



# GACETA CONSTITUCIONAL

## ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

**ALVARO GOMEZ HURTADO**  
Presidente

**ANTONIO JOSE NAVARRO WOLFF**  
Presidente

**HORACIO SERPA URIBE**  
Presidente

**JACOBO PEREZ ESCOBAR**  
Secretario General

**FERNANDO GALVIS GAITAN**  
Relator

### RELATORIA

Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Rama Legislativa del Poder Público

Ponencia única que reúne las Ponencias individuales presentadas por los siguientes  
Constituyentes:

**ALVARO ECHEVERRY URUBURU:**  
Monocameralismo.

**HERNANDO YEPES ARCILA:**  
Composición y Funcionamiento del Congreso.

**ALFONSO PALACIO RUDAS y LUIS GUILLERMO NIETO:**  
Función Legislativa.

**ALFONSO PALACIO RUDAS:**  
Control Político del Congreso.

**LUIS GUILLERMO NIETO ROA:**  
Estatuto del Congresista.

**ARTURO MEJIA BORDA:**  
Función Legislativa.

## Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria

# Rama Legislativa del Poder Público

Ponencia única que reúne las Ponencias individuales presentadas por los siguientes  
Constituyentes:

**ALVARO ECHEVERRY URUBURU:** Monocameralismo.

**HERNANDO YEPES ARCILA:** Composición y Funcionamiento del Congreso.

**ALFONSO PALACIO RUDAS y LUIS GUILLERMO NIETO:** Función Legislativa.

**ALFONSO PALACIO RUDAS:** Control Político del Congreso.

**LUIS GUILLERMO NIETO ROA:** Estatuto del Congresista.

**ARTURO MEJIA BORDA:** Función Legislativa.

## INTRODUCCION

Sin duda la reforma de la institución legislativa colombiana constituye uno de los aspectos vitales del actual proceso de renovación constitucional a cargo de esta **Asamblea Constituyente**, al punto de que puede decirse, sin temor a equivocación, que si algún mandato recibió dicha **Asamblea** del pueblo colombiano fue la de modificar sustancialmente la estructura y funcionamiento del Congreso Nacional.

El desprestigio del órgano legislativo, producto de sus vicios y abusos arraigados de tiempo atrás —auxilios, viajes al exterior, ausentismo, "clientelismo", tráfico de influencias, etc.— había terminado por convertirse en consustancial al régimen político colombiano. En estas condiciones, la opinión pública había caído en la insensibilidad y en la desesperanza con respecto a las posibles soluciones que demandaba una institución, que digase lo que se quiera, resulta insustituible al funcionamiento de la democracia.

Situaciones bien conocidas, hicieron soltar la dura costra del conformismo, de suerte que el movimiento de "la séptima papeleta" promovida por las juventudes y las reservas democráticas del país, propició la insurgencia de un proceso de renovación institucional cuyo punto culminante es sin duda esta **Asamblea Constituyente**.

Pero no es tan sólo la degradación en la que cayó el Congreso de la República la que justifica la introducción de profundos y eficaces correctivos a su institucionalidad. Es también la urgencia de su *modernización* que permita colocarlo nuevamente como *instrumento productivo de la voluntad popular*, como espacio privilegiado a la solución de las necesidades ciudadanas a fin de propiciar una nueva era de paz y progreso social para todos los colombianos.

Si estos objetivos no se cumplen en virtud de la acción reformadora de la **Asamblea Constituyente**, difícilmente podremos decir, quienes hacemos parte de ella, que cumplimos a cabalidad con el mandato popular recibido.

## 1. MORFOLOGIA MONOCAMERAL DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

### 1.1. INTRODUCCION

La moderna historia de las **Cámaras Únicas** ("Monocameralismo") está ligada a las grandes convulsiones sociales ocurridas en la Francia del siglo XVIII, a raíz de uno de los acontecimientos de mayor trascendencia en la historia de la humanidad: la primera Revolución Francesa de 1789.

Las enormes transformaciones políticas y sociales jalonadas por la gran eclosión revolucionaria francesa se realizaron a través de *cuerpos constituyentes y legislativos* organizados bajo el sistema de Cámara Única.

El Estado demo-liberal de mediados del siglo XIX, aquejado ya de la "conservativización" que suele suceder a los impetus renovadores —y cuyo mejor exponente fue BURKE en Inglaterra, pero de tan vasta influencia en el pensamiento político europeo— recogiendo la experiencia de los llamados "excesos de la Revolución Francesa", rediseñó el órgano legislativo apelando en su conformación al establecimiento de una doble instancia de legislación, mediante la cual, una segunda Cámara, revestida de los atributos de la serenidad y de una superior calidad reflexiva, sometía a revisión definitiva los actos de la Cámara más joven e impetuosa.

El dinamismo y equilibrio a la vez del sistema político así concebido, nacía de la dialéctica de "Impulso y Freno", cada uno

de los cuales quedaba a cargo de cuerpos distintos de la institución parlamentaria.

La Cámara alta a la cual se atribuía la función morigeradora, tenía su fuente de inspiración tanto en la cámara nobiliaria de los Lores del parlamentarismo británico, como en la prestancia que para 1825 adquiriría el Senado americano —prestancia, entre otras cosas, no prevista por los "padres fundadores" de la Constitución de Filadelfia.

La evolución posterior de los sistemas políticos europeos que comportó en la mayoría de ellos, la designación igualitaria y popular de ambas Cámaras, lo mismo que la supresión, en otros, de la facultad del "voto suspensivo" de la Cámara alta con respecto a las decisiones de la Cámara baja, ha conducido a lo que muchos autores han denominado "la crisis del bicameralismo", como consecuencia, o bien de la permanencia de una Corporación con *escasas atribuciones* y por lo mismo sin *ninguna justificación de existencia*, o bien de la *duplicación innecesaria* del trabajo legislativo en la medida en que las dos Cámaras se ocupan casi de iguales asuntos y a través de procedimientos idénticos o similares.

El constitucionalismo colombiano, una de cuyas características sobresalientes ha sido la del "trasplante acritico" de las instituciones políticas extranjeras, acogió sin mayor fundamento el bicameralismo de tipo americano casi desde los orígenes mismos de la República.

Hace casi cincuenta años que se oyen voces en nuestro medio académico que se pronuncian contra una recepción institucional que carece de cualquier tipo de justificación. Ni histórica —como ocurre con las segundas Cámaras nobiliarias— ni por razón de la organización territorial del Estado-Nación —pues solamente en los

sistemas de tipo federal o confederal la existencia de la doble Cámara se encuentra plenamente legitimada.

Pero el punto es ahora de más alto calado si se quiere. *La reforma política*, que parece ser en mayor o menor medida la nota característica de casi todas las democracias latinoamericanas, ha colocado el énfasis no sólo en los aspectos de la *redistribución del poder político* a nivel de la sociedad global —lo que podríamos denominar "democratización de la democracia"— sino en la búsqueda de modelos estatales altamente eficientes en términos de *rentabilidad política*. Vale decir, no sólo se trata de garantizar a los sistemas políticos su reinserción en los procesos de legitimación ciudadana —afectados por prácticas autoritarias y excluyentes— sino en la *legitimidad del rendimiento institucional*: un estado donde se legisle *eficientemente* de acuerdo con las demandas y necesidades de la sociedad, se administren con *eficiencia* bienes y servicios indispensables para la existencia y desarrollo de la misma y se resuelvan sus conflictos y disensos en forma oportuna a través de procedimientos judiciales *eficaces*.

En la perspectiva del rendimiento institucional la pregunta que resulta pertinente es la de si el proceso legislativo, por la vía del bicameralismo, no resulta infuncional a los propósitos de una *mejor capacidad de decisión* y de *rendimiento del sistema político* del cual depende, a la vez, el rendimiento económico y social de la vida social en su conjunto.

## 1.2 EL PROCESO HISTÓRICO

La consolidación del Estado burgués a mediados del siglo XIX en Europa y Norteamérica, significó el aplazamiento de los ideales democráticos hasta bien entrado el presente siglo. Para el común de las gentes de entonces los ideales, que como "leitmotiv" habían presidido las célebres "Journées" revolucionarias, "libertad, igualdad y fraternidad", eran cosas del pasado. El espíritu conservador que animó a las primeras democracias europeas, pasado el turbión revolucionario, les condujo a mirar hacia formas *institucionales más elitistas*. Ello explica la *influencia del modelo parlamentario inglés, difundido en cláusulas jurídicas escritas hecha por la constitución belga de 1831*. Dicho modelo tenía entonces la *doble virtualidad de propiciar, mediante la doble Cámara, el compromiso entre las antiguas clases nobiliarias y la ascendente burguesía, dándoles a unas y otras representación en el Parlamento y, de otra, balancear mediante el "veto" de la Cámara alta, los posibles excesos legislativos de la Cámara baja*.

El otro modelo paradigmático, sin tanta influencia en Europa pero sí en América Latina, fue el bicameralismo norteamericano dentro del cual el papel del Senado posee un carácter protagónico incomparable, al punto de que constituye hoy la *única segunda Cámara verdaderamente actuante en los regímenes políticos contemporáneos*.

La imagen clásica del órgano Legislativo en boga durante el siglo pasado, correspondía al de un Congreso o Parlamento en el cual había "una Cámara alta integrada por hombres reposados, a los que la expe-

riencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias radicales de la masa y cuya renovación se cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían la presencia del espíritu conservador en las decisiones gubernativas. Tradicionalmente el Senado es un cuerpo de movimientos solemnes, de postura aristocrática, de gestión cautelosa, al que se espera ver actuar, principalmente en la revisión de las iniciativas de la otra Cámara para atemperar sus excesos e imprimirles algo de su espíritu moderado, marchando en el proceso de sanción de la Ley a la zaga de la Cámara baja, a lo que corresponde el papel más espectacular de la iniciativa". (1)

Los "Padres Fundadores" del sistema americano asignaban al Senado lo que en "frases de no muy buenos modales señalaron gráficamente WASHINGTON y JEFFERSON a la hora del desayuno: el Senado es el plato en el que se enfía el café de la taza de los representantes". (2)

Durante muchos años la realidad de los hechos correspondió a la idea original que había dado nacimiento al Senado, asemejándolo bastante a la decaída Cámara de los Lores del Parlamento inglés. Hacia 1791 un diario de Filadelfia comentaba que se observaba constantemente entre los senadores durante los debates "el más delicioso silencio, la más hermosa gravedad y dignidad personal de maneras. La misma atmósfera de la Cámara parece inspirar sabiduría, moderación y condescendencia... los senadores, con su cortésia, presentan el más marcado contraste con la locuacidad independiente de los representantes". (3)

Pero como lo atestigua la historia política americana, del opaco y nada heroico papel del Senado en sus comienzos, pasó a convertirse, ya entrado el siglo XIX, en "el único ejemplo en el mundo de una segunda Cámara que es incontestablemente más poderosa que la primera". (4)

La democratización de los sistemas políticos en el mundo occidental que en la conformación de los Congresos y Parlamentos se manifestó, bien en la abolición de los privilegios de las Cámaras hereditarias como el veto suspensivo a las decisiones de las Cámaras bajas o bien dándole a ambas Cámaras el mismo origen popular, condujo a la "Crisis del bicameralismo" (5) que se ha expresado por dos vías:

- La adopción por muchos sistemas políticos del sistema *unicameral*, particularmente después de la segunda postguerra;
- La introducción de diversos mecanismos bastante *artificiales* para mantener las diferencias entre una y otra Cámara a fin de conservar en la alta una especie de lo que LOEWENSTEIN denomina "controles intraorgánicos" de las ramas del poder.

El mismo autor resumiendo los factores de dicha crisis sostiene: "Una visión general sobre el desarrollo reciente del bicameral-

(1) BIDEGAIN, Carlos María. "El Congreso de Estados Unidos de América". Editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1950, p. 47.

(2) LOEWENSTEIN, Karl. "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, Barcelona, 1982, p. 246.

(3) BIDEGAIN, op. cit. p. 48.

(4) LEES-SMITH, H.B.B. "Second Chambers in the theory and practice". London, 1923, p. 154.

(5) WEBER, Yves. "La crise du bicameralismo". Revue du droit public mai-juin, 1972. En 1913 con la adopción de la Enmienda XVI que estableció la elección popular directa de los senadores americanos, se uniformó la fuente de representación de ambas cámaras del Congreso de los E.U.

lismo justifica la conclusión de que esta institución pensada histórica y funcionalmente como un control intraorgánico para la distribución del poder Legislativo, se encuentra hoy en proceso de erosión".

"Para el estado federal puede ser que el sistema bicameral sea un medio indispensable para la participación de los estados miembros en la vida política de la Federación; pero el Federalismo es, como tal, un principio de orden de la sociedad estatal... El hecho de que el Senado americano haya podido mantener inquebrantablemente su situación de preponderancia, es un fenómeno excepcional... En un estado unitario, en cambio, la irreversible 'capitis diminutio' de la Cámara alta, independientemente de su composición, y el predominio incontestable de la Cámara baja, aparecen casi, por todas partes como resultado del proceso de democratización absoluta. Las prerrogativas tradicionales de la Cámara baja en el campo de las finanzas (Gran Bretaña, Francia, Alemania, etcétera) hacen tender, ya de por sí, la estructura bicameral hacia una preponderancia de la Cámara baja". (6)

## 1.3. RAZONES Y REPLICAS PARA EL BICAMERALISMO

A pesar de las evidencias que parecen empujar a los sistemas políticos hacia formas más *racionalizadas del trabajo legislativo* y no obstante la desaparición de las razones, apoyadas en un fuerte conservadurismo, que durante tanto tiempo defendieron el papel morigerador de las Cámaras altas, los defensores del sistema alegan a favor de su mantenimiento:

a. Que la existencia de una segunda Cámara previene la decisión apresurada por impulso de emociones pasajeras o por influjo de los cambios, en ocasiones inmotivados de la opinión ciudadana. Un trabajo de legislación mucho más lento, por acción del doble trámite de discusión en las Cámaras, permite un proceso de debate público y de decantación mayor de las propuestas sometidas a la determinación del Legislativo.

El profesor MAURICE DUVERGER, al referirse al pretendido argumento de la "función reflexiva" que supuestamente introduce el sistema de la doble Cámara, señala:

"Es superfluo subrayar en qué medida tal argumento ignora los hechos concretos. En todos los parlamentos es la *lentitud y no la precipitación lo que constituye el defecto esencial*. Anadir un freno suplementario agrava el mal que *precisamente debe corregirse*". (7)

De otra parte, si lo que se quiere es dar un mayor tiempo de conocimiento y análisis público de las propuestas, puede establecerse o bien el aumento de debates o bien su votación en sesiones verificadas en fechas distintas y previo el transcurso de un tiempo determinado, con lo cual se obtendría el mismo resultado de una decisión más madura y reposada.

Finalmente cabe estimar en este punto, que la consideración de la doble Cámara como factor de "freno" o de "reflexión" de medidas eventualmente ligeras o inmaduras, obedece a un *modelo eminente-*

(6) LOEWENSTEIN, K. op. cit. p. 249.

(7) DUVERGER, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ediciones Ariel, Barcelona, p. 148.

mente *abstracto* que participa de la visión idealizada de un Estado conformado por instituciones y órganos absolutamente separados e independientes entre sí a la manera de la concepción montesquiana.

Tal visión idealizada omite la consideración del proceso real de la política donde juegan los partidos políticos que intermedian y hacen de "correas de transmisión" entre el Ejecutivo y la Legislatura.

En efecto, una Cámara podría actuar como "freno" de la otra o del propio Gobierno, si se encontrase conformada políticamente de manera diversa. Pero en el caso de una integración política idéntica o por miembros del mismo partido al cual pertenece el jefe del Gobierno, la función de contención o de mayor reflexión simplemente desaparece en virtud de las obligaciones que imponen la solidaridad o la disciplina partidarias.

Al respecto dice JEAN BLONDEL:

"La falta de importancia de una segunda o tercera Cámara, ya que en la tradición constitucional la segunda Cámara se considera como un 'freno' de la primera. El problema de la segunda Cámara únicamente cobra realidad si la primera se encuentra en situación de poder iniciar una gran cantidad de proyectos de Ley en contra de los deseos del Gobierno. Por ello, cualesquiera que sea su composición y organización y la duración del mandato de sus miembros, la segunda Cámara solamente puede actuar como freno de la actuación del Gobierno o ser causa de paralización por discrepancias insolubles acerca de proyectos nacidos en la Asamblea; en el segundo caso, el Gobierno no se siente especialmente estorbado; en todos los demás, la segunda Cámara pasa a ser un obstáculo más que el Gobierno debe salvar y que puede ser o no difícil. Si se concibe la segunda Cámara como freno de las medidas 'imprudentes' presentadas por la primera Cámara, el freno para nada sirve, pues son pocas las cosas a las que puede aplicarse". (8)

b. Por oposición a los defensores de la necesidad de ganarle eficacia a la actividad legislativa, los bicameralistas contraargumentan diciendo que dicha actividad no debe medirse por el número de leyes que un Congreso pueda expedir sino por su calidad.

Desde luego que ello es cabalmente cierto. Pero ocurre que dadas las variantes circunstancias de la vida moderna y las urgencias de los problemas que enfrentan las sociedades modernas y más aún las subdesarrolladas, la necesidad de ir al compás de los acontecimientos demanda del Estado una legislación acorde con esta realidad.

Precisamente los defensores del recorte de atribuciones legislativas al Congreso se han amparado en el carácter dispendioso, dilatado y en exceso dificultado que caracteriza el trabajo legislativo para justificar el traslado permanente de competencias, por la vía de la delegación, de las atribuciones de legislación de los parlamentos y congresos en favor del Ejecutivo, lo mismo que la de asunción de funciones de legislador extraordinario por parte de éste, para enfrentar situaciones sobrevinientes que

demandan acciones prontas y sin dilaciones.

Si de lo que se trata es de recuperar la función legislativa a cargo del Congreso, nada más conveniente, por tanto, que remover los mecanismos que entorpecen y dificultan su funcionamiento eficiente, entre los cuales se encuentra sin duda, el sistema de la doble Cámara.

La obstaculización que puede provenir de una Cámara con respecto al trabajo de la otra, alcanza dimensiones todavía mayores, como ocurre en el caso colombiano, si no existen normas y procedimientos claros que establezcan la forma de dirimir las diferencias de criterio sobre un asunto que puede surgir entre una y otra Cámara.

#### 1.4 MONOCAMERALISMO Y DEMOCRACIA

Algunos adversarios del monocameralismo han pretendido derivarlo como propio de los regímenes totalitarios, bajo el supuesto de que éste fue característico de la organización política de los países en los cuales imperó durante más de 40 años, el alguna vez llamado "socialismo real", —con excepción de aquellos cuya organización territorial correspondía al sistema federal como la URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia.

Nada más ajeno a la realidad contemporánea.

A raíz de la crisis del bicameralismo que se hizo visible a partir de la primera guerra, y que tuvo su punto de toque con la supresión del "derecho de veto suspensivo" que poseía la Cámara de los Lores con respecto a las decisiones de la Cámara de los Comunes en el marco de una crisis institucional que conmovió a la más antigua de las democracias parlamentarias (1911), muchos países han adoptado el sistema monocameral. Entre ellos cabe señalar por orden cronológico los Lander alemanes que han conservado el sistema de Cámara Única —con excepción de Baviera— después de la segunda postguerra. El estado de Nebraska adoptó el sistema mediante plebiscito popular en 1934 y lo ha mantenido hasta la fecha sin mayores dificultades.

"Al respecto merece destacarse que en vísperas de someterse a plebiscito la reforma de Nebraska, los miembros de la legislatura manifestaron en número bien expresivo su preferencia por las dos Cámaras y al mismo tiempo, los periódicos más importantes del estado calificaron la reforma de 'radical', 'revolucionaria' y 'peligrosa', pero sometida a votación popular, la enmienda fue aprobada por elevada cantidad de ciudadanos". (9)

Entre los estados-Nación que han adoptado la Cámara Única se cuentan Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca e Islandia en Europa.

En América Latina, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Algunos de estos países gozan de una sólida democracia como ocurre con los escandinavos o se encuentran en procesos

(9) BIDEGAIN, Carlos M. op. cit. p. 45. Resulta interesante señalar cómo en una encuesta previa al plebiscito se manifestaron contra la Cámara Única los legisladores, los banqueros y las asociaciones de abogados. Por el contrario, apoyaron con entusiasmo la idea los funcionarios de la administración, los miembros de la Asociación Americana de Ciencia Política, la Liga de Votantes Femenina y la Federación Americana del Trabajo.

de recuperación democrática tras años de gobiernos militares y de regímenes autoritarios.

"No solamente *han conservado su 'liberalismo' los países de Cámara Única*, sino que los países importantes que tienen una segunda Cámara y que permiten que posea una influencia efectiva (por ejemplo los E.U.) no ofrecen diferencias en cuanto a su 'liberalismo' en comparación de los países donde no ocurre esto (Francia, Reino Unido, Alemania)". (10)

No existe, pues, ninguna correlación matemática entre sistemas políticos con *Cámara Única*; los que poseen dos Cámaras, que ejercen funciones similares, y aquellos en los cuales una de las dos Cámaras está revestida de pocos poderes reales, y lo que en términos generales podemos entender como democracia.

#### 1.5 EL BICAMERALISMO COLOMBIANO.

El sistema bicameral colombiano, históricamente ligado al surgimiento de la Nación como país independiente, constituye un caso típico de *recepción acrítica* de un modelo institucional extranjero, en la medida en que éste ha carecido de toda justificación, por lo menos desde que se adoptó definitivamente la forma unitaria y centralizada para la organización del poder con la Constitución de 1886.

La uniformidad por el origen, el periodo y las funciones de las dos Cámaras, cumplido en las reformas constitucionales de 1945 (que suprimió la facultad de la elección del Senado por las Asambleas Departamentales, convirtiéndola en directa, a través del voto ciudadano) y de 1968 (que elevó el periodo de la Cámara de Representantes de 2 a 4 años, en la misma forma que el Senado), terminó por restarle cualquier clase de fundamento a un Congreso, cuyas atribuciones, en lo esencial, son idénticas.

El mantenimiento reiterado en las distintas Constituciones de la República de la doble Cámara, y particularmente en los últimos años, no tiene otra explicación, como lo sostiene DIEGO URIBE VARGAS, que el peso de la rutina y el carácter refractario, creemos nosotros, a las reformas de que adolece el sistema político colombiano.

Hace más de cuarenta años, uno de los más ilustres colombianos, el profesor LUIS LOPEZ DE MESA, sostenía:

"*Acaso convenga reconsiderar dicho estamento (la doble Cámara) y recomponer lo inarmónico de la actual estructura*". (11)

DARIO ECHANDIA, para la época de la reforma de 1968, planteaba la misma posibilidad "*al observar el crecimiento del número de congresistas, que no obedecía a otro criterio que el de aumentar dicho número para multiplicar las oportunidades de reparto del gasto público*". (12)

La opción del tránsito al monocameralismo, está articulada, por lo demás, a la reducción del número de miembros del Legislativo. Colombia es, en el concierto latinoamericano, uno de los países con uno

(10) BLONDEL, Jean. op. cit. p. 423.

(11) Proyecto de reforma integral presentado por el constituyente DIEGO URIBE VARGAS. Gaceta Constitucional N° 6, p. 17.

(12) Ibidem.

(8) BLONDEL, Jean. Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos. ps. 422 y 423.

de los Congresos más numerosos, lo que sin duda ocasiona varios defectos funcionales:

a. El número elevado contribuye a la "masificación" del trabajo congregacional. Resulta evidente que donde el número es menor, las calidades y méritos personales tienden a revelarse más fácilmente. El protagonismo individual de los más capaces estimula a los demás. La masificación, por el contrario, termina por aplastar a los mejores y a desestimular su actividad.

BIDEGAIN, al señalar las causas del prestigio del Senado americano, expresa:

**"El número reducido de senadores —96— es mucho más a propósito que el de representantes —435— para que se revelen los méritos personales... En el Senado, la acción es más individual y no hay limitación en los debates, lo que si por un lado da lugar a prácticas obstruccionistas ('Filibuster') que exaltan el poder individual de cada senador, por otro, convierte al Senado en verdadero foro de la Nación".** (13)

b. Un número alto de miembros de la legislatura no permite un seguimiento directo de su actividad, y por tanto la fiscalización de los electores y de la opinión pública en general se hace casi que impensable.

Por tanto, el **monocameralismo** y la reducción del número de miembros del legislativo hacen parte de una misma y sustancial reforma del órgano máximo de la representación popular.

### 1.6 DEBATE EN LA COMISION III.

La propuesta **monocameral**, sustentada por el constituyente ALVARO ECHEVERRI URUBURU, lo mismo que la **bicameral**, a cargo del constituyente HERNANDO YEPES ARCILA, fueron objeto de intenso debate en el seno de la Comisión III de la Asamblea.

#### ESTRUCTURA, COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

En torno al planteamiento bicameralista de conformación del órgano legislativo formulado por el doctor HERNANDO YEPES ARCILA en la ponencia denominada Estructura, Composición y Funcionamiento de la rama del Poder Público, a la que se vincularon como coautores los doctores Alfonso Palacio Rudas y Antonio Galán Sarmiento, se esbozaron los siguientes razonamientos:

##### 1. Estructura bicameral del Congreso.

La organización en dos Cámaras, propia de la mayoría de los parlamentos del mundo, obedece a tres clases de posibilidades que se pueden resumir en términos elementales así:

a) En el plano histórico, el bicameralismo fue un producto de la evolución institucional inglesa de naturaleza consuetudinaria y descriptiva que encontró en esa peculiar organización la solución para el problema de representar en el cuerpo parlamentario todos los estamentos de la sociedad y los distintos órdenes que la conforman en su estructura histórica.

b) En la mayoría de los bicameralismos establecidos por las constituciones escritas, la duplicidad de Cámaras proviene del interés de hacer compatible la idea democrática de vincular al volumen de población

el volumen de representación en una Cámara, y de establecer, en la otra, conforme a la idea contraria, equilibrio entre las regiones que conforman el territorio nacional, expresión política de dos realidades igualmente vigentes: el conjunto nacional de ciudadanos y la personalidad de las fracciones territoriales.

c) Un arquetipo de orden puramente racional propende a diferenciar dos Cámaras con el propósito de constituir una de ellas como asamblea de "seniors" y otra como asamblea de "juniors", a fin de establecer una dinámica particular en que una de las partes del parlamento se singulariza por su carácter renovador y la otra por un temperante y reflexivo conservatismo, de tal modo que ésta opere como "la taza que enfría el café de los representantes".

En Colombia el bicameralismo es cotáneo del Estado. Ambos surgieron del mismo proceso político y jurídico: los fundadores de la República adoptaron dentro de la organización unitaria que imprimieron al Estado en 1821 la impronta bicameral, porque la encontraron establecida en la que fue fuente de inspiración de su pensamiento constitucional, el régimen norteamericano, arquetipo a la vez de la forma republicana de Gobierno.

El texto constitucional de 1886 anudó sus propias decisiones al respecto con una tradición para entonces fuertemente arraigada, al prever que la Cámara de Representantes se integrara conforme a bases de población calculada para garantizar la proporcionalidad entre representación y volumen demográfico de las circunscripciones y disponer que, en contraste, el Senado cuya existencia se ratificó entonces, debía componerse de un número idéntico de miembros, por cada circunscripción. Esa disposición de las cosas traduce el esquema norteamericano y su principio inspirador, de otorgar representación a dos de los componentes del Estado, a saber, el ciudadano y el territorio.

El proceso histórico de la constitución de 1886 ha impulsado cada vez más el llamado bicameralismo perfecto, que es aquel en que los dos componentes orgánicos del Congreso se asemejan casi hasta el extremo de constituir cada uno de ellos una imagen del otro.

Ese fue el modelo invariablemente vigente en nuestra patria en todas las constituciones que organizaron el estado bajo la forma unitaria, como se advierte en la práctica identidad de funciones de uno y otro organismos, prevista en las constituciones de 1821, 1830, 1832 y 1843.

El bicameralismo colombiano actual, consonante con la tradición nacional en la materia, no obedece entonces al propósito institucional de conferir relieve y expresión política en la vida del estado a realidades diferentes. Todo lo contrario: Según la concepción incorporada a la Carta vigente, detrás de las dos Cámaras no hay más que el mismo sujeto, a saber, el pueblo soberano, sin calificaciones ni diferenciaciones que por otra parte serían fruto del artificio y carecerían de sentido histórico o político. Es el mismo pueblo el que se pretende representar con la misma fuerza y nitidez en

uno y otro organismos. Quiere ello decir que nuestro bicameralismo se inspira estrictamente en el criterio y el propósito teleológico que es propio de esa institución en un régimen a la vez presidencial y unitario: el de ser de una forma de organización y estructuración del órgano legislativo dispuesta en orden a su control interno. Con el bicameralismo se evita el inconveniente del sistema de la asamblea única, la cual de ordinario es muy numerosa, precisamente por ser única, y por consiguiente, que llega ser con facilidad una asamblea tumultuosa y violenta. Una Asamblea única dueña por sí sola de poder parlamentario se inclinará a formarse una idea excesiva de su potestad y de su cometido, tanto más temible cuanto que, por emanar del sufragio universal, pretenderá representar soberanamente la voluntad del país. La dualidad de Cámaras, al hacer depender la acción legislativa y parlamentaria en el concurso de voluntades de dos Asambleas distintas, excluye la omnipotencia de cada una de ellas y tiene además, como efecto útil, asegurar en cierta medida la moderación de sus decisiones y resoluciones legislativas o de otra clase, pues de hecho será relativamente raro que una segunda Cámara comparta las pasiones o los arrebatos de la otra Cámara.

El trámite bilateral de las leyes, de otra parte, enriquece la discusión y amplía las oportunidades que se otorgan al sentido crítico y a la creatividad personal de los parlamentarios. Recordemos que según advierte Esmein, el propio prestigio y estabilidad de la ley como forma de ordenación social y el de su autor como órgano fundamental del Estado, están en juego: "La división del cuerpo legislativo en dos Cámaras tiene la ventaja evidente de remediar las precipitaciones y los errores a los que tan fácilmente está expuesta una Asamblea deliberante. Con una Asamblea única esas decisiones irreflexivas y dañinas tienen consecuencias inmediatas y definitivas: entran necesariamente en la ley. Devienen irreparables al menos por cierto tiempo, y sólo pueden ser enmendadas por una ley que las abrogue a expensas de la dignidad y la consideración de la Asamblea. Cuando existen dos Cámaras, hay serias oportunidades para que las precipitaciones de una no contengan a la otra, que tendrá tiempo de reflexionar; los desaciertos de una podrán ser corregidos por la otra antes que el proyecto que los contiene se convierta en ley".

Esa capacidad del sistema bicameral de contribuir a una producción legislativa razonada y seria, producto de la reflexión y el estudio cuidadoso, es tanto más necesaria en nuestros días, cuando la tarea de legislar ha adquirido la exigente vocación técnica que le impone la complejidad de las relaciones sociales y económicas a cuya regulación se dirige.

También es forzoso registrar que la estructura bicameral es casi inseparable del régimen presidencial auténtico, por cuanto como lo expone Biscaretti, subdividiendo el poder legislativo en dos Asambleas distintas se impide que asuma un papel demasiado preponderante y facilita la solución de los contrastes eventuales con el Ejecutivo. La opción bicameral es justificada con base en el principio de repartición del poder, al considerarse que el fraccionamiento de los poderes de la representa-

(13) BIDEGAIN, C.M. op. cit. pág. 50

ción popular entre dos Cámaras, es apta para evitar abusos derivados de la concentración del poder en una única Asamblea.

Ello explica que el monocameralismo sea una solución exótica en los regímenes de estirpe presidencial. De hecho, de los estados organizados con arreglo a esta forma de gobierno, sólo algunos centroamericanos y Ecuador, que difícilmente podrían ser señalados como ejemplos dignos de imitar, tienen órgano legislativo de estructura simple. Justamente en esa perspectiva aparece una razón que hace apremiante ahora la necesidad de acudir a la estructura bicameral, en el momento mismo en que el poder del Congreso se verá enriquecido con la adición del control político sobre el Ejecutivo como función propia suya. Un Congreso que adquiere esa responsabilidad precisa mecanismos que lo conduzcan al equilibrio y a la ponderación en el ejercicio de todas sus atribuciones.

En resumen pueden señalarse como beneficios del bicameralismo para nuestro establecimiento constitucional, su moderación en el desenvolvimiento político, el reposado y reflexivo cumplimiento de la labor legislativa y la aptitud para fungir serenamente la función de contrapeso que le compete en el conjunto de las instituciones del poder.

#### **ANEXO. EL ARTICULADO DE LA COMPOSICION BICAMERALISTA DEL CONGRESO Y DE SUS FUNCIONES**

Así mismo, se estudió la innovación al sistema monocameral, propuesta por el Constituyente Arturo Mejía Borda:

Hemos propuesto que el marco conceptual general de la nueva Constitución y del Estado deben corresponder a una caracterización como institución magna de derecho, unitaria, laical, civilista, democrática, republicana, pluralista, participativa, autónoma, descentralizada, guiada por un plan integral de desarrollo sostenible y continuado, para que el nuevo Estado pueda responder a la sociedad a través de la noción de SERVICIO.

En ese orden de ideas, hemos reformulado la concepción del Estado, para liberarlo de la idea de ser botín, que se persigue y consigue, a través de justas electorales o golpistas; para liberarlo del papel de símbolo del poder, que sugiere y plantea la lucha por el poder mismo, de acento guerrero, que deja vencedores y vencidos, lo que en términos de la democracia técnica, significa mitad más uno vencedores y mitad menos uno vencidos, que es mucha gente. Noción de poder, que aproxima al apoderamiento de la burocracia, del manejo de la contratación y de los auxilios, y que convierte a los nuevos funcionarios en detentadores de un pretendido derecho a desmontar la administración, para introducir la propia clientela; en fin, Estado que se pone al servicio exclusivo de los vencedores, rompiendo así su verdadero destino de ser servidor de todos los ciudadanos.

Es así como, inspirados en esas lamentables realidades pero con el propósito de superarlas, proponemos se conceptúe el Estado, como el SERVIDOR NATURAL DE LA SOCIEDAD, Y SUS "ramas del poder", se transformen en FUNCIONES PUBLICAS

DE ESTADO, estableciéndose nueva óptica de la política, domesticándola, y sintonizándola con la verdadera necesidad del pueblo. Al efecto, proponemos que se abandone el viejo esquema de dividir el poder en ramas, que a los tiempos de MONTESQUIEU, tuvo plena y necesaria vigencia, para hablar, en cambio, de la FUNCION PUBLICA LEGISLATIVA, DE LA FUNCION PUBLICA EJECUTIVA, DE LA FUNCION PUBLICA JUDICIAL, DE LA FUNCION PUBLICA ELECTORAL Y, FINALMENTE, DE LA FUNCION PUBLICA DE VIGILANCIA, CONTROL Y EVALUACION.

Allí, visualizamos un pueblo servido, por unos funcionarios elegidos para servir, que no van a la toma de las prebendas, sino a la atención de la necesidad social e individual.

En suma, queremos ver sustituido el caudillo por el servidor.

#### **EL SENADO**

LA PROPUESTA PRESENTA AL SENADO COMO EL UNICO CUERPO LEGISLADOR Y EL PARLAMENTO CIUDADANO COMO CUERPO QUE SUSTITUYE A LA ACTUAL CAMARA DE REPRESENTANTES y como CABEZA DEL SISTEMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Asumimos que es suficiente el trámite de comisión y plenaria en el Senado, sobre proyectos de ley, respecto de los cuales a través del sistema del Parlamento ciudadano, el pueblo ha participado proponiendo proyectos, o fijando posiciones ciudadanas. Viene pues el Senado a cumplir el cometido final de formalizar una decisión que convierte en ley un proyecto para que el Senado tenga una mejor caracterización representativa del pueblo se establece que se compondrá por miembros que se originen en circunscripción nacional (la mitad) y miembros que se originen en circunscripción regional (la otra mitad).

Serían elegidos por el sistema tradicional de cociente electoral, partiendo de un mínimo de tres senadores para cada departamento regional y un número adicional por población, hasta completar el tope máximo de 150 senadores.

Sería pues un cuerpo a la usanza tradicional, pero vitalizado por su nuevo esquema de composición y por su trabajo íntimamente ligado con la expresión popular que vendría del Parlamento ciudadano.

#### **SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA**

Por otra parte tendríamos el SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA, conformado en pirámide, integrada a la base por los más de mil municipios a través de sus Concejos Municipales, por las más de treinta Asambleas Regionales y en la cúspide de la pirámide, por el propiamente llamado Parlamento Ciudadano.

El sistema de participación cívica se integrará y operará así:

1. A nivel municipal, el Concejo respectivo, promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales municipales; procesa las de su competencia y las que la rebasen las envía a la Asamblea de su región.

2. A nivel regional, la Asamblea promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales nacionales del país; procesa las de su competencia y las que la rebasen, las envía al Parlamento Ciudadano.

3. A nivel nacional, el Parlamento Ciudadano promueve y recibe iniciativas de las gentes y organizaciones no gubernamentales regionales; procesa las de su competencia y las que no lo sean, las reenvía al nivel correspondiente.

El Parlamento Ciudadano elaborará proyectos de ley que presentará al Senado, el cual estará obligado a cursarlos todos, sin excepción.

Todo proyecto de ley, que provenga del Gobierno, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado o de cualquiera otra de las fuentes autorizadas en la Constitución, deberá ser enviado al Parlamento Ciudadano a efecto de que éste fije la posición ciudadana frente al mismo. Ningún proyecto podrá ser ley si no cumple esta instancia.

Consortio ciudadano: Innovación creadora.

Destacamos la creación de una nueva figura de participación que es el consorcio ciudadano; consiste en que cierto número de ciudadanos puede concertarse, para presentar iniciativas, sin exigírseles que pertenezcan a persona jurídica alguna. Cumplida la función de iniciativa, el consorcio desaparece, porque no crea vínculo permanente.

Sistema similar proponemos para la elaboración del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL. La misma estructura del Parlamento Ciudadano servirá al efecto.

El sistema opera también en extensión del mismo, para hacer consultas populares intermedias, pertinentes más que todo frente a fenómenos que no requieran consulta popular global o nacional.

**Este proyecto es flexible por lo cual permite adaptarse a la forma bicameralista o la unicameralista "neta" propuesta por AD-M-19.**

**Bastaría adicionarle al respectivo modelo la estructura de participación conformada por concejos municipales y Asambleas Regionales, convirtiéndose el Senado en receptor único de las iniciativas legislativas de las Asambleas Regionales.**

**Como es obvio desaparecería el propiamente llamado "Parlamento Ciudadano".**

Los antecedentes, justificación general y la caracterización específica del Parlamento Ciudadano pueden resumirse, además, así:

Un primer paso de superación hacia el futuro tiene que ver con el tradicional esquema, en nuestro entender totalmente anacrónico de Montesquieu, de la distribución ("separación") del PODER, en ramas; que, supuestamente, colaboran en armonía, para llegar, como lo queremos, al diseño de un ente público total, que cumpla "FUNCIONES PUBLICAS DE ESTADO".

Enfoque de las "funciones", que elimina la llamada "lucha por el Poder", con toda su caracterización guerrera de vencedor y vencidos, de apropiación del botín presu-

puestal y burocrático, fuente de verdaderos feudos autocráticos.

La soberanía, el poder, por principio, no debe salir nunca de su único poseedor, que es el pueblo. Apenas sí, se delega, siempre, con facultad revocatoria, o se ejerce, encomendando funciones públicas a órganos y entidades del Estado.

Enfoque, este del ESTADO-FUNCION que al superar el ESTADO-PODER, genera compromiso, y deber ciudadano y obligación perentoria del ESTADO para cumplir las funciones públicas, y que moderniza y orienta la suprema razón de "servicio", que se ahoga, en la mayor parte de los casos, en las embriagueces del poder. Nueva estética del Estado que, seguramente, cambiará las actitudes insolidarias de los ciudadanos y las dañinas actitudes que el poder del paternalismo les comunica.

El acierto no está en repartir el poder sino en comprometer el ciudadano con la noción de funciones públicas por cumplir. Una tal concepción generará virtudes y efectos como los siguientes:

Más coexistencia que depredación fatal de la naturaleza; Estado más servidor que impositivo; Estado menos protagonista de poder y con más compromiso social; Estado más evaluativo y menos coyuntural en su planeación; Estado con más eficiencia y menos burocratismo. En fin, por reflejo y ejemplo, una sociedad más solidaria que individualista.

Hemos sido elegidos "PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA", según el texto incuestionable de la papeleta del 9 de diciembre de 1990 lo que se traduce, entre otras cosas, en el deber de formular una Constitución:

De consenso y no de mera democracia técnica.

- Ante todo de PARTICIPACION.
- Para los ciudadanos y no sólo para Magistrados y caudillos.
- Que por su orden, sencillez y didacticismo, sea fácilmente comprendida y asimilada por todos los ciudadanos y por los jóvenes especialmente.

Que sea obedecida y practicada por todos los sectores, el público, el privado, el mixto.

Si se satisfacen las formulaciones hechas tendremos un ESTADO (y sus empleados todos) y unos CIUDADANOS (y todos los jóvenes incluidos), comprometidos con la paz y el progreso del país, en pleno ejercicio del servicio público, del servicio privado, de voluntariados, de servicio civil, de acción cooperativa, mutualista, ecológica, económica, política, cultural y social. Además, una Colombia que asume el compromiso que es "DERECHO DE ANTICIPACION", para garantizar a las generaciones futuras el legado de una naturaleza apta para la vida. Y, finalmente, una Colombia mejor administrada cuando los procesos de esa acción se realicen sobre un territorio mejor y más racionalmente dividido; lo cual se logrará, si se hace con base en las Cuenclas Hidrográficas, auténticas cunas de vida, con las cuales debe sintonizarse el desarrollo integral y la poderosa iniciativa privada.

Para todo ello, queremos una Colombia, con una Carta Constitucional pedagógica y didáctica, para que todos la entiendan y practiquen y que se traduzca y sea prota-

gónica, de un verdadero y real proceso de educación cívica; y también necesitamos diseñar un ESTADO-FUNCION INTEGRALMENTE OPERATIVO para evitar la parcialización hacia un Estado exclusivamente:

Biologista, o  
Economicista, o  
Politicista o  
Culturalista.

Con lo cual, se eliminará la tradicional fórmula de querer lograr el despegue, con el impulso preferente, aislado y excluyente de alguno de los campos de desarrollo, en particular; podríamos decir que Colombia ha sido politicista y economicista y que ha negado siempre, oxígeno vital al biolismo y al culturalismo.

Agotado el proceso de deliberación y sometidas a votación las dos ponencias sobre morfología del Congreso, la primera, vale decir, la que defendía la necesidad del sistema de **Cámara Unica** para la conformación del órgano legislativo, obtuvo la mayoría de los integrantes de la Comisión, razón por la cual, se trae como primera alternativa para su discusión y aprobación de la Plenaria.

Acogido el *monocameralismo*, se incorporó un solo texto de articulado los demás aspectos atinentes a la institución legislativa y sobre los cuales existió acuerdo por parte de los integrantes de la Comisión, a saber: **Funciones Generales, Función Legislativa, Control Político, Trámite de las Leyes, Funcionamiento del Congreso y Estatuto del Congresista**. Todo ello, acomodado a la definición *unicameral* acordada mayoritariamente.

Dicho articulado se presenta al final de la presente exposición de motivos.

## 2. LAS FUNCIONES DEL CONGRESO, SU FUNCIONAMIENTO Y EL TRAMITE DE LAS LEYES

La profunda reorganización del Congreso que el estado actual de la evolución del régimen político reclama, no puede reducirse a los trascendentales aspectos de su estructura y conformación. Por el contrario, todos los datos de la realidad indican a una que la reforma debe extenderse a los aspectos funcionales, entendiendo por éstos los que replantean el haz de atribuciones y de cometidos que se confían al órgano de la Rama Legislativa, tanto como a los procedimientos reglados para su ejercicio.

### I. FUNCIONES DEL CONGRESO

En informe separado de éste, la subcomisión planteó a la Asamblea la concepción y el diseño que, a su juicio, siguiendo muchas de las iniciativas que fueron presentadas a ella, deben caracterizar en adelante el cumplimiento de la función de control político que desde siempre ha desempeñado el Congreso como parte esencial de su misión en una democracia. Desde el punto de vista funcional, el propósito de dotar ese control de una herramienta específica que le dé posibilidades de eficacia en los casos extremos de responsabilidad política, a través del establecimiento del voto de censura a los Ministros, constituye la más importante innovación del régimen.

Completar esa tarea exige, además, el

establecimiento de un sistema equilibrado de distribución de funciones políticas entre los altos órganos del Estado, recuperando para la órbita del legislativo atribuciones que naturalmente le pertenecen en razón de la esencia propia de aquel y de éstas y que hoy, en razón de procesos históricos que han dejado de tener vigencia, forman parte del plexo operativo de otras autoridades. El fenómeno es visible en relación con las llamadas "funciones políticas de consulta" que están encomendadas al Consejo de Estado, y en cuya virtud este organismo interviene, como instancia previa de estudio y consejo en el proceso de formación de algunos actos políticos o administrativos del Gobierno: tales los casos de la consulta que, a instancia del Ejecutivo, absuelve en el caso de aplicación del artículo 28 de la CN, en el de implantación del Estado de Sitio y de la emergencia económica y en el de apertura de créditos extraordinarios al Presupuesto Anual previsto en el artículo 212.

Sin duda en todas las hipótesis mencionadas la persistencia de esa facultad en el Consejo de Estado constituye un rezago fósil de la entidad institucional que tuvo ese elevado y benemérito organismo antes de adquirir la de Supremo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. En el régimen original de 1886, que repercutió el que a la entidad confirió el Libertador cuando la creó en 1828, fue perfectamente coherente que el Consejo de Estado recibiera, entre sus cometidos, propios de un organismo auxiliar de la administración, concebido como un estudio suyo de reflexión y de opinión calificada, el de ilustrar al Gobierno en los graves trances que entrañan cada una de esas hipótesis, e incluso, el de servir de medio de contención y control de los impulsos del Ejecutivo. Convertido en Órgano del poder judicial, nada justifica que retenga esas funciones de naturaleza estrictamente política.

Por lo mismo la lógica de las instituciones exige que esos atributos, que materializan típicos recursos de control (en los eventos contemplados en los artículos 28, 121 y 122) o constituyen verdaderas manifestaciones atroficas de poder legislativo (hipótesis del artículo 202), se radiquen en el Órgano que tiene esencialmente la misión institucional de cuya naturaleza participan, es decir, en el Congreso al que en términos generales la Constitución confía la misión de controlar al Ejecutivo y de expedir la totalidad de las leyes, entre estas últimas, la que destina los dineros públicos y autoriza su gasto.

Para cumplir ese replanteamiento de competencias, a juicio de la subcomisión, bastarían las siguientes disposiciones:

a. Atribuir al Senado de la República, en el caso de conformación bicameral del órgano legislativo, o a la única Cámara en la hipótesis contraria, la responsabilidad de concepcionar sobre la implantación de los Estados de Excepción;

b. Radicar, en el organismo judicial al que se confie la guarda de la integridad de la Constitución, la facultad de vigilar preventivamente la recta aplicación de las atribuciones de alta policía contempladas en el artículo 28, en caso de que la Institución como tal subsista en la Constitución;

c. Dado que la apertura de créditos ex-

traordinarios por Decreto se convierte en innecesaria dentro de un régimen de reuniones del órgano legislativo que, como el previsto en esta ponencia, garantice su presencia activa en el escenario político-institucional durante la mayor parte del año, mediante sesiones en los dos semestres, bastaría eliminar del texto constitucional esa posibilidad, con el efecto de sujetar a la forma legislativa todas las autorizaciones de gasto que demande la administración del Estado.

## II. REUNIONES DEL CONGRESO

No sólo los supuestos del bicameralismo, a saber su voluntaria renuncia a la celeridad de las leyes, sino también la intensificación de las funciones del Congreso mediante la acentuación que recibe la de control político, y que plantea por lo mismo idénticas exigencias a la solución unicameral, hacen ver insuficiente el tradicional régimen de sesiones del órgano legislativo concentradas en un solo semestre del año. La experiencia demuestra que en el breve lapso de ciento cincuenta días apenas alcanza a madurar el trámite de la ley que debe tener inicio y terminación en él, y eso cuando se trata de proyectos que empiezan el itinerario procedimental al comienzo mismo de la legislatura. Esta insuficiencia se refleja en el apremio con que habitualmente se desarrollan, respecto de los proyectos más importantes, los episodios finales del iter legislativo, para desprestigio tanto del producto como del órgano de donde emana, mediante la práctica que el repudio popular denomina del "pupitrazo".

1. Todas las razones entonces aconsejan establecer un nuevo régimen de sesiones similar al que por un lapso fugaz introdujo el Acto Legislativo N° 1 de 1936, en su tiempo censurado como propio de un "Congreso permanente", en cuya virtud el Legislativo fue convocado por la Constitución a reunirse durante noventa días a partir del primero de febrero y durante ciento veinte a partir del 20 de julio. Basta recorrer los diversos proyectos sometidos a consideración de la Asamblea (Gobierno, N° 02, art. 91; Quirama, Propuesta 04 art. 53; Carrillo Flórez N° 125; Herrera Vergara N° 124 art. 18; Aída Abella y otro N° 113 art. 79; Cámara de Representantes N° 97; Partido Social Conservador N° 67 art. 104; Antonio Navarro y otros N°s 07 art. 88), en el cuadro sinóptico anexo a este informe y que constituye parte de él, para descubrir en esta inquietud una de las más generalizadas en la que coinciden casi todas las entidades y personas que formularon iniciativas de reforma constitucional.

No se requiere sobreabundar en razones para descubrir la justificación de una iniciativa tan generalizada: lo dicho atrás ya indica los valores políticos a cuya obtención apunta, esto es, a la promoción de una estructura congresional más apta para el cumplimiento de sus funciones tanto de control como de producción legislativa. A este último respecto conviene recordar que el sentido general de las reformas que se postulan desde las más variadas fuentes se proponen recuperar para el órgano colegiado de representación nacional el monopolio tendencial de la función legislativa que perdió en un largo e incesante proceso de desplazamiento hacia el Ejecutivo de diversas manifestaciones de la capacidad de

legislar que naturalmente habrían debido permanecer siempre en su órbita. La nueva distribución de funciones legislativas entre ambos poderes, para incrementar el acervo de las manifestaciones de ella que competen al Congreso, implica forzosamente que éste asuma el ejercicio de sus tareas durante un lapso mayor que el actualmente previsto, tanto más si se toman en consideración la creciente complejidad que reviste esa función en una sociedad moderna, que no permite cumplirla satisfactoriamente en el seno de un cuerpo cuya característica entitativa es la discontinuidad de su presencia institucional y la interposición de largos interregnos entre dos periodos de actividad.

Analizadas las variadas sugerencias acerca de la determinación de los extremos del periodo de sesiones que tendría por escenario temporal el primer semestre de cada año, hemos optado por considerar como más conveniente la que contempla su duración entre el 1° de abril y el 20 de junio, que, entre otros méritos, tendría el de no coincidir con la temporada electoral que una larga práctica tiene ya acreditada en Colombia, y en cuya virtud la provisión de las corporaciones públicas y la elección de alcaldes se cumplen en el mes de marzo hasta el cual toda la temporada política de los partidos y la opinión pública está íntegramente consagrada al desarrollo de la campaña. Desde luego, otras razones de igual o superior fuerza pueden demostrar la inconveniencia de nuestra propuesta en un aspecto del problema que por naturaleza es accidental por su propia índole. Lo que realmente importa es establecerse la existencia futura de la reunión del Congreso durante un número razonable de días en el primer semestre de cada año, en forma tal que el régimen pueda contar con la operación virtualmente permanente del Órgano Legislativo, lo que se consigue con la ampliación del término de sus sesiones por convocatoria constitucional durante setenta y cinco días adicionales, que vale tanto como decir mediante su reunión durante la mayor parte del año.

2. Lo anterior para nada obsta al mantenimiento de la previsión constitucional tradicional en torno a la posibilidad de reuniones extraordinarias por convocatoria del Gobierno, durante el término que éste señale y para el estudio de los asuntos que también corresponde al Gobierno determinar. Como es natural, esta clase de reuniones se hará menos frecuente en el futuro, sustituida su función por la que la mera ampliación de las sesiones ordinarias está llamada a cumplir.

Al lado de este régimen de reunión por llamado del Gobierno, y para complementarlo, aparece la conveniencia de prever la posibilidad de provocar la reunión de solo una de las Cámaras cuando la urgencia que determina su reunión fuera del periodo ordinario, se reduzca al cumplimiento de una de las facultades exclusivas de uno de los miembros del Congreso bicameral sin implicar de ninguna manera al otro. Las facultades no legislativas confiadas a una y otra Cámaras pueden dar lugar a esta necesidad y a proveer su satisfacción se endereza la sugerencia de admitir constitucionalmente la reunión de una parte del Órgano compuesto con independencia de la otra, siempre rechazada por las normas que tradicionalmente han

regido la materia, en el pasado se inspiraron en la contemplación de la función legislativa como la única que justifica la aparición periódica del Órgano mismo.

## III. TRAMITE DE LAS LEYES

El propósito de imprimir mayor eficiencia y racionalidad a la labor del Congreso necesariamente tiene como núcleo de su materialización el conjunto de normas que regulan la producción de las leyes. Ello supone atender diversos aspectos de las regulaciones procedimentales que la Constitución contempla como propios de las condiciones de funcionamiento del órgano o del itinerario de la formación de las normas:

### 1. Quórum

La fijación del número de miembros cuya reunión autoriza la deliberación de una célula congresional con el fin de disminuir el contemplado por los preceptos vigentes (artículo 83 C.N.) se reflejan en muchos de los proyectos sometidos a estudio de la Asamblea: la mayoría de los que se ocupan del tema para abandonar el tratamiento actual (Gobierno Nacional, N° 02, art.; Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes, N° 95, art. Senado de la República, N° 97A art.; Carlos Lemos, N° 100, art.; Ignacio Molina; N° 108, art.; Iván Marulanda, N° 128, art.; ) indican como preferible la opción de reducir a una cuarta parte de los miembros el quórum deliberativo. El proyecto 06 de que es autor el Delegatario Diego Uribe Vargas propone, insularmente, una disminución aún más drástica, a la quinta parte de los componentes del Órgano unicameral. La subcomisión, por su parte, en materia cuya regulación no puede consultar criterios dogmáticos derivados de principios ciertos, ha optado por recomendar la primera de las iniciativas aludidas, en la convicción de que su acogimiento refleja en forma razonable el objetivo de agilizar la deliberación de las unidades corporativas sin deteriorar la garantía de la seguridad y solidez de los trabajos de las mismas.

### 2. Titularidad de la iniciativa legislativa

La nueva concepción de la ley que se trata de perfilar en la Constitución plantea la exigencia de reformular el régimen de la iniciativa de las leyes, inspirado todavía, como siempre lo fue en todas las Constituciones colombianas, en las orientaciones de la publicística clásica que reservan la facultad de originar la consideración de un proyecto al Gobierno y a los miembros del propio Órgano Legislativo, con olvido de todos los demás poderes y órganos y, desde luego, de la comunidad política en sí misma considerada.

2.1. Esa disciplina de la materia es obviamente incompatible con el relieve que hoy es forzoso conceder a los Órganos del Estado distintos de los dos poderes activos y no subordinados a ellos o que, en virtud de la reforma en curso, se pretende liberar de su tutela. De ahí que el replanteamiento de su rango y de su papel en el discurso de las instituciones deba tener como una de sus expresiones más contundentes la adquisición de la capacidad de ser fuente de impulso a la función de legislar radicada en el Congreso, constreñida en su caso, desde luego, a las materias que atañen directa-

mente a su actividad, a su organización o a los aspectos de la vida política y social en los que se proyecta, por voluntad de la Constitución, su función propia. Tal es la innovación predicable de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría, la Procuraduría y los entes análogos que se identifican por el común rasgo de ser responsables autónomos de una función pública de origen constitucional. A todos ellos este informe recomienda tener en adelante como titulares de un poder de iniciativa legislativa limitada en la forma que ya se dijo.

2.2. Urgidos por el programa de incorporar a las actuales instituciones manifestaciones precisas de la participación popular como signos distintivos de la Democracia Colombiana del futuro, varios proyectos formulan expresamente la idea de extender directamente a la ciudadanía la potestad de dar origen a las leyes. El cuadro que acompaña este informe como parte suya da cuenta del tratamiento que a la materia dan los proyectos del Gobierno Nacional (N° 02, Antonio Navarro y otros (N° 07), Carlos Lleras de la Fuente (N° 28), Partido Social Conservador (N° 67), la Cámara de Representantes (N° 97), Raimundo Emiliani (N° 95), el Senado de la República (N° 97A), Ignacio Molina (N° 108); José Matías Ortiz (N° 123), Fernando Carrillo (N° 125), Iván Marulanda (N° 128) y Antonio Galán (N° 128).

Una adecuada regulación de la iniciativa popular reclama disciplinar, con la sobriedad propia del texto constitucional, es decir, defiriendo a la ley la disciplina detallada, los aspectos relativos al surgimiento de la iniciativa en cada caso concreto, a su proceso de formulación, a su tramitación por el órgano destinatario y a la existencia o no de restricciones *ratione materiae*. Al respecto de cada uno de estos temas el articulado propuesto por este informe provee de la siguiente manera:

2.2.1. Es siempre arbitrario el señalamiento de un volumen determinado de ciudadanos para conferirle el derecho de iniciativa. De ahí que las propuestas consideradas varíen no sólo en la modalidad de la determinación de ese volumen, que algunos someten a la técnica de mencionar porcentajes del censo electoral, mientras otros, por el contrario, prefieren los números fijos de electores, sino también en la consideración de las magnitudes respectivas en uno y otro caso. La subcomisión, en materia tan opinable e indócil a todo criterio axiológico certero, encuentra recomendable la exigencia de reunir una proporción del cuerpo de ciudadanos y no la de radicar la iniciativa en un número arbitrario de ellos, por su mayor racionalidad al establecer una relación constante entre las magnitudes del conjunto humano sometido a la legislación que se propugna y el de quienes auspician una determinada regulación. Del mismo modo se ha optado por recomendar que esa proporción se fije en un cinco por ciento del total de electores, a fin de procurar la compatibilidad de dos objetivos:

a) Que la aplicación práctica de la institución sea viable y que, b) Cuando se apele a ella, se dé expresión a auténticos estados

de la opinión pública. En efecto: al adoptar como límite mínimo del volumen de ciudadanos que da lugar a una iniciativa el cinco por ciento del total, se está procurando, de una parte, que la exigencia no haga particularmente difícil el recurso a ese medio extraordinario de impulso a la función de legislar, ni la coloque, por su acentuada laxitud, al alcance de propósitos nimios o frívolos que podrían congregarse a grupos reducidos de ciudadanos pero no a volúmenes significativos.

2.2.2. El proceso de recolección de adhesiones a la iniciativa cuya formulación forzosamente surge de un grupo reducido, debe estar rodeado de las mayores garantías de seriedad y de fidelidad a la opinión pública: quienes participan de la idea tienen derecho a manifestar libérrimamente su conformidad con ella, y quienes no la favorecen tienen el derecho de que no se falsee su real acogida en la opinión pública. Se pretende cautelar estos valores, imprimir seguridad y transparencia al proceso, mediante la intervención de la organización electoral del Estado en la recolección de las adhesiones que se expresan con la firma de la propuesta introducida por los promotores de la iniciativa, quienes deben depositarla ante aquella como una oferta que formulan a la opinión para que los ciudadanos decidan si la acogen y respaldan mediante una sencilla manifestación de voluntad ante el ente público encargado habitualmente de escrutar las decisiones del cuerpo electoral.

2.2.3. Todos los regímenes que autorizan la participación directa del pueblo en la formulación de proyectos legislativos afrontan el problema de asegurar que la iniciativa de ese origen tenga realmente trámite en el Órgano de la Legislación. En muchos de ellos se observa como una deficiencia insuperable la indiferencia del legislador frente al impulso proveniente del exterior, que apenas si recibe una atención marginal y sobre el que en ocasiones no recae decisión alguna. Para conjurar la posibilidad de que sea burlado por desestimación implícita el interés popular de que se estudie en el Congreso un determinado problema, la subcomisión propone que la iniciativa popular sea revestida, por decisión de la Constitución misma, de carácter preferencial sobre las demás propuestas sometidas a estudio del Congreso por los restantes titulares de iniciativa, apelando para ese efecto al modo de operación de una institución que tiene probada eficacia en orden a producir un resultado de esa índole; nos referimos a la manifestación de urgencia, que coloca en lugar preeminente de la agenda legislativa los proyectos cuyo trámite el Ejecutivo privilegia y acelera de ese modo. A nuestro juicio, la aplicación respecto de los proyectos de origen popular del trámite y previsto en la figura de la urgencia los proveyería de garantía eficaz contra el eventual desinterés del Congreso, y cautelaría la seriedad de la institución que encontramos urgente incorporar al conjunto de expresiones de la participación democrática propios de nuestro régimen político.

Complementariamente, con el fin de asegurar que el debate, hecho forzoso e inevitable en virtud del trámite privilegiado, tenga la amplitud necesaria para que todos

los aspectos del proyecto sean realmente considerados por las Cámaras, se propone conceder voz en las deliberaciones a representantes ad-hoc designados por los promotores de la iniciativa.

2.2.4. Es rutinario en los regímenes constitucionales que contemplan la iniciativa popular la enumeración de las materias que se excluyen de esa modalidad de impulso a la legislación. Así la Constitución española, por ejemplo, veda ese camino a los proyectos sobre materias propias de la ley orgánica, tributarias o internacionales (art 78.3). El estudio de la subcomisión condujo a la mayoría de sus miembros a considerar que la plena expansión de la democracia no consiente esas restricciones a la voluntad del pueblo, de cuyo alcance no puede eximirse a ninguno de los objetos que la ley es susceptible de regular. Por esa razón se observa la omisión en el articulado anexo de toda referencia a ese aspecto de las normaciones usuales en la materia.

### 3. ALCANCE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Aparte del régimen de la titularidad de la iniciativa parlamentaria, la experiencia constitucional de los últimos años indica con vigoroso énfasis la urgencia de reformular la definición del alcance de esa iniciativa, esto es, del ámbito en que se despliega. Como es sabido, la disciplina que emergió de la reforma de 1968 confiere un alcance diferente a la iniciativa del Gobierno y a la de los congresistas, a quienes está restringida la capacidad de dar impulso a proyectos de ley en ciertas áreas que se reservan a aquél, sin que pueda decirse que el criterio que inspira la restricción sea infalible o haya aportado mejoría en el funcionamiento de las instituciones.

Se propone modificar sustancialmente lo que dispone el artículo 79 de la Carta respecto a la iniciativa en la formación de las leyes, particularmente lo preceptuado en los párrafos e incisos 2 y 3. Hasta el año de 1945 los miembros de las Cámaras gozaron de iniciativa para incoar cualquier proyecto de Ley, pero el Acto Legislativo N° 1 de ese año modificó el artículo 73 (hoy 79) en el sentido de reservar para los ministros del Despacho la iniciativa en la presentación de proyectos contentivos de códigos, estatuto del presupuesto nacional, planes y programas económicos y división territorial. Luego, la reforma constitucional de 1968 eliminó la restricción respecto a los códigos pero la acentuó en aquellos proyectos de ley que impliquen gastos del Estado. Con esas limitaciones, en puridad, los congresistas quedaron privados de toda iniciativa de proponer reordenamientos jurídicos reguladores de las actividades del Estado, puesto que no existe acto, movimiento u operación de esa entidad que no cause una erogación del Tesoro. Y se extremó más todavía al trasladar también al Gobierno la iniciativa de proyectos referentes al nuevo sistema de legislación delegada que denominan "leyes marco".

Todo este cercenamiento de atribuciones inherentes al Congreso se compensó con la habilitación de los vituperados auxilios parlamentarios y con la facultad de proponer exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios a lo cual

se agregó la obligación del Gobierno de incorporar, sin modificaciones, en el proyecto de presupuesto, el que para funcionamiento del Congreso elaboran las mesas directivas. De seguro los historiadores encontrarán en estas modificaciones al artículo 79, el origen del deterioro en que entró el prestigio y credibilidad de nuestro órgano Legislativo y que a los constituyentes de 1991 nos corresponde encontrar innovaciones que lo rescaten.

Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones, existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas generales de desarrollo económico y social 5, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.

Por otro lado la subcomisión considera que no existe razón plausible para mantener la restricción respecto a la ley orgánica del presupuesto y a las enumeradas en el numeral 22 del artículo 76 con excepción de las referentes a la organización del crédito público y al estatuto del Banco de la República.

Desde luego se propone suprimir el inciso tercero, del artículo 79 cuyos frutos han sido nefastos y que a la letra dice:

"Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso".

De este modo, al amputar el texto que a través de una praxis constitucional equivocada y deformante configuró la corrupción de los "auxilios parlamentarios", se completa el sentido de la reforma que con el mismo propósito se introdujo en el texto del ordinal 4º del artículo 103 de la actual Constitución, según lo previsto en el informe sobre "estatuto del congresista". La conjunción de ambas enmiendas erradica el más protuberante vicio de nuestra vida institucional.

#### 4. PROCESO DE LA DELIBERACION LEGISLATIVA

El trámite de la discusión de la ley y el de la aprobación de su contenido textual, está articulado por la Constitución vigente en dos instancias que se surten en cada una de las Cámaras: un primer debate, que se cumple en el seno de una comisión permanente, en la actualidad elegida por el órgano para periodos de dos años que fija, por decirlo así, las proposiciones normativas que serán discutidas luego en el debate plenario, concebido como una segunda oportunidad en la que al análisis del proyecto concurren todos los miembros de la respectiva Cámara.

El sistema fue establecido en 1945 al conjuro del interés de racionalizar el trabajo de los componentes del órgano Legislativo y el proceso de formación de la Ley. Se pretende con él sujetar toda iniciativa legislativa al juicio crítico y creador de un organismo especializado, la comisión, que recoge en su interior un número reducido de congresistas para la atención permanente de un sector o provincia de la actividad legislativa, dado que cada una de ellas atiende exclusiva y privativamente una materia específica o un grupo de materias afines. El desarrollo ulterior del proceso, somete el fruto de los esfuerzos de la comisión al análisis de todos los integrantes del cuerpo general, en un debate de aceptación o rechazo.

La práctica permite comprobar los méritos del sistema pero revela también sus profundas deficiencias: aquellos derivan del aporte del criterio especializado en el proceso de formación del texto; éstas, de la rigidez e irreversibilidad con que asume el fruto de la intervención de la comisión, que, a la luz del desenvolvimiento real del proceso, priva de todo efecto significativo al segundo debate. De esta manera el análisis en la Cámara plena ha venido marchitándose progresivamente hasta carecer de todo alcance práctico, como consecuencia de la imposibilidad legal de introducir modificaciones significativas al proyecto durante su desarrollo. Esta anomalía, en el plano de las realidades institucionales, significa el descaecimiento de la Cámara plena en cuanto célula legislativa, lo que es tanto como decir la desertión de la mayoría de los miembros del cuerpo encargado de la legislación, y se presenta como el desenlace lógico de la dictadura de la Comisión Constitucional Permanente.

Obtener los beneficios del elemento racionalizador implícito en el sistema de distribución en Comisiones Permanentes, sin asumir las desventajas que la praxis ha venido mostrando, es un propósito que supone concebir el proceso de formación de la Ley como un *continuum ascendiente* en que las etapas que se recorren aportan su producto de enriquecimiento al proyecto y se articulan con las siguientes en un proceso evolutivo progresivo. Para ello, se impone cambiar la naturaleza del primer debate, y convertirlo en lo que debe ser: un primer análisis inicial y no definitivo del proyecto, encaminado a fijar su contenido textual para someterlo a la decisión, igualmente libre, de la Cámara plena, que puede introducirle modificaciones y adiciones, y también ordenar supresiones del contenido original. De esta manera se establecería en su plenitud el sentido del segundo debate, y de contera, el de la intervención en el mismo de los congresistas que no forman parte de la comisión.

Esa es la innovación que consideramos trascendental en el régimen del trabajo efectivo de las Cámaras, complementada con la de establecer pausas y periodos de reflexión entre las distintas etapas del trámite, a fin de inducir un estudio detallado y juicioso por parte de quienes reciben un proyecto para enriquecerlo con su propia intervención, y a fin, igualmente, de permitir la eventual manifestación de la opinión pública a través de la discusión de los resultados obtenidos en la etapa precedente.

La sistemática que proponemos sugiere asimismo un trámite especial para la superación de las discrepancias que surjan una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos que emanan de éstas, mediante el sencillo expediente de confiar la búsqueda de aproximaciones a una comisión accidental designada por los dos cuerpos con el encargo específico de preparar un texto final para reabrir sobre él el segundo debate.

#### 5. REFERENDUM ABROGATORIO.

La introducción de los criterios de democracia participativa en la función de legislar no se satisface con el otorgamiento al pueblo de la facultad de actuar en la etapa inicial, y estaría mutilado si no incluye la potestad de intervenir sobre el producto de la actividad legislativa cumplida por los órganos representativos que habitual y ordinariamente tienen la vocación constitucional de desplegar esa función del Estado. Por lo mismo, la subcomisión encuentra imprescindible recomendar la introducción del instituto del referendo abrogatorio, habilitado para derogar la ley material nacional de cualquier origen, delineado sobre los siguientes rasgos:

a. Corresponde su convocatoria a la organización electoral, que es la autoridad del Estado a la que se sugiere constituir en organizadora de todas las expresiones del electorado;

b. La propuesta de referendo se suscita por impulso proveniente del cinco por ciento de los ciudadanos que conforman el censo electoral respectivo;

c. Al igual que la mayoría de las constituciones que contemplan esta institución, la colombiana, de acogerse nuestra iniciativa, excluiría de las materias legislativas que pueden ser alcanzadas con la derogatoria por vía de referendo, las regulaciones relativas a la materia fiscal o tributaria, así como las leyes del presupuesto y las aprobatorias de tratados internacionales;

d. La decisión del referendo se regula sobre las bases de participación y de voto afirmativo necesarias para configurar la mayoría del cuerpo electoral en el primer aspecto y la de los sufragantes en el segundo.

#### 3. LA FUNCION LEGISLATIVA

La Subcomisión Tercera designó a los delegatarios Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Antonio Galán Sarmiento para que estudiaran el tema de la función legislativa del Congreso y rindieran un informe el cual fue acogido por unanimidad. Igualmente aceptó la sugerencia de mantener la nomenclatura del artículo 76 de la Constitución actual. Un debate profundo sobre las materias incluidas en éste originó dos tipos de enmiendas: unas meramente formales y otras que modificaron el sentido de algunos numerales, tal como se da cuenta en el informe adoptado por la subcomisión como ponencia colectiva. Ese escrito y el proyecto de articulado se llevaron a estudio de la Comisión Tercera. Los razonamientos y la filosofía en la cual se inspira esa ponencia fueron adoptados por lo cual ese texto se entiende incorporado al actual, para cuya redacción fueron designados ponentes los

delegatarios Alfonso Palacio Rudas y Luis Guillermo Nieto Roa. En cuanto al articulado propuesto cabe observar que la única modificación fundamentada o mejor adición se refiere a las "leyes estatutarias", cuya génesis se explica en párrafos posteriores.

### 3.1. INTRODUCCION

La Comisión Tercera se apartó de la iniciativa gubernamental en materia legislativa y aceptó la nomenclatura del vigente artículo 76. Lo primero por cuanto se reconoció que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la técnica que plantea esa propuesta abre el flanco a la inseguridad, a la confusión de los cometidos que en materia legal se asignan a la rama legislativa y cuyas consecuencias no pueden ser otras que el desbordamiento y las interpretaciones políticas. Lo segundo no significa que el precepto se haya mantenido estático e inmutable. Como es usual en estas circunstancias hay quienes se inclinan por tomar instituciones ya existentes por cuanto la producción legislativa a la que sirvieron mostró sus bondades. Otros, sin menospreciar la utilidad de las categorías ya vigentes reclaman la elaboración de alguna normatividad especial, de manera que el precepto incluyera o abarcara nuevas materias con el fin de dar respuesta a la realidad que se pretende reglar. No es extraño, entonces, que frente a esas posiciones la solución se haya encontrado por uno y otro camino.

Así, pues, se aceptó el artículo 76 propuesto cuyos conceptos y criterios se revisaron y depuraron en el seno de la subcomisión. Igual ocurrió con las técnicas de delegación o habilitación que se perfeccionaron y precisaron. Otras materias incluidas en la norma se modificaron a la luz de lo que aconseja la experiencia, la evolución y la propia dinámica de los temas. Todos esos factores contribuyeron a enriquecer el precepto.

La ley orgánica fue objeto de un artículo nuevo, pues el estudio a fondo de esa institución y de los asuntos diferidos al mismo sugirió ese método.

Con el fin de proporcionar una solución jurídica a algunas situaciones nuevas se diseñó a nivel de la Comisión una ley constitucional en un artículo separado y que se ha denominado "ley estatutaria".

La defensa del Estado de derecho, el restablecimiento del buen orden en el ejercicio de la función legislativa, el equilibrio del poder entre las ramas representadas en el principio de la distribución de funciones fueron factores siempre presentes durante la revisión de las atribuciones que finalmente se acordó otorgar al Congreso. Es oportuno señalar que esos criterios prevalecen en cerca de veinte iniciativas presentadas a estudio de la Asamblea, naturalmente con diferentes matices e intensidad.

### 3.2. LA FILOSOFIA DEL ARTICULO 76

#### 3.2.1. LA CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

El artículo 76 que se propone a consideración y debate en la plenaria de esta Asamblea se informa del principio de la división del trabajo entre el Legislativo y el Ejecutivo. Para alcanzar ese fin se radica

en cabeza del Congreso la cláusula general de competencia legislativa. Ese mandamiento le devuelve a dicho órgano su atribución esencial: hacer las leyes. Pero, además fortalece y revaloriza el ejercicio de la función legislativa otorgándole a las Cámaras la capacidad necesaria y suficiente para dictar reglas generales de derecho frente a cualquier situación, inclusive frente a aquellas no previstas ni imaginadas y que puedan resultar de la inevitable evolución en el terreno de las ideas, de la ciencia y de la tecnología. Así lo dispone el párrafo primero del artículo como quiera que al Congreso le corresponde por medio de leyes desarrollar la Constitución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación. Formulación que en nuestra opinión está dirigida a poner término a la impropiedad jurídica, a la mala utilización y al ejercicio abusivo de la función legislativa por parte de otras autoridades. La ley en esta forma tendrá una nueva entidad.

De otra parte, la cláusula general de competencia legislativa con la cual se reviste a las Cámaras en ningún momento se angosta ni pierde valor puesto que ni afianza ni amplía la teoría de la voluntad gubernamental.

#### 3.2.2. LA CLASIFICACION DE LA LEY

Hasta el año de 1945 la producción legislativa del Congreso se movía sin más límites que los derivados de la naturaleza propia de la ley y del órgano que la votaba. En otras palabras a la luz de los criterios material y formal que los publicistas habían elaborado y que, también, en Colombia encontró expresión constitucional. Las leyes comunes u ordinarias se caracterizaban por su objeto que era fundar un derecho nuevo a través de reglas. Generalmente se referían a los derechos personales y patrimoniales de los individuos, a sus libertades y facultades frente a los órganos y agentes del Estado. Sin embargo, ya desde 1886 la Constitución impuso al legislador ligeras modalidades para que las Cámaras votaran leyes relacionadas con materias específicas, que le fueron proporcionando a esta una naturaleza y calificación diferentes. Desde entonces se conocieron leyes especiales como las aprobatorias de tratados internacionales, de contratos administrativos y las de facultades extraordinarias. Estas requerían la conjugación de una serie de requisitos y circunstancias previas. La ley de facultades extraordinarias desarrolló una técnica de delegación de la función legislativa. Así, el Congreso podía tomar la decisión de votar una ley en virtud de la cual transfería su poder de legislar al órgano Ejecutivo habilitándolo para elaborar normas de derecho, por un periodo determinado. Ciertamente, no por razones de orden técnico sino para que el Gobierno pudiera resolver cuestiones urgentes, en el menor tiempo posible, con el fin de atender situaciones precisas.

Esa morfología de la ley con el correr de los días fue evolucionando. La reforma de 1945 mencionó la ley orgánica y la de 1968 la consolidó. Además introdujo una nueva técnica de habilitación al órgano Ejecutivo que se ha calificado de ley marco. La Comisión Tercera propone a esta Asamblea la creación de la "ley estatutaria", cuya filosofía y alcance se explica en el capítulo III.

La denominada por la doctrina "ley marco" se basó en la distribución de

competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al primero se le atribuyó la función de dictar las normas generales mientras que al segundo se habilitó para desarrollarlas. En esa forma se amplió su capacidad reglamentaria. Además, a partir de ese momento las facultades de iniciativa y de decisión respecto de las materias incluidas en el numeral 22, quedaron en manos del Gobierno, que por esa vía se transformó en el órgano competente para expedir, modificar y derogar la legislación dentro de las pautas trazadas por el Congreso. Se supone que las Cámaras, un buen día, podrían volver a quedar habilitadas por el propio Gobierno interesado en que expidiera una nueva norma, para moverse dentro de límites mucho más amplios de los que inicialmente le fueron conferidos. En puridad esa técnica muy poco tiene que ver con la capacidad y la preparación de la rama Legislativa para hacer frente al cúmulo de necesidades nuevas.

Esa institución inspirada en la juridicidad francesa se adoptó en dicho país para soslayar la legislación delegada que prohibía expresamente la Constitución de 1946.

El Proyecto del Gobierno pretende extender esa técnica a un número muy superior de materias de las inicialmente previstas en la norma, pero la Subcomisión no lo encontró conveniente. Empero, las realidades de la actividad del Estado, en lo interno como en sus relaciones externas, nos llevaron a reflexionar sobre el valor y la utilidad de la norma frente a situaciones que, en verdad, reclaman la dinámica de un precepto concebido a la luz de la técnica del desdoblamiento funcional, pero sin ampliar su ámbito y corrigiendo los desvíos que el uso del precepto mostró durante veintidós años de vigencia. Pensamos que el Gobierno en uso de esta atribución no debe rebasar sus competencias políticas como rama Ejecutiva y debe atenerse a los objetivos y criterios que le trace el legislativo, cuya finalidad es condicionar su actividad, pues las materias incluidas en ese numeral involucran cuestiones de fondo y fundamentales. Afectan el bienestar y los intereses de la nación en su conjunto.

En esa forma la rama Legislativa, al mismo tiempo que impulsa y otorga una cierta libertad a la acción del Estado orienta y guía al Ejecutivo en su función de regulación. La habilitación tal como se concibe no autoriza al Gobierno para arrogarse funciones reservadas por la Constitución a otras ramas del poder ni a utilizar instrumentos de política comercial con finalidades impositivas. Tampoco al amparo del precepto podrá delegar tal habilitación en autoridades secundarias ni utilizarla 'sine die' en materia de cambios internacionales y comercio exterior, aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

#### 3.2.3. LA APROBACION DEL ARTICULO 76

1. Doce miembros de la Comisión apoyaron la Cláusula General de Competencia Legislativa, principio con el cual se inicia el artículo 76. El delegatario Hernando Yepes Arcila se apartó de esa decisión mayoritaria para volver al texto actual, que se incorpora en el proyecto del articulado. Esa propuesta obtuvo dos votos.

2. Los numerales relacionados con planes

y programas; división general del territorio; atribuciones especiales a las asambleas departamentales y el concerniente a la unificación de las normas sobre policía de tránsito fueron todos adoptados con la abstención del delegatario Arturo Mejía Borda y en el entendimiento de que los corchetes se levantarían, una vez que los delegatarios que hacen parte de la Comisión de Codificación entre en contacto con los miembros de las Comisiones II y V, con el fin de que armonicen los textos.

3. Los numerales atinentes a normas orgánicas del presupuesto nacional; el reglamento de la Corporación así como el relativo a la preparación y aprobación del plan de desarrollo hacen parte de la ley orgánica institucionalizada en un artículo nuevo.

4. Se ratifican los numerales sobre interpretación, reforma y derogación de las leyes; expedición de códigos; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; rentas nacionales; honores, tratados internacionales; amnistías o indultos; fomento de empresas útiles o benéficas; baldíos; servicios administrativos y técnicos de las Cámaras. Todas esas materias que de antiguo hacían parte de la nomenclatura del precepto, se acogieron sin ninguna modificación ni oposición. En cuanto al numeral primero se advierte que se suprimió el vocablo *preexistentes* por considerarlo superfluo.

5. El numeral relacionado con la estructura de la administración nacional y demás entes públicos fue adoptado por unanimidad.

6. En sesión posterior se reconsideró el numeral que trata de la moneda, pesas y medidas. Sobre el particular se propuso un texto nuevo cuyo fin es actualizar la forma como el Congreso debe ejercer la soberanía monetaria. El precepto como está redactado en la Constitución vigente es aplicable a las economías donde la moneda metálica es la predominante. Predominio de cuya existencia dan cuenta los relatos de historias del dinero. El nuevo texto fue aprobado por la Comisión.

7. Un nuevo numeral cuya finalidad es la de que el Congreso reglamente la educación fue acogido por unanimidad.

8. También la Comisión otorgó su apoyo mayoritario a un numeral nuevo cuya función es hacer explícita la facultad legislativa del Congreso, en materia de inspección y vigilancia. Norma cuya filosofía consiste en que la competencia de quien dicta la ley debe estar radicada en el órgano al cual se asignó la potestad legislativa y la autoridad que la hace cumplir la que desempeña por mandamiento constitucional las funciones de orden administrativo. En esa forma el precepto somete a regulación legal la facultad que hoy se atribuye exclusivamente al jefe del Estado.

9. La potestad que el Constituyente a través del Congreso, le confiere al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales fue aprobada sin oposición. Como se trata de un acto cuyas implicaciones son las de gravar al Estado y a los ciudadanos se estima que el Gobierno debe rendirle cuentas al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad.

10. La Comisión aprobó la reelaboración del numeral que autoriza al Congreso para decretar impuestos. La redacción actual deja la impresión de que las Cámaras sólo pueden decretar impuestos extraordinarios. La norma nueva enuncia las dos clases de contribuciones: la fiscal y la parafiscal. Pensamos que constituiría un avance positivo introducir el concepto de la parafiscalidad. Ciertamente aunque de tiempo atrás se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los Estatutos que la rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo. (Ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, la cuota de fomento arrocero, etc.).

Francia fue el primer país donde se habló de la parafiscalidad con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasillado tradicional de la Hacienda Pública. La palabra la originó Robert Shuman quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del Estado Francés, en documento muy divulgado que en los círculos políticos y financieros es conocido como el inventario Shuman. El erudito ministro que en los años cincuenta lograra gran fama por sus aportes a la creación de la Comunidad Económica Europea, bautizó como parafiscales a algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado.

El concepto se extendió y tomó cuerpo jurídico en los países europeos —los Latinos— que se caracterizan por el sistema de derecho codificado. Por ejemplo, en España la ordenación jurídica de la parafiscalidad comenzó con el estatuto de 26 de diciembre de 1958, denominado Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales. En Colombia, arriba se apuntó, están en pleno vigor exacciones parafiscales de las más variadas especies y más diversas formas sin que obedezcan a normas ni regulación genérica fundamental de ninguna clase.

Los expositores y tratadistas de la ciencia de la Hacienda Pública (en estas fechas la bibliografía sobre la materia es copiosa), consideran como causas fundamentales del nacimiento y amplio desarrollo de la parafiscalidad, las siguientes:

a) Causas de carácter político, originadas a su vez, por el crecimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno;

b) Causas administrativas derivadas de la descentralización y el florecimiento de organismos autónomos dentro del Estado, con funciones y actividades cada vez mayores y más semejantes a las del sector privado;

c) Causas que cabría denominar político-administrativas, alimentadas por la idea del Estado-empresa que configura nuevos perfiles de actividad político-administrativa;

d) Causas de índole financiera como el agotamiento de las fuentes tradicionales de imposición, y la insuficiencia de asignaciones presupuestales frente al crecimiento desmesurado del gasto público, lo cual obliga a buscar recursos al margen de los ortodoxos ingresos de tipo tradicional. Incluso podrían citarse causas sociológicas y sicológicas como las relacionadas con la predisposición del contribuyente a pagar el costo de un servicio que se le presta de modo directo y específico.

En un litigio relacionado con la retención cafetera en el que los distinguidos juristas Carlos Restrepo Piedrahita y Rodrigo Noguera Laborde plantean la cuestión de la parafiscalidad, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977 dijo lo siguiente:

“Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos “parafiscales”, que según la doctrina fiscal pueden existir y subsistir por fuera del manejo del presupuesto nacional. Ello, sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se le llame, los preceptos constitucionales (206 y 210 —1—) y la ley orgánica del presupuesto no lo permiten”. Ese fallo fundamenta, en nuestra opinión, la necesidad de introducir el concepto de la parafiscalidad en la Carta Política.

Como el numeral que se comentó establece la norma general se revisó el artículo 43 que guarda conexidad con el anterior. Sobre este tema se presentó un texto nuevo que se incluye en el proyecto de articulado. Fundamentalmente se orienta a darle certeza a los contribuyentes respecto de la legislación a la cual estarán sometidos y a llevar un poco de transparencia a las administraciones nacional, departamental y municipal.

11. El numeral relacionado con la técnica de habilitación al jefe del Estado para que pueda crear situaciones jurídicas concretas, dentro de los criterios y objetivos que le trace el Congreso, fue aprobado sin ninguna oposición. Un nuevo ordinal f) hace parte de ese texto. Se refiere a la expedición de los estatutos de los establecimientos públicos y otros entes industriales y comerciales del Estado así como al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

12. El tema de las facultades extraordinarias fue objeto de tres propuestas. a) quienes se oponen, por considerarlas inconvenientes y fuente de abusos en todos los tiempos, presentaron un texto que deroga el numeral respectivo, el cual se aprobó por seis votos. b) Presentan artículos separados quienes defienden la posición de que esas facultades bien utilizadas son útiles y convenientes para en un momento determinado hacer frente a problemas de urgente solución, así: algunos estimaron que deben hacer parte de un artículo autónomo. La delegación hay que restringirla y por lo tanto se impone calificar ese otorgamiento estableciendo además un mecanismo de control posterior. Quienes sustentaron esa propuesta obtuvieron tres votos. La de aquellos que las autorizan limitándolas a que el Congreso, en todo tiempo, y por iniciativa propia pueda modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias excluyendo además la expedición de códigos, leyes orgánicas y las funciones previstas en el numeral 22, registró cuatro votos.

### 3.3. LA GENESIS DE LA LEY ESTATUTARIA

El ilustre expresidente doctor Alberto Lleras Camargo cuando sustentó como ministro de Gobierno la propuesta de reforma constitucional que llevó a estudio del Congreso de la República, en el año de 1944, tal vez, sin proponérselo trazó una pieza maestra acerca de la morfología de la

ley y de la jerarquía de las normas dentro del orden constitucional colombiano.

Dijo, entonces: "Al Congreso le corresponde hacer las leyes. Pero ¿son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos, pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores, y sólo ellos. Fija normas para expedir ciertas leyes. Se traza a sí mismo derroteros, límites, pautas. Tienen estas leyes, notoriamente, una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso que se ha trazado esos derroteros, esos límites, los atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la constitución. Hay, pues, evidentemente leyes orgánicas o normativas, y leyes comunes. Pero en la Constitución sólo hay leyes de una clase. Y el legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice cómo se ha de elaborar el Presupuesto. Pero si en el momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio Presupuesto, modificando una ley normativa. El legislador dice sabiamente que ha de haber una prelación determinada de gastos, o un plan de inversión. Pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley deroga la sabia norma ordenadora".(1)

De estos párrafos surgen con perfiles propios las leyes comunes u ordinarias, las Leyes orgánicas y una categoría que no había encontrado expresión ni desenvolvimiento en el sistema constitucional colombiano: las leyes estatutarias. En ese escrito se definen como "una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que da normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución".

Los miembros de la Comisión Tercera fuimos dando pasos graduales tendientes a desenvolver y concretar el concepto de manera que cubriera aquellas situaciones que reclaman una normatividad especial. De allí que el fin primero y último del precepto se dirige a proporcionar una solución jurídica a las nuevas realidades que la Asamblea debe afrontar y resolver dentro del orden constitucional en gestación. Se pensó, entonces, que una ley estatutaria podría proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a los derechos fundamentales, la administración de justicia, el régimen electoral y la participación ciudadana. Añádase a lo anterior que un mandamiento de esa naturaleza tiene la virtud de liberar el texto constitucional de la regulación detallada. Técnica que en ausencia de una solución como la propuesta, induciría a la prolijidad y casuismo lo cual es impropio a la severidad que debe caracterizar una Carta Política.

El precepto contenido en un artículo nuevo fue revestido de una categoría especial, pues se trata de una institución a la

que se le confiere valor constitucional. Por su rango superior a la ley ordinaria, su estabilidad y permanencia proporcionada por su particular sistema de aprobación, modificación y derogación; por su trámite excepcional, que no podrá exceder de una legislatura, y el requisito de revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su perfeccionamiento, deja bien claro el pensamiento de los miembros de la Comisión acerca de la particular naturaleza jurídica con la cual se la dota. Su carácter aparece, pues, definido tanto por el método de elaboración de la norma como por su contenido. Su valor constitucional asienta con precisión su función organizativa tratándose de las ramas del poder o de las instituciones del Estado en función del cual su alcance será la definición de la naturaleza de los mismos y la estructuración de sus funciones, de conformidad con sus finalidades respectivas. Ahora bien, tratándose de los derechos fundamentales que se adopten en la Carta su alcance será desarrollarlos y complementarlos. Tarea en la cual la ley estatutaria está llamada a cumplir una labor adicional como es la de vincular estrechamente al Congreso con la efectiva promoción y protección de los derechos de las personas en una forma integral. Debemos tener presente que, así como en el orden internacional los organismos respectivos se han visto precisados a modificar sus estructuras, para servir eficazmente a las reglas jurídicas que han introducido mecanismos de tutela concretos en defensa de las personas, pensamos que ha llegado el momento de que en la Constitución se haga el tránsito de las meritorias declaraciones de los textos escritos a su aplicación efectiva. Esa tarea de coordinación y complementación entre el legislador internacional y el legislador nacional hacia falta en nuestro orden jurídico. La ley estatutaria representa una oportunidad para desarrollar cabalmente no sólo los mandamientos constitucionales sino también la legislación internacional en aquellos casos que requieran desenvolvimientos concretos en nuestro orden interno.

Sin duda uno de los pasos fundamentales dados por los miembros de la Comisión Tercera se concretó en la creación y aprobación de esa norma constitucional a cuyo enriquecimiento concurren las opiniones y comentarios vertidos durante la discusión.

El texto que obtuvo el apoyo mayoritario de la Comisión Tercera se incluye en el proyecto de articulado. El delegatario Villa Rodríguez votó en contra del ordinal a) y dejó una constancia tal como se da cuenta en las Actas de la Comisión. El delegatario Arturo Mejía Borda presentó una proposición para el inciso 1º que se incluye en el proyecto de Articulado.

### 3.4. LA LEY ORGANICA

Se aprobó la institucionalización de la ley orgánica en un artículo nuevo que fue acogido por unanimidad. El mérito de la Subcomisión en relación con dicho precepto consistió en depurar y precisar tal noción. Un amplio estudio de esa institución, en el sistema constitucional Colombiano, evidenció que la conceptualización hecha por la doctrina es confusa y equívoca. La ausencia de un común denominador respecto de los atributos que deben distinguir

esas normas nos llevó a buscar el origen de las mismas. Y, encontramos que, efectivamente, se trata de una creación colombiana, insinuada y definida por el expresidente Alberto Lleras Camargo, en 1944. En aquel tiempo, esa figura no se vislumbraba en Francia donde se sitúa su fuente y origen. Con toda razón los miembros de la Comisión Tercera, durante el intenso debate y estudio del tema reivindicaron esa creación de derecho para el ilustre expresidente, recordando que la ley orgánica se reconoce como tal en la Constitución Francesa de 1958, con ámbito de aplicación variado. Cubre dieciséis artículos de la Carta de ese país, para una lista de materias bien diversas. Posteriormente aparece en la Constitución Venezolana y finalmente se encontró que fue incorporada en la Ley Fundamental de España en 1978 con un número muy superior de temas a los estatuidos en la Codificación Francesa.

En cambio, entre nosotros los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica fueron: su superior jerarquía casi constitucional, su naturaleza ordenadora y autolimitante, pero sin despojar a las Cámaras de su potestad legislativa. En otras palabras, no se trata de una técnica de delegación. Es un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándole límites y condicionamientos. A raíz de la reforma de 1968 la práctica mostró ampliamente la gran categoría de esa institución a través de la aplicación del artículo 210 de la Constitución actual. De manera que el Congreso en su tarea de establecer las rentas y fijar los gastos de la administración únicamente puede expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiación con estricta sujeción a la ley orgánica. Esa norma fue ratificada dentro del artículo nuevo, asignándole las materias atinentes a la formación del presupuesto, los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras.

Como el paso del tiempo ha ido decantando el concepto, de modo que el desenvolvimiento legislativo ordinario queda condicionado al mandamiento superior, se ha abierto la posibilidad de incluir o abarcar un sector nuevo como es el de la atribución de competencias a las entidades territoriales. Igualmente se asignó a esta ley el tema referente con la preparación y aprobación del plan de desarrollo.

En esa forma queda rendida la Ponencia sobre la Función Legislativa del Congreso.

## 4. CONTROL POLITICO DEL CONGRESO

### 4.1 EL VOTO DE CENSURA

En nombre de la Comisión III que nos ha designado ponentes para el tema de la función política del Congreso, nos complace comunicarle a la Plenaria de esta Asamblea que, con la salvedad de un voto, la Comisión aprobó suprimir el numeral 3 del artículo 78 de la Carta actual que prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras "dar votos de aplauso o de censura respecto a actos oficiales". En esta forma, ha querido la Comisión abrirle la vía al establecimiento de la moción de censura, en el nuevo ordenamiento constitucional colombiano.

Con tal fin propone que se dote al Congreso de los instrumentos necesarios para que pueda hacer operativo el principio de la

(1) Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, números 151/152. Págs. 239, 240.

responsabilidad política de los ministros en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, solicita establecer el voto de censura cuya consecuencia para el ministro o ministros cuestionados será la separación del cargo.

Repasando la historia de la Constitución de 1886 se encuentra que, esto del voto de censura no es una insólita innovación que se le ocurre tanto al Gobierno como a los constituyentes de 1991. En efecto, en el Diario Oficial N° 6.683 del 22 de mayo de 1886, donde corren publicados de modo fidedigno los debates de la Comisión, se encuentra el informe que esta rinde al Consejo Nacional Constituyente. En la página del diario oficial 501 se lee lo siguiente:

"H.H. Delegatarios,

La Comisión a la cual cometisteis el delicado encargo de examinar los proyectos, memoriales y otros documentos relativos a la reforma constitucional tiene la honra de presentaros en el adjunto trabajo el fruto de sus deliberaciones.

No ha sido potestativo de la Comisión, ni del Consejo de Delegatarios mismo, elegir libremente los elementos políticos, los principios de derecho público o privado, las nuevas formas de administración que han de remplazar las desmoronadas instituciones de 1883..."

"Vuestra comisión tiene el honor de proponeros el adjunto proyecto de Constitución".

En el artículo 76 del mismo se lee:

"**Artículo 76.** Es prohibido al Congreso y a cada una de sus dos Cámaras:

3. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales, salvo lo dispuesto en el artículo 101, numeral 7".

"**Artículo 101.** Son facultades de cada Cámara:

6. Pedir a los ministros los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo 76, numeral 4.

7. Desaprobar la conducta oficial de los ministros cuando esté en abierta contradicción con la opinión parlamentaria. No se refiere esta facultad a los actos de delincuencia de los ministros, que no son materia de votos de censura, sino de acusación intentada por la Cámara de Representantes".

Ese proyecto, contenido en una resolución, fue aprobado en primer debate, por unanimidad de votos. Y, pasó a segunda vuelta por voluntad del Consejo Nacional Constituyente el 13 de mayo de 1886.

En esa forma, los redactores del Proyecto de Constitución de 1886 pretendieron hacer operativo el principio de la responsabilidad política. No querían los diseñadores de la Carta limitarse a estudiar los informes o a escuchar los debates, o las respuestas de un ministro, cuyos actos se encontraban en tela de juicio, sin que nada ocurriera y que todo permaneciera como antes. Pretendían consagrar el aludido principio elevándolo a rango de norma constitucional. Principio, que por lo demás, la sociedad civil demanda de toda actuación. Ocurría lo anterior cuando se buscaba que el cuerpo delibe-

rante fijara las grandes orientaciones del destino de la Nación por medio de leyes y que una vez dictada la legislación la tarea del Gobierno se limitara a aplicarla.

El monopolio de poderes crecientes en manos del Ejecutivo jamás fue imaginado por los hacedores de la Carta de 1886, concebida para una nación con un modesto presupuesto, de algo más de siete millones de pesos, y cuya población no llegaba a los cuatro millones de habitantes. Un país falto de vías de comunicación donde no cabía hablar siquiera de economía nacional, pues las regiones eran mercados autárquicos.

Para ese país y dentro de un esquema de Estado unitario y presidencialista, los Delegatarios Felipe S. Paúl, quien fungía de presidente de la Comisión, José Domingo Ospina Camacho, Miguel A. Vives, Miguel Antonio Caro y Carlos Calderón Reyes proponían la moción de censura a los ministros. Así se lee en las actas. Y, de los debates se desprende que esa iniciativa fue evolucionando y, a tal punto que el Delegatario Miguel Antonio Caro el 27 de mayo del referido año propuso un nuevo artículo, numerado más tarde como el 135 a fin de complementar el numeral 7 y que reza así: "Los ministros son responsables por lo que hagan o dejen de hacer en daño de la República o faltando a las leyes". Esa norma también fue aprobada por el Consejo Nacional Constituyente en su sesión del 28 de mayo de 1886 cuya acta se encuentra en el Diario oficial N° 6.734 del 14 de julio del citado año. El día 2 de agosto la atribución 7 del artículo 101 se convirtió en el inciso 7, del artículo 102. Además, se lee en las actas que el Delegatario Calderón Reyes introdujo una modificación a ese artículo. La modificación consistía en que la norma debía referirse a la "desaprobación de los actos oficiales de los ministros notoriamente inconvenientes y no a su conducta".

De las actas no aparece claro qué argumentos se tuvieron en cuenta para que en la agonía de los debates se resolviera reconsiderar la aprobación dada a los textos que dejamos citados. Lo cierto fue que el último día esa norma se derrumbó por iniciativa del Gobierno al igual que el artículo 135 propuesto por el señor Caro.

Después de treinta y seis años de vigencia de la norma que incluye la figura inconclusa y amorfa de la citación a los ministros, la Comisión III asumió la tarea de completarla estatuyendo una efectiva y no teórica responsabilidad política de los ministros del Despacho, frente al Congreso. En esa forma, la Comisión interpreta las diferentes propuestas sometidas a estudio de esta asamblea. La casi totalidad de las mismas contienen previsiones dirigidas a establecer ese régimen jurídico con voto de "cesación", "remoción", "destitución" o "dimisión".

Consideró la Comisión, igualmente, que sobre esta materia existe un consenso en el país. Se ha ido formando en distintos ámbitos e instancias, tanto a nivel de los partidos como del Congreso. Por lo demás, ese consenso se corporificó de manera clara en un texto final que preparó el senador Federico Estrada Vélez, cuando el Congreso estudió la propuesta que, sobre el control político, presentó el Gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas a consideración del Congreso de la República. La propuesta Barco fue objeto de completos estudios, análisis, debates y modificaciones en una y

otra Cámara. La norma final fue concebida con especial cuidado y con acertado sentido del alcance que, una institución de esa naturaleza, debe tener en el sistema constitucional colombiano. El país sabe que ese texto quedó aprobado en todas las instancias. Y que si hoy no está vigente fue por razones ajenas al fondo del asunto.

En su proyecto el Gobierno del presidente Gaviria propone el voto de censura, así como en catorce de los proyectos de Reforma Constitucional, presentados por distintos delegatarios.

Tuvo la Comisión, también, en cuenta la evolución institucional que ha ocurrido en la América Latina. En los últimos años, los países que han reencontrado el camino de la democracia evolucionan políticamente hacia un sistema menos presidencialista que, históricamente señala el retorno a situaciones políticas menos tensas. Un estudio cuidadoso de las cartas fundamentales de los diversos países de la región mostró que la censura es una institución común en la casi totalidad de los mismos, con la excepción de la del Uruguay y la del Perú que se aproximan más al régimen parlamentario. En el caso del Brasil, los constituyentes decidieron incluir dentro de las disposiciones transitorias una norma, el artículo 42, en virtud de la cual el 7 de septiembre de 1993, el electorado definirá en un plebiscito el sistema de Gobierno que tendrá ese país, o bien el régimen parlamentario o bien el presidencial.

Si bien estas realidades se tuvieron presentes, durante los debates de la Comisión, por cuanto muestran las tendencias hacia las cuales se orientan los sistemas políticos en los países de la región y la propia evolución del constitucionalismo en Latinoamérica, la Comisión III se detuvo a analizar y estudiar el voto de censura, a la luz de las realidades colombianas. Se debatió si en el momento y en las condiciones actuales resulta conveniente introducir la institución de la censura al quehacer nacional. Y si es oportuno otorgar al Congreso un medio de control político eficaz sobre los actos de la administración.

Argumentos de fondo, fruto del análisis sereno, proporcionaron los miembros de la Comisión III en defensa del establecimiento de la censura a los Ministros para hacerla eficaz y segura. Para rodearla de certeza y garantías jurídicas. Para que no se convierta en licencia de abusos y motivo de desorden político. De allí que los mecanismos y procedimientos que se incluyeron en el artículo 103 fueron el resultado de un delicado y complejo equilibrio entre las distintas posiciones. Tal como quedó redactada la norma, la censura se puede desarrollar como consecuencia de la citación al ministro o ministros, citación que se hará con cinco días de anticipación y en cuestionario escrito, por cualquiera de las Cámaras. En caso de que el funcionario se abstenga de concurrir, sin excusa justificada, se puede originar la proposición de censura. Los debates deberán versar sobre los asuntos propios del cargo. Si de las explicaciones del ministro se desprende la aplicación del aludido voto, la proposición, necesariamente, debe estar respaldada por una décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La culminación del proceso ocurrirá en la Plenaria del Congreso. Pero habrá un tiempo de reflexión, de tres a diez días, para tomar esa

decisión trascendental que se hará por mayoría absoluta. La consecuencia de la censura para el ministro será la separación del cargo.

El artículo fue acogido en sus numerales 4, 5, 6, 7 y 8 por la mayoría de los miembros de la Comisión. Se registró una abstención del delegatario Hernando Yepes Arcila y el Delegatario Arturo Mejía Borda salvó su voto por cuanto se opone a la introducción de esa institución en el sistema político colombiano y, por lo tanto, solicitó mantener el artículo 103, numerales 4, 5 y 7 de la Codificación actual. La abstención se motivó en la circunstancia de que quien la emitió, siendo partidario del establecimiento de la censura, en el momento de la votación presentó un texto alternativo. De otra parte el delegatario Luis Guillermo Nieto Roa presentó una constancia explicativa de su voto, emitido a favor del artículo 103 propuesto, como consta en las actas de la Comisión Tercera a fin de que el mecanismo sea más sencillo.

Como el origen de esta Asamblea está vinculada con el cuestionamiento de los fundamentos del Estado y del juicio que se ha hecho a sus instituciones, parece oportuno recordar que la voluntad general fue la que solicitó se definieran y además, se buscara precisar las obligaciones y los límites a los cuales deben someterse los órganos del Estado, desprestigiados como nunca antes se había registrado en la historia del país.

La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el ejecutivo y el legislativo es impresionante.

No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del Congreso ha corrido paralelo con la transformación del papel del Estado. Ciertamente, la regulación de numerosos fenómenos propios de la economía, en materia de producción, precios, moneda, empleo, salarios e inversiones hace años escaparon de la forma jurídica de la ley. En estas fechas se mueven a través de una compleja red de políticas. Estas se manejan por intermedio de un arsenal de instrumentos de Hacienda Pública, de Moneda y Crédito, de tipos de cambio y, en fin, de controles directos. En cuestión de horas, el Gobierno acciona deliberadamente, uno o alguno de esos instrumentos, mediante la adopción de medidas. En esa forma produce determinados efectos económicos y sociales y alcanza uno o varios objetivos relacionados por ejemplo, con el empleo, los precios, la distribución de la renta y la riqueza, o bien, la protección y prioridad de ciertas regiones e industrias. Todas esas decisiones, para bien o para mal de la Nación, se concentran en una sola rama del poder público, que detenta una suma de poderes excesivos sin que a la postre responda efectivamente de su ejercicio. El Congreso, órgano de representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes, en las cuales define los límites jurídicos al interior de los cuales el Gobierno puede actuar, queda con el papel de espectador. Igual le ocurre a la comunidad frente a decisiones que, en una u otra forma, la afectan. Actualmente, los controles políticos, para llamar a cuentas a los

ministros, a fin de que respondan por los actos que ocurren en sus despachos, son totalmente inanes.

Así como en su oportunidad se comprendió que el Gobierno necesitaba medios para darle un mayor dinamismo al desarrollo económico, condición indispensable del cambio social, se hace urgente introducir los correctivos para que esa mayor actividad del Estado se ejerza en forma responsable y eficiente. Atendiendo a los intereses de la Nación. Puesta la mira en el bien común.

Hoy no podemos llamarnos a engaño sobre los resultados de la gestión del Estado sobrecargado de tareas y responsabilidades. No es un secreto que la opinión nacional viene protestando contra el desorden administrativo, el mal manejo de los fondos públicos y el objetivo frustrado de las inversiones. Las funciones del aparato estatal son la confusión y el caos. Y a tal grado, que ha puesto en peligro los fundamentos mismos de la democracia.

Tal es la razón y sentido del artículo 103 sometido a consideración de esta Asamblea. La norma se dirige a buscar una definición oportuna del Congreso respecto de los actos de los Ministros del Despacho, de manera que el órgano de representación ciudadana corrija a tiempo los abusos. Se trata, fundamentalmente, y no puede ser interpretado de otra manera, de un medio de racionalización o de restablecimiento del equilibrio de las funciones del Ejecutivo y el Legislativo. No es, por lo tanto, la institución de la censura un recurso abusivo dirigido a cercenar en forma autoritaria la actividad legítima del Gobierno.

Se alega que una facultad de esa naturaleza implica injertar en el sistema presidencial colombiano el régimen parlamentario. En el sistema presidencial de los Estados Unidos que es paradigmático de ese régimen, la Constitución de 1787 partió de la concepción igualitaria del poder, lo cual corresponde a la noción de equilibrio entre las tres ramas del poder público. De manera que las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se confían a órganos diferentes que tiene la misma importancia. Además, en el desarrollo de sus funciones son iguales en derecho. El Congreso Estadinense es soberano en materia de iniciativa, decisión y control de las leyes, especialmente en materia financiera que comprende el presupuesto, los impuestos, los empréstitos y los créditos. Las Cámaras cuentan con instrumentos reales y eficaces frente al poder que detenta el Ejecutivo que, además, en esa Nación no se ha arrogado la potestad legislativa. En un sistema de equilibrio como es el de los Estados Unidos no hace ninguna falta la institución de la censura, como sí ya parece imprescindible en el nuestro y en otros regímenes presidencialistas de países iberoamericanos. Son sistemas que han avanzado en desequilibrio hasta convertirse en híbridos del régimen presidencial.

Conviene anticipar que el ámbito de aplicación del precepto que busca establecer la censura en nuestro sistema político, no tiene la virtud "per se" de alcanzar la audacia de transformar el andamiaje en un régimen parlamentario. La institución de la censura ha sido pensada y concebida apenas para nuestro actual régimen de Gobierno en el cual el Presidente de la

República conserva intacta la potestad nominadora discrecional. Tampoco conducirá a la dominación del ejecutivo por el Legislativo. Naturalmente, sí puede ser el punto de partida para iniciar un cambio en la fisonomía del Estado, en el tipo de Gobierno, y hasta en los mismos partidos políticos.

Más todavía, es una reforma que resulta tímida frente a las sugerencias de adoptar un régimen parlamentario que el ilustre colombiano doctor Alberto Lleras Camargo planteó de continuo. Así, por ejemplo, en un discurso pronunciado en Medellín el 24 de enero de 1980 decía lo siguiente: "...Hace tiempo vengo hablando —no proponiendo, que ya no es mi función—, de que el Liberalismo se empeñe en desmontar el sistema monárquico que se ha establecido en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen como hoy ocurre, por una sola persona en acuerdo con un funcionario elegido por ella, como es el Gobierno de Colombia, integrado como dice la Carta, por el Presidente y el Ministro del ramo. La creciente debilidad del órgano legislativo que entrega sus facultades al presidente, hace de este último un monarca con más poder del que ejercieron todos sus antecesores, aun en transitorias dictaduras. Naturalmente el proceso gradual pero implacable de la conservatización de los colombianos miraría cualquiera de estas innovaciones a la constitución del Gobierno con el horror que les infundió Núñez y con el recuerdo, en algunos casos, lamentable, del gran desorden de la época radical. Alguna vez, como ministro de Gobierno de Alfonso López fui autorizado por el Presidente para presentar la innovación constitucional del voto de censura a los ministros y a determinados ministros. Mi recuerdo es de que fui mirado con compasión por mis propios copartidarios y con el más grande desdén por los conservadores, para quienes la monarquía de Núñez y Caro era un compendio de sabiduría intocable..." (1)

#### 4.2. LA RESPONSABILIDAD POR CAUSAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y POR LAS CAUSALES DE INDIGNIDAD.

Otra forma de control se deriva de los numerales 4, 5 y 6 del artículo 102 y de los artículos 96 y 97. Esas normas estatuyen la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado por causas constitucionales y legales y por las causales de indignidad por mala conducta.

El artículo 102 se refiere a las atribuciones especiales que se le otorgan a la Cámara de Representantes, para que acuse ante el Senado al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun en el caso de que hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. También se faculta a la Cámara para que conozca las denuncias y quejas que presenten ante ella el Procurador General de la Nación o los particulares contra los mismos funcionarios. Si encuentran mérito en las denuncias le corresponderá fundar en ellas acusación ante

(1) El Espectador-Viernes, enero 25 de 1980, Pág. 5A.

el Senado. El artículo se complementó con un nuevo numeral, el sexto, que viene a llenar un vacío, que se encontró en la norma. En esa forma, se busca que la Cámara pueda solicitar el auxilio de otras autoridades para desarrollar sus investigaciones y comisionar para la práctica de pruebas que considere conveniente.

Los numerales a que se ha hecho referencia fueron acogidos por los miembros de la Comisión. Se registró la abstención del Delegatario Hernando Yepes Arcila tal como quedó registrado en las Actas de la Comisión III. La norma se aprobó en el entendimiento de que será necesario incluir a otros funcionarios en el caso de que la Asamblea al aprobar la estructura de los órganos del Estado así lo decida. Igualmente, quedó claro que el artículo de ninguna manera deberá incluir a los Ministros del Despacho, en vista de la aprobación del mecanismo de control político que sobre ellos se ejercerá.

La norma bajo comentario motivó una adición al texto del actual artículo 151 de la Constitución. En tal sentido, se aprobó por unanimidad un nuevo párrafo que encajará el numeral 2 del artículo 151 a fin de que cuando se presenten denuncias y quejas, por parte del Procurador y de los particulares, contra los Ministros del Despacho por delitos comunes, corresponderá a la Corte Suprema de Justicia iniciar el juicio contra esos funcionarios. La Comisión otorgó su aprobación a ese procedimiento por estimarlo más realista, teniendo en cuenta que los procesos se empantanaban en la Comisión de Acusaciones de la Cámara. Además, se observó que en el correr de este siglo, el Senado solamente ha juzgado a dos Ministros y a ninguno condenó.

En conexidad con el artículo 102 la Comisión aprobó los artículos 96 y 97. El primero se refiere a las facultades conferidas al Senado para conocer de las acusaciones que intente la Cámara y el segundo a las reglas que debe observar el Senado en los juicios que adelante contra los altos funcionarios del Estado. Respecto al artículo 97 el Delegatario Hernando Yepes Arcila se abstuvo.

#### 4.3. FACULTADES AL CONGRESO.

Finalmente, la Comisión por unanimidad aprobó un artículo nuevo que vendrá a ser parte del Título VI de la codificación actual. En virtud de esa norma se le atribuye al Congreso la facultad de hacer comparecer a las personas naturales o jurídicas para que rindan informes sobre temas de estudio de los legisladores.

Se observó que esas citaciones son de obligatorio cumplimiento, y que en caso de excusa de los citados corresponderá a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolver la situación, dentro de absoluta reserva y después de escuchar a los interesados.

Como de la investigación se puede desprender la necesidad de que intervengan otras autoridades ya sea para desarrollar las conclusiones de la Comisión o para la persecución de posibles infracciones penales, se autorizó a las comisiones para excitar a dichas autoridades. Como quiera que el actual artículo 78 numeral 1, prohíbe

al Congreso y a cada una de sus Cámaras "dirigir excitaciones a los funcionarios públicos" los miembros de la Comisión se manifestaron en favor de suprimir dicho numeral. El Delegatario Arturo Mejía Borda no se adhirió a la propuesta.

La opinión mayoritaria en favor de esa norma encuentra su razón de ser en que de tiempo atrás la opinión pública reclamaba un precepto de esa naturaleza. De allí que en la reforma de 1979 se incluyó una previsión en tal sentido. Además, se encontró que casi todos los proyectos sometidos al estudio de la Asamblea la desarrollan.

#### 5. ESTATUTO DEL CONGRESISTA

Para el estudio de este tema, la Comisión Tercera encargó a una subcomisión integrada por los constituyentes Alfonso Palacio Rudas, Hernando Yepes Arcila, Alvaro Echeverri Uruburu, Rosemberg Pabón Pabón, Antonio Galán Sarmento, Arturo Mejía Borda y Luis Guillermo Nieto Roa, la elaboración de un proyecto de articulado y la ponencia reglamentaria.

La subcomisión trabajó con base en un documento elaborado por el delegatario Nieto Roa y presentó a la Comisión Tercera una ponencia adoptada por consenso, salvo en el tema relativo a la incompatibilidad de los congresistas para ejercer el cargo de ministros del despacho ejecutivo.

La subcomisión, para el estudio de los diversos temas, tuvo como criterio general la necesidad de recuperar el prestigio del Congreso, seriamente afectado por la ineficacia demostrada en los últimos tiempos, la inmoralidad que se apoderó de buena parte de sus miembros y sus funcionarios, las prácticas clientelistas que se volvieron de uso corriente para las elecciones y el desmedido afán que algunos exhibieron por acaparar honores o poderes o por aprovechar su posición para obtener ventajas personales, amén del despilfarro de recursos de las Cámaras en bienes innecesarios o suntuarios y en viajes de los congresistas al exterior sin justificación.

Por estas razones, el estatuto se dividió en seis capítulos fundamentales, cada uno de los cuales se basó en las razones que a continuación se explican:

**5.1. Inhabilidades para la elección:** es indispensable evitar que se utilicen los factores de poder del Estado con fines electorales. Para ello, debe contemplarse que quienes tienen posibilidad de disponer de recursos oficiales o nombrar empleados o tienen acceso a otros factores con los que podrían manipular a los electores, estén impedidos para presentarse como candidatos a cargos de elección popular. El régimen de inhabilidades debe además impedir que personas indignas lleguen a tales cargos y que se utilice la fuerza electoral de uno para arrastrar a sus parientes más cercanos y crear dinastías electorales. En estos conceptos la comisión fue unánime aunque se presentaron algunas diferencias en el tratamiento de temas determinados, especialmente por cuanto algunos delegatarios consideraron que la inhabilidad de seis meses no debía extenderse a todos los empleados públicos y trabajadores oficiales sino únicamente a los de jurisdicción, autoridad, mando y confianza. El articulado

final recoge la posición mayoritaria (simple mayoría si hubo más de una alternativa de voto o mitad más uno si solamente se presentó un artículo a votación).

Una inhabilidad especial fue discutida y consagrada: **la no posibilidad de nueva elección para quien ya haya sido elegido congresista por tres periodos.** La Comisión fue unánime en consagrar un mecanismo que impulse la renovación de la clase parlamentaria y consideró que el mejor sería el de limitar el número de veces que una persona puede ser elegida para el Congreso. Se presentaron dos fórmulas: la que obtuvo mayoría que limita a tres el número de elecciones, y la del ponente, el Constituyente Luis Guillermo Nieto, quien propuso que ante la posibilidad de modificar los términos de las corporaciones en el nuevo régimen constitucional, particularmente ante la posibilidad de establecer período distinto para cada una de las cámaras, resultaba mejor medir el tiempo en la cantidad de periodos necesarios para completar doce, diez y seis, o más años. Su texto era: "no podrá ser elegido nuevamente congresista quien ya hubiera sido elegido para periodos que sumados sean o exceden de diez y seis años".

La razón principal para que el texto propuesto por el ponente no hubiera alcanzado la mayoría en la comisión fue que pareció excesivo el número de años. Sin embargo, me permito insistir en la fórmula, aun reduciendo el total de 16 a 12 años, pues considero más técnica dicha formulación ante la eventualidad de periodos distintos para cada cámara.

**5.2 Incompatibilidades en el ejercicio del cargo:** para este capítulo se contempló la necesidad de asegurar que el congresista no utilice su poder o influencia sobre otras ramas del sector público o sobre la comunidad en general para obtener privilegios (tráfico de influencia). Además se consideró la búsqueda de mecanismos que aseguren la dedicación y eficiencia del parlamentario en la labor legislativa. También la inconveniencia de permitir que acumule un miembro del Congreso más de un cargo de elección popular o desempeñe otras funciones oficiales, salvo misiones específicas y transitorias.

**5.3. Conflictos de interés:** como quiera que todo ser humano está sujeto a variaciones en su capacidad de juicio imparcial cuando intervienen intereses o compromisos personales que puedan ser afectados por las decisiones a tomar, resulta necesario prevenir que tales intereses o compromisos distorsionen el ánimo imparcial del congresista, quien debe actuar siempre movido por los más altos intereses del Estado y de la comunidad. Se consideró indispensable dejar la posibilidad de recusaciones si el mismo afectado no declara ante la corporación sus posibles motivos de conflicto de interés.

**5.4. Inmunidad e inviolabilidad:** estas dos instituciones, creadas para garantizar la independencia del congresista al actuar, fueron analizadas para decidir si sería necesario mantenerlas o suprimirlas. Se decidió recomendar a la Asamblea la supresión de la inmunidad y su sustitución por un fuero especial, igual al de los altos funcionarios del Estado, para que los miembros del Congreso solamente puedan

ser detenidos por orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (salvo casos de flagrante delito) y juzgados por este mismo Tribunal.

En cuanto a la inhabilidad, se encontró conveniente conservarla, haciéndose énfasis en que ella sólo opera para las opiniones expresadas dentro del recinto y en desarrollo específico de un debate.

**5.5. Pérdida de la investidura:** fue urdida por la Comisión en condicionar que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés quedaría incompleto y sería inane si no se estableciera la condigna sanción. Creyó también en forma unificada la Comisión que dada la alta posición del congresista, la violación de este régimen no podía acarrear sanción inferior a la pérdida de la investidura y así se consagró, con la obligación de la ley de establecer un procedimiento abreviado mediante el cual la Corte Suprema de Justicia deba decidir en un plazo no superior a 20 días.

**5.6. Prohibiciones al Congreso:** aunque no debería formar parte de un estatuto del congresista propiamente dicho, la Comisión analizó que dos de los vicios más criticados por la opinión pública, el de los recursos monetarios a disposición libre de los congresistas (auxilios) y el llamado "turismo parlamentario", especialmente el primero, convertido en piedra de escándalo por la corrupción creciente que se observa en el aprovechamiento indebido de tales recursos para el lucro personal del parlamentario, tienen que corregirse a través de normas de carácter constitucional que los supriman.

Con base en los anteriores criterios, el siguiente articulado obtuvo mayoría en la Comisión: (como anexo se presentan los artículos sometidos a votación que no lograron mayoría relativa, en caso de varias opciones, ni mayoría simple si era texto único para votar).

#### ARTICULADO PROPUESTO DE LA RAMA LEGISLATIVA CAPITULO I DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO Y DE SUS FUNCIONES

**ARTICULO.- CONFORMACION DEL CONGRESO NACIONAL Y PERIODO DE SUS MIEMBROS.** El Congreso Nacional estará compuesto por un número plural de miembros, elegidos por los ciudadanos mediante sufragio universal, secreto, libre y directo, para periodos de cuatro (4) años.

Los miembros del Congreso Nacional serán elegidos una parte por circunscripción territorial y otra, por circunscripción nacional.

**ARTICULO.- REELECCION.** Ninguna persona podrá ser reelegida miembro del Congreso Nacional si ya ha sido elegida para tres (3) periodos continuos.

**ARTICULO.- RENOVACION DEL CONGRESO Y FORMA DE ELECCION.** El Congreso Nacional se renovará parcialmente por mitad. Para este efecto, la elección por circunscripción nacional y la elección por circunscripciones territoriales se realizarán en forma alternada cada dos años, el primer domingo de marzo del año respectivo, y el periodo de los elegidos se iniciará el 20 de julio inmediatamente si-

guiente. La ley reglamentará lo relacionado con esta clase de elecciones.

**ARTICULO.- CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL.** Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá constituyen una circunscripción electoral para la elección de miembros del Congreso Nacional. Cada circunscripción elegirá tres (3) diputados por el sistema de cuocientes.

**ARTICULO.- CIRCUNSCRIPCION NACIONAL.** Por circunscripción nacional serán elegidos un número de miembros del Congreso igual al que resulte de la aplicación del artículo anterior a las circunscripciones territoriales.

**ARTICULO.- CIRCUNSCRIPCION ESPECIAL.** Habrá una circunscripción especial para ciudadanos colombianos residentes en el exterior, que elegirá dos (2) diputados, de acuerdo con la Ley electoral, la cual reglamentará lo concerniente a estas elecciones.

**ARTICULO.- NATURALEZA DE LA REPRESENTACION.** Los miembros del Congreso representan al pueblo colombiano y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

**ARTICULO.- FUNCIONES GENERALES.** Son facultades del Congreso:

1. Elegir mesa directiva.
2. Elegir, para periodos de dos años que se iniciarán el 20 de julio, su secretario general quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser elegido congresista.
3. Proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos específicamente haya creado la Ley.
4. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus funciones.
5. Organizar su policía interior.
6. Solicitar al Gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o sea para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, ordinal 2.
7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los Ministros a que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de 15 días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurren, sin excusa aceptada, podrá proponerse moción de censura.

Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Plenaria del Congreso. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del control político podrá presentarse moción de censura respecto de los Ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen el Congreso. La votación se hará entre 3 y 10 días después de terminado el debate, en Congreso pleno, con audiencia de los Ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación re-

querirá la mayoría absoluta de sus integrantes.

Una vez aprobada el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

9. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus funciones.

**ARTICULO.- PROHIBICIONES.** Es prohibido al Congreso:

1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes.
2. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones diplomáticas o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.
3. Decretar a favor de cualquier persona o entidad donaciones, gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley preexistente.
4. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario público, salvo en cumplimiento de misiones específicas aprobadas por no menos de las tres cuartas partes del Congreso.
5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.

**ARTICULO.- COMISIONES DE ENCUESTA.** Cualquier Comisión Permanente podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas por intermedio de sus representantes, para que en audiencias especiales rindan informes sobre hechos que se presume conoce, en cuanto éstos guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración, o con indagaciones y estudios que haya decidido verificar. Si la Comisión insistiere ante la excusa de quienes hayan sido citados, la Corte Constitucional resolverá lo pertinente en 10 días dentro de la más estricta reserva, como prioridad sobre cualquier otro asunto y después de oír a los interesados.

Cuando la Comisión lo juzgue pertinente podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento.

La renuencia de los citados a comparecer o a suministrar la información requerida, será sancionada por la respectiva Comisión con la multa o el arresto señalados en las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades judiciales.

Si de la investigación se desprende la necesidad de la intervención de otras autoridades para dar desarrollo a las conclusiones de la Comisión, o para la persecución de posibles infracciones penales se excitará a aquéllas para lo pertinente.

#### CAPITULO II REUNION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

**ARTICULO.- REUNIONES ORDINARIAS.** El Congreso se reunirá (en legislatura ordinaria y) por derecho propio, durante dos periodos en cada año. El primer periodo de sesiones comenzará el 1° de abril y terminará el 20 de junio. El segundo

se iniciará el 20 de julio y se clausurará el 16 de diciembre.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible dentro de los períodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas no podrá ocuparse sino de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**ARTICULO.- INSTALACION Y CLAUSURA.** El Congreso será instalado y clausurado públicamente por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer caso, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

**ARTICULO.- SEDE.** El Congreso tiene sede en la Capital de la República.

Por acuerdo del Congreso podrá trasladarse a otro lugar y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente de la Mesa Directiva.

**ARTICULO.- COMISIONES PERMANENTES.** El Congreso elegirá, para el respectivo período constitucional, Comisiones Permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de Comisiones Permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse.

**ARTICULO.- SESIONES DE LAS COMISIONES EN RECESO DEL CONGRESO.** El Congreso podrá disponer que cualquiera de las Comisiones Permanentes sesione durante el receso legislativo, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que determine y de preparar los proyectos que se les encomienden.

**ARTICULO.- CARACTER PUBLICO DE LAS SESIONES.** Las sesiones del Congreso y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar, conforme a su reglamento.

**ARTICULO.- MESAS DIRECTIVAS.** Las Mesas Directivas del Congreso y de las Comisiones Permanentes serán renovadas cada año, para períodos que se inician el 20 de julio y ninguno de los miembros podrá ser reelegido dentro del mismo período constitucional.

Las minorías tendrán participación en las Mesas Directivas de las Corporaciones de elección popular y de sus Comisiones Permanentes, según lo determine el reglamento.

**ARTICULO.- QUORUM DELIBERATORIO.** El Congreso y las Comisiones de éste, no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno

de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

**ARTICULO.- QUORUM DECISORIO.** En el Congreso pleno, y en las Comisiones Permanentes de éste, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

Empero, las leyes orgánicas y estatutarias, así como las previstas en los literales ... del ordinal ... del Artículo ..., sólo podrán ser dictadas o reformadas mediante el voto favorable de los dos tercios de los asistentes.

**ARTICULO.- EXTENSION DE NORMAS.** Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las Asambleas Departamentales (Consejos Intendenciales y Comisariales) y Concejos Municipales.

**ARTICULO.- INVALIDEZ DE REUNIONES.** Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes.

### CAPITULO III DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA FORMACION DE LAS LEYES

**ARTICULO.- FUNCION LEGISLATIVA.** Corresponde al Congreso por medio de leyes, desarrollar la Constitución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación y ejercer las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los rangos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. (Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y las de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos).
4. (Modificar la división general del territorio con arreglo al artículo ... de la Constitución, establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo ... y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios).
5. (Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales).
6. Variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

7. Determinar la estructura de la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y otras entidades públicas, señalándose sus objetivos de estructura orgánica.

8. Expedir las normas a las cuales debe

sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

9. Conceder precisas autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre su ejercicio, según lo regula la ley.

10. (Se deroga el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional).

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y parafiscales.

13. Determinar la moneda legal, su convertibilidad y alcance de su poder liberatorio; arreglar el sistema de pesos y medidas.

14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de interés nacional hubiere celebrado el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas sin autorización previa.

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse.

16. Aprobar o improbar los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional.

Por medio de Tratados o Convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros que componen el Congreso y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

18. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo económico y social.

19. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

20. Dictar las normas generales, señalando los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes aspectos:

- a. Organizar el crédito público.
- b. Regular el cambio internacional y el comercio exterior.
- c. Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Estas modificaciones sólo podrán realizarse por razones de política comercial; en ningún caso por motivos fiscales.

d. Regular las actividades de los intermediarios financieros.

e. Dictar el Estatuto del Banco Central.

f. Expedir los Estatutos de los establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado y otras entidades públicas; y fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos.

21. Crear los servicios administrativos y técnicos del Congreso.

22. (Unificar las normas sobre policías de

tránsito en todo el territorio de la República).

23. Regular la educación nacional.

#### ARTICULO.- LEYES ESTATUTARIAS.

Mediante Leyes Estatutarias el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a. Derechos fundamentales y recurso de amparo.

b. Estados de Excepción.

c. La administración de Justicia (Corte Constitucional y Fiscalía General de la República) y Ministerio Público.

d. Organización, funciones electorales y régimen de los partidos políticos.

e. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana a través de referéndum, plebiscito, consultas populares e iniciativa legislativa.

**ARTICULO.- REQUISITOS DE LAS LEYES ESTATUTARIAS.** La aprobación, modificación o derogación de las Leyes Estatutarias exigirá una votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y su trámite no podrá exceder una legislatura ordinaria (anual).

Dicho trámite comprenderá la revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su aprobación por parte de la Corte Constitucional.

**ARTICULO.- LEYES ORGANICAS.** El Congreso expedirá Leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso, las normas referentes a la formación del presupuesto de Rentas y Gastos, las concernientes a la preparación y aprobación del Plan de Desarrollo, y a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

**ARTICULO.- ORIGEN DE LAS LEYES.** Las leyes pueden tener origen en el Congreso, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de los órganos que indica el artículo ..., o por iniciativa popular.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales ... y ... y los literales ... y ... del ordinal ... del artículo ...; las que ordenen las participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, el Congreso podrá introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerde.

**ARTICULO.- REFERENDUM ABROGATORIO.** Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral podrá solicitar ante el órgano electoral competente la derogatoria de una ley mediante decisión tomada en referéndum.

La ley queda derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren, siempre y cuando participe una cuarta parte de quienes integran el censo electoral.

No procede referendo de leyes aprobatorias de tratados internacionales, de la Ley

del Presupuesto y de leyes en materia fiscal o tributaria.

**ARTICULO.- INICIATIVA LEGISLATIVA DE OTRAS RAMAS DEL PODER.** El Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, (el Consejo Nacional Electoral), (el Tribunal Supremo de Cuentas), (el Contralor General de la República), y (el Procurador General de la Nación) tienen la facultad de formular proyectos de ley en las materias atinentes a las funciones de los respectivos organismos.

**ARTICULO.- TRAMITE DE LA LEY.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente.

3. Haber sido aprobado en Plenaria en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

**ARTICULO.- REQUISITOS DE LA LEY.** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este proyecto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.

Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

**ARTICULO.- APELACIONES.** Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la Plenaria del Congreso a solicitud de su autor, del vocero de los proponentes en caso de iniciativa popular, de un miembro del Congreso o del Gobierno.

**ARTICULO.- TRAMITE DEL SEGUNDO DEBATE.** Entre la terminación del primer debate de cualquier proyecto y la iniciación del segundo deberá mediar un lapso no inferior a ocho días.

Durante el segundo debate podrán introducirse al proyecto las modificaciones y adiciones que se acuerden, así como suprimir las supresiones que se juzguen necesarias.

En su informe a la Plenaria para segundo debate, acompañando el proyecto aprobado, la Comisión deberá consignar la totalidad de las demás propuestas que fueron consideradas por ella y la explicación de las razones que determinaron su rechazo.

**ARTICULO.- CONTINUACION DEL TRAMITE EN LA LEGISLATURA SIGUIENTE.** Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite dentro de uno de los periodos de sesiones del Congreso y que hubieren recibido por lo menos primer debate, continuarán su curso en la siguiente reunión en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá extender su consideración por más de dos legislaturas.

#### ARTICULO.- MOCION DE URGENCIA.

El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el trámite de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Comisión deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Comisión o la Plenaria del Congreso decida sobre él.

**ARTICULO.- SANCION PRESIDENCIAL.** El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si el presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si el Congreso entra en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá al Congreso a segundo debate.

El Presidente de la República sancionará sin poder presentar objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros del Congreso.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad. En tal evento, si el Congreso insistiere, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si fuere inexecutable se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará al Congreso para que éste, oído el Ministro del ramo correspondiente, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, la remitirá el proyecto nuevamente para el fallo definitivo.

**ARTICULO.- SANCION POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO.** Si el Gobierno no cumple el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.

**ARTICULO.- TITULO DE LAS LEYES.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula:

"El Congreso de Colombia  
DECRETA:"

**ARTICULO.- OTRAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO.** Son atribuciones del Congreso:

1. Admitir o no las renunciaciones del Presidente de la República o del (Designado), (Vicepresidente).

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno desde Oficiales Generales y Oficiales de Insignia

de las Fuerzas Militares hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del (Designado), (Vicepresidente) para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

5. Nombrar las Comisiones demarcadoras de que trata el Artículo.

6. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra Nación.

7. Por consulta del Gobierno, emitir concepto sobre la procedencia de instaurar cualquiera de los estados de excepción o de prorrogar la vigencia del que se encontrare en curso.

8. Aprobar o improbar los nombramientos de Embajadores y Jefes de misión permanente que efectúe el Presidente de la República.

9. (Elegir al Contralor de la República).

10. Examinar o fenecer definitivamente la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro.

11. Acusar, cuando hubiere causas Constitucionales o al Presidente de la República o a quien haga sus veces, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

12. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presente por el (Procurador General de la Nación) o por particulares, contra los funcionarios de que trata el artículo .y, si prestan mérito, fundar en ellas las acusaciones correspondientes.

**ARTICULO.- FUNCION ACUSATORIA.** Corresponde al Congreso en pleno conocer de las acusaciones que intente la respectiva Comisión contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, (el Procurador General de la Nación), los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, aun cuando hubiere cesado en el ejercicio de sus cargos.

**ARTICULO.- REGLAS DE LOS JUICIOS ANTE EL CONGRESO.** En los juicios que se sigan ante el Congreso en pleno, se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o de indignidad por mala conducta, el Congreso no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal por pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Congreso se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Congreso podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio y sen-

tencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública por los dos tercios, a lo menos de los votos de quienes concurren al acto.

Podrán también requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

### TITULO III

**ARTICULO 43.-** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

(aprobado).

### CAPITULO IV DE LOS CONGRESISTAS

**ARTICULO.- CALIDADES.** Para ser congresista se requiere ser nacional colombiano, no haber sido condenado por ningún delito, salvo los políticos y tener edad de 25 años.

**ARTICULO.- INHABILIDADES.** No podrán ser elegidos congresistas, diputados, consejeros (intendenciales), comisariales, ni concejales distritales o municipales, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República, los Ministros y Viceministros del Despacho, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Corte de Casación y Corte Constitucional), Consejo Superior de la Magistratura, Consejo Electoral, etc.) (el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General), los jefes de Departamento Administrativo, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Superintendentes, los representantes legales y miembros de las Juntas Directivas o Juntas Administradoras de las entidades descentralizadas del orden nacional, los Gobernadores, los (intendentes), comisarios, los alcaldes de capital de departamento y de ciudades con población superior a trescientos mil habitantes, los contralores departamentales y del Distrito Especial de Bogotá y los Secretarios de Gobernación.

Tampoco podrán ser elegidos congresistas, diputados, consejeros (intendenciales), comisariales, ni concejales municipales por la circunscripción electoral correspondiente al territorio en el que

hubieran ejercido sus funciones o hubieran tenido jurisdicción, autoridad o mando, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones los Magistrados del Tribunal, los representantes legales y los miembros de las Juntas Directivas o Juntas Administradoras de las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal, los delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y los Contralores municipales.

Ningún empleado o funcionario público, ni trabajador oficial podrá ser elegido congresista, diputado (intendencial), comisarial, ni concejal distrital o municipal, sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

No podrá ser elegido congresista, diputado, consejero (intendencial), comisarial, ni concejal distrital o municipal, quien durante el término de seis meses hubiere intervenido en la gestión de negocios en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden nacional o en el Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas, ni podrán ser elegidos en la circunscripción electoral del respectivo departamento o municipio quienes, durante este término, hubieran intervenido en la gestión de negocios, en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden departamental o municipal. La ley determinará la clase de negocios a los que sea aplicable el presente artículo y su prueba.

Tampoco podrán ser elegidas las personas ligadas por matrimonio o por parentesco en primer grado de consanguinidad, primo civil o afinidad, con funcionarios públicos que en la respectiva circunscripción ejerzan o hubieren ejercido dentro de los seis meses anteriores a la elección, funciones de jurisdicción, autoridad o mando.

Quien en cualquier época hubiera sido condenado por sentencia judicial o pena privativa de la libertad, no podrá ser elegido para una corporación o un cargo de elección popular. Se exceptúan los condenados por delitos políticos.

El ciudadano que en el año inmediatamente anterior a la elección se haya desempeñado como director o presentador de programa de radio y televisión.

No podrá ser elegido congresista quien dentro de los seis meses anteriores a la elección hubiera actuado como dirigente de gremios económicos o de organizaciones sindicales.

**ARTICULO.** No podrá nuevamente ser elegido congresista quien en cualquier época anterior, hubiere perdido su investidura por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o conflictos de interés.

**ARTICULO.—** En la circunscripción electoral no podrán inscribirse por un solo partido, movimiento o grupo, para elecciones que se realizan en un año, personas que sean entre sí cónyuges o parientes en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primo civil. La infracción del presente artículo vicia de nulidad cualquier elección.

**ARTICULO. INCOMPATIBILIDADES:** A los Congresistas les estará prohibido

durante el período constitucional para el cual fueron elegidos:

a. Desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado, distinto del de ministro del Despacho.

Quien acepte el cargo de ministro, perderá la investidura de congresista.

b. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas jurídicas de derecho público o con sociedades de economía mixta (en las que la nación, el departamento y los municipios o sus entidades descentralizadas posean más del cincuenta por ciento del capital).

Se exceptúan los casos en los que sea forzoso actuar por llanamiento de la ley o por ser ellos mismos o sus hijos menores sobre quienes ejerzan la patria potestad, sujetos pasivos de actuaciones de estado frente a las cuales les asista el derecho de impugnación o respuesta. Igualmente cuando se trate de proveerse de bienes y servicios ofrecidos a cualquier ciudadano en igualdad de condiciones.

c. (Sin perjuicio de lo previsto en el literal a)) ejercer funciones públicas distintas a las que correspondan a su cargo, salvo las ocasionales o transitorias que, sin remuneración, les sean encomendadas con autorización del Congreso.

d. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos.

El ciudadano que en contravención del presente artículo, nombre a un congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

**ARTICULO.** Las incompatibilidades establecidas por la constitución y las leyes para los congresistas, los diputados y los concejales, tendrán vigencia por todo el período constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia, las incompatibilidades se mantendrán por un año más después de su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien no habiendo sido elegido fuere llamado a ocupar el cargo de un congresista por falta absoluta de éste, quedará sometido al régimen de incompatibilidades e inhabilidades a partir de su posesión.

**ARTICULO. CONFLICTOS DE INTERES.** Los congresistas estarán obligados a poner en conocimiento del Congreso sus conflictos de interés de carácter moral o económico que los inhiba para decidir sobre asuntos sometidos a su consideración. Si no lo hicieren, cualquier persona podrá recusarlos.

**ARTICULO. PERDIDA DE LA INVESTIDURA.** Los miembros del Congreso perderán su investidura en los siguientes casos:

a. Por violación al régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés.

b. Por la inasistencia en un período de sesiones a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los ministros.

c. Por no posesionarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la instalación del

Congreso o de la fecha en que fuesen llamados a ocupar el cargo.

Los dos últimos casos no procederán cuando medie fuerza mayor o caso fortuito.

**ARTICULO. TRAMITE.** La pérdida de la investidura será decretada por la Corte Suprema de Justicia, de oficio si el hecho fuere público y notorio, por petición de la Mesa Directiva del Congreso o por solicitud de cualquier ciudadano.

La ley señalará un proceso abreviado para resolver sobre la pérdida de la investidura en término no superior a veinte días.

**ARTICULO.- INVOLABILIDAD.** Los 91 congresista serán inviolables por las opiniones que expresen en el curso de los debates y por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo, pero estarán sometidos a las normas que contemple el reglamento del Congreso.

**ARTICULO.-** Derógase el artículo 107 de la Constitución Política.

**ARTICULO.- FUERO DE LOS CONGRESISTAS.** De los delitos cometidos por los miembros del Congreso mientras se hallen en ejercicio de su investidura, conocerá en forma privativa en primera y única instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Ningún miembro del Congreso será detenido sino en virtud de orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En caso de flagrante delito, deberá ser detenido y puesto inmediatamente a disposición de la misma.

**ARTICULO.-** Deróganse el ordinal 1º del artículo 141 y el artículo 212 de la Constitución Nacional.

**ARTICULO.-** Adiciónase al artículo 151 de la Constitución Nacional un ordinal nuevo con el siguiente texto:

**Conocer de las acusaciones que ante ella presenten el (procurador general de la Nación) o los particulares contra los Ministros del Despacho, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.**

ALVARO ECHEVERRI URUBURU. HERNANDO YEPES ARCILA, ALFONSO PALACIO RUDAS. LUIS GUILLERMO NIETO ROA. ARTURO MEJIA BORDA.

**PROPOSICION:**

Désele primer debate a la ponencia denominada **RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO** y al articulado que la acompaña.

**DE LA RAMA LEGISLATIVA**

**CAPITULO I**

**DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO Y DE SUS FUNCIONES**

**ARTICULO 68.-** El Congreso de la República está compuesto de dos Cámaras que se denominarán Senado de la República y Cámara de Representantes.

**ARTICULO 69.-** El período de los Senadores para el ejercicio de sus cargos es de 4 años y el de los Representantes de dos años, que empezarán a correr desde el 20 de julio siguiente a la elección.

**ARTICULO 70.-** Los individuos de una u otra Cámara representan al pueblo colombiano y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

**ARTICULO 71.-** Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir las mesas directivas.
2. Elegir, para períodos de dos años que

se iniciarán el 20 de julio, su Secretario General quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser elegido congresista.

3. Pedir al Gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el ordinal 4 del artículo siguiente.

4. Proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos específicamente haya creado la Ley.

5. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

6. Organizar su policía interior.

7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los Ministros a que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de 15 días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del Control político, presentar moción de censura respecto de los Ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre 3 y 10 días después de terminado el debate, en Congreso en pleno, con audiencia de los Ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

9. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus funciones.

**ARTICULO 72.-** Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes.

2. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a Ministros Diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

3. Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley preexistente.

4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

**ARTICULO 73.-** Cualquier Comisión Permanente podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas por intermedio de sus representantes, para que en audiencias especiales rindan informes sobre hechos que se presume conocen, en cuanto estos guarden relación directa con

proyectos sometidos a su consideración, o con indagaciones y estudios que haya decidido verificar. Si la Comisión insistiere ante la excusa de quienes hayan sido citados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolverá lo pertinente en 10 días dentro de la más estricta reserva, con prioridad sobre cualquier otro asunto y después de oír a los interesados.

Cuando la Comisión lo juzgue pertinente podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento.

La renuencia de los citados a comparecer o a suministrar la información requerida, será sancionada por la respectiva Comisión con la multa o el arresto señalados en las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades judiciales.

Si de la investigación se desprende la necesidad de la intervención de otras autoridades para dar desarrollo a las conclusiones de la Comisión, o para la persecución de posibles infracciones penales se excitará a aquéllas para lo pertinente.

## CAPITULO II REUNION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

**ARTICULO 74.-** El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias, por derecho propio, durante dos periodos en cada año. El primer periodo de sesiones comenzará el 1° de abril y terminará el 20 de junio. El segundo se iniciará el 20 de julio y se clausurará el 16 de diciembre.

Si por cualquier causa las Cámaras no pudieren reunirse en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas no podrá ocuparse sino de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**ARTICULO 75.-** El Congreso será instalado y clausurado públicamente por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer caso, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

**ARTICULO 76.-** El Congreso tiene sede en la capital de la República.

Por acuerdo mutuo las dos Cámaras podrán trasladarse a otro lugar y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado.

**ARTICULO 77.-** El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para su instalación y clausura, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir Jefes de Estado de otros países y para elegir (Designado), (Procurador General de la Nación), (Defensor de Derechos), (Contralor General de la Nación), (Magistrados del Tribunal Supremo de Cuentas) y (los del Consejo Nacional Electoral cuya designación le corresponde), (así como para dar debate final a los actos legislativos en los términos del artículo ...) (y decidir sobre la moción de censura en arreglo al artículo 72).

En tales casos el presidente del Senado y el de la Cámara serán respectivamente Presidente y Vicepresidente del Congreso.

**ARTICULO 78.-** Cada Cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, Comisiones Permanentes que tramitarán en

primer debate los proyectos de acto legislativo o de Ley.

La Ley determinará el número de Comisiones Permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas.

**ARTICULO 79.-** El Senado y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de las Comisiones Permanentes sesione durante el receso legislativo, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el periodo anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encomienden.

**ARTICULO 80.-** Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar, conforme a su reglamento.

**ARTICULO 81.-** Las Mesas Directivas de las Cámaras y de las Comisiones Permanentes serán renovadas cada año, para periodos que se inicien el 20 de julio y ninguno de los miembros podrá ser reelegido dentro del mismo periodo constitucional.

Las minorías tendrán participación en las Mesas Directivas de las corporaciones de elección popular y de sus Comisiones Permanentes, según lo determine el reglamento.

**ARTICULO 82.-** El Congreso, las Cámaras y las Comisiones de éstas, no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

**ARTICULO 83.-** En el Congreso pleno, en las Cámaras y en las comisiones permanentes de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

Empero, las leyes orgánicas y estatutarias, así como las previstas en los literales a) y e) del ordinal 22 del Artículo 87, sólo podrán ser dictadas o reformadas mediante el voto favorable de los dos tercios de los asistentes.

**ARTICULO 84.** Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las asambleas departamentales, (consejos intendenciales y comisariales) y concejos municipales.

**ARTICULO 85.** Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes.

## CAPITULO III DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA FORMACION DE LAS LEYES

**ARTICULO 86.** Corresponde al Congreso por medio de leyes, desarrollar la consti-

tución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación y ejercer las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. (Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y las de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos).

4. (Modificar la división general del territorio con arreglo al artículo 5° de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7° y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios).

5. (Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales)

6. Variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y otras entidades públicas, señalándose sus objetivos de estructura orgánica.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

9. Conceder precisas autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre su ejercicio, según lo regula la ley.

10. (Se deroga el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional).

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y parafiscales.

13. Determinar la moneda legal, su convertibilidad y su poder liberatorio; arreglar el sistema de pesas y medidas.

14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de interés nacional hubiere celebrado el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas sin autorización previa.

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse.

16. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros que componen cada cámara y, por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o

indultos generales por delitos comunes. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

18. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo económico y social.

19. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

20. Dictar las normas generales, señalando los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes aspectos:

- a. Organizar el crédito público.
- b. Regular el cambio internacional y el comercio exterior.
- c. Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Estas modificaciones sólo podrán realizarse por razones de política comercial; en ningún caso por motivos fiscales o de política macroeconómica.

d. Regular las actividades de los intermediarios financieros.

e. Dictar el estatuto del Banco Central.

f. Expedir los estatutos de los establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado y otras entidades; y fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos.

21. Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

22. (Unificar las normas sobre policías de tránsito en todo el territorio de la República).

23. Regular la educación nacional.

**ARTICULO 87.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas referentes a la formación del presupuesto de rentas y gastos, las concernientes a la preparación y aprobación del plan de desarrollo, y a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

**ARTICULO 88.** Mediante Leyes Estatutarias el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a. Derechos fundamentales y recurso de amparo.
- b. La administración de justicia (Corte Constitucional y Fiscalía General de la República) y Ministerio Público.
- c. Organización, funciones electorales y (régimen de los partidos políticos).
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana a través de referéndum, plebiscito, consultas populares e iniciativa legislativa.

**ARTICULO 89.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá una votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y su trámite no podrá exceder una legislación ordinaria (anual).

Dicho trámite comprenderá la revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su aprobación por parte de la Corte Constitucional.

**ARTICULO 90.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a

propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de los órganos que indica el artículo 92, o por iniciativa popular.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 4° y 9° y los literales a) y e) del ordinal 20 del artículo 87; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno las Cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden.

**ARTICULO 91.-** Mediante la suscripción del proyecto de ley que los promotores hayan depositado a ese efecto ante la organización electoral, podrán ejercer la facultad de iniciativa legislativa grupos de ciudadanos en número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente a la sazón.

La iniciativa regularmente formulada será sometida por la organización electoral al Congreso de la República, que deberá dar al proyecto el trámite regulado en el artículo 99 para los que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

Los promotores del proyecto tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

**ARTICULO 92.** El Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, (el Consejo Nacional Electoral), (el Tribunal Supremo de Cuentas), (el Contralor General de la República), y (el Procurador General de la Nación) tienen la facultad de formular proyectos de ley en las materias atinentes a las funciones de los respectivos organismos.

**ARTICULO 93.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

**ARTICULO 94.** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.

Los proyectos de ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

**ARTICULO 95.** Un proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, del vocero de los proponentes en caso de iniciativa

popular, de un miembro de la respectiva Cámara, o del Gobierno.

**ARTICULO 96.** Entre la terminación del primer debate de cualquier proyecto y la iniciación del segundo deberá mediar un lapso no inferior a ocho días. De la misma manera el debate de la comisión de la Cámara que deba estudiar en segundo lugar el proyecto no podrá comenzar antes de transcurridos quince días desde la aprobación de éste en la Cámara de origen.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones y adiciones que acuerde, así como disponer las supresiones que juzgue menester.

En su informe a la Cámara plena para segundo debate, acompañando el proyecto aprobado, la Comisión deberá consignar la totalidad de las demás propuestas que fueron consideradas por ella y la explicación de las razones que determinaron su rechazo.

**ARTICULO 97.** Cuando el contenido del proyecto aprobado en una Cámara discrepare del aprobado en la otra, ambas corporaciones integrarán, con la vigésima parte de sus respectivos miembros, comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten diferencias en la votación de cada cámara, se considerará negado el proyecto.

**ARTICULO 98.** Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite dentro de uno de los periodos de sesiones del Congreso y que hubieren recibido por lo menos primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente reunión en el estado en que se encuentren.

**ARTICULO 99.** El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que la respectiva Cámara o comisión decida sobre él.

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

**ARTICULO 100.** Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si éste no lo abjetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

**ARTICULO 101.** El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si el presidente, una vez transcurridos los

indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

**ARTICULO 102.** El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El presidente de la República sancionará sin poder presentar objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la ley. Si fuere inexecutable se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Comisión de la Cámara en que tuvo su origen para que ésta, oído el ministro del ramo correspondiente, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, le remitirá el proyecto nuevamente para el fallo definitivo.

**ARTICULO 103.** Si el Gobierno no cumpliera el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso.

**ARTICULO 104.** Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrá solicitar ante la organización electoral competente, la derogatoria de una ley, mediante la decisión aprobada en referendo.

La ley queda derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurren al acto de consulta, siempre y cuando participe una cuarta parte del censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, de la ley de presupuesto y de leyes en materia fiscal o tributaria.

**ARTICULO 105.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula:

"El Congreso de Colombia,  
DECRETA"

#### CAPITULO IV DEL SENADO

**ARTICULO 106.** El Senado se compondrá de los senadores que correspondan así:

1. Dos elegidos por cada departamento.
2. Un número adicional igual al total de los anteriores, que será distribuido entre los mismos departamentos, a cada uno de los cuales corresponderá elegir tantos senadores cuantas veces el volumen de su población refleje el cociente del total de habitantes de la Nación, dividido por el número de los que deban elegirse conforme a este numeral.

La aplicación de la norma contenida en el artículo 187 puede disminuir el número de senadores elegidos en una circunscripción departamental.

Compete al Consejo Nacional Electoral determinar para cada elección el número de senadores que corresponden a las distintas circunscripciones.

3. Tres senadores que serán elegidos en circunscripción especial de las comunidades indígenas; y

4. Uno más elegido en circunscripción única por los colombianos que voten en el exterior del país.

**ARTICULO 107.** Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renunciaciones del presidente de la República o del designado.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno desde oficiales generales y oficiales de insignia de las Fuerzas Militares hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del designado para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio de la República.

5. Nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 5°.

6. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra Nación.

7. Por consulta del Gobierno, emitir concepto sobre la procedencia de instaurar cualquiera de los estados de excepción o de prorrogar la vigencia del que se encontrare en curso.

8. Aprobar o improbar los nombramientos de embajadores y jefes de misión permanente que efectúe el presidente de la República.

**ARTICULO 108.** Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intente la Cámara de Representantes contra el presidente de la República o quien haga sus veces, el procurador general de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

**ARTICULO 109.** En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o de indignidad por la mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal por pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública por los dos tercios, a lo menos de los votos de los senadores que concurren al acto.

#### CAPITULO V DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

**ARTICULO 110.** La Cámara de Representantes se compondrá de dos (2) representantes por cada departamento y departamento especial y uno (1) más por cada 200.000 habitantes o fracción mayor de 100.000 que la respectiva circunscripción tenga en exceso sobre los primeros 200.000. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento que de él resultare.

Compete al Consejo Nacional Electoral determinar para cada elección, el número de representantes que corresponde elegir a cada departamento y departamento especial.

**ARTICULO 111.** Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de 25 años en la fecha de la elección.

**ARTICULO 112.** Son atribuciones especiales de la Cámara de Representantes:

1. (Elegir al procurador general de la Nación de terna presentada por el presidente de la República).

2. (Elegir al contralor general de la República).

3. Examinar o feneceer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del Tesoro.

4. Acusar ante el Senado cuando hubiere causas constitucionales al presidente de la República o a quien haga sus veces, al procurador general de la Nación, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

5. Conocer de las denuncias y quejas que ante ellas se presente por el procurador general de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusaciones ante el Senado.

6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

#### TITULO III

**ARTICULO 43.-** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación se los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que

comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.  
(aprobado)

### CAPITULO VI DE LOS CONGRESISTAS

**ARTICULO 113.-** No podrán ser elegidos congresistas, diputados, consejeros (intendenciales) comisariales ni concejales distritales o municipales, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República, los Ministros y Viceministros del Despacho, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Corte de Casación y Corte Constitucional-Consejo Superior de la Magistratura, Consejo Electoral, etc.), el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación (el Fiscal General), los Jefe de Departamento Administrativo, el Registrador Nacional del Estado Civil, los Superintendentes, los Representantes Legales y miembros de las Juntas Directivas o Juntas Administradoras de las entidades descentralizadas del orden nacional, los Gobernadores, los (intendentes), comisarios, los alcaldes de capital de departamento y de ciudades con población superior a trescientos mil habitantes, los Contralores departamentales y del Distrito Especial de Bogotá y los secretarios de Gobernación.

Tampoco podrán ser elegidos congresistas, diputados, consejeros (intendenciales) comisariales, ni concejales municipales por la circunscripción electoral correspondiente al territorio en el que hubieran ejercido sus funciones o hubieran tenido jurisdicción, autoridad o mando, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones los Magistrados del Tribunal, los representantes legales y los miembros de las Juntas Directivas o juntas administradoras de las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal, los delegados del Registrador Nacional de Estado Civil, y los contralores municipales.

Ningún empleado o funcionario público ni trabajador oficial podrá ser elegido congresista, diputado, (intendencial), comisarial ni concejal distrital o municipal sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

No podrá ser elegido congresista, diputado, consejero, (intendencial) comisarial ni concejal distrital o municipal, quien durante el término de seis meses hubiere intervenido en la gestión de negocios en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden nacional o en el Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas ni podrán ser elegidos en la circunscripción electoral del respectivo departamento o municipio quienes, durante este término, hubieran intervenido en la gestión de negocios, en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden departamental o municipal. Le ley determinará la clase de negocios a los que sea aplicable el presente artículo y su prueba.

Tampoco podrán ser elegidas las personas ligadas por matrimonio o por parentesco en primer grado de consanguinidad, primero civil o afinidad, con funcionarios públicos que en la respectiva circunscripción ejerzan o hubieren ejercido dentro de

los seis meses anteriores a la elección, funciones de jurisdicción, autoridad o mando.

Quien en cualquier época hubiera sido condenado por sentencia judicial o pena privativa de la libertad no podrá ser elegido para una corporación o un cargo de elección popular. Se exceptúan los condenados por delitos políticos.

El ciudadano que en el año inmediatamente anterior a la elección se haya desempeñado como director o presentador de programa de radio y televisión.

No podrá ser elegido congresista quien dentro de los seis meses anteriores a la elección hubiera actuado como dirigente de gremios económicos o de organizaciones sindicales.

**ARTICULO 114.** No podrá nuevamente ser elegido congresista quien en cualquier época anterior, hubiera perdido su investidura por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o conflictos de interés.

**ARTICULO 115.** En la circunscripción electoral no podrán inscribirse por un solo partido, movimiento o grupo, para elecciones que se realicen en un año personas que sean entre sí cónyuges o parientes en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil. La infracción del presente artículo vicia de nulidad cualquier elección.

### INCOMPATIBILIDADES

**ARTICULO 116.** A los congresistas les estará prohibido, durante el periodo constitucional para el cual fueron elegidos:

a. Desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado, distinto del de Ministro de Despacho.

Quien acepte el cargo de Ministro, perderá la investidura de congresista.

b. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas jurídicas de derecho público o con sociedades de economía mixta (en las que la Nación, el departamento y los municipios o sus entidades descentralizadas posean más del cincuenta por ciento del capital).

Se exceptúan los casos en los que sea forzoso actuar por llamamiento de la ley o por ser ellos mismo o sus hijos menores sobre quienes ejerzan la patria potestad, sujetos pasivos de actuaciones de Estado frente a las cuales les asista el derecho de impugnación o respuesta. Igualmente cuando se trata de proveerse de bienes y servicios ofrecidos a cualquier ciudadano en igualdad de condiciones.

c. (Sin perjuicio de lo previsto en el literal a) ejercer funciones públicas distintas a las que correspondan a su cargo, salvo las ocasionales o transitorias que, sin remuneración, les sean encomendadas con autorización de la respectiva Cámara.

d. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos.

El ciudadano que en contravención del presente artículo, nombre a un congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros incurrirá en causal de mala conducta.

**ARTICULO 117.** Las incompatibilidades establecidas por la Constitución y las leyes para los Congresistas, los diputados y los concejales, tendrán vigencia por todo el

periodo constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia, las incompatibilidades se mantendrán por un año más después de su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

Quien no habiendo sido elegido fuere llamado a ocupar el cargo de un congresista por falta absoluta de éste, quedará sometido al régimen de incompatibilidades e inhabilidades a partir de su posesión.

### CONFLICTOS DE INTERES

**ARTICULO 118.** Los congresistas estarán obligados a poner en conocimiento de la respectiva Cámara, sus conflictos de interés de carácter moral o económico que los inhabilita para decidir sobre asuntos sometidos a su consideración. Si no lo hicieren, cualquier persona podrá recusarlos.

### PERDIDA DE LA INVESTIDURA

**ARTICULO 119.** Los miembros del Congreso perderán su investidura en los siguientes casos:

a. Por violación al régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés.

b. Por la inasistencia en un periodo de sesiones a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los ministros.

c. Por no posesionarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la instalación de la Cámara respectiva o de la fecha en que fueren llamados a ocupar el cargo.

Los dos últimos casos no procederán cuando medie fuerza mayor o caso fortuito.

**ARTICULO 120.** La pérdida de la investidura será decretada por la Corte Suprema de Justicia, de oficio si el hecho fuere público y notorio, por petición de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, o por solicitud de cualquier ciudadano.

La ley señalará un proceso abreviado para resolver sobre la pérdida de la investidura en término no superior a veinte días.

### PROHIBICIONES AL CONGRESO

**ARTICULO 121.** Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de Leyes en asuntos de privativa competencia de otros poderes.

2. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones diplomáticas o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

3. Decretar a favor de cualquier persona o entidad donaciones, gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.

4. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario público salvo en cumplimiento de misiones específicas aprobadas por no menos de las tres cuartas partes de la respectiva Cámara.

5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.

**ARTICULO 122.** Los congresistas serán inviolables por las opiniones que expresen en el curso de los debates y por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo, pero estarán sometidos a las normas que contemple el reglamento de las cámaras.

**ARTICULO 123.** Derógase el artículo

107 de la Constitución Política.

**ARTICULO 124.** De los delitos cometidos por los miembros del Congreso mientras se hallan en ejercicio de su investidura, conocerá en forma privativa en primera y única instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Ningún miembro del Congreso será detenido sino en virtud de orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En caso de flagrante delito, deberá ser detenido y puesto inmediatamente a disposición de la misma.

#### **DISPOSICION SOBRE REGIMEN ELECTORAL DEL CONGRESO PROPIA DEL TITULO DE LAS ELECCIONES**

**ARTICULO.** Cada departamento constituye una circunscripción para la elección de miembros del Congreso. En ellas serán adjudicados a cada lista los puestos que correspondan al número de veces que alcance el respectivo cociente electoral. Los escaños obtenidos por cada lista serán atribuidos a los candidatos que la integran en el orden que corresponda al de las preferencias manifestadas por los votantes.

La suma de los residuos obtenidos por todas las listas en las distintas circunscripciones, constituye la base para el cómputo del cociente nacional mediante el cual serán adjudicados los escaños restantes.

A la adjudicación de puestos concurrirá cada partido con la suma de los residuos que hubieren obtenido en las circunscripciones territoriales las listas inscritas en su nombre. Corresponderán a cada partido tantos puestos cuantas veces los residuos acumulados en su favor obtengan el cociente nacional.

La lista de cada partido para el Colegio Nacional, se entenderá formada por los primeros candidatos suyos no elegidos en cada una de las circunscripciones territoriales, en el orden descendente de los porcentajes en que los residuos de las respectivas listas reflejen el cociente de la circunscripción en que fueron emitidos los votos.

#### **NORMAS SOBRE MATERIA LEGISLATIVA CONTENIDAS EN OTROS TITULOS DE LA CONSTITUCION**

**ARTICULO.** Deróganse el ordinal 1º del artículo 141 y el artículo 212 de la Constitución Nacional.

**ARTICULO.** Adiciónase al artículo 151 de la Constitución Nacional un ordinal nuevo con el siguiente texto:

Conocer de las acusaciones que ante ella presenten el procurador general de la Nación o los particulares contra los ministros del Despacho, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

#### **PROYECTO DE ARTICULADO DE LA PROPUESTA UNICAMERAL SUI GENERIS. Dr. Arturo Mejía Borda.**

#### **FUNCION PUBLICA LEGISLATIVA CAPITULO I DE LA COMPOSICION DEL CONGRESO Y DE SUS FUNCIONES**

**ARTICULO 68.** El Congreso de la República está compuesto por el Senado y el Parlamento Ciudadano.

El Senado de la República se compondrá de tres senadores por cada región y uno

más por cada quinientos mil o fracción mayor de doscientos cincuenta mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros quinientos mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción al incremento de su población que de él resultare.

Las faltas absolutas o temporales de los senadores serán llenadas por los candidatos no elegidos de la lista del respectivo senador que falte, siguiendo el orden de colocación en la mencionada lista electoral.

Los indígenas colombianos tendrán derecho básico a tres senadores y a tantos más cuantos arroje el cociente electoral aplicado a sus votaciones.

La elección de los tres representantes mencionados la harán las comunidades indígenas por el sistema que, a propuesta del Congreso Unitario Indigenista de Colombia, determinará la Ley por vía excepcional.

Los demás serán elegidos en las elecciones generales de la Nación.

La Ley determinará la forma como el Estado financiará totalmente las reuniones del Congreso indigenista, las cuales serán anuales, como mínimo.

El Gobierno Nacional establecerá la Consejería Presidencial Indigenista, por cuyo conducto desarrollará planes y programas integrales de reconstrucción económica y social del pueblo indígena de Colombia, para lo cual se harán apropiaciones presupuestales suficientes y se ejecutarán acciones de apoyo adecuadas.

**ARTICULO 69.** El periodo de los senadores para el ejercicio de sus cargos es de 4 años y el de los representantes de dos años, que empezarán a correr desde el 20 de julio siguiente a la elección.

**ARTICULO 70.** Los individuos de una u otra Cámara representan al pueblo colombiano y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.

**ARTICULO 71.** Son facultades de (cada Cámara):

1. Elegir las mesas directivas.
2. Elegir, para periodos de dos años que se iniciarán el 20 de julio, su Secretario General quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser elegido congresista.

3. Pedir al Gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente ordinal 4.

4. Proveer los empleos que para el despacho de sus trabajos específicamente haya creado la Ley.

5. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.

6. Organizar su policía interior.

7. Solicitar al Gobierno los informes escritos que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o sea para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo 78, ordinal 4.

8. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de 15 días y formularse en cuestionario escrito.

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin per-

juicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

9. Recibir del Gobierno la cooperación de los organismos de la Administración Pública para el mejor desempeño de sus funciones.

**ARTICULO 72.** Es prohibido al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes.

2. Exigir al Gobierno comunicación de las instrucciones dadas a ministros diplomáticos o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

3. Decretar a favor de ninguna persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones ni otra erogación que no esté destinada a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.

4. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones.

**ARTICULO 73.** Cualquier Comisión Permanente podrá hacer comparecer a las personas naturales o a las jurídicas por intermedio de sus representantes, para que en audiencias especiales rindan informes sobre hechos que se presume conocen, en cuanto estos guarden relación directa con proyectos sometidos a su consideración, o con indagaciones y estudios que haya decidido verificar. Si la comisión insistiere ante la excusa de quienes hayan sido citados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolverá lo pertinente en 10 días dentro de la más estricta reserva, con prioridad sobre cualquier otro asunto y después de oír a los interesados.

Cuando la Comisión lo juzgue pertinente podrá exigir que las declaraciones orales o escritas se hagan bajo juramento.

La renuencia de los citados a comparecer o a suministrar la información requerida, será sancionada por la respectiva Comisión con la multa o el arresto señalados en las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades judiciales.

Si de la investigación se desprende la necesidad de la intervención de otras autoridades para dar desarrollo a las conclusiones de la Comisión, o para la persecución de posibles infracciones penales se excitará a aquellas para lo pertinente.

#### **CAPITULO II REUNION Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO**

**ARTICULO 74.** El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias, por derecho propio, durante dos periodos en cada año. El primer periodo de sesiones comenzará el 1º de abril y terminará el 20 de junio. El segundo se iniciará el 20 de julio y se clausurará el 16 de diciembre.

Si por cualquier causa las cámaras no pudieren reunirse en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas no podrá ocuparse sino de los asuntos que el Gobierno

someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**ARTICULO 75.** El Congreso será instalado y clausurado públicamente por el presidente de la República, sin que esta ceremonia en el primero caso, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

**ARTICULO 76.** El Congreso tiene sede en la capital de la República.

Por acuerdo mutuo las dos cámaras podrán trasladarse a otro lugar y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

**ARTICULO 77.** Por acuerdo mutuo las dos Cámaras podrán trasladarse a otro lugar y en caso de perturbación del orden público podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

**ARTICULO 78.** El Congreso se reunirá en un solo cuerpo para su instalación y clausura, para dar posesión al presidente de la República, para recibir jefes de Estado de otros países y para elegir (designado) y (decidir sobre la moción de censura en arreglo al artículo 72).

En tales casos el presidente del Senado y el del Parlamento ciudadano, serán respectivamente presidente y vicepresidente del Congreso.

**ARTICULO 79.** Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, Comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley, conforme a sus atribuciones constitucionales.

La ley determinará el número de Comisiones permanentes y el de sus miembros lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse.

(Cuando sesionen conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas).

**ARTICULO 80.** El Senado y el Parlamento ciudadano podrán disponer que cualquiera de las Comisiones permanentes sesione durante el receso legislativo, con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período anterior, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine y de preparar los proyectos que las Cámaras les encomienden.

**ARTICULO 81.** Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar, conforme a su reglamento.

**ARTICULO 82.** Las Mesas directivas de las Cámaras y de las Comisiones permanentes serán renovadas cada año, para períodos que se inicien el 20 de julio y ninguno de los miembros podrá ser reelegido dentro del mismo período constitucional.

Las minorías tendrán participación en las Mesas Directivas de las corporaciones de elección popular y de sus Comisiones Permanentes, según lo determine el reglamento.

**ARTICULO 83.** El Congreso, las Cámaras y las Comisiones de éstas, no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros, las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes de la respectiva corporación,

salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

**ARTICULO 84.** En el Congreso pleno, en las Cámaras y en las Comisiones permanentes de éstas, las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes, a no ser que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

Empero, las leyes orgánicas y estatutarias, así como las previstas en los literales a) y e) del ordinal 22 del Artículo 87, solo podrán ser dictadas o reformadas mediante el voto favorable de los dos tercios de los asistentes.

**ARTICULO 85.** Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las asambleas departamentales y concejos municipales.

**ARTICULO 86.** Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la función pública legislativa, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y las personas que en las deliberaciones tomen parte serán sancionadas conforme a las leyes.

### CAPITULO III DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA FORMACION DE LAS LEYES

**ARTICULO 87.** Corresponde al Senado por medio de leyes, desarrollar la constitución, regular el funcionamiento del Estado y la vida social de la Nación y ejercer las siguientes atribuciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Habrá una comisión intercameral y permanente para la formulación definitiva del plan de desarrollo integral, encargada de dar primer debate a los proyectos de ley a que se refiere el ordinal 4° del Artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo integral, lo mismo que la evolución del gasto público, planes y programas que deberán mantenerse en ejecución durante los sucesivos períodos presidenciales salvo que el Gobierno o el Parlamento ciudadano considere indispensable introducirles cambios. Durante el receso del Congreso, esta comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o por convocatoria del Gobierno y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten.

Esta comisión estará integrada por 55 miembros elegidos así:

10 por los senadores elegidos por circunscripción nacional, de entre ellos mismos.

10 por los senadores elegidos por circunscripción regional, de entre ellos mismos.

10 por los parlamentarios elegidos por circunscripción nacional, de entre ellos mismos.

10 por los parlamentarios elegidos por el Colegio Electoral Nacional, de entre ellos mismos, y

15 expertos en planeación del desarrollo integral elegidos así: cinco por el Senado, cinco por el Parlamento ciudadano y cinco nombrados por el Gobierno.

Todos los miembros de la Comisión intercameral del plan serán elegidos por el sistema del cociente electoral, pero teniendo en cuenta que deberá haber igual

representación de miembros de los campos biológico, económico, político, cultural y social.

En el primer debate sobre los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4° del Artículo 76 cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la comisión intercameral del plan propuestas para que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo, sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestren su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si, con la misma votación, la comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La comisión intercameral del plan tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo integral a partir de la fecha en que le sean presentadas por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá al Parlamento ciudadano, hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por el Parlamento ciudadano, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto, mediante decreto con fuerza de ley.

La comisión designará de su seno, cinco senadores y cinco parlamentarios para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas.

4. (Modificar la división general del territorio con arreglo al artículo 5° de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7° y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios).

5. (Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales).

6. Variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública la actual residencia de los altos poderes nacionales.

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y otras entidades públicas, señalándose sus objetivos de estructura orgánica.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las

funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

9. Conceder precisas autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre su ejercicio, según lo regula la ley.

10. (Se deroga el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional).

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y parafiscales.

13. Determinar la moneda legal, su convertibilidad y su poder liberatorio; arreglar el sistema de pesas y medidas.

14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de interés nacional hubiere celebrado el presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas sin autorización previa.

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar las conmemoraciones o los monumentos que deban hacerse.

16. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

Por medio de tratados o convenios aprobados por el Senado podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

El Gobierno Nacional podrá celebrar convenios y tratados internacionales para establecer sistemas de binacionalidad para el desarrollo integral, de las zonas fronterizas de la nación, con las homólogas de los países respectivos de modo que se cubran armónicamente los campos biológico, económico, político, cultural y social de las mismas.

En ningún caso podrán pactarse, con carácter indefinido, directa o indirectamente, cualesquiera formas de enajenación de la propiedad eminente de la nación sobre su territorio, su plataforma submarina, su mar territorial, o sus espacios aéreos o geostacionarios.

La ley determinará todo cuanto requiera el desarrollo fronterizo y señalará los límites de las zonas fronterizas y las atribuciones especiales de las autoridades de las mismas.

El Gobierno introducirá en el plan nacional de desarrollo, los elementos necesarios para integrar las fronteras con el país.

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de sus miembros y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos comunes. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

18. Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas de desarrollo económico y social.

19. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

20. Dictar las normas generales, señalando los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes aspectos:

a. Organizar el crédito público.

b. Regular el cambio internacional y el comercio exterior.

c. Modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Estas modificaciones sólo podrán realizarse por razones de política comercial; en ningún caso por motivos fiscales o de política macroeconómica.

d. Regular las actividades de los intermediarios financieros.

e. Dictar el estatuto del Banco Central.

f. Expedir los estatutos de los establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del Estado y otras entidades; y fijar el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos.

21. Crear los servicios administrativos y técnicos del Senado.

22. (Unificar las normas sobre policías de tránsito en todo el territorio de la República).

23. Regular la educación nacional.

**ARTICULO 88.** El Senado expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas referentes a la formación del presupuesto de rentas y gastos, las concernientes a la preparación y aprobación del plan de desarrollo, y a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

**ARTICULO 89.** Mediante Leyes Estatutarias el Senado de la República regulará las siguientes materias:

a. Derechos fundamentales y recurso de amparo.

b. La administración de justicia (Contraloría General de la República y Fiscalía General de la República) y Ministerio Público.

c. Organización, funciones electorales y (régimen de los partidos políticos).

d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana a través de referéndum, plebiscito, consultas populares e iniciativa legislativa ciudadana.

**ARTICULO 90.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá una votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y su trámite no podrá exceder una legislación ordinaria (anual).

Dicho trámite comprenderá la revisión previa de constitucionalidad del proyecto antes de su aprobación por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

**ARTICULO 91.** Las leyes pueden tener origen en el propio Senado, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de los órganos que indica el artículo 93, o por iniciativa ciudadana.

Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 4º y 9º y los literales a) y e) del ordinal 20 del artículo 87; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno.

Sobre las materias específicas propuestas por el Gobierno, el Senado podrá introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerde.

**ARTICULO 92.** El Parlamento Ciudadano, es un sistema de participación en la formación de las leyes y en la planeación del desarrollo integral; estará integrado por los Concejos Municipales, las Asambleas Regionales y por el Parlamento Ciudadano, como cabeza.

Los Concejos Municipales se integrarán con concejales como mínimo, y uno más por cada habitante más del censo del respectivo municipio, elegidos así: 50% de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero la mitad del mismo, por circunscripción municipal y la otra mitad por circunscripción de comunas y corregimientos; y el otro 50%, por un Colegio Electoral Municipal, integrado por las Organizaciones no Gubernamentales Municipales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: 10% por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: biológico, económico, político, cultural y social. Cada municipio conformará su plan de desarrollo integral, con base en los planes de desarrollo regional y nacional.

Las asambleas regionales se integrarán con diputados como mínimo y uno más por cada habitante más del censo de la respectiva región, elegidos así: 50% de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero la mitad del mismo por circunscripción regional y la otra mitad por circunscripción municipal, y el otro 50%, por un Colegio Electoral Regional Integrado por las Organizaciones no Gubernamentales regionales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: 10% por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: Biológico, económico, político, cultural y social. Cada región conformará su plan de desarrollo integral con base en el plan nacional de desarrollo.

El Parlamento Ciudadano se integrará con parlamentarios como mínimo y uno más, por cada habitante más del censo de la Nación, elegidos así: 50% de sus miembros, por el sistema del cociente electoral, pero la mitad del mismo, por circunscripción nacional y la otra mitad por circunscripción regional; y el otro 50%, por un colegio electoral nacional, integrado por las Organizaciones no Gubernamentales Nacionales reconocidas legalmente, y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: 10% por cada uno de los campos del desarrollo integral, a saber: biológico, económico, político, cultural, y social. El Parlamento Ciudadano formulará propuestas para conformar el plan nacional de desarrollo integral al presidente de la República y a la Comisión Intercameral del Plan, y proyectos de Ley al Senado, todo, con base en las iniciativas del sistema de participación ciudadana.

Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las anteriores bases se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

Las faltas absolutas o temporales de los parlamentarios, diputados regionales y concejales serán llenadas siguiendo el orden de colocación de los nombres en la correspondiente lista electoral.

En los casos en que quede integrado el

Parlamento ciudadano con un número par de miembros, se declarará elegido uno más por la región cuya capital esté más distante de la capital de la República, para llevar el número a uno impar.

**ARTICULO 93.** El Parlamento Ciudadano, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, (el Consejo Nacional Electoral), (el fiscal general de la República), (el contralor general de la República) y (el procurador general de la Nación) tienen la facultad, de formular proyectos de Ley en las materias atinentes a las funciones de los respectivos organismos.

**ARTICULO 94.** Ningún proyecto será Ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Senado, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del Senado.
3. Haber sido aprobado en el Senado, en segundo debate.
4. Haber obtenido del Parlamento Ciudadano la posición del mismo frente a los proyectos de Ley provenientes de otros organismos del Estado.
5. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

**ARTICULO 95.** Todo proyecto de Ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.

Los proyectos de Ley que no hayan sido acumulados en la forma que ordene el reglamento, no podrán discutirse ni votarse conjunta o simultáneamente.

La Ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

**ARTICULO 96.** Un proyecto de Ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva Cámara a solicitud de su autor, del vocero de los proponentes en caso de iniciativa ciudadana de un miembro de la respectiva Cámara, o del Gobierno.

**ARTICULO 97.** Entre la terminación del primer debate de cualquier proyecto y la iniciación del segundo deberá mediar un lapso no inferior a 8 días.

En su informe al Senado pleno para segundo debate y acompañando el proyecto aprobado, la Comisión deberá consignar la totalidad de las demás propuestas que fueron consideradas por ella y la explicación de las razones que determinaron su no adopción.

**ARTICULO 99.** Los proyectos de Ley que no hubieren completado su trámite dentro de uno de los periodos de sesiones del Congreso y que hubieran recibido por lo menos primer debate en el Senado, continuarán su curso en la siguiente reunión en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá extender su consideración por más de dos legislaturas (anuales).

**ARTICULO 100.** El presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de cualquier proyecto de Ley, y en tal caso el Senado deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de 30 días. Aun dentro de este plazo la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el

presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier asunto hasta que el Senado o la respectiva comisión decida sobre él.

**ARTICULO 101.** Aprobado un proyecto de Ley por el Senado pasará al Gobierno, y si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como Ley; si lo objetare, lo devolverá al Senado.

**ARTICULO 102.** El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de 20 artículos; de 10 días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a 50 artículos y hasta 20 días cuando los artículos sean más de 50.

Si el presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

**ARTICULO 103.** El proyecto de Ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá al Senado a segundo debate.

El presidente de la República sancionará sin poder presentar objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros del Senado.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si el Senado insistiere el proyecto pasará a la Corte Suprema para que ella, dentro de 6 días, decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al presidente a sancionar la Ley. Si fuere inexecutable se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Comisión en que tuvo su origen para que ésta, oído el ministro del ramo correspondiente, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, le remitirá el proyecto nuevamente para el fallo definitivo.

**ARTICULO 104.** Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el presidente del Senado.

**ARTICULO 106.** Un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral, podrán solicitar ante el órgano electoral competente, la derogatoria de una Ley, mediante la Ley tomada en referendo.

La Ley queda derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta, siempre y cuando participe una cuarta parte del censo electoral.

No procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, de la Ley de Presupuesto y de leyes en materia fiscal o tributaria.

**ARTICULO 107.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto y a su texto precederá esta fórmula:

"El Senado de Colombia,  
DECRETA:"

**CAPITULO IV  
DEL SENADO**

**ARTICULO 108.** Son atribuciones del Senado:

1. Admitir o no las renunciaciones del presidente de la República o del Designado.

2. Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno desde oficiales generales y oficiales de insignia de las Fuerzas Militares hasta el más alto grado.

3. Conceder licencia al presidente de la República para separarse temporalmente, no siendo caso de enfermedad y decidir las excusas del Designado para ejercer la Presidencia de la República.

4. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio de la República.

5. Nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 5º.

6. Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra Nación.

7. Por consulta del Gobierno, emitir concepto sobre la procedencia de instaurar cualquiera de los estados de excepción o de prorrogar la vigencia del que se encontrare en curso.

8. Aprobar o improbar los nombramientos de embajadores y jefes de misión permanente que efectúe el presidente de la República.

**ARTICULO 109.** Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que intenta el Parlamento Ciudadano contra el presidente de la República o quien haga sus veces, el procurador general de la Nación, el fiscal general de la República, el contralor general de la Nación, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, el registrador nacional del Estado Civil, los miembros de la Corte Electoral, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

**ARTICULO 110.** En los juicios que se sigan ante el Senado se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o de indignidad por la mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal por pérdida absoluta de los derechos políticos, pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá acometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública por los dos tercios, a lo menos de los votos de los senadores que concurran al acto.

**CAPITULO V**

**EL PARLAMENTO CIUDADANO**

**ARTICULO 111.**— El Parlamento ciudadano, es un sistema de participación en la formación de las leyes y en la planeación del desarrollo integral; estará integrado por los Concejos municipales, las Asambleas regionales y por el Parlamento ciudadano, como cabeza.

Los Concejos municipales se integrarán con once (11) concejales como mínimo, y uno más por cada 50.000 habitantes más del censo del respectivo municipio, elegidos

así: cincuenta por ciento de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero la mitad del mismo, por circunscripción municipal y la otra mitad por circunscripción de comunas y corregimientos; y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral municipal, integrado por las organizaciones no gubernamentales municipales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: biológica, económico, político, cultural y social. Cada municipio conformará su plan de desarrollo integral, con base en los planes de desarrollo regional y nacional.

Las asambleas regionales se integrarán con veinte (20) diputados como mínimo y uno más por cada 100.000 habitantes más del censo de la respectiva región, elegidos así: cincuenta por ciento de sus miembros, por el sistema de cociente electoral, pero, la mitad del mismo por circunscripción regional y la otra mitad por circunscripción municipal, y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral regional integrado por las organizaciones no gubernamentales regionales, reconocidas legalmente y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral a saber: biológico, económico, político, cultural y social. Cada región conformará su plan de desarrollo integral con base en el plan nacional de desarrollo.

El Parlamento ciudadano se integra con 200 parlamentarios como mínimo y uno más, por cada 100.000 habitantes más del censo de la Nación, elegidos así: cincuenta por ciento de sus miembros, por el sistema del cociente electoral, pero, la mitad del mismo, por circunscripción nacional y la otra mitad por circunscripción regional; y el otro cincuenta por ciento, por un colegio electoral nacional, integrado por las organizaciones no gubernamentales nacionales reconocidas legalmente, y por cociente electoral, pero en la siguiente proporción: diez por ciento por cada uno de los campos del desarrollo integral, a saber: biológico, económico, político, cultural, y social. El Parlamento ciudadano formulará propuestas para conformar el plan nacional de desarrollo integral al presidente de la República y a la Comisión Intercameral del plan, y proyectos de ley al Senado, todo, con base en las iniciativas del sistema de participación ciudadana.

Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, las anteriores bases se aumentarán en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

Las faltas absolutas o temporales de los parlamentarios, diputados regionales y concejales serán llenadas siguiendo el orden de colocación de los nombres en la correspondiente lista electoral.

**Parágrafo transitorio:** las próximas elecciones de senadores, parlamentarios ciudadanos, diputados regionales y concejales municipales, se llevarán a cabo en el año de 199...

En los casos en que quede integrado el Parlamento ciudadano con un número par de miembros, se declarará elegido uno más por la región cuya capital esté más distante de la capital de la República, para llevar el número a uno impar.

**ARTICULO 112.** Para ser elegido parlamentario se requiere ser ciudadano en

ejercicio y tener más de 25 años en la fecha de la elección.

**ARTICULO 113.** Son atribuciones del Parlamento ciudadano:

1°. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de normas jurídicas que hayan de regir en la Nación, bien sea que provengan de organizaciones no gubernamentales del orden nacional, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de diez mil ciudadanos consorciados al efecto. El Parlamento ciudadano conformará proyectos de ley y los presentará al Senado.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden nacional, deberá ser cursada ante la instancia de participación respectiva y para ello el Parlamento ciudadano se la remitirá con todos sus antecedentes.

2°. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la conformación de los planes municipales regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que provengan de organizaciones no gubernamentales del orden nacional, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos de diez mil ciudadanos consorciados al efecto. El Parlamento ciudadano conformará proyecto de plan de desarrollo integral y lo presentará al presidente de la República y a la comisión intercameral del plan. También presentará programas correspondientes.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden nacional, deberá ser cursada ante la instancia de participación respectiva y para ello el Parlamento ciudadano se la remitirá con todos sus antecedentes.

3°. Ejercer el control político y la vigilancia, el control fiscal y la evaluación de todos los organismos nacionales del Estado. Similar norma establecerá la ley para las asambleas regionales y para los concejos municipales, en los campos de control y evaluación, a sus niveles.

4°. Examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del Tesoro, que le presente el contralor.

5°. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales o legales al presidente de la República, a los ministros del despacho, al procurador general de la Nación, al contralor general de la República, al fiscal general de la República, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los consejeros de Estado, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

6°. Conocer de las denuncias y quejas que ante ellas se presenten por el procurador general de la Nación o por particulares, contra los expresados funcionarios, y si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

**ARTICULO.** Corresponde a la asamblea regional, por medio de ordenanzas:

1°. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas, tendientes a la formación de las normas jurídicas que hayan de regir en la región, bien sea que tales iniciativas provengan del gobernador, de los diputados, del contralor regional, del procurador regional o del organismo regional de Planeación, o, de organizaciones no gubernamentales del orden regional en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de mil ciudadanos consorciados al efecto.

2°. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que provengan del organismo regional de planeación, del gobernador, de los diputados, del contralor regional, del procurador regional, o, de organizaciones no gubernamentales del orden regional respectivo, en cualquiera de los campos del desarrollo integral, o de no menos, de mil ciudadanos consorciados al efecto. Con base en ello formular el plan de desarrollo integral de la región.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden regional deberá ser cursada ante la o las instancias de participación respectivas, y para ello, la Asamblea la remitirá con todos sus antecedentes.

3°. Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de los servicios a cargo de la región.

4°. Fijar, a iniciativa del gobernador los planes y programas de desarrollo integral y sostenible, regionales, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los demás planes y programas regionales y con los nacionales, y para que sean continuados sin perjuicio de enmiendas o sustitución que el gobernador estime y sustente como indispensables.

5°. Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social, biológico y económico de la región, y que no correspondan a la Nación o a los municipios.

6°. Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

7°. Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración de la región, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a la distintas categorías de empleo.

8°. Crear, a iniciativa del gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

9°. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos de la región, con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos regionales, las que decreten cesiones de bienes y rentas de la región, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

10. Organizar la Contraloría regional y elegir contralor para un periodo de dos años.

11. Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal, y siempre dentro del concepto de su papel civilista y cívico.

12. Autorizar al gobernador para celebrar

contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes de la región y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las asambleas.

13. Las demás funciones que les señale la Constitución y las leyes.

**Parágrafo:** en los casos de los ordinales 7º, 8º y 9º, las asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden.

**ARTICULO.** Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1º. Promover, recibir y cursar iniciativas ciudadanas tendientes a la formación de las normas jurídicas que hayan de regir en el municipio o Distrito, bien sea que provengan del organismo municipal de planeación, del alcalde, de los concejales o de organizaciones no gubernamentales del orden municipal en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de cien ciudadanos consorciados al efecto.

2º. Promover, recibir y cursar las iniciativas ciudadanas tendientes a la conformación de los planes municipales, regionales o nacionales del desarrollo integral, bien sea que provengan del alcalde, de los concejales, o, de organizaciones no gubernamentales del orden municipal respectivo, en cualquiera de los campos del desarrollo integral o de no menos de cien ciudadanos consorciados al efecto. Con base en ello formular el plan de desarrollo del municipio o Distrito.

Cuando una iniciativa no pertenezca al orden municipal, deberá ser cursada ante la o las instancias de participación respectivas, y para ello el concejo la remitirá con todos sus antecedentes.

3º. Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del municipio o Distrito respectivo y acordar el plan de desarrollo integral, sostenible y continuado del municipio, así como los de obras públicas que hayan de emprenderse.

4º. Votar, en conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

5º. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

6º. Crear a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la Ley.

7º. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

8º. Elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la Ley determine.

9º. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos.

10. Ejercer las demás funciones que la Ley le señale.

## CAPITULO VI

### DE LOS CONGRESISTAS

**ARTICULO 114.** No podrán ser elegi-

dos congresistas, diputados, concejales distritales o municipales, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, el presidente de la República, los ministros y viceministros del Depacho, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Corte de Casación y Corte Constitucional-Consejo Superior de la Magistratura, Consejo Electoral, etcétera), el contralor general de la República, el procurador general de la Nación (el fiscal general), los jefes de Departamento Administrativo, el registrador nacional del Estado Civil, magistrados de la Corte Electoral, los superintendentes, los representantes legales y miembros de las juntas directivas o juntas administradoras de las entidades descentralizadas del orden nacional, los gobernadores, los alcaldes de capital de departamento y de ciudades con población superior a trescientos mil habitantes, los contralores departamentales y del Distrito Especial de Bogotá y los secretarios de Gobernación.

Tampoco podrán ser elegidos congresistas, diputados, ni concejales distritales o municipales por la circunscripción electoral correspondiente al territorio en el que hubieran ejercido sus funciones o hubieran tenido jurisdicción, autoridad o mando, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones los magistrados del tribunal, los representantes legales y los miembros de las juntas directivas o juntas administradoras de las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal, los delegados del registrador nacional del Estado Civil y los contralores municipales.

Ningún empleado o funcionario público ni trabajador oficial podrá ser elegido congresista, diputado ni concejal, distrital o municipal, sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

No podrá ser elegido congresista, diputado ni concejal distrital o municipal, quien durante el término de 6 meses hubiere intervenido en la gestión de negocios en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden nacional o en el Distrito Especial de Bogotá y sus entidades descentralizadas ni podrán ser elegidos en la circunscripción electoral del respectivo departamento o municipio quienes, durante este término, hubieran intervenido en la gestión de negocios, en su propio interés o de terceros, con cualquier persona jurídica de derecho público del orden departamental o municipal. La Ley determinará la clase de negocios a los que sea aplicable el presente artículo y su prueba.

Tampoco podrán ser elegidas las personas ligadas por matrimonio o parentesco en primer grado de consanguinidad, primero civil o afinidad, con funcionarios públicos que en la respectiva circunscripción ejerzan o hubieren ejercido dentro de los 6 anteriores a la elección, funciones de jurisdicción, autoridad o mando.

Quien en cualquier época hubiera sido condenado por sentencia judicial o pena privativa de la libertad no podrá ser elegido para una corporación o un cargo de elección popular. Se exceptúan los condenados por delitos políticos o a pena de muerte.

El ciudadano que en el año inmediatamente anterior a la elección se haya de-

señado como director o presentador de programa de radio y televisión.

No podrá ser elegido congresista quien dentro de los 6 meses anteriores a la elección hubiera actuado como dirigente de gremios económicos o de organizaciones sindicales.

**ARTICULO 115.** No podrá nuevamente ser elegido congresista quien en cualquier época anterior, hubiera perdido su investidura por violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades o por conflictos de interés.

**ARTICULO 116.** En la circunscripción electoral no podrán inscribirse por un solo partido, movimiento o grupo, para elecciones que se realicen en un año personas que sean entre sí cónyuges o parientes en tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil. La infracción del presente artículo vicia de nulidad cualquier elección.

### INCOMPATIBILIDADES

**ARTICULO 117.** A los congresistas les estará prohibido, durante el periodo constitucional para el cual fueron elegidos:

a. Desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado, distinto del de ministro de Despacho.

Quien acepte el cargo de ministro, perderá la investidura de congresista.

b. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas jurídicas de derecho público o con sociedades de economía mixta (en las que la Nación, el departamento y los municipios o sus entidades descentralizadas posean más del 50% del capital).

Se exceptúan los casos en los que sea forzoso actuar por llamamiento de la Ley o por ser ellos mismos o sus hijos menores sobre quienes ejerzan la patria potestad, sujetos pasivos de actuaciones de Estado frente a las cuales les asista el derecho de impugnación o respuesta. Igualmente cuando se trate de proveerse de bienes y servicios ofrecidos a cualquier ciudadano en igualdad de condiciones.

c. (Sin perjuicio de lo previsto en el literal a) ejercer funciones públicas distintas a las que correspondan a su cargo, salvo las ocasionales o transitorias que, sin remuneración, les sean encomendadas con autorización de la respectiva Cámara.

d. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos.

El ciudadano que en contravención del presente artículo, nombre a un congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros incurrirá en causal de mala conducta.

**ARTICULO 117.** Las incompatibilidades establecidas por la Constitución y las leyes para los congresistas, los diputados y los concejales, tendrán vigencia por todo el periodo constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia, las incompatibilidades se mantendrán por un año más después de su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

Quien no habiendo sido elegido fuere llamado a ocupar el cargo de un congresista por falta absoluta de éste, quedará sometido al régimen de incompatibilidades e inhabilidades a partir de su posesión.

### CONFLICTOS DE INTERES

**ARTICULO 118.** Los congresistas es-

tarán obligados a poner en conocimiento de la respectiva cámara, sus conflictos de interés de carácter moral o económico que los inhabita para decidir sobre asuntos sometidos a su consideración. Si no lo hicieren, cualquier persona podrá recusarlos.

#### PERDIDA DE LA INVESTIDURA

**ARTICULO 119.** Los miembros del Congreso perderán su investidura en los siguientes casos:

a) Por violación al régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés.

b) Por la inasistencia en un período de sesiones a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los ministros.

c) Por no posesionarse dentro de los ocho días hábiles siguientes a la instalación de la Cámara respectiva o de la fecha en que fueren llamados a ocupar el cargo.

Los dos últimos casos no procederán cuando medie fuerza mayor o caso fortuito.

**ARTICULO 120.** La pérdida de la investidura será decretada por la Corte Suprema de Justicia, de oficio si el hecho fuere público y notorio, por petición de la mesa directiva de la Cámara correspondiente, o por solicitud de cualquier ciudadano.

La Ley señalará un proceso abreviado para resolver sobre la pérdida de la investidura en término no superior a 20 días.

#### PROHIBICIONES AL CONGRESO

**ARTICULO 121.** Es prohibido al Congreso y a cada una de sus cámaras:

1. Intrometirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos de privativa competencia de otros poderes.

2. Exigir al gobierno comunicación de las instrucciones diplomáticas o informes sobre negociaciones que tengan carácter reservado.

3. Decretar a favor de cualquier persona o entidad donaciones, gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.

4. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario público salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas por no menos de las tres cuartas partes de la respectiva Cámara.

5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.

6. Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales.

**ARTICULO 122.** Los congresistas serán inviolables por las opiniones que expresen en el curso de los debates y por los votos que emitan en el ejercicio de su cargo, pero estarán sometidos a las normas que contemple el reglamento de las Cámaras.

**ARTICULO 123.** Derógase el artículo 107 de la Constitución Política.

**ARTICULO 124.** De los delitos cometidos por los miembros del Congreso mientras se hallen en ejercicio de su investidura, conocerá en forma privativa en primera y única instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Ningún miembro del Congreso será detenido sino en virtud de orden de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En caso de flagrante delito, deberá ser detenido y puesto inmediatamente a disposición de la misma.

#### NORMAS SOBRE MATERIA LEGISLATIVA CONTENIDAS EN OTROS TITULOS DE LA CONSTITUCION

**ARTICULO.** Deróganse el numeral 1º del artículo 141 y el artículo 212 de la Constitución Política.

**ARTICULO.** Adiciónase al artículo 151 de la Constitución Nacional un numeral nuevo con el siguiente texto:

Conocer de las acusaciones que ante ella presenten el procurador general de la Nación o los particulares contra los ministros del Despacho, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

#### PROYECTO DE ARTICULADO DE MINORIAS SOBRE FUNCION LEGISLATIVA

**ARTICULO 76.** Por medio de leyes el Congreso Nacional ejerce las siguientes atribuciones:

**ARTICULO 76.**

**VARIANTE 1.**

Revestir, pro tempore, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno, su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los asistentes a la respectiva sesión.

El Congreso podrá en todo tiempo, y por iniciativa propia, modificar los decretos-leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Esas facultades no se podrán conferir para expedir leyes orgánicas, ni para las previstas en el numeral 22 de la Constitución, ni para la expedición de códigos ni leyes estatutarias.

**VARIANTE 2.**

El Congreso podrá conceder, a solicitud del Gobierno, cuando las necesidades debidamente motivadas lo exijan, facultades extraordinarias "pro tempore" al presidente de la República para dictar decretos-leyes. En ningún caso el Congreso podrá delegar en el presidente facultades para dictar leyes estatutarias, orgánicas y códigos.

La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno, mediante la sanción de la norma correspondiente, sin perjuicio de que sus efectos comiencen a regir desde la publicación.

Las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

El Congreso podrá en todo tiempo modificar o adicionar los decretos-leyes dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias.

#### ARTICULO NUEVO. LEYES ESTATUTARIAS

Mediante estatutos legislativos, el Congreso de la República regulará entre otras las siguientes materias:

#### PROYECTO DE ARTICULADO DE MINORIAS SOBRE CONTROL POLITICO

**ARTICULO.** Es prohibido al Congreso Nacional y a cada una de sus Cámaras.

3. Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales.

#### PROPOSICIONES SUSTITUTIVAS A LA CONFORMACION DEL CONGRESO

##### 1º PLAZAS ALCID

**ARTICULO.** El Senado de la República

estará integrado por 100 miembros, elegidos de la siguiente manera:

2 senadores por cada departamento.

2 senadores por el distrito capital de Bogotá.

2 senadores por los colombianos residentes en el exterior, y el resto elegidos por circunscripción nacional.

La ley reglamentará la elección.

**ARTICULO.** La Cámara de Representantes estará integrada así:

2 representantes por cada departamento, y uno más por cada 250.000 habitantes o porción mayor de cien mil; y dos representantes por Bogotá D.C. y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o porción mayor de cien mil.

La ley reglamentará la elección.

##### 2º NIETO ROA

**ARTICULO 105.** El Senado se compone de 72 senadores elegidos en circunscripción nacional mediante el sistema del cociente electoral. 2 puestos de los anteriores se reservarán para una circunscripción especial indígena. La ley reglamentará esta circunscripción.

**ARTICULO 110.** La Cámara de Representantes se compone de tres representantes por cada departamento y el Distrito Especial de Bogotá, y uno más por cada 500.000 o fracción mayor de 300.000 habitantes. Cada vez que un nuevo censo electoral fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare.

##### 3º LLERAS DE LA FUENTE

**ARTICULO 105.** El Senado de la República estará integrado por un número fijo de 70 senadores elegidos por circunscripción nacional.

**ARTICULO 110.** La Cámara de Representantes estará integrada por dos miembros por cada departamento (intendencias, comisarias o departamento especial) y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción mayor a 250.000.

Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la base fijada en el inciso primero se aumentará en la misma proporción del aumento de la población que de él resultare.

##### 4º GALAN SARMIENTO

**ARTICULO.** Integración del Senado de la República.

El Senado de la República estará integrado por setenta (70) mandatarios elegidos por circunscripción nacional e internacional.

**ARTICULO.** Integración de la Cámara de Representantes.

La Cámara de Representantes estará integrada por ciento veinte (120) mandatarios elegidos así: dos (2) representantes por cada departamento; dos (2) más por los colombianos residentes en el exterior, cuatro (4) más por las minorías étnicas y los restantes en proporción al número de habitantes residentes en cada departamento. Para efectos de elección de representantes: Bogotá D.E. será considerada una circunscripción electoral independiente.

**ARTICULO.** Período de los mandatarios de la Rama Ejecutiva.

Los senadores, representantes, diputados y concejales son elegidos por períodos de cuatro (4) años y no habrá lugar a reelección.