualmente como comisiones legales de cada cámara, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias, la de Ética y estatuto del congresista y la de Acreditación Documental.

La primera se encarga de manera general de la defensa de los derechos humanos y de la vigilancia y control de toda autoridad encargada de velar por el respeto de tales derechos, así como la promoción de las acciones pertinentes y la celebración de audiencias en las que los diferentes sectores de la opinión nacional expongan temas de interés para la sociedad y el Congreso.

La segunda conoce de todos los asuntos que tengan que ver con el comportamiento de los congresistas, sus inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés de acuerdo al Estatuto o Código Ético que expida el Congreso.

La tercera se encarga de estudiar toda la documentación con la que los congresistas acreditan su personería como tales.

En relación con las llamadas «Comisiones Especiales» podemos distinguir las siguientes: a) la que se adscribe a ciertos organismos nacionales o internacionales para cumplir las funciones que determine la ley; b) la llamada «de Seguimiento», que tiene el encargo específico de vigilar el cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales sobre descentralización y organización territorial o de las funciones ejercidas por organismos de control, electorales, etc., y c) la llamada de «Crédito Público», encargada de presentar informes al Congreso sobre las operaciones de crédito externo que autorice la ley al Gobierno Nacional dirigidas a buscar recursos para los planes de desarrollo económico y de mejoramiento social.

Finalmente destacamos las Comisiones «Accidentales», que son aquellas que integra el Congreso para cumplir misiones especiales de una corta duración y que implican desplazamiento al exterior.

1.3. Funcionamiento del Congreso

1.3.1. *Cesión de inauguración*

La sesión inaugural del Congreso es promovida por una junta llamada «preparatoria», integrada por quienes asistan a las tres de la tarde del primer día de sesiones. Esta junta es presidida por el senador presente que hubiere sido presidente del Senado en la última legislatura, con un vicepre-

sidente, que será el representante que de la misma forma hubiere presidido la Cámara en la legislatura anterior. Ante la ausencia de éstos, será el presidente de la Junta Preparatoria el senador que le corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de nombres, en caso de haber varios senadores en tales circunstancias, y el secretario de ésta lo designa la Junta con carácter *ad hoc*.

Una vez ha sido constituida la Junta Preparatoria, el reglamento dice que se verificará el quórum deliberativo llamando a lista a las personas que de manera oficial se conozca que han adquirido la calidad de congresistas y apremiando a quienes no hayan comparecido hasta ese momento, ya que sólo en el momento de estar presentes una cuarta parte de los miembros del Congreso se puede comunicar al presidente de la República la disposición plena para la instalación constitucional a través de una comisión especial, integrada por representantes de los partidos políticos que tengan asiento en el Congreso.

Después de la instalación de las sesiones por parte del presidente de la República, o del presidente de la Junta Preparatoria, en caso de inasistencia del presidente, el presidente de esta última tomará posesión ante el Congreso en Pleno, y posteriormente éste le tomará el juramento a todos los congresistas presentes, con lo cual se entiende que quedan posesionados, ya que los que no hubieren asistido deberán hacerlo después ante el presidente de la Cámara a que pertenezcan.

Instaladas las sesiones del Congreso, los senadores y representantes se reunirán por separado para elegir sus mesas directivas, y al día siguiente de su instalación cada cámara se reunirá por separado en sus respectivas comisiones para dar comienzo a su labor ordinaria.

1.3.2. *Forma, clases y operatividad de las sesiones*

La legislatura Ordinaria del Congreso, o período de funcionamiento regular del mismo, se desarrolla en dos etapas o período de sesiones ordinarias: la primera comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre, y la segunda comienza el 16 de marzo y concluye el 30 de junio, pero si no pudiese cumplir cabalmente estas fechas, lo deberá hacer tan pronto cese el impedimento.

El Congreso ejerce su trabajo ordinario a través de sus dos cámaras legislativas y sus respectivas comisiones constitucionales en sesiones o debates que se denominan, en el primer caso, «plenarias» y, en el segundo, «de comisión».

Las cámaras y las comisiones funcionan de manera separada, con su propia estructura, plan y cronograma de trabajo, pero el artículo 83 del Reglamento establece que las Comisiones Permanentes no podrán sesionar en horas que coincidan con las plenarios.

Las sesiones del Congreso guardan un orden establecido por su Reglamento que no puede alterarse, de manera que a ellas sólo pueden asistir los congresistas, los ministros, los que tengan derecho a asistir a las deliberaciones, como los periodistas o personas que sean citados especialmente y el personal administrativo y de seguridad que se disponga por su presidente.

Estas sesiones empiezan con la lectura y aprobación de un Orden del Día que, a pesar de ser preparado por las mesas directivas de las plenarios o de las comisiones, puede ser alterado por sus miembros en la sesión respectiva, siempre que no esté prohibido constitucionalmente.

Además de las sesiones «ordinarias» o regulares, que se pueden llevar a cabo todos los días de la semana, ya que son considerados como hábiles para tales efectos, existen las extraordinarias, las especiales, las permanentes y las reservadas.

Las sesiones extraordinarias son aquellas que son convocadas por el presidente de la República, cuando se encuentra en receso el Congreso, para el ejercicio de funciones limitadas; las «especiales» son las que por derecho propio convoca el mismo Congreso estando en receso, en virtud de los estados de excepción a que se refieren los artículos 212 y 215 constitucionales; las «permanentes», que son las que se decretan cuando el tiempo no es suficiente para agotar el orden del día y así lo dispone la corporación; y las «reservadas», previstas por el artículo 86 del Reglamento del Congreso para aquellos casos en que así lo dispongan las cámaras o las comisiones en consideración a la gravedad del asunto y por solicitud de sus mesas directivas, los ministros o una quinta parte de sus miembros.

1.3.3. *Clases de votación, quórum y mayorías*

De acuerdo con el artículo 128 del Reglamento del Congreso, hay tres modos de votación: la ordinaria, la nominal y la secreta. La primera es la que se usa de manera regular para todos los casos en que la Constitución o la ley no exija otro modo; la segunda es aquella en la que se anuncia el nombre de cada congresista al momento de votar, y opera siempre que la Constitución o la ley no exija que sea secreta, que sólo se permite en aquellos casos en que se deba hacer una elección, se deba decidir sobre

proposiciones de acusación ante el Senado o su admisión o rechazo por parte de la corporación, y cuando se deba decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos.

El artículo 116 del Reglamento del Congreso define el QUÓRUM como «*el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones Legislativas para poder deliberar o decidir*», es decir, consagra dos clases de quórum, el Deliberativo y el Decisorio.

En la segunda parte de la norma se establece, por una parte, que 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, en tanto que para tomar decisiones de manera general, es decir, para tener capacidad decisoria general, se requiere la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

El quórum «*calificado*» es el establecido para decisiones que pueden adoptarse con la asistencia al menos de las dos terceras partes de los miembros de la corporación, y el «*especial*», cuando las decisiones pueden tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

En cuanto a las «*Mayorías*», éstas se consideran «*simples*» cuando las decisiones se toman por la mayoría de votos de los asistentes, siempre que, como hemos visto, esos asistentes sean al menos la mitad más uno de los miembros, y tienen aplicación en todos aquellos casos en los que la Constitución o la ley no exija otra mayoría, y es «*absoluta*» si se asume o debe asumir una decisión con la mayoría de votos de los integrantes de la corporación, como son los casos de las leyes que otorgan facultades extraordinarias al presidente o las que someten a referendo un proyecto de reforma constitucional.

La mayoría es «*calificada*» cuando se toma la decisión con las dos terceras partes de los miembros o asistentes, como son los casos de leyes que reformen o deroguen decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de guerra o las leyes que conceden amnistías e indultos, establecidas, respectivamente, en los artículos 212, inciso 4º, y 150, ordinal 17, constitucionales.

Por su parte, la mayoría es «*especial*» cuando es representada por las tres cuartas partes de los miembros o integrantes, como el caso de aprobación o autorización de viajes al exterior por parte del Congreso o una de sus

cámaras con dineros del erario público, como lo establece el ordinal 6° del artículo 136 de la Carta.

1.4. Clasificación de las leyes

Al examinar el contenido, efectos, procedimientos y jerarquía de las diferentes leyes podemos intentar construir una clasificación de las mismas atendiendo su mayor o menor acercamiento a la norma constitucional dentro de la jerarquía normativa aceptada en Colombia. Veamos:

- 1) En primer término podríamos colocar a las Leyes Aprobatorias de Tratados, incluyendo en tales tratados los que se refieren a Derechos Humanos, a convenios con entidades interestatales y los que se refieren al trabajo.

El artículo 93 constitucional dice que los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno siempre que sean ratificados por una ley del Congreso, y el artículo 164 de la misma Carta ordena al Congreso dar prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno.

Por otra parte, el artículo 170 del magno estatuto establece que no procede el referendo derogatorio cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados internacionales, y el penúltimo inciso del artículo 53 incluye a los convenios internacionales sobre trabajo, debidamente ratificados por el Congreso, en la legislación interna.

- 2) La Ley aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones Públicas, por mandato del inciso 3° del artículo 341 constitucional «*tendrá prelación sobre las demás leyes*», y en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.
- 3) Las Leyes Orgánicas, consagradas en el artículo 151 constitucional como aquellas leyes a las que debe someterse el ejercicio de la actividad legislativa en determinadas materias como las referentes al reglamento del Congreso y de las cámaras, las presupuestales, las de planeación del desarrollo y las relativas a la asignación de competencias de las entidades territoriales. Estas leyes requieren para ser aprobadas la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

- 4) Las Leyes Estatutarias, consagradas en los artículos 152 y 153 constitucionales para regular materias como los derechos y deberes fundamentales, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, las instituciones y mecanismos de participación y los estados de excepción están sometidas a la misma regla de ser aprobadas sólo por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y tienen que tramitarse obligatoriamente en una sola legislatura con la revisión previa de la Corte Constitucional.
- 5) Leyes de expedición de códigos, en todos los ramos de la legislación, así como sus reformas, que son consagradas en los ordinales 2° y 11° del artículo 150 constitucional, que nunca podrán expedirse mediante las autorizaciones expresas y temporales que puede otorgar el Congreso al Ejecutivo.
- 6) Leyes de Control Político, como son las leyes de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, que deben expedirse con una mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, tal como lo consagra el artículo 376 de la Carta; la de convocatoria a un referendo constitucional, que también requiere la aprobación de la misma mayoría absoluta según el artículo 378 constitucional; y las leyes de concesión de amnistías e indultos generales por delitos políticos, que requieren los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara.
- 7) Leyes Cuadro o Marco, definidas por el ordinal 19° del artículo 150 constitucional como aquellas normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para realizar funciones tan importantes como las de organizar el crédito público, regular el comercio exterior, señalar el régimen cambiario, modificar aranceles y tarifas aduaneras, regular las actividades financieras, bursátil y aseguradora, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y regular el mínimo régimen prestacional de los trabajadores oficiales.
- 8) Leyes de Facultades Extraordinarias, que son aquellas mediante las cuales el Congreso otorga al presidente de la República potestades especiales para que expida normas con fuerza de ley, tal como lo consagra el ordinal 10° del artículo 150 de la Carta, con la característica especial de limitarlas a seis meses, de requerir que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, sean expresamente solicitadas por el mismo Gobierno y para su aprobación vote la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

9) Leyes Administrativas, llamadas así por la índole administrativa del objeto de su regulación, tales como las consagradas en el ordinal 20° del artículo 150 al referirse a la creación de los servicios administrativos y técnicos de las cámaras; el decreto de honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria (numeral 15); la autorización al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (ordinal 9°); la aprobación o improbación de contratos (ordinal 14°).

10) Leyes Ordinarias, todas las demás leyes sometidas no sólo a la Constitución sino a leyes de superior jerarquía:

1.5. Funciones del Congreso por medio de leyes

El artículo 150 constitucional señala de manera no taxativa, en veinticinco numerales, las funciones que cumple el Congreso para desarrollar la Constitución Política del país y dictar las reglas de derecho en los diferentes ámbitos de la realidad nacional, funciones que asume por medio de leyes, es decir, por medio de manifestaciones de su voluntad soberana para mandar, prohibir, permitir o castigar, como dice el artículo 4° del Código Civil.

En este acápite vamos a esbozar una explicación rápida y somera de cada uno de estas funciones en el mismo orden de su exposición normativa.

- 1) *Interpretación, reforma y derogatoria de la misma ley.* A partir de la potestad misma de expedir leyes se desprende la de interpretarlas, reformarlas y derogarlas, es decir, de fijar su contenido y alcance, hacerles modificaciones o extinguirlas respectivamente.
- 2) *Expedición de códigos.* La expedición de códigos se consagra como una función diferente para distinguir el concepto de «código», que se refiere a una ley especial que organiza y reglamenta una materia específica de manera integral, metódica y sistemática.
- 3) *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.* El Plan Nacional de Desarrollo, como se verá en estos comentarios, es el programa estratégico que presenta el gobierno para enfrentar las necesidades nacionales y diseñar el desarrollo del país durante un lapso determinado mediante un método racional de priorización de recursos e inversiones y el señalamiento de los propósitos y objetivos nacionales a largo y mediano plazo, en los términos previstos por los artículos 339 y siguientes de la Constitución, en concordancia con la ley 152 de 1994.

Se puede decir que este instrumento programático es una de los más importantes guías para el desarrollo del país, ya que él implica un trazado general de la metodología de gobierno en un lapso determinado, fundado en una exacta determinación de los recursos y necesidades; plan que presenta el Gobierno y aprueba el Congreso.

- 4) *Definir la división general del territorio.* El numeral 4) determina la facultad del Congreso de definir cuál ha de ser la división general del territorio nacional para su mejor manejo administrativo y político, ya que, como es sabido, actualmente esa división general en diferentes secciones territoriales que demarcan cada una de las entidades territoriales que integran la unidad nacional (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas), no sólo puede variar por circunstancias concretas de orden histórico, político o administrativo, sino que, fuera de ella, la ley puede establecer cualquier otra que sea necesaria para el cumplimiento de las funciones y servicios que corresponden al Estado, de manera que, al lado del mapa geopolítico o administrativo del país en que se señalan las diversas entidades territoriales en que se fracciona el territorio nacional, bien puede existir un mapa judicial, electoral, educativo, militar, etc., tal como lo establecen los artículos 285 y 286 de la Carta.

Este mismo numeral señala la facultad del Congreso para fijar las bases y las condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar las distintas entidades territoriales con asignación de sus respectivas competencias.

- 5) *Otorgar atribuciones especiales a las asambleas.* Esta función se refiere a la posibilidad que tiene el Congreso de otorgar a las asambleas departamentales funciones especiales, de la misma manera que el artículo 301 dice que mediante ese mecanismo legal, el Congreso puede señalar los casos en que las asambleas deleguen en los concejos municipales las funciones que ellas mismas determinen.
- 6) *Variar la residencia de los poderes nacionales.* La referencia de este numeral a la facultad del Congreso de variar en circunstancias especiales extraordinarias o por graves motivos de conveniencia pública la residencia de los altos poderes nacionales significa la posibilidad de permitir el funcionamiento regular de estos poderes en sitio diferente a la capital de la República cuando así lo impongan aquellas circunstancias fuera de lo común frente a graves eventualidades en alteraciones del orden público por ejemplo.

Aunque pueda creerse que es una previsión con importancia más histórica que real, la complejidad de las relaciones políticas, administrativas y militares actuales bien podría justificarla, ya que a pesar de la concentración de los mayores elementos del poder en las capitales, esto también las hace centro de los mayores ataques en momentos del horror bélico.

- 7) *Determinar la estructura de la administración nacional.* Esta norma permite al Congreso establecer la forma de organización administrativa de nuestro Estado, es decir, fijarle la estructura general de su administración, además de crear los organismos administrativos necesarios para el funcionamiento de dicha organización, con indicación de sus objetivos y estructura orgánica, así como para autorizar la creación, formación o constitución de otros.
- 8) *Fijar la dirección de las normas gubernamentales de control.* Para ejercer las funciones de vigilancia y control fijadas por la Constitución al Gobierno en materias como la educativa, sociedades, bancos, actividad bursátil, financiera y aseguradora, instituciones de utilidad común, etc., el ejecutivo debe sujetarse a los criterios que el Congreso le fije en una ley especial.
- 9) *Autorizaciones especiales al Gobierno.* En este numeral se estipula la Concesión de autorizaciones al Gobierno para desarrollar tres actividades diferentes: la de celebrar contratos, la de negociar empréstitos y la de enajenar bienes nacionales.

En relación con la autorización para la celebración de contratos, la jurisprudencia nos enseña que si bien celebrar contratos es una función que hace parte de la esencia administrativa de la tarea gubernamental, ella está condicionada a la expedición de una ley como parte del principio de relación armónica de sus funciones.

El profesor Luis Guillermo Dávila Vinueza⁸ dice que la Constitución consagra tres clases de autorizaciones: la primera es la autorización «previa general», que se consagra en el inciso final del artículo 150 y que en desarrollo de la misma el Congreso hizo al expedir la ley 80 de 1993, en la que estableció las reglas más generales de la contratación y una autorización general a las entidades estatales para contratar en diferentes condiciones y cuantías.

⁸ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo, *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal*. Bogotá, Legis, 2001, p. 51.

a segunda autorización, «previa especial», es la contenida en el numeral 9) en relación con cierto tipo de contratos especiales que celebra el Gobierno; se entiende que se trata de contratos especiales, ya que, de otra forma, en presencia de la autorización general de la ley 80 de 1993 no se justificaría esa norma. En esta autorización se encuentra igualmente la «enajenación de bienes nacionales» y la «negociación de empréstitos», que a la postre son igualmente contratos.

La tercera es la contenida en el numeral 14), denominada por el autor «aprobación posterior», prevista para aquellos casos en que por evidente necesidad nacional hubiere celebrado el presidente de la República con particulares, compañías y entidades públicas sin la debida autorización. En estos casos, el Congreso debe limitarse a aprobar o improbar y nunca a modificarlo, y en caso de improbación, las obligaciones contractuales se extinguirán, y deberá procederse a liquidar el contrato.

- 10) *Facultades extraordinarias pro tempore*. Esta función del Congreso se refiere simplemente a la habilitación que este organismo puede hacerle al presidente de la república para ejercer funciones legislativas y que contemplaba ya el numeral 12 del artículo 76 de la anterior Carta constitucional. La Constitución actual regula y limita esa prerrogativa en cuanto a su iniciativa, a las circunstancias que la justifican, al tiempo de su duración, a la materia sobre la cual recae y a las condiciones electorales en que debe aprobarse, ya que, en estos aspectos, el constituyente de 1991 consideró que la anterior normativa con su laxitud permitió que su inveterada práctica contribuyera al desmedro del prestigio del Congreso.

La norma es técnica al señalar que el presidente puede en ejercicio de estas facultades dictar normas «con fuerza de ley», es decir, decretos presidenciales que tienen ese poder y nunca leyes propiamente dichas, que, como es sabido, son del resorte exclusivo del Congreso.

Por otra parte, las facultades extraordinarias deben ser «precisas», es decir, puntuales y necesarias, acorde con la solicitud expresa del presidente, sólo hasta por seis meses, y deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Es claro que deben quedar establecidas las necesidades que exigen dicha habilitación o la conveniencia pública que la aconsejan y de ninguna manera la autorización puede otorgarse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, impositivas o de creación de los servicios técnicos o administrativos de las cámaras.

Jurídicamente innecesario es el inciso segundo de la norma al insistir en que los decretos dictados en ejercicio de estas facultades pueden ser modificados en todo tiempo por el Congreso, pues si en todo tiempo puede modificar su propio acto, que es la ley, es apenas obvio que pueda hacerlo con el que tiene ese carácter a partir de su autorización.

- 11) *Rentas Nacionales y Gastos de la Administración.* Le corresponde al Congreso, según esta norma, «establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración», es decir, determinar mediante una ley cuáles son aquellos recursos o ingresos que ha de recibir el Estado para atender sus necesidades y cuál es el monto de estas últimas, todo lo cual se cumple ante la formulación anual que el Gobierno haga de unas y otros al tenor del Plan Nacional de Desarrollo debidamente aprobado.

El presupuesto o cálculo de Rentas está integrado, en primer término, por los Ingresos Corrientes del Estado, que abarcan los ingresos de naturaleza tributaria, como los impuestos directos e indirectos, y los de naturaleza no tributaria, como las tasas, las multas; en segundo lugar, por los Recursos de Capital, compuestos por los créditos internos y externos del Estado, el Balance del Tesoro y los rendimientos financieros; en tercer lugar se encuentran los Recursos Parafiscales y los ingresos de los establecimientos públicos y empresas estatales.

El Presupuesto de Gastos, conocido también como Ley de Apropiaciones, se compone de los Gastos de Inversión y Funcionamiento del Estado, el Gasto Público Social y el Servicio de la deuda.

Esta función la cumple el Congreso con la guía de los artículos 339 a 344 de la Constitución, que establecen las reglas generales del Plan Nacional del Desarrollo, y de los artículos 345 a 355 del mismo estatuto, que regulan los principios y reglas más generales para determinar las rentas y fijar los gastos, los cuales han sido desarrollados, respectivamente, por el Decreto 111 de 1996, llamado Estatuto Orgánico del Presupuesto, y la Ley 152 de 1999 o Ley del Plan, temas que se revisarán más detenidamente en el capítulo de la Hacienda Pública, consagrado en el título XII de la Constitución.

- 12) *Establecer contribuciones fiscales y parafiscales.* Independientemente de las explicaciones que haremos del tema presupuestal en el capítulo relativo a la Hacienda Pública, desde ya debemos puntualizar un poco la función descrita en este ordinal.

La norma se refiere a «establecer las contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley», utilizando la expresión «contribución» en un sentido genérico, es decir, como tributo o carga tributaria que abarca dos aspectos diferentes: el tributo fiscal y el parafiscal.

El primero se refiere al impuesto propiamente dicho que, como es sabido, es una obligación general decretada por el Estado, no afectada a servicio alguno y sin contraprestación, y el segundo se refiere concretamente a lo que el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto define como el gravamen obligatorio que afecta a un determinado y único grupo social y económico utilizado para beneficio del mismo sector.

No debe prestarse a confusión el texto del ordinal 11°, ya examinado, con el del presente porque a pesar de que en el primero la Constitución se refiere a la función del Congreso de «establecer las Rentas nacionales» y en el segundo señala «establecer las contribuciones fiscales y parafiscales», es claro que una cosa es fijar todo los ingresos de que dispone el Estado para su propio consumo, inversiones, pago de deuda, etc., es decir, todos sus elementos patrimoniales, y otra cosa es establecer, dentro de ese concepto de renta, el de los Ingresos Corrientes de carácter «tributario», que son apenas uno de los elementos de la renta y que, como hemos visto, pueden ser de índole fiscal propiamente dicha o parafiscales.

- 13) El maestro Alfonso Palacio Rudas,⁹ con su sencillez característica, nos explica la función del Congreso en relación con la determinación de la moneda, su convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio de la siguiente manera:

Determinar la moneda es señalar cuál es el signo monetario nacional, v.gr., el peso. La convertibilidad hace relación con el derecho que tiene el poseedor de la moneda a que se le entreguen metales u otras monedas extranjeras, que técnicamente se denominan divisas o valutas. Y el poder liberatorio es la capacidad que tiene la moneda nacional para cancelar obligaciones y liberar al deudor.

⁹ PALACIO RUDAS, Alfonso, *El Congreso en la Constitución de 1991*. Bogotá, Tercer Mundo, 1992, p. 170.

- 14) *Aprobación de contratos*. A esta norma hicimos mención cuando comentamos el numeral 9), sobre la autorización del Congreso al presidente para celebrar contratos.
- 15) *Decretar honores*. La función de decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria se explica por sí sola, y sólo podemos anotar que es una de las funciones denominadas por muchos autores como función administrativa del Congreso, muy a pesar de ejercerse mediante una ley formal con todos los requisitos de la ley ordinaria.
- 16) *Aprobación de tratados*. La función de este ordinal está directamente relacionada con el contenido del numeral 2) del artículo 189 constitucional, que trata sobre la función presidencial de dirigir las relaciones internacionales como expresión de su condición de jefe de Estado.

Dentro de estas funciones se encuentra la muy importante de celebrar tratados con otros estados y convenios con entidades de derecho internacional, los cuales deben someterse a la aprobación del Congreso como requisito esencial para que posteriormente, entre los tratantes, se pueda dar el intercambio de las respectivas ratificaciones, y así pueda entrar en vigencia el acuerdo.

Por su parte, el artículo 224 de la misma Carta al ratificar que los tratados para su validez deberán ser aprobados por el Congreso, precisa que de todas formas es posible que el presidente pueda darles aplicación provisional a aquellos de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En estos casos, tan pronto como un tratado entre en vigor en forma provisoria debe enviarse al Congreso para su aprobación o improbación y, en este último caso, se suspende la aplicación del tratado.

- 17) *Conceder amnistías o indultos generales*. Entendiendo que las «amnistías» se refieren al perdón del delito (extinción de la acción penal) y el «indulto» al perdón de la pena (extinción de la sanción penal), es importante destacar que el ordinal que comentamos se refiere a aquellas amnistías e indultos «generales por delitos políticos», para lo cual se exige que el Congreso lo decida mediante una mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y que, además, se produzcan «graves motivos de conveniencia pública».

Agrega la norma la posibilidad de que el Congreso incluya en la amnistía la exención de la responsabilidad civil que conlleva todo delito, es

decir, la responsabilidad patrimonial indemnizatoria que corresponde pagar a los particulares afectados por la acción criminal y determina, para esos casos, la obligación del Estado de atender tales indemnizaciones.

- 18) *Apropiación o adjudicación de tierras baldías.* En esta norma se faculta al Congreso para regular todo lo relativo a la disposición por apropiación o adjudicación de tierras baldías, así como su recuperación, entendiendo que son tierras baldías, las que según el artículo 675 del Código Civil colombiano se denominan «bienes de la Unión» porque estando dentro de sus límites territoriales, carecen de otro dueño, es decir, aquellas sobre las cuales nadie ejerce derecho de posesión en el sentido de realizar sobre ellas una explotación económica que se exprese a través de hechos positivos propios de dueño.

Estas tierras baldías pueden ser urbanas o rurales, de carácter nacional o local, cuya temática hace parte de la reforma agraria colombiana regulada por importantes normas, como la ley 135 de 1961, que fue derogada por la ley 30 de 1988 y finalmente adecuada a los principios constitucionales de 1991 mediante la ley 160 de 1994.

- 19) *Fijación de criterios Marco al Gobierno.* Este numeral consagra una función que el Congreso cumple mediante las «leyes cuadro o marco», llamadas así porque por definición constitucional son normas de carácter general que señalan de manera precisa los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en los aspectos que son relacionados en seis (6) literales, que debemos explicar por separado para una mejor comprensión de los conceptos allí utilizados:

- 19.a) *La organización del crédito público* se refiere a la disposición y ordenamiento de todo lo relativo al endeudamiento estatal, su autorización y límites, emisión de títulos representativos de la misma, bonos especiales, saneamiento económico y financiero, operaciones y contratos en general, así como los procedimientos, estructura y funcionamiento de los entes responsables de la deuda pública, la determinación de la capacidad de pago, los planes de desempeño y su cumplimiento y control.

- 19.b) *Regulación del comercio exterior y el régimen de cambio internacional de acuerdo con las funciones constitucionales del Banco de la República*

Lo anterior significa, en el primer caso, la facultad de ordenar todo lo concerniente a la actividad de intermediación comercial, económica y financiera propia del negocio humano que se realiza entre las gentes de diversos países, es decir, por fuera de las fronteras de un Estado y, en el segundo caso, al sistema que gobierna a la totalidad de las divisas (moneda extranjera) que deben ser transferidas o negociadas entre países por conducto de los intermediarios legalmente autorizados al realizar actos de comercio exterior tales como compraventa de mercancías (importación y exportación) endeudamiento externo, inversiones de capital, servicios y transferencias, compraventa de tecnología, las remesas de utilidades y giros de residentes, avales y garantías en moneda extranjera, todo lo cual constituye el Mercado Cambiario (artículo 6º, ley 9ª de 1991).

Es de tanta importancia este tema que el profesor Uribe Largacha¹⁰ llega a afirmar que la balanza de pagos de un país –que es el registro que contabiliza todas las transacciones económicas internacionales que se efectúan entre los residentes de un país y los de otros países en un momento determinado– refleja el estado de relaciones económicas de una nación con el resto del mundo y la disponibilidad de sus divisas para cubrir sus compras internacionales.

Toda esa regulación debe hacerla el Gobierno de conformidad con las funciones constitucionales del Banco de la República, ya que según el artículo 371 constitucional, el Banco de la República, que ejerce funciones de Banca Central, entre otras funciones, cumple las relativas a la regulación de la moneda nacional, los cambios internacionales y el crédito siempre en coordinación con la política económica general, dentro de los criterios y objetivos previstos por la ley marco dictada por el Congreso y la determinación que haga el Congreso sobre el Banco y las funciones de su junta directiva.

19.c) *Modificación, por razones de política comercial, de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas*

La norma habla de un tema que tiene que ver con la «obligación aduanera», que es aquella que tiene toda persona que introduce una mercancía extranjera al territorio nacional, sea que tenga el carácter de propietario de la mercancía, sea tenedor de la misma o su simple importador;

¹⁰ URIBE LARGACHA, Rodrigo, *Lecciones de Comercio Exterior*. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1998, p. 78.

obligación que se expresa a través de los llamados «derechos de aduana» o «gravámenes arancelarios».

Estos gravámenes o impuestos están debidamente relacionados y descritos en un Arancel de Aduanas.

La facultad que ejerce el Gobierno dentro del marco legal fijado por el Congreso se limita a la «modificación» de los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas, porque supone que previamente ha habido un «establecimiento» de dichos gravámenes o impuestos arancelarios por parte del Congreso, que es el organismo competente para hacerlo al tenor del numeral 12) del mismo artículo 150.

Finalmente es importante tener en cuenta otros dos aspectos: primero, que el otorgamiento de la facultad constitucional al Gobierno tiene como condición que dicha facultad se ejerza sólo por razones de política comercial y no por otras razones, como la de buscar fines de índole fiscal y, segundo, que las modificaciones se extienden al concepto de «demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas», que significa poder variar todos los aspectos que integran la materia sobre entrada y salida de mercancías del país, tales como la interpretación de la ley aduanera, los procedimientos aduaneros, las medidas coercitivas en dicho estatuto, los derechos adquiridos, el abandono de mercancías, etc.

19.d) *La regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con los recursos captados del público*

Cuando la norma habla de sistema financiero se refiere a la organización formal y material de las entidades especializadas, oferentes y demandantes de los instrumentos que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros que se conforma, en el caso colombiano, por los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y de capitalización, las entidades aseguradoras y las intermediarias de seguros y reaseguros.

Los establecimientos de crédito son los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas financieras.

Por su parte, la referencia a la actividad bursátil o de la Bolsa de Valores tiene que ver con un mercado especial organizado con la dirección o

regencia y control de un ente confiable en el que operarios, denominados intermediarios o comisionistas de bolsa, debidamente acreditados, agencian la compra, venta y demás transacciones especulativas de bienes del orden comercial, de títulos, valores, documentos financieros o cambiarios, energía, café, etc.

La página de la Bolsa de Valores de Colombia¹¹ se define así misma como un establecimiento mercantil de carácter privado, constituido como sociedad anónima, del cual puede ser accionista cualquier persona natural o jurídica, salvo que las normas que rigen a esa persona no se lo permitan, en el que cada una de las sociedades comisionistas miembros, como instituciones especializadas y autorizadas que poseen un número de acciones no inferior al que establezca el reglamento de la bolsa, ponen en contacto a oferentes y demandantes de títulos valores.

La Bolsa de Valores de Colombia es vigilada y controlada por el presidente de la República, en ejercicio de la función prevista en el numeral 24 del artículo 189 constitucional, y está vigilancia y control se ejerce a través de la Superintendencia de Valores, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, la norma extiende su mandato a la actividad de las compañías de seguros y a todas las demás actividades de índole bancaria que captan ahorros del público a través de sus establecimientos especializados como corporaciones, bancos, etc.

19.e) *La fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública*

Se trata de fijar políticas generales, criterios y principios de derecho dentro de los cuales el presidente de la República puede fijar los salarios y las prestaciones sociales de los empleados públicos (ya sean de elección, como los gobernadores y alcaldes, los de libre nombramiento y remoción, como los secretarios de despacho, o los de Carrera Administrativa), de los miembros del Congreso y los de la Fuerza Pública.

Como ejemplo de estas importantes líneas de dirección en la conducta reguladora en esta materia salarial y prestacional encontramos algunas fijadas en la Ley 4 de 1992, tales como el principio de que la remunera-

¹¹ www.bvc.com.co

ción debe corresponder a la naturaleza de las funciones, responsabilidades y calidades; el que establece que en igualdad de circunstancias, a igual trabajo igual remuneración; el de la obligatoria estabilidad del valor intrínseco de la remuneración que permite el ajuste o corrección, etc.

19.f) *La regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales*

Esta función se refiere exclusivamente al mínimo de prestaciones de los trabajadores oficiales, que son aquellas personas vinculadas al Estado o a sus entidades mediante la suscripción de un contrato de trabajo.

20) *Creación de servicios técnicos y administrativos de las cámaras.* Los servicios técnicos y administrativos de las cámaras son aquellas actividades especiales de ordenación, manejo, organización, asesoría y operatividad necesarias para el cabal y buen desempeño de la labor legislativa de las cámaras, las cuales implican una estructura, un personal y unas reglas de funcionamiento y operatividad, así como una provisión de elementos, recursos humanos, financieros, de cooperación y técnicos, sin los cuales no es posible expedir una ley, ya que todos esos servicios preparan y fijan las condiciones materiales de facilitación del trabajo legislativo.

21) *Leyes de Intervención Económica.* Como quiera que el artículo 334 constitucional declara que en Colombia la dirección general de la economía está a cargo del Estado y que en desarrollo de tal dirección puede intervenir en muchos aspectos de la vida económica del país con objeto de racionalizar la economía y conseguir por ese medio mejorar la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, se hace necesario, por mandato de dicha norma, que sea el legislador el que establezca los mecanismos, procedimientos, requisitos y modalidades a través de los cuales se entiende que puede darse tal intervención y se precise allí mismo el alcance, finalidad y límites de dicha intervención.

22) *Leyes sobre el Banco de la República.* Debe recordarse que la Constitución de 1991 determinó que el Banco de la República está organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen «legal» propio, es decir, a un gobierno o administración autónomo pero fijado por la ley y ejercido en coordinación con la política económica general.

Por eso, el artículo 372 constitucional dice que la dirección del Banco estará a cargo de una junta directiva que tendrá la calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, «conforme a las funciones que le asigne la ley», y en el último inciso de esa misma norma se ordena que sea el Congreso el que dicte la norma a la cual debe ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones, así como las que fijen los criterios con sujeción a las cuales el Gobierno expide los estatutos del Banco.

23) *Leyes para el ejercicio de las funciones públicas y prestación de servicios públicos*

Se entiende por funciones públicas el ejercicio de las actividades, potestades y derechos de cada uno de los entes estatales a cargo de sus respectivos representantes, las que, por mandato del artículo 122 constitucional, están siempre determinadas por la ley o por el reglamento. La Corte ha dicho que el Congreso no sólo establece estas funciones al momento de fijar la estructura orgánica de una entidad sino que, de manera minuciosa y detallada, también puede hacerlo mediante un manual específico de funciones de cada entidad. Al lado de estas facultades legislativas se encuentra la de dictar reglas para el ejercicio de esas funciones, es decir, marcos de comportamiento del servidor público en general.

De la misma manera, es la ley la que determina el régimen jurídico al que se someten los servicios públicos y su prestación, independientemente de quién o quiénes sean sus prestatarios, ya que por mandato del artículo 365 constitucional, los servicios públicos siguen siendo inherentes a la finalidad social del Estado y éste debe asegurar su prestación eficiente, ya sea que lo haga el mismo Estado de manera directa o de manera indirecta, o ya sea que se preste por comunidades organizadas o por particulares.

24) *Regulación de la Propiedad Intelectual.* Esta norma es plenamente concordante con la del artículo 61 constitucional, que establece que el Estado protege la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley.

La Corte Constitucional¹² entiende la propiedad intelectual como la facultad de gozar y disponer de todas las creaciones del espíritu debidamente materializadas.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia del 11 de noviembre de 1993.

La materialización de las creaciones del espíritu es la condición para que ellas representen un interés jurídicamente protegido. Como es sabido, esas creaciones del espíritu se manifiestan en objetos de arte, obras, inventos, creaciones literarias, musicales, escultóricas, etc., que es lo que la doctrina constitucional reconoce como propiedad industrial, literaria, poética, patentes, marcas y todas las demás formas de expresión del trabajo intelectual.

25) *Normas sobre Policía de Tránsito*. Como la Constitución asigna a las asambleas departamentales la facultad de dictar normas de Policía en toda aquella parte no dispuesta por la ley, la función de este ordinal persigue la unificación de las normas especiales de policía de tránsito.

1.6 . Trámite de formación de las leyes

El proceso de formación de una ley está previsto por los artículos 154 a 169 de la Constitución y en los artículos 139 a 203 de la ley 5ª de 1992.

De manera breve resumiremos los pasos fijados por el Reglamento del Congreso, ya que éste repite la norma constitucional pero mas desarrollada. Veamos:

1. De manera general, los proyectos se pueden presentar en la secretaría de las cámaras o en sus plenarias (139), en original y dos copias, con su respectiva exposición de motivos y con sujeción a las reglas sobre iniciativa legislativa, ya que, de manera general, pueden presentarlos los congresistas, el Gobierno Nacional, las altas cortes el Consejo Nacional electoral, los órganos de fiscalización y control, la Fiscalía General, el defensor del pueblo (140), pero también de manera especial se prevén circunstancias en las que la iniciativa legislativa puede provenir del pueblo con el lleno de requisitos particulares (141), y en otros casos, por razón de la naturaleza jurídica de algunas leyes, se restringe esa iniciativa sólo al Gobierno Nacional (142).
2. Una vez repartido el proyecto por parte del presidente de la cámara respectiva, la Secretaría General debe radicar el proyecto y clasificarlo por materia, autor, clase y comisión a la que corresponde su estudio y enviarlo inmediatamente a la publicación en la Gaceta del Congreso, para que sea conocido por todos los congresistas, y a la Comisión a la que ha sido adjudicado.

3. Una vez en la Comisión Permanente, la Secretaría General de la misma procede a radicarlo igualmente y a clasificarlo en debida forma para su cabal identificación, y su presidente hace la designación del ponente con el término para la presentación de su ponencia, que puede variar entre 5 y 15 días de acuerdo con el volumen, índole y complejidad del proyecto. El presidente puede enviar a ese mismo ponente el proyecto que llegue a la comisión que verse sobre el mismo tema del que está en trámite, siempre que no haya sido presentada la ponencia para que se haga la correspondiente acumulación de proyectos.
4. Antes de la presentación de la ponencia para debate, que debe hacerse ante la Secretaría General de la Comisión, el autor del proyecto puede retirarlo, siempre que sea de iniciativa congresional, de lo contrario, una vez presentado su informe se ordenará la publicación en la Gaceta del Congreso.
5. Una vez fijada fecha para debate en la respectiva Comisión, el ponente debe absolver las preguntas y dudas que se le planteen y puede solicitar que se debata el proyecto en los asuntos fundamentales acerca de las cuales conviene que la Comisión decida en primer término. En la Comisión se lee el proyecto artículo por artículo y aun inciso por inciso si así se solicitare, y en la discusión se le puede conceder la palabra a cualquier congresista, a los ministros, y a las altas dignidades de la República, en las materias que les correspondan.
6. Si el proyecto es negado en su totalidad, cualquier miembro de la Comisión, el autor del proyecto, el Gobierno o el vocero de los proponentes, en caso de iniciativa popular, pueden apelar la decisión ante la Plenaria de la respectiva cámara, la que, previo informe de una Comisión Accidental nombrada para su estudio, decidirá si acoge o rechaza la apelación y, según el caso, remitirá el proyecto a otra Comisión para que lo estudie o lo archiva definitivamente.

De todas formas, entre el primer debate y el segundo deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra no deben transcurrir más de quince (15) días.

7. Las comisiones de ambas cámaras o de la misma pueden sesionar conjuntamente por disposición constitucional, por solicitud gubernamental o por disposición reglamentaria, y en esos casos habrá ponencia conjunta.

8. El Segundo debate o debate en Plenaria se hará previa la presentación de un informe de ponencia a cargo del ponente debidamente designado, y si en el curso del mismo se presentan adiciones, modificaciones o supresiones, éstas pueden resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente, a no ser que se observen serias discrepancias, en cuyo caso debe regresar a la Comisión, y si persistiere el enfrentamiento, deberá ser resuelto por la corporación en pleno.
9. Finalizado el debate sobre un proyecto de ley en la plenaria, el ponente, a la vista del texto aprobado y de las enmiendas presentadas, redactará un informe final en los cinco (5) días siguientes, y una vez aprobado será enviado por el presidente de la Cámara al de la otra para que allí signa su curso, pero si es votado negativamente, se entenderá rechazado y se archivará.
10. Debe tenerse en cuenta que los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en la legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente legislatura en el estado en que se encontraren, pero de ninguna manera se podrá considerar ningún proyecto en más de dos legislaturas.
11. Dentro del proceso ordinario de formación de una ley se puede dar el llamado trámite de «urgencia», que puede ser solicitado por el presidente para que se decida sobre cualquier proyecto de ley, y también el llamado trámite «preferencial», que es aquel trámite prioritario que el Congreso da a los proyectos aprobatorios de tratados sobre derechos humanos y a los proyectos de iniciativa popular.
12. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras pasa al Gobierno para su «sanción», y una vez sancionado, éste debe disponer lo pertinente para su debida promulgación.
13. Si es el caso de la objeción presidencial, el proyecto se devolverá a la cámara en que tuvo origen, a la comisión respectiva si es objeción parcial o a la plenaria si es total, y en cuanto al plazo que tiene para hacerlo, si el proyecto no consta de más de 20 artículos, deberá hacerlo en el término de 6 días, si contiene de 21 a 50 el término será de 10 días, y se extenderá hasta 20 cuando los artículos sean más de 50.
14. En todo caso, si las objeciones fueren por razones de inconstitucionalidad y las cámaras insistieren, el proyecto pasa a la Corte Constitucional

para que decida en seis (6) días, de manera que si la decisión es de aprobación, el presidente queda obligado a sancionarlo, y en caso contrario se archiva el proyecto, salvo que las objeciones sean parciales, en cuyo caso la Corte lo indica a la cámara en que el proyecto tuvo origen para que se rehaga o integre y se remita nuevamente a la Corte para su aprobación definitiva.

15. Finalmente debemos tener en cuenta los siguientes aspectos: a) si las objeciones fueren por inconveniencia y las cámaras insistieren por mayoría absoluta, el presidente sancionará el proyecto, sin poder volver a presentar otras; b) si entre las cámaras hubiere discrepancias sobre las objeciones presidenciales, se archivará el proyecto; c) si el presidente no cumpliere el deber de sancionar el proyecto, lo hará el presidente del Congreso.

1.7. El Estatuto del congresista

1.7.1. *Presentación y nociones*

Esta regulación constitucional para los congresistas está consagrada en los artículos 179 a 187 y comprende los temas relativos a las inhabilidades, las incompatibilidades, los impedimentos y la pérdida de la investidura, así como la inviolabilidad, la inmunidad y su régimen remuneratorio.

Entre las dos primeras instituciones hay diferencias importantes de destacar, ya que las «INHABILIDADES» son situaciones o circunstancias en las que una persona se puede encontrar previstas constitucional y legalmente como suficientes para incapacitar o considerar inhábil a una persona para acceder a la dignidad de congresista (inhabilidad es falta de habilidad para algo), en tanto que las «INCOMPATIBILIDADES» son circunstancias o situaciones en las que no puede verse comprometido un congresista porque la Constitución y la ley las consideran como contrarias al ejercicio de su dignidad, son situaciones que no concurren, no se adecuan y repugnan al carácter de congresista.

Mientras el artículo 179 constitucional empieza su redacción con la expresión «no podrán ser congresistas», el artículo 180 empieza la suya con la de «los congresistas no podrán» para indicar didácticamente que las situaciones descritas en la primera norma impiden a una persona llegar a ser congresista, mientras que las descritas en la segunda se refiere a situaciones a las que una persona ya con la calidad de congresista no puede llegar.

La ley 5ª de 1992 define sencillamente la «inhabilidad» como todo acto o situación que invalida la elección del congresista o le impide serlo, y la «incompatibilidad», como todo acto que no puede realizar o ejecutar el congresista durante el período del ejercicio de la función.

Por su parte, la Corte Constitucional¹³ ha dicho que las «INHABILIDADES» son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Por «INCOMPATIBILIDADES» entiende las limitaciones al servidor público durante el tiempo que ostente dicha calidad.

Por su parte, los «IMPEDIMENTOS» de los congresistas se refieren no a circunstancias que inhabilitan a una persona para ser congresista o que a quien ya es congresista, por serlo, le son ajenas, sino a aquellas que por su índole familiar, social, moral, económica, personal o jurídica la Constitución, la ley y el derecho en general siempre han considerado que pueden afectar el buen juicio, la imparcialidad y el equilibrio de quien debe cumplir un acto propio de sus funciones.

Ha sido aceptado por la doctrina jurídica universal que los vínculos del amor, del odio, de la pasión, de la amistad y del interés, debilitan generalmente el buen juicio del ser humano cuando en cumplimiento de sus funciones los encuentra enfrentados a otro, por lo que en todas las legislaciones se consagran las instituciones de los «impedimentos y de las recusaciones», es decir, no sólo la obligación que tienen los servidores públicos en general de retirarse del conocimiento de un asunto frente a situaciones que lo inhiban decidir, sino el derecho que tienen las personas afectadas por una eventual violación de este deber para exigir legal y procesalmente que se le separe en beneficio del buen nombre de la administración y de la justicia.

Consagrada la figura en el artículo 182 constitucional bajo el título de «impedimentos y recusaciones», en el Reglamento Interno del Congreso se encuentra regulada bajo el título de «Conflicto de intereses» y de la «recusación» en los artículos que van del 286 al 295.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-329 del 27 de julio de 1995.

Finalmente es importante tener en cuenta que por mandato del artículo 181 constitucional, las «incompatibilidades» de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo y que en caso de renuncia se mantendrá durante el año siguiente a su aceptación si el lapso que faltare para el vencimiento fuere superior.

La «INVOLABILIDAD» se refiere a un derecho especial otorgado a los congresistas en consideración a la investidura de su dignidad y a la índole controversial de sus propias funciones. Según este derecho, normado por el artículo 185 constitucional, estos servidores públicos pueden expresar sus opiniones y favorecer con su voto determinadas decisiones, reglas o principios en ejercicio de su labor legislativa de tal, sin perjuicio del respeto que deberán al reglamento interno de su respectiva cámara, al buen nombre y dignidad de las demás personas, a la ley y al orden público.

La «INMUNIDAD» es un privilegio o exención concedida a los congresistas en virtud de su enaltecimiento y por la dignidad de lo que representan para ser sometidos con exclusividad a una determinada alta magistratura, como lo es la Corte Suprema de Justicia, en caso de la comisión de delitos, y para que, aun en caso de flagrancia, una vez aprehendidos sean puestos inmediatamente a disposición de la corporación a que pertenecen.

1.7.2. *Las Inhabilidades en particular*

El enunciado de inhabilidades que trae el artículo 179 no es taxativo, tal como se desprende de la norma contenida en el Acto Legislativo N° 03 del 15 de diciembre de 1993, en el que se expresa que «la ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco, con las autoridades no contempladas en estas disposiciones».

- 1) El artículo 179 constitucional señala como primera «inhabilidad» de los congresistas el hecho de haber sido condenado, en cualquier época, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, con lo cual se pretende defender la moralidad pública y la dignidad de las altas dignidades del Estado, ya que dicha inhabilidad se ordena para «toda época», con lo cual le da carácter definitivo a los efectos de la condena que imponga al congresista una pena privativa de la libertad, siempre que no sea por delitos políticos o culposos, es decir, delitos como la rebelión, la sedición o la asonada para el primer caso, o delitos cometidos por negligencia o a título de «culpa», en el segundo.

- 2) La segunda causal de inhabilidad se refiere a 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.

Lo primero que debe precisarse en esta norma es su específica mención a «empleados públicos» que, como se sabe, es una denominación con caracteres muy particulares que le permite distinguirse de las otras modalidades o especies de la categoría genérica de los «servidores públicos» en general, como son las de los «trabajadores oficiales» y la de los «miembros de las corporaciones de elección popular», que son los congresistas, los diputados y los concejales, todos los cuales están excluidos de la norma.

De manera general, el Consejo de Estado ha aceptado que el concepto de «autoridad» desde el punto de vista constitucional significa la posibilidad jurídica de ejercer el poder o valerse de la fuerza con determinada finalidad, de manera que la persona que en calidad de empleado público la haya ejercido durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección ha ejercido un poder y una influencia de tal magnitud y de tal cercanía con el momento en que presenta su nombre a consideración de los electores que puede redundar habitualmente en una coacción indebida a éstos.

Por otra parte, como al analizar la norma encontramos varias calificaciones del concepto de autoridad, sin perjuicio de que en la práctica se puedan ejercer concurrentemente varias de ellas o todas, deben hacerse las correspondientes distinciones orientados por el Consejo de Estado.

A juicio del alto organismo, son cargos con autoridad «política» aquellos que entrañan la posibilidad de orientar, dirigir y fijar políticas estatales como los cargos de presidente y ministros; son cargos con autoridad «administrativa» los que corresponden a la administración nacional, departamental y municipal, siempre que impliquen poderes decisorios del que se desprenda la potestad de hacerse cumplir por los subalternos y por los asociados, como los gobernadores, alcaldes, contralores, procurador, registrador; son cargos con autoridad militar los que ejercen las funciones de la fuerza pública, sea Ejército, Fuerza Aérea, la Armada o la Policía, y de autoridad «civil», todos los cargos políticos o administrativos ejercidos por quienes no pertenecen a esta fuerza.

- 3) La norma señala igualmente como inhábiles para acceder al Congreso a quienes han intervenido ante las entidades públicas ya sea para gestionar negocios o para celebrar contratos en nombre propio o ajeno, o hayan sido representantes legales de entidades administradoras de tributos o contribuciones parafiscales, durante el lapso de seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

Resaltamos que esta norma exige que la gestión de negocios, que significa hacer diligencias conducentes al logro de una finalidad de interés público o privado en una determinada actividad, tarea o trabajo, y la simple suscripción de contratos, se pueda dar ante cualquier establecimiento o institución que pertenezca a la estructura constitucional del Estado, en cualquiera de sus niveles, para que se configure la inhabilidad, siempre que la situación tenga lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección.

En cuanto a la tercera causal de esta misma norma, ella implica rigurosamente tener la calidad de Representante Legal del organismo que administre impuestos o contribuciones parafiscales y no simplemente ser miembro del mismo, dado que sólo a partir de tal condición se puede inferir el ejercicio del poder o influencia que esencialmente constituye el impedimento.

4. La pérdida de la investidura del congresista por alguna de las causales previstas en el mismo capítulo, en los artículos 183 y 184 constitucional es otra causal de inhabilidad del congresista que ha sido desarrollada por la ley 144 de 1994.

Las extensión de las causales de pérdida de investidura del congresista ha sido incluida como una de las preguntas del Referendo de Reforma constitucional, contenido en la ley 796 del 2003, de manera que se pueda aplicar la institución a los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales.

5. El numeral quinto inhabilita para acceder al Congreso a los familiares de aquellos funcionarios que ejercen autoridad civil o política, siempre que sus vínculos se desprendan del vínculo del matrimonio o de la unión permanente, o del parentesco en los grados tercero de consanguinidad, primero de afinidad y único civil, es decir, esposos, compañeros permanentes, hijos y padres, hermanos, tíos, suegros o yernos y nueras e hijos adoptivos.

Como dice el doctor Carlos Lleras de la Fuente,¹⁴ «previene la posibilidad que los candidatos al Congreso rompan el principio de la igualdad de los candidatos frente al electorado y tomen ventaja de una especial relación con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política en la respectiva circunscripción electoral».

- 6) Según este numeral, los mismos familiares indicados en el numeral anterior, excepción hecha del grado de afinidad, pues en éste se exige hasta el segundo, es decir, hasta cuñados, están imposibilitados para inscribirse por un mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos o de miembros de las corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha dentro de la misma circunscripción electoral, lo que significa que si se trata de elecciones de fechas diferentes no se genera la inhabilidad.
- 7) En este numeral se consagra que la doble nacionalidad, siempre que no se trate de colombianos por nacimiento, inhabilita para ser congresista.
- 8) Finalmente en este numeral se fija la prohibición general de ser elegido para más de una corporación o cargo público, y la de una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente y aunque uno de ellos renuncie. Como puede verse, no es una situación de inhabilidad sólo para ser congresista sino para acceder, en esas circunstancias allí previstas, a cualquier corporación de elección popular.

1.7.3. *Las Incompatibilidades en particular*

El artículo 282 del Reglamento interno del Congreso repite las cuatro causales de incompatibilidad consagradas en el artículo 180 constitucional que se refieren a las siguientes situaciones:

- 1) El desempeño de cargos o empleos públicos o privados, es decir, de aquel conjunto de deberes, funciones y responsabilidades que tienen que ver con entidades estatales o con personas de derecho privado, como una manera de exigirle dedicación exclusiva a la labor legislativa y evitar su inclinación a otro interés distinto al de la sociedad en general, su compromiso, su presión y su corrupción.

¹⁴ LLERAS DE LA FUENTE, Carlos, *Interpretación y Génesis de la Constitución colombiana*. Bogotá, Cámara de Comercio, 1992, p. 319.

- 2) Cualquier gestión de asuntos ante entidades públicas o ante personas que administren tributos que, como ya dijimos en el caso de las inhabilidades, se trata de todo tipo de diligenciamiento conducente al logro de una finalidad de interés público o privado en relación o con ocasión de una determinada actividad, tarea o trabajo que se pueda adelantar ante entidades sobre las cuales, por su misma índole pública, se puede ejercer presión, coacción o influencia.
- 3) El ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos es una manera de ejercer cargo público y no debería justificarse ante la causal señalada en el primer numeral.
- 4) Esta circunstancia de celebración de contratos y gestión de negocios también está prevista como causal de inhabilidad, ya que la importancia económica, social y personal que genera por sí misma es más que suficiente para producir el efecto negativo que se quiere garantizar con la institución. Es importante la distinción que se hace de la *«adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones»* para hacerla una excepción, como sería el caso de la adquisición de líneas o contratos telefónicos, por ejemplo, porque se trata de una imposibilidad para el ejercicio de la influencia nefasta que se quiere contrarrestar.
5. Se exceptúan de las anteriores incompatibilidades, el ejercicio de la cátedra universitaria, siempre que se someta a la regulación legal hecha al efecto y todas las otras actividades a que se refiere el artículo 283 de la Ley 5ª de 1992 que tienen una naturaleza jurídica vinculada a la condición de ser humano y ciudadano del congresista frente a las autoridades ordinarias, cívicas, civiles, administrativas o judiciales que no le permiten salirse de las condiciones iguales impuestas por la situación misma.

1.7.4. *La Pérdida de la Investidura*

La pérdida de la investidura del congresista, además de ser una causal de inhabilidad, como lo hemos visto, es una sanción constitucional que se impone, previo el cumplimiento del procedimiento previsto en la ley 144 de 1994, a quienes en ejercicio de tal dignidad cometen una serie de faltas graves que van desde la falta de posesión y la inasistencia a un número determinado de sesiones (6 plenarias en que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura) hasta la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos, pasando por la indebida destinación de dineros públicos y el tráfico de influencias debidamente comprobada.

1.7.5. *La Regulación Disciplinaria del Congresista*

Por fuera del régimen examinado atrás, el congresista está sometido igualmente a un cúmulo de deberes especialmente determinados en el Reglamento interno del Congreso en su artículo 268, tales como los de asistir a las sesiones del Congreso en pleno, de las cámaras y de las comisiones de las cuales forme parte; respetar el reglamento, el orden, la disciplina y la cortesía congresionales; guardar reserva sobre ciertos informes; presentar declaración juramentada de su patrimonio, etc.

De la misma manera, el artículo 269 del Reglamento señala las Faltas del congresista, tales como el desconocimiento de los deberes del Reglamento, cometer actos de desorden e irrespeto en el recinto, no presentar ponencias en los plazos que les han sido fijados, etc., y el artículo 270 define las sanciones a que se puede hacer merecedor, tales como la de desalojo inmediato del recinto, la suspensión en el uso de la palabra, la declaración pública de faltar al orden y al respeto y comunicación al Consejo de Estado sobre sus inasistencias para lo de su competencia en relación con el procedimiento de levantamiento de la investidura.

Es importante tener en cuenta que las primera de esas sanciones debe ser impuesta por la mesa directiva; la segunda y la tercera pueden ser impuestas de plano por los respectivos presidentes de las cámaras o de las comisiones, y la última por la misma mesa directiva, previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental.

Próxima entrega: La Rama Ejecutiva.