

DEL CONGRESO

Por:

Dora Valencia Díaz.

Trabajo presentado en cumplimiento parcial
de los requisitos exigidos para optar al -
título de Doctora en Derecho y Ciencias po-
líticas.

S C I B
00018880

Cartagena, Colombia

Universidad de Cartagena, Facultad de Derecho.

1.973

34030

UNIVERSIDAD - - - - DE - - - - CARTAGENA
 FACULTAD - - - - DE - - - - DERECHO
 Y CIENCIAS - - - - - - - - POLITICAS

RECTOR: Dr. Pedro Pacheco Osorio

SECRETARIO GENERAL: Dr. Alvaro Barrion Angulo.

DECANO: Dr. Eduardo Hernández Malo.

SECRETARIO: Dr. Julio Varela Escudero.

DEPARTAMENTO DE
 DEL DERECHO
 UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

PRESIDENTE DE TESIS

Dr. Alvaro Angulo Bossa.

EXAMINADOR:

Dr. Carlos Villalba Bustillo.

Examinador: Fabio Morón Díaz.

EXAMINADOR: DR. MARIANO CARRERO

Cartagena, Marzo de 1.973.

LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA
LOS CONCEPTOS EMITIDOS EN LAS TESIS
TALES CONCEPTOS DEBEN SER CONSIDERA-
DOS PROPIOS DE SU AUTOR.

DEDICATORIA

A: Mis Padres.

A: Mi Esposo

A: Mis Hermanos

A: La Memoria de mis Abuelos;

que en paz descansen.

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA

Nos dice Bluntschli que el espíritu humano ha trabajado por espacio de mas de dos mil años hasta llegar de las formas embrionarias de las antiguas asambleas populares, a los modernos parlamentos representativos, sin que hasta el presente pueda decirse que se ha alcanzado la forma perfecta de aquel régimen.

Desde la época de los concilios de las centurias romanas y las asambleas del pueblo en Grecia, se inicia en el mundo de occidente la trayectoria del parlamento. Durante las primeras etapas de la Edad Media, los parlamentos no tenían propiamente función legislativa y eran además la representación de las clases altas de la sociedad.

En Inglaterra es donde el parlamento presenta, durante esa etapa, un claro proceso de sistematización.

Enrique Plantagenet, sucesor de Guillermo el conquistador, estableció el Magnum Concilium, o asamblea de los principales personajes del reino, como obispos, abades y dignatarios de la casa real.

En virtud de los principios feudales, el gran Concilium tenía el deber de dar su parecer al soberano en todos los negocios importantes

y el de asistirle en la administración de justicia.

Al lado del Magnan Concilium, se encontraba la Curia Regis, o tribunal real, compuesto por los familiares del príncipe, asesorados por jurisperitos.

Bajo el reinado de Enrique, se produjeron conflictos entre el rey y sus vasallos debido a las continuas violaciones que hizo el rey a los principios consagrados por la Carta Magna, provocando el descontento de los barones, quienes encabezados por Simón Montfort, detretaron y aprisionaron al rey.

Simón Montfort convocó a una asamblea en 1.265 en que estaban representados, no solamente los barones y el clero, sino también dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad, con lo cual se constituyó así el primer parlamento de Inglaterra. Posteriormente, bajo el reinado de Eduardo I (1.272-1.607) el parlamento se convirtió en el órgano de relación entre los reyes y el pueblo, pues en él se hallaban representados, como en los estados generales de Francia, todas las clases sociales.

Algún tiempo después aquel parlamento tendió a dividirse en forma tripartita, porque la nobleza, el clero y la burguesía pretendían -

formar separadamente sus cuerpos representativos. Si bien esa iniciativa no se llevó a la práctica, a principios del siglo XIV cristalizó la división bipartita del parlamento inglés, constituyéndose, la primera, por los Lores o "pares del rey" y la otra, por los altos barones, asamblea esta última que con el correr de los tiempos vino a constituir la cámara de los comunes.

Merced a los continuos conflictos ocurridos entre la corona y el parlamento, se van cimentando y ampliando los derechos de este. En el siglo XVII, con la prerrogativa de rechazar las leyes nuevas, principalmente los fiscales, comienza a definirse en los parlamentos su fisonomía moderna.

La reforma mas importante efectuada en el parlamento de Inglaterra - se verificó con la revolución industrial de principios del siglo - XIX, porque en 1.832 se dió oportunidad al pueblo para intervenir en la formación de la cámara de los comunes.

Contribuyeron a la importancia y acentuación del predominio parlamentario factores que hoy han perdido influencia, como el prestigio de - que gozó tal cuerpo por ser un representante elegido, y elegido directamente por la nación, ya que en la etapa inicial del movimiento de-

mocrático el sistema electivo fue considerado como la base primaria o insustituible del principio representativo, nota que hoy no se estima como esencial al sistema. Esta elección otorgaba al parlamento la prestancia de ser el depositario directo de la confianza y la voluntad populares, y le hacía un órgano dominante sobre los demás, y puesto que sus actos eran, al menos indirectamente, la expresión del querer y la decisión nacionales. La promulgada por el congreso era "la expresión de la voluntad popular", de donde emanaba su obligatoriedad. El parlamento era el pueblo mismo o una reducción del pueblo, dedicado a la búsqueda de la verdad política, lograda con el mecanismo de las mayorías, dentro de la tesis roussoniana de la voluntad general.

2.- EL PARLAMENTO MODELO :- "Al parlamento modelo asistieron Arzobispos, Obispos, Condes y Barones. El bajo clero también se hizo presente, y se efectuaron elecciones de dos caballeros por cada condado, dos por cada ciudad y dos por cada villa. En esta forma se ampliaba la composición del parlamento, el cual se reunía inicialmente de manera conjunta. Con el tiempo, los Barones y Prelados se reunieron separadamente de los caballeros de los condados y burgueses de las villas.

9

La primera de las reuniones dió origen a la cámara de Lores y la otra, a la cámara de los Comunes. Hasta esa época al parlamento no le correspondía legislar, su función se circunscribía principalmente a los asuntos económicos, pero la evolución de la política inglesa le ha dado no solo la de legislar.

Desde los primeros tiempos sajones dice el historiador Gordon, existió un gran consejo de Barones prudentes del reino que, después de 1.295, fue lentamente cristalizando en el parlamento, dividido en los Lores y en los Comunes poco mas o menos como hoy subsiste. El poder ejecutivo pasó de manera gradual a lo largo de un período de cuatrocientos años, de las manos del rey y unos pocos aristócratas cortesanos a las del rey con el consejo privado y, finalmente a las de una comisión de ese consejo presidido por un primer Ministro..... Las facultades de la cámara de los lores, fueron viéndose cercenadas, y la potestad para imponer tributos, otorgar subsidios y asignar esos subsidios fue pasando más completamente a los comunes.

CAPÍTULO II

1.- SU NATURALEZA JURÍDICA.

La mayor parte de los autores consideran que los derechos y deberes de los parlamentarios tienen su fuente exclusiva en la constitución, sin que haya lazo de orden jurídico entre los representantes y los electores.

La teoría de que el congreso representa a todo el pueblo en conjunto ha sido la más acertada por el derecho público moderno y así vemos que la constitución de Weimar estatuye que "los diputados son representantes de todo el pueblo". La constitución colombiana también acoge este principio, cuando dice en su art. 105 : " los individuos de una y otra cámara representan a la nación entera, y deberán votar - consultando únicamente la justicia y el bien común ", resultando - por ello que " el que sufraga o elige, no impone obligación al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo ".

La teoría contraria a la anterior, o sea la de que los representantes o miembros del parlamento representan a los partidos políticos en pugna, porque existe un lazo indisoluble entre ellos y la masa electora, ha sido propugnada por Lorenzo Stein. La república española adoptó este sistema, que tiene como consecuencia lógica la -

vigencia del " mandato imperativo ".

Existe una tercera teoría que se refiere al congreso como un órgano secundario del Estado y que ha sido propugnada por Jellinek, cuando afirma: "los órganos representativos son, por consiguiente en este sentido órganos secundarios, o sea órganos de otro que es órgano primario. Este tiene su propia voluntad en lo que respecta a la competencia del órgano secundario, en la voluntad de este, y fuera de ella, no conoce voluntad alguna. El órgano primario no tiene poder sino para expresar de un modo inmediato su voluntad, en cuanto esta sea una facultad especial que le compete. El caso más frecuente en esto es - el de la designación del órgano secundario mediante elección.....el pueblo, unidad orgánica del Estado, es a la vez miembro activo de este, órgano colegial; o más exactamente aquella parte del pueblo a - quien corresponde, según la constitución, el ejercicio de las funciones públicas en mayor o menor medida. Así concebida la representación popular, como órgano secundario del Estado, formando unidad con el - primario, que es el pueblo mismo, fácil es comprender el carácter jurídico de las cortes".

2. MANDATO IMPERATIVO :- Llámase mandato imperativo la obligación que tienen los representantes del pueblo de seguir determinada norma de conducta en la votación de los proyectos que tengan conexión íntima con los programas y plataformas de los partidos políticos a que pertenecen. Durante la Edad Media, existió esta forma de representación. En esa época no existía aún, un verdadero derecho público y todas las concepciones sobre las representaciones, se configuraban de acuerdo con el pensamiento civilista, por esta razón, se le dió el carácter de mandato.

Los representantes de las corporaciones medievales debían sujetarse al mandato que le conferían sus electores, y si así no lo hacían, eran destituidos de su cargo, pues no podían modificar el mandato. Anota Carlos Fayt, que en el medioevo las asambleas representativas eran órganos que representaban intereses particulares; sus miembros cumplían instrucciones, debían rendir cuentas y aún resarcir por sus excesos a sus mandantes quienes podían revocar el mandato. Estas corporaciones no eran órganos del Estado y por lo tanto, no participaban del poder político.

La revolución francesa abrió paso a la teoría de la representación, la cual, ya se dijo, consiste en que el elegido no obedece a manda-

te alguno, y no existe vínculo alguno entre él y sus electores; su voluntad es la de la Nación. Con la aparición de la teoría de la " Soberanía Nacional ", surgió el concepto de la representación libre. La constitución francesa de 1.791 estableció que los diputados no representan a un departamento en particular, sino a toda la nación, y no deben estar limitados por instrucciones algunas.

En realidad, este principio es aconsejable en aquellos países donde los partidos políticos se presentan con programas definidos. Pero - sería difícil de practicarlos en países en donde los partidos no han adoptado plataformas lo suficientemente claras para exigir determinada conducta a sus representantes.

3.- LA REPRESENTACION Y LOS PARTIDOS POLITICOS :

- El sistema representativo supone la existencia de los partidos políticos. Harold Laski, por ejemplo, estima que la vida democrática se cimienta sobre el sistema de partidos. Herman Finer, opina que el gobierno representativo es el gobierno de los partidos, y hay quienes dicen que la democracia representativa es una auténtica partidocracia.

Los partidos políticos ocupan un lugar de preminencia en el régimen

representativo, pues en torno a ellos gira la organización del Estado. Son ellos quienes presentan al pueblo los candidatos de manera - que, no puede hablarse de una escogencia directa por parte del pueblo, ya que el proceso de selección lo hacen los partidos políticos.

Esta realidad nos induce a pensar que el elegido representa al partido político que organizó su elección, por modo que, se ha transformado la primitiva concepción de la representación. En la práctica - política, si bien es cierto que el elector no impone mandato al elegido, ocurre que este último no actúa libremente sino de acuerdo con el compromiso adquirido con ese partido, no podría ser despojado de - su cargo; la sanción sería la expulsión de las filas del partido, o no reelegirlo.

En nuestro medio, sería conveniente reglamentar la representación política, pues observamos que en las corporaciones públicas, los representantes, con mucha frecuencia, le dan la espalda al partido que lo candidatiza.

La figura del diputado independiente - dice Carlos S. Fayt - que formaba parte de una asamblea deliberativa de la Nación es sustituida - por la figura representante del partido. En los hechos, el diputado,

no es el representante del pueblo ni de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos del sector del cuerpo electoral que lo ha elegido a través del partido.

Su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidario, tanto por disciplina como por convicción, y aún por deber ético".

Alfredo Constantín afirma de manera categórica que el mandato imperativo es la obligación que tienen los representantes del pueblo de seguir determinada norma de conducta en la votación de los proyectos que tengan conexión íntima con los programas y plataformas de los partidos políticos a que pertenecen. El doctor Alvaro Angulo Bossa en sus conferencias de derecho constitucional dice lo siguiente al respecto:

"Nosotros no participamos de esta última tesis, pues creemos que el mandato imperativo no proviene precisamente de la relación existente entre el elegido y el partido político. Lo que ocurre es, que, el régimen de partido ha creado una situación de hecho distinta a la que existía en la época en que surgió la teoría de la representación libre o política. Hoy existe una democracia de partidos y, con la institucionalización de ellos, ha surgido un fenómeno : la realización entre el partido y el representante. Consideramos que los represen-

tantes del pueblo tienen la obligación moral de comportarse de acuerdo con la disciplina del partido que los hizo elegir, pero esa obligación no responde concretamente a un mandato imperativo, sino más bien, a un compromiso entre partido y representante, y entre el partido y el pueblo. El partido político tiene la obligación de cumplir los programas que ha prometido al pueblo, y su representante está comprometido con el partido, sin embargo, es libre o autónomo en el ejercicio de su cargo. Es responsable de sus actos ante el partido y el pueblo que lo eligió.

La técnica política, aconseja que el representante actúe de conformidad con los lineamientos del partido a que pertenece, pero no debe olvidarse que en ciertos momentos es conveniente dejarlo en libertad para que estudie serenamente la conveniencia o inconveniencia de las medidas adoptadas por las directivas del partido. Esto último no significa que propugnemos la indisciplina, al contrario, creemos que si existe esta libertad para el afiliado en relación con el partido, este último podría beneficiarse con su opinión".

CAPITULO III

SISTEMA UNICAMERAL Y BICAMERAL

Pocas cuestiones de orden político han sido tan debatidas como la unidad o dualidad de las cámaras legislativas.

El sistema bicameral fue enunciado por MONTESQUIEU en su obra "El Espíritu de las Leyes" y practicado por Inglaterra a todo lo largo de su vida institucional parlamentaria.

El funcionamiento de dos cámaras encuentra plena justificación, cuando ellas tienen origen diverso, representan intereses distintos, o tienen diversas finalidades; pero cuando tienen un mismo origen y representan idénticos intereses, como entre nosotros, no existe razón alguna para sostener la conveniencia del bicameralismo.

El sistema bicameral fue establecido en los Estados Unidos de América porque allí la cámara baja representa los intereses del cuerpo electoral y el senado a los estados federados; en Inglaterra, la cámara de los condes es de elección popular y representa los intereses del pueblo y la cámara de los lores es la expresión de las clases altas y nobles de la Gran Bretaña.

La tendencia moderna se inclina al establecimiento de la cámara única, o al sistema bicameralista fundamentalmente modificado, en el sen-

tido de dejar a la cámara popular el ejercicio pleno de la función política pero condicionando su función legislativa a la intervención de una cámara técnica en donde tengan voz y representación los intereses de los grupos sociales organizados.

En realidad, el sistema bicameral, organizado por una simple división material del parlamento, es innecesario y no consulta las finalidades concretas de la organización parlamentaria .

Se han dado una sola cámara: Alemania durante la constitución de Weimar; España durante la república; Francia, a partir de la constitución de 1.948, al quitarle funciones legislativas al consejo de la república; Austria, Rusia, Yugoslavia, Turquía. Han adoptado el bicameralismo: Inglaterra, Grecia y Colombia, entre otras naciones.

JIMENEZ DE ASUA, en su libro intitulado " La Constitución Política de la Democracia Española", propugna por el sistema bicameral, cuando dice:

" ¿ Debe adoptarse un régimen unicameral? ¿ Es preferible el sistema de dos cámaras?. El dictamen estableció el régimen unicameral. Creemos los hombres de las constituyentes, que el sistema doble no res-

pondía a la época moderna. El mismo auge que tomaron los consejos económicos en Alemania y Francia hacía ver que este reciente rival aspira a llenar la función que las segundas cámaras no son capaces de desempeñar en nuestra época. " Nacieron las segundas cámaras copiadas del modelo inglés, esto es, de la cámara de los Lores, y se quiso conseguir con ellas una realización efectiva del principio de separación de poderes y al propio tiempo una representación de estamentos, y acaso una defensa contra las posibles demasías de una democracia radical.

En cierto modo es BENJAMIN CONSTANT quien formula clásicamente la teoría: la cámara de diputados representa a la opinión (siempre mudable); la cámara hereditaria debe representar lo permanente. Es curioso advertir que no solo los clásicos a la manera de Esmein, sino los temperamentos avanzados como Duguit, defienden el bicameralismo en Francia, alegando que una institución tan generalizada y permanente, responde a una necesidad real. y los alemanes liberales mismos sostuvieron que una cámara baja, en el número y cantidad, por lo tanto, dominada por criterios cambiables y espíritu de mayoría, necesitaba como complemento otra cámara que viniera a significar la calidad y la permanencia. Pero los argumentos en apoyo de esta tesis son endeables. La separación de poderes en forma rigorista es imposible..... ; no se escinde la voluntad del pueblo, sino que se completa la representación dando entra-

- 16 -

da a elementos no menos importantes que el puro factor individual...

Nosotros rechazamos la dualidad de cámara, porque el bicameralismo contradice el ideal democrático, ya que este descansa en el supuesto de la igualdad del pueblo como unidad. Una cámara alta independiente (sea cual fuere su matiz político) pondría esa unidad; y, lo que es peor, esto sucedería con respecto al legislativo, que es la expresión precisamente de la voluntad general. Además, la división de cámaras origina conflictos entre ellas: de este modo se debilita el parlamento y se expone a intromisiones peligrosas de un ejecutivo acomodador; y finalmente, el bicameralismo es retardatario, frustra leyes progresivas y obstaculiza todo avance".

El profesor Eugenio de Hostos propugna por el sistema bicameral siempre que una de las cámaras represente a la sociedad entera y la otra a los intereses concretos de las regiones o de los grupos en que la sociedad se subdivide, cuando dice:

" A primera vista, la lógica se opone a que sea mas de uno el cuerpo u órgano por cuyo medio opere la función legislativa. En efecto, no siendo mas que uno el soberano, una sola es la capacidad de legislar y uno solo debe ser el órgano que da la ley.

- 17 -

" Así fue como la mayor parte de las repúblicas antiguas consideraron el problema; así fue como lo concibieron las repúblicas de la edad media; así fue como lo resolvió la revolución francesa.

La única sociedad que se decidió, y no por motivo doctrinal en favor de dos órganos para la expedición de la ley fue Inglaterra. Fiel guardadora a las costumbres antiguas, daba a los próceres una intervención en los negocios públicos semejante a la que, en el período de la ocupación de la Europa media por los bárbaros, daba a sus auxiliares el fundador de un señorío feudal. Poco a poco, el derecho consuetudinario de los próceres fue consolidándose en forma cada vez más definitiva, hasta que constituyó el derecho positivo de concurrir con la corona a la formación de la ley.

Aunque este cuerpo hubiera podido bastar para cumplir el fin político de frenar la austeridad monárquica, la lógica de las concesiones hechas por la magna carta obligó a buscar un medio de hacer efectivo el derecho, y el medio escogido fue el de hacer representar a los condes en una asamblea particular, cuyo único objeto era votar los gastos públicos. Este origen de la actual cámara de los condes explica también la fuerza que ese órgano legislativo llegó a tener en el período revolucionario y aún conserva frente al cuasipoderoso privilegio-

dos .

Por su parte, los tratadistas americanos, fundándose en los excelentes resultados producidos por el sistema de las dos cámaras en los Estados Unidos, se declaran partidarios de él. Tampoco es de mucho peso este argumento, pues del bien que haya reportado a la federación americana, - no se sigue que sea por sí mismo un buen sistema el de la doble cámara.

" Lo que hace no solo excelente, sino indispensable ese sistema de la división de la función legislativa en dos órganos distintos, es la lógica de las cosas, o en otros términos: lo que hace necesaria esa división es la naturaleza misma de la función legislativa.

Dada la razón que tuvieron los constituyentes americanos para aceptar el sistema de la doble cámara, importa considerarla brevemente. Aun cuando había entre ellos quienes solo se propusieran imitar la organización legislativa de Inglaterra, el propósito que prevaleció fue el de los - que querían dar la representación de las opiniones e intereses nacionales a la cámara de representantes y la representación del poder político de los estados federales al senado. La simple enunciación de estos - motivos demuestra cuánto más lógico es el fundamento de la división de cámaras en la democracia que en la monarquía representativa.

Por ser lógica esta división del cuerpo legislativo en dos órganos distintos, y porque la división es reclamada por la naturaleza misma de la función legislativa, es por lo que práctica y teóricamente deben adoptarla.

De este modo, una cámara representaría los intereses abstractos de la sociedad entera, y la otra representaría los intereses concretos de las regiones o grupos en que naturalmente está subdividida la sociedad nacional.

A continuación me permito transcribir lo que al respecto dice el doctor Angulo Bosna: "Es materia de discusión el hecho de establecer la forma como debe estar organizado el congreso. Hay quienes son partidarios de que funcione con una sola cámara, otros por el contrario opinan en favor de dos cámaras.

Los tratadistas que defienden el bicameralismo, sostienen los siguientes argumentos:

- 1º) El proceso de elaboración de las leyes requiere exclusivo celo, por lo tanto, una cámara sirve de contrapeso a la otra, pues es necesario que se corrijan los errores que pueda cometer una de ellas;
- 2º) Una cámara representa la juventud, la iniciativa, la impulsión y -

la otra debe representar la madurez, la experiencia y sabiduría;

3°) Una cámara debe representar los intereses abstractos de la sociedad entera y la otra, los intereses concretos de las regiones o grupos en - que naturalmente está subdividida la sociedad nacional;

4°) El bicameralismo es un sistema de control -intra órgano - es decir, ambas cámaras se encuentran en condiciones de fiscalizarse, refrenarse y controlarse recíprocamente;

5°) El poder legislativo no debe estar en manos de una sola corporación pues en esta última instancia el ejecutivo se debilitaría ante esa entidad;

6°) A veces los miembros de una corporación en determinados momentos o épocas, aprueban leyes bajo la influencia de circunstancias que posteriormente pueden variar, así, la otra cámara podría evitar o corregir ese hecho.

Quienes participan del unicameralismo argumentan :

1°) La ley es la expresión de la voluntad soberana, por lo tanto, uno - solo debe ser el órgano legislativo, porque la soberanía es una e indivisible;

2°) La división de las cámaras origina conflictos entre ellas, y de este modo se debilita el congreso;

3°) La idea democrática exige que el órgano legislativo esté compuesto

- 21 -

de una sola cámara;

4°) El sistema bicameral es de origen histórico;

5°) Dos cámaras debilitan la representación popular. El sistema de una cámara es más rápido, más ágil, pues responde a las exigencias del Estado moderno;

6°) En el sistema centralista no se justifican dos cámaras. En el sistema de tipo federal sí se justifica que el congreso esté dividido en dos entidades, pues ambas son necesarias por la forma como está organizado el Estado;

7°) Una cámara resulta más barato al Estado, se le pagaría menos dietas a menos congresistas.

Nosotros queremos - continúa diciendo el citado doctor- que el asunto - debe estudiarse desde diversos ángulos. En un sistema federalista, es justificable que la representación popular se divida en dos cámaras, - pues una de ellas debe representar a los estados y la otra a la nacionalidad. Lo mismo puede decirse en el sistema corporativista; una cámara representa a los gremios de la sociedad y la otra se conforma por la representación de los partidos políticos. En ambos casos, los intereses son distintos y el modo de elección también. Pero en un sistema centralista, en donde las dos cámaras no representan personas distintas de la

nación, no se ve la razón que justifique la división del órgano legislativo. Ahora bien, el sistema democrático impone la existencia de una sola cámara, pues debe ser ágil y rápido. El bicameralismo es mas costoso y exige un número superior de diputados y empleados.

No creemos que una sola cámara elabore las leyes en forma improvisada e inconsulta. Bien es sabido que en un estado moderno, juegan un papel muy importante los partidos políticos. Los representantes tienen un compromiso con el partido a que pertenecen y este último con el pueblo. Cada proyecto es materia de un detenido estudio por parte de las directivas del partido, además, la cámara podría ser asesorada por comisiones especializadas que tengan origen en ellas. En Colombia no se justifica ni histórica ni realmente el sistema bicameral, sin embargo, como dice Sáchica, es un hecho aceptado por todos nosotros".

CAPITULO IV

DEL CONGRESO EN COLOMBIA

En su ya largo siglo y medio de existencia jurídicamente autónoma, Colombia ha ensayado, respecto de su régimen parlamentario, las mas diversas fórmulas, las mas variadas modalidades, ora respecto de su origen, ora con referencia a su composición, ya en orden a las calidades y condiciones de sus miembros, ya al período o término de su mandato cuando con referencia a las dietas de los congresistas, cuando, en fin, en orden a las incompatibilidades de los mismos. Al cambiante influjo de las teorías jurídico-sociales que de tiempo en tiempo se suceden y que entre nosotros se acogen, con el calor de la moda y se desechan por otra nueva, sin mayor reflexión, no hemos reparado mayormente en substituir periódicamente hasta la denominación de aquello que por medio del parlamento se hace patente e se ejercita en la república, llamándolo unas veces poder legislativo, otras órgano legislativo, y ahora rama legislativa del poder público, como si el simple juego de palabras tuviera la mágica virtud de cambiar la esencia de las cosas.

Es impresionante detener la atención en este proceso de increíble inestabilidad que hemos mantenido en Colombia, al albur de las revoluciones, de los cambios de gobierno, de las luchas de los partidos por adquirir el po-

der en el Estado.

Históricamente, en su composición social, el congreso ha ido de la homogeneidad a la heterogeneidad, circunstancia que afecta su sistema de trabajo. Inicialmente, los parlamentos estaban integrados por miembros pertenecientes a una clase social. Solamente las altas jerarquías de la aristocracia de sangre, los nobles, y los representantes del poder espiritual de la iglesia, tuvieron acceso al parlamento. Los lores espirituales y temporales, por su influjo político y económico, componían la asamblea, de donde se ve, que su carácter no tenía la misma base representativa de la actualidad. Luego se admitió a la burguesía una nueva clase de aristocracia, creada por la riqueza. Como solo las altas clases - llegaban al congreso y sus intereses eran los mismos, la deliberación se hacía con gran unidad de criterio, en forma cordial y moderada, entre caballeros, según la expresión clásica.

Posteriormente, la necesidad de ampliar la base representativa para dar respaldo popular efectivo al congreso, permitió que miembros de las profesiones liberales pudieran ser elegidos como parlamentarios. Esto renueva los sistemas de trabajo y los temas de preocupación del parlamento. Es la clase media, con su preparación intelectual esmerada, por su precaria condición económica, con sus inquietudes de orden legislativo, finalmen-

te, aparecen representantes de otras clases: la burocrasia oficial, los terratenientes, los líderes sindicales y obreros, portadores de la representación de nuevos sectores de opinión y de intereses económicos - encontrados con los tradicionalmente predominantes. La representación - tiende a hacerse verdaderamente nacional tratando de comprender todos - los matices de la opinión pública y la coexistencia de todos los inte- reses sociales. Naturalmente, el congreso ha perdido las ventajas de la homogeneidad clasista, pero ha ganado la riqueza que tiene la diversi- dad propia de las realidades sociales.

En Colombia, el congreso ha estado, teóricamente al menos, abierto a to- dos. Los arts. 94 y 100 fijan los requisitos para ser senador y repre- sentante, respectivamente. Son estos: Ser colombiano de nacimiento, cui- dadano en ejercicio, tener al menos treinta años de edad, o haber desem- peñado ciertos cargos de importancia en cualquiera de las tres ramas del poder, o haber ejercido la cátedra universitaria por cinco años, o una - profesión liberal con título universitario; para los representantes se reducen a tres: ser ciudadano en ejercicio no haber sido condenado por - delitos que se sancionen con penas corporales, y tener una edad mínima - de veinte y cinco años. Es un sistema amplio, que no establece restriccio- nes ni de índole clasista ni económico, por lo cual el congreso puedelle-

30

MOVIMIENTO DE
BILIBONCA
UNIVERSIDAD DE MARACAIBO

gar a tener una composición social muy variada, aunque en la práctica - la representación está controlada por los líderes políticos y mayoritarios a través de los directorios de partido, que seleccionan arbitrariamente a los candidatos, a veces con base en el mero cálculo de la votación que arrastra cada nombre, y a veces de espaldas a la aceptación de los aspirantes.

2.- DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO :- Por regla general, las constituciones exigen ciertas condiciones para que una persona pueda desarrollar el cargo de representante del pueblo. En Colombia, el artículo 94 establece lo siguiente: " Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, tener mas de treinta años de edad en la fecha de la elección y, además, haber desempeñado algunos de los cargos de Presidente de la República, Designado, Miembro del Congreso, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe de Misión Diplomática, Gobernador del Departamento, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Del - Consejo de Estado, del Tribunal Superior o Contencioso Administrativo, - Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Profesor universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años, una profesión con título universitario".

A su vez el artículo 100 establece:

" Para ser elegido Representante se re-

- 27 -

quiere ser ciudadano en ejercicio y tener mas de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

Ninguna persona que haya sido condenada por sentencia judicial a pena de presidio o prisión, puede ser elegida representante. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos".

De las disposiciones transcritas, se deduce lo siguiente: el cargo de senador debe ser desempeñado por persona de experiencia administrativa y política, además, que tenga por lo menos treinta años de edad. Que sea natural de Colombia, pero de nacimiento.

Los dos primeros requisitos son suficientemente claros; el tercero es una reiteración del principio contenido en art. 15 de la constitución, según el cual, la condición de ciudadano es requisito indispensable, para elegir y ser elegido; finalmente el requisito concurrente de haber desempeñado ciertos cargos tiende, quizás no con mucho éxito, a seleccionar el personal que haya de integrar el senado.

Para ser Representante basta tener 25 años de edad y ser ciudadano en ejercicio, es decir, un nacional colombiano por adopción, puede desempeñar el cargo de representante a la cámara.

3.- INCOMPATIBILIDADES

El régimen de incompatibilidades consiste en el sistema ideado para evitar interferencias corruptoras, tanto en la administración pública como en las actividades legislativas.

La incompatibilidad que surge de la calidad de funcionario del Estado y miembro del parlamento, tiende a velar por la independencia de los miembros del congreso para que en ningún momento puedan estar tentados por las ofertas del ejecutivo.

Corresponde al pensamiento francés el derivar de la separación de los poderes el régimen de incompatibilidades y desde el año 1.791 se establecieron algunas de ellas. Posteriormente la constitución Prusiana de 1.850, establecía "si un miembro del Reichstag acepta un empleo retribuido del Reich, o entra al servicio oficial de aquel en un empleo ligado con alto rango, o sueldo elevado, pierde asiento y voto en el Reich Stag".

Entre nosotros, el artículo 109 de la constitución establece que " el - Presidente de la república no puede conferir empleo a los senadores y representantes principales durante el período de las funciones de estos ni a los suplentes cuando estén ejerciendo el cargo, con excepción de los ministros y viceministros del despacho, jefe de departamento administra-

tivo, gobernador, alcalde, agente diplomático y jefe militar en tiempo de guerra, la aceptación de cualquiera de aquellos empleos por un miembro del congreso produce vacante transitoria por el tiempo en que desempeña el cargo. En total nada, porque solamente quedarían por fuera cargos de importancia secundaria que los miembros del congreso no aceptarían, ya que verían disminuida su investidura legislativa.

En guarda de la pureza del sufragio se han establecido también incompatibilidades para que no puedan ser elegidos miembros del congreso ciudadanos que han ocupado altos cargos en la administración pública porque de no ser así, ello se prestaría a posibles maniobras en las cuales se pusiera la influencia de la investidura oficial al servicio de la política partidista. Al respecto el artículo 108 de la Constitución establece:

" El presidente de la república, los Ministros y Viceministros del despacho, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Registrador Nacional del Estado Civil, no podrán ser elegidos miembros del congreso, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Tampoco podrán ser elegidos miembros del Congreso o Diputados los Gobernadores, los Alcaldes de capital de departamentos o de ciudades con -

mas de trescientos mil habitantes, los contralores departamentales y los secretarios de gbernación, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, ni tampoco cualquier otro funcionario que seis meses antes de la elección haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar, en la circunscripción electoral respectiva....".

El régimen de incompatibilidades tiene una importancia mayor, cuando se trata de impedir que los parlamentarios puedan gestionar negocios que tengan relación con la administración pública. Al respecto dice el art. 110 de la constitución nacional:

" Los senadores y representantes principales, desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan su investidura por vencimiento del período constitucional para el cual fueron elegidos, no podrán hacer por sí ni por interpuesta persona, contrato alguno con la administración pública ni gestionar en nombre propio o ajeno negocios que tengan relación con el gobierno de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarias o los municipios, ni ser apoderados o gestores ante las entidades oficiales y descentralizadas.

Esta prohibición es extensiva a los suplentes que hayan ejercido el

- 31 -

cargo. La ley determinará la excepciones a la regla anterior".

La constitución colombiana solamente contempla el caso de gestión de negocios con el gobierno, en interés propio o de tercero, pero no contempla el caso de la intervención en la expedición de leyes que se relacionen con empresas o industrias que ellos han gerenciado o representado en alguna forma.

Estas incompatibilidades deberían hacerse extensivas a los ministros de Estado, porque sería motivo de desconfianza pública ver como por ejemplo, al gerente o apoderado de grandes empresas llegar a un determinado ministerio y luego abandonar la gestión pública para regresar a servir los intereses que antes había representado.

4.- REUNION DEL CONGRESO

El congreso de Colombia se reúne anualmente por derecho propio, el 20 de Julio en sesiones ordinarias, que duran 150 días. Además, puede ser llamado a sesiones extraordinarias por el presidente de la república, pero en este último caso no podrá ocuparse sino de los negocios que el gobierno someta a su consideración.

A continuación me permito transcribir las normas constitucionales que hacen referencia a dichas reuniones:

Artículo 68 de la C. N.

" Las cámaras legislativas se reunirán ordinariamente, por derecho propio, el 20 de Julio de cada año, en la capital de la república.

Si por cualquier causa no pudieren hacerlo en fecha indicada se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año.

Las sesiones ordinarias del congreso durarán 150 días.

También se reunirá el congreso, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que éste señale, en sesiones extraordinarias. En este caso no podrá ocuparse sino en los negocios que el gobierno someta a su consideración".

El doctor Alvaro Copete Lisarralde en su obra " Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano" comentando este artículo dice lo siguiente:

" El segundo inciso del artículo 68 transcrito no es manera alguna claro. Allí dice que si el congreso no puede reunirse el 20 de Julio lo hará tan pronto como fuere posible dentro del año. Esta expresión es muy antigua, pues no se sabe si el constituyente quiere significar que debe hacerlo dentro del año calendario o dentro de los trescientos sesentaicinco (365) días siguientes al 20 de Julio respectivo, - sino en el curso del año calendario, para que haya lugar a que se de-

sarrolle las sesiones ordinarias por el tiempo previsto".

Artículo 69 de la C. N.:

"Las cámaras se abrirán y clausurarán pública y simultáneamente".

Artículo 70 de la C. N.:

"Las cámaras no podrán abrir sus sesiones ni deliberar, e on menos de una tercera parte de sus miembros.

El presidente de la república en persona, o por medio de los ministros, abrirá y cerrará las cámaras.

Esta ceremonia no es esencial para que el congreso ejerza legítimamente sus funciones".

Artículo 71 de la C. N.:

" Cuando llegado el día en que ha de reunirse el congreso, no pudiese verificarse el acto por falta del número de miembros necesarios, los individuos concurrentes, en junta preparatoria o provisional, apremiarán a los ausentes con las penas que los respectivos reglamentos establezcan; y se abrirán las sesiones luego que esté completo el número requerido".

Artículo 72 de la C. N.:

" Cada cámara elegirá, para períodos no menores de dos años, comisiones permanentes que tramitarán el primer debate de los proyectos de ley. Salvo lo especialmente previsto en la constitución, la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, lo mismo que las materias de que cada una deberá ocuparse.

El senado de la república y la cámara de representantes podrán disponer que cualquiera de las comisiones permanentes sesione durante el período de receso con el fin de debatir los asuntos pendientes en la legislatura anterior, de realizar los estudios de la corporación respectiva determine e de preparar los proyectos que las cámaras le encomienden. El gobierno podrá convocarlas para los mismos propósitos".

Artículo 73 de la C.N.:

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

Comentando este artículo el doctor Alvaro Copete Lizarralde dice:

" Esta disposición a mi modo de ver es contradictoria con lo que establece el artículo 76 de la constitución nacional el cual dispone: Corresponde al congreso hacer las leyes.

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

//... "8° Variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales".

Si variar la residencia del congreso es atribución que éste debe ejercer por medio de la ley, no se ve cómo puede darse al Presidente del Senado atribución - al parecer discrecional- de elegirla en caso de perturbación del orden. Por lo demás, debemos subrayar que esta situación de anomalía no es exigida por el artículo 73 para el cambio de lugar por acuerdo mutuo entre las cámaras.

La única manera como se pueden conciliar estos artículos, es separando el concepto de residencia con el de lugar. Para cambiar la residencia se hace indispensable una ley. El sitio concreto de la reunión dentro de la residencia, puede ser objeto de acuerdo entre las cámaras o de señalamiento por el Presidente del Senado, que lo es del congreso".

Artículo 74 de la C. N.:

El congreso se reunirá con un sólo cuerpo únicamente para dar posesión al Presidente de la república y para elegir Designado.

En tales casos, el Presidente del Senado y de las Cámara serán respectivamente presidente y vicepresidente del congreso.

Artículo 75 de la C. N.:

" Toda reunión de miembros del congreso que, con miras de ejercer funciones propias de la rama Legislativa del Poder Público, se efectúa 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.

5.- ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Dos son las primordiales atribuciones del congreso: Hacer las leyes y ejercer la función fiscalizadora de la administración pública.

Es de advertir que las atribuciones del congreso señaladas en el art. 76 de la constitución nacional no son taxativas. Al respecto Copete dice lo siguiente:

"Dentro del estudio de las diferentes facultades del congreso hemos citado con frecuencia artículos diversos del 76. Pero es mas; al congreso le compete legislar sobre cualquier punto que sea propio de la legislación, aún cuando la materia no esté expresamente consagrada dentro de la constitución; así, por ejemplo, la constitución no establece de modo preciso que el congreso tenga facultad para legislar sobre navegación

aérea, y sin embargo es indiscutible que tiene atribución para ello, por que su poder cardinal es hacer las leyes. Por lo tanto, no tiene mas límites que los expresamente consagrados en la constitución, ora de un modo expreso, bien mediante definición de los derechos de la persona.

Es incuestionable que el congreso puede legislar sobre todas las materias que no le esté prohibido por el constituyente, o que este de haya reservado en forma privativa.

La constitución enumera múltiples restricciones, como las que se refieren al establecimiento de la pena de muerte o a la emisión de papel moneda de curso forzoso.

Otras cuestiones se ha reservado implícitamente el constituyente como de su exclusiva incumbencia, como la ciudadanía, la nacionalidad y el régimen a que están sometidos los derechos de los extranjeros, entre otras.

El art. 76 que consagra dichas atribuciones es del siguiente tenor:

" Corresponde al congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

- 1a) Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes;
- 2a) Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones;

- 3a) Dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional;
- 4a) Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y las de las obras públicas que han de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autorizan para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos;
- 5a) Modificar la división nacional del territorio, con arreglo al art. 5° de la constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 8° y fijar las bases y las condiciones para la creación de municipios;
- 6a) Dictar el reglamento del congreso y uno común para las cámaras
- 7a) Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales;
- 8a) Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales;
- 9a) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo, así como el régimen de sus prestaciones sociales;
- 10a) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 102, y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutobásicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta; de

- las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar;
- 11a) Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional;
- 12a) Investir, Pro tempore, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen;
- 13a) Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración;
- 14a) Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija;
- 15a) Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas;
- 16a) Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el presidente de la república con particulares, compañías o entidades públicas en las cuales tenga interés la nación, si no hubieran sido previamente autorizados o sino se hubieren llenado en ellas las formalidades prescritas por el congreso o si algunas de estas estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones;
- 17a) Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse;
- 18a) 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 supra nacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados;

19a) Conceder, por mayoría de 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 políticos. En el caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las mismas indemnizaciones que hubiere lugar;

20a) Fomentar en las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o de apoyo con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes;

21a) Dictar las normas sobre aprobación o improbación y recuperación de tierras baldías;

22a) Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

23a) Crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras;

24a) Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República

6.- EL CONGRESO Y EL ESTADO DE SITIO

Con anterioridad a la reforma de 1.968, el hecho de si el congreso podia o no reunirse en estado de sitio, fue un problema hondamente debatido por los grandes tratadistas colombianos de la materia.

Teniendo en cuenta mas que todo su importancia historica y a manera de ilustración me permito transcribir el estudio que sobre el particular hace el ilustre constitucionalista Alfredo Constaín. Haciendo la salvedad, repito, de que este problema fue satisfactoriamente resuelto por el acto legislativo N° 1 art. 42. reformatorio del 121 de la C. N.

" En estos últimos tiempos ha sido materia de profundo estudio lo referente a la incompatibilidad de las reuniones del congreso con el estado de sitio. Los dirigentes de los partidos tradicionales han adoptados posiciones contradictorias a este respecto, puesto que en Julio de 1.944, las mayorías liberales del parlamento consideraron que era incompatible el funcionamiento de la cámaras con el estado de extralegalidad constitucional en que se encontraba el país. El presidente aceptó la determinación de las mayorías del congreso, y por ello no se instaló el 20 de Julio de aquel año.

Posteriormente, con motivo de la turbación de orden público en 1.948, se

planteó el mismo problema y entonces los conservadores que habían combatido la solución anterior la defendían; al paso que los liberales que la habían propuesto, la rechazaban.

Para dar respuesta a este debatido problema enunciaremos las tres tesis que pueden plantearse así:

a) El congreso puede y debe reunirse mín en caso de turbación del orden público.

Los que defienden esta tesis, invocan las siguientes disposiciones de la constitución:

Artículo 68:—"Las cámaras legislativas se reunirán ordinariamente, por derecho propio, el 20 de Julio de cada año, en la capital de la república, si por cualquier causa no pudieren hacerlo en la fecha indicada, se reunirán tan pronto como fuere posible dentro del año."

Artículo 73 :—" Por acuerdo mutuo las dos cámaras podrán trasladarse a otro lugar, y en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el punto que designe el presidente del senado".

Comentando este último artículo, dice Tulio Enrique Tascón; "mas claro no puede decir el constituyente, que en caso de perturbación del orden público las cámaras pueden reunirse por derecho propio fuera de la capital que fue lo que aconteció en la guerra civil de 1.854, cuando el general Melo se adueñó de Bogotá y el congreso se trasladó a Ibagué para continuar las sesiones".

b) El congreso no puede reunirse, porque su funcionamiento es incompatible con el estado de sitio.

Los que propagan por esta tesis, consideran que teniendo el presidente de la república funciones legislativas mas amplias aún que el parlamento, en relación con las causas que lo determinaron, el país se encontraría con dos legisladores,; lo cual implica una situación anómala, porque lo que quisiera el congreso podía ser suspendido por el presidente.

Se apoyan, además, los sostenedores de esta tesis en lo que dispone el inciso 5° del art. 121 de la constitución, que reza así:

" Restablecido el orden público, el gobierno convocará el congreso y le pasará una exposición motivada de sus providencias". Según ellos, ese artículo supone que durante el estado de turbación del orden, por causas de una conmoción interior, el congreso no

se encuentra reunido,

Francisco de Paula Pérez, al referirse a este problema dice lo siguiente: "Si se trata de conmoción interior, que puede tener como causa la guerra civil, no hay lugar a que se reúna el congreso, ya que en tales condiciones podrían resultar contraindicados los debates parlamentarios; pero restablecido el orden, el gobierno debe darle cuentas de su providencia, de las cuales son responsables - tanto el presidente como los ministros, civil y políticamente. Además, el jefe del Estado debe declarar la normalidad tan pronto como cesen las causas que motivaron el estado de sitio...".

Apoyen, por último, su interpretación, los partidarios de esta doctrina, en algunos apartes de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 12 de Junio - de 1.945, cuando dice: " es notorio, y así se reconoce en el espíritu, los antecedentes y las finalidades del artículo 117 (hoy 121 de la constitución) que en la emergencia de alteración del orden interno, la acción del gobierno para restablecerlo debe cumplirse, sin la asistencia, colaboración o control del congreso, ante el cual tendrá si que comparecer a explicar su conducta y sus actuaciones una vez que la normalidad se haya restablecido".

c) El congreso debe y puede reunirse, por derecho propio, estando el país en es-

tado de sitio, pero el presidente de la república, por medio de decreto legislativo, puede impedir que se reúna.

Esta tercera tesis es la que nos parece mas de acuerdo con los antecedentes históricos y exégesis misma de la constitución.

Durante la vigencia de la constitución de 1.886, que tenía un artículo semejante al que está hoy en vigencia, se dictaron toda clase de medidas so pretexto de la turbación del orden público, hasta convocar asambleas constituyentes como la de 1.905, que estaban integradas por manuenses del jefe del estado.

Posteriormente, la asamblea constituyente de 1.910 estudió la reforma al artículo 121 de la constitución de 1.886 y durante las discusiones se presentaron dos tesis: la primera propuesta por la diputación liberal, que sostenía la reforma del mencionado canon constitucional en el sentido de que el presidente debería convocar el congreso en el mismo decreto en que declaraba turbado el orden público; la otra tesis, sustentada por la diputación conservadora y defendida por el doctor Arbelaes, en que se aceptaba únicamente una reforma - consistente en que los decretos dictados dentro del estado de sitio deberían tener vigencia transitoria, situación esta que resulta del mismo texto del proyecto del diputado Bonilla y de los siguientes apartes de la intervención del

diputado Arbelaez, cuando lo sustentaba y decía entre otras cosas lo siguiente:

....." La reunión de un congreso podría ser conveniente en tiempos normales. Pero una vez lanzados los pueblos en movimientos revolucionarios, no creo que la convocación de un congreso sea medio adecuado para salvar al país de las funestas consecuencias que son inherente a la perturbación del orden público...".

" Creo que obliga al jefe del ejecutivo, a convocar un congreso en el momento preciso en que todos sus recursos deben encaminarse al restablecimiento del orden público, es complicar una situación, de suyo delicada".

La asamblea constituyente de 1.910, al aprobar el proyecto del diputado Bonilla, consideró que el presidente podía suspender las leyes que fueran incompatibles con la situación de anormalidad, con la obligación perentoria de convocar al congreso, cuando se restablezca el orden público, con el fin de pasarle una exposición motivada de su providencias.

El presidente, en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la constitución, tiene potestad legislativa, limitada solo a los a-

suntos que tengan relación con el orden público, y es por ello por lo que no es incompatible el ejercicio de esta facultad presidencial con el funcionamiento del congreso, que es quien tiene la atribución de hacer las leyes. Es claro, eso sí, que en tratándose de asuntos que se relacionen con el orden público, las facultades del jefe del ejecutivo, no pueden ser menoscabadas o disminuídas, por la acción parlamentaria.

Podrá presentarse el caso, sobre todo cuando la conmoción es interna, - en que el presidente de la república, dentro de las facultades que le confiere la Carta, considere que la reunión del congreso es inconveniente para conseguir la tranquilidad pública y entonces podrá suspender su reunión, dictando el correspondiente decreto. A la sombra del Estado de sitio o régimen de extralegalidad, se han cometido en Colombia - inauditos abusos de poder y se ha quebrantado con frecuencia la propia organización constitucional del país, sobre todo en relación con el normal funcionamiento del congreso.

Las interpretaciones que hasta ahora se han dado a la disposición constitucional de que se viene tratando, han permitido al jefe del Estado - entrar en una verdadera dictadura comisoria. Por motivo de conmoción - interna dejó de reunirse el congreso en la capital de la república en - dos ocasiones durante la dictadura de Urdaneta, convocado por el gene-

ral Domingo Caycedo en la población de Purificación (Departamento del Tolima) y en año de 1.854, cuando el golpe cuartelario de Melo que se reunió en Ibagué: Tres veces ha sido clausurado, también por motivos de orden público: por el Libertador en el año de 1.828; por el general Tomás Cipriano de Mosquera en 1.867 y por Mariano Ospina Pérez en 1.949. Por la guerra civil, dejó de reunirse en el período comprendido entre 1.899 y 1.902, y por último, durante la dictadura militar de Rojas Pinilla desde 1.953 a 1.957, tampoco funcionó el congreso. Se ha reunido en épocas de guerra civil o estado de sitio: en 1.840, durante la denominada guerra de los Supremos, convocada por José Ignacio Márquez; en 1.851 bajo la administración del general José H. López; en 1.855 y en 1.860 convocada por Manuel María Mallarino y Mariano Ospina Rodríguez y en 1.948 durante la administración de Mariano Ospina Pérez."

Alfredo Constaín. "Elementos de Derecho Constitucional".

CAPITULO V

DE LA FORMACION DE LAS LEYES

Ley en sentido material es la norma que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general. Función legislativa será, por tanto, la que produce ley.

Para algunos autores, sin embargo, el concepto de ley nunca puede, en derecho constitucional positivo, caracterizarse por su contenido sino por su forma. En tal caso solo sería ley la norma que fuese producida con las formalidades que en cada Estado prescribiera su constitución.

" A nuestro parecer, dice Alvaro Copete Lizarralde, es mas lógico buscar la esencia de la ley en el contenido del acto y no en su forma. Una norma que ordena la creación de un monumento, por ejemplo, aunque provenga del congreso, carece de las notas que caracterizan la ley, como son su generalidad, su bilateralidad y su imperatividad. Por el contrario, un decreto extraordinario dictado por el ejecutivo, contiene disposiciones creadoras de situaciones generales que lo constituyen en verdadera ley en sentido material.

Dentro del concepto formalista tenemos que aceptar que esta función es

- 51 -

privativa del congreso pero por cuanto nosotros, continúa diciendo el citado autor, entendemos que el ejercicio de la función legislativa se caracteriza por la expedición de actos que sean leyes materiales, obviamente debemos concluir que ni el congreso ejerce toda la función legislativa, ni sus atribuciones pertenecen solo a esta función.

Aunque dentro de condiciones normales es el congreso el que formula las leyes materiales, también a la rama ejecutiva le corresponden funciones legislativas de una manera ordinaria, como son las referentes a la promulgación de las leyes, a la facultad de presentar proyectos de ley por intermedio de los Ministros, a la convocatoria del congreso para las sesiones extraordinarias."

Los proyectos de ley se pueden originar en una y otra cámara. No hay, en principio, respecto de la legislación general prelación de una sobre otra, puesto que se trata de un órgano simple que desarrolla una función conjunta - la legislativa - y, y al tenor del artículo 56, El congreso lo forman el senado y la cámara de representantes; el 55 lo señala como la rama legislativa del poder público; el 69 dispone " Que las cámaras se abrirán y clausurarán pública y simultáneamente"; y el 76 señala como órgano de ejecución de esta función al congreso, al decir que le compete " hacer las leyes".

CONGRESO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA DE ESTADO
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS

Es de advertir que el artículo 79 en su inciso 3°, consagra una serie de restricciones a la iniciativa legislativa cuando dice:

.... " Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3°, 4° y 9° y 22° del artículo 76 y las leyes que decreten inversiones públicas y privadas, las que decreten participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la nación o los tras pasen a estas; 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 solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno...."

2.- REQUISITOS FORMALES DE LA LEY :-

El artículo 81 dispone la tramitación a que debe ser sometido sucesivamente cada proyecto para que sea ley de la república, esto es: haber sido aprobado con la mayoría requerida - mayoría absoluta - en el primer debate surtido en cada cámara en la respectiva comisión permanente, haber sido aprobado con la misma mayoría, por cada una de las cámaras - en segundo debate, y haber sido sancionado por el gobierno, es decir, - autorizado por la firma del presidente de la república, quien ordena su ejecución y promulgación.

La reforma de 1.968, artículo 81, ordinal 1°, añadió la publicación pre-
via de los proyectos, para su necesario conocimiento.

J.- MAYORIA PARA LA APROBACION DE LOS
PROYECTOS DE LEY

El artículo 82 estatuye para la aprobación de todo proyecto de ley tan-
to en el primero como en el segundo debate el requisito de que las cá-
maras y las comisiones estén sesionando con la asistencia de la mayo-
ría absoluta de sus miembros, es decir, de la mitad mas uno de los indi-
viduos que la componen, conforme a las disposiciones legales que deter-
minan el total de miembros de cada una. Dada la composición política -
paritaria, dice el ilustre tratadista Luis Carlos Sáchica, de las cor-
poraciones públicas en la actualidad, y por precepto expreso, (art.
3° del plebiscito de 1.957), se ha modificado esta mayoría. Dice este
artículo que " en las corporaciones p'ublicas " y "para todos los efec-
tos legales", con lo cual esta disposición es también extensiva indi-
rectamente al quorum, la mayoría será de los dos tercios de los votos,
interpretación que parece correcta, puesto que luego autoriza al con-
greso para dictar una ley aprobada por los dos tercios dichos, en la

el cual fije para períodos no mayores de dos años, las materias respectos de las cuales bastará la aprobación de la simple mayoría absoluta como caso excepcional. Ciertamente que habla de dos tercios de los votos, sin referirse, como lo hacía el artículo reformado, a la mayoría de los individuos que componen la respectiva corporación y, por ello, podría entenderse que quiso referirse a los dos tercios de los respectivos miembros presentes en el momento de la votación; pero no es así, por cuanto en el mismo texto del artículo al referirse a la mayoría para votar la ley de exenciones, dice: "por medio de la ley votada por las dos terceras partes de los miembros de una y otra cámara...".

Con la claración de que esta reforma opera para todos los efectos legales, se concluye que quedaron enmendados igualmente los numerales 1° y 2° del artículo 81, pues ambos fijaban para la aprobación de los proyectos de ley, en la comisión permanente y en los debates de cada cámara, la mayoría absoluta, que hoy es de las dos terceras partes de los miembros de cada comisión y de cada cámara. La enmienda es una consecuencia natural del sistema paritario, puesto que si se hubiera mantenido el régimen anterior de mayorías, los congresistas de un solo partido mas uno de los congresistas del otro, podrían aprobar cualquier ley, sin contar casi con el cincuenta por ciento de los miembros del parlamento. Claro que esta mayoría especial, mi-

mientras no sea regulada, fijando las excepciones, hará lento el trámite de la legislación.

para la modificación de las leyes cuya elaboración y adopción compete a las comisiones, igualmente se requiere la mayoría de los dos tercios en aquellas y en las cámaras al ser votadas".

4.- OBJECIONES PRESIDENCIALES

Ningún proyecto de ley, aprobado ya en los debates será ley sin la sanción del gobierno (artículo 81)

Aprobado pasará al gobierno para que este ordene su promulgación. Si no es aprobado, debe ser devuelto, con las objeciones presidenciales a la cámara de origen (Artículo 85). "El presidente dispone de los siguientes términos para plantear, al devolver el proyecto, las objeciones en que funde su negativa para sancionarlo: seis días si su texto no excede de mas de veinte artículos; diez días, cuando el proyecto contenga de veinteinno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando los artículos sean mas de cincuenta.-

En caso de que deje vencer los términos establecidos, sin formular las obje

ciones y devolver el proyecto, necesariamente deberá sancionarlo y promulgarlo. Y si las cámaras entran receso mientras corren los términos, deberá publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes contados desde la fecha del cierre de sesiones (artículo 86) .

En el caso de que el presidente de la república eluda el cumplimiento de su obligación constitucional de sancionar los proyectos de ley debidamente aprobados, el presidente del congreso, que lo es del senado, podrá impartirle la sanción respectiva y hacer su promulgación (artículo 89). Pues de otro modo aquel podría restar efectividad a las medidas legislativas, caprichosamente.

El congreso no está maniatado frente al mecanismo de las objeciones, porque si así fuera, estas equivaldrían a un verdadero veto que no es compatible con la igualdad jerárquica con las ramas del poder, típica de nuestro sistema constitucional. De modo que las objeciones no tienen efecto definitivo. El artículo 88 dispone que, si reconsiderado el proyecto, el congreso no acepta las objeciones del gobierno por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara (antes del plebiscito bastaba la mayoría absoluta), podrá insistir ante aquel devolviéndolo a su vez para la sanción. Procedimiento que también opera, hoy con igual mayoría de votos, para los pro-

yectos de que trata el artículo 80, ordinal 2°. Casos en los cuales el gobierno debe impartir la sanción obligatoriamente; si este no lo hace, podrá efectuarla el presidente del congreso. Pero a esta regla consagra una excepción el artículo 90; como las objeciones pueden tener dos clases de fundamentos, que son los únicos admisibles, el constituyente distingue los efectos de la instancia legislativa. Las objeciones pueden tener por base meras razones de inconveniencia, a juicio del gobierno, y, entonces, la insistencia del congreso prima sobre la apreciación del gobierno. Pero si los fundamentos enfocados se refieren a motivos de inconstitucionalidad, o a violación de principios de la Carta por todo o parte del proyecto devuelto, la insistencia del congreso no obliga al presidente a dar la sanción, sino que pasará aquel ala Corte Suprema de Justicia, para que esta, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad. Tampoco prima, pues, el concepto presidencial sobre el del congreso, la cuestión es un conflicto, no de competencia y prioridades, sino de puro derecho, y como ala Corte, se le confiere la guarda de la constitución, a ella toca dirimir el negocio. Si el fallo es negativo, el proyecto se archiva, sin que haya alcanzado la categoría de ley; si es afirmativo, obliga al presidente a darle su sanción (artículo 90)

CAPITULO VI

PRIVILEGIOS DE LOS MIEMBROS
DEL CONGRESO

Des sen los privilegios de los parlamentarios:

La inviolabilidad y la inmunidad. Estudiémoslos por separado.

1.- LA INVIO L A M I L I D A D :- Por medio de esta garantía se -
hace inviolable a los congresis
tas por sus opiniones y por los votos que den en ejercicio de su cargo.
Inviolabilidad que consiste en que al ejercer el derecho al uso de la -
palabra en las discusiones solo son responsables de los juicios que se
expresen ante la misma cámara a que pertenecen, sin que tales conceptos
les acarreen responsabilidad distinta a la política y moral que tienen -
ante sus compañeros congresistas, y ante la opinión pública, según sean
fundados o no, la cual se traduce nada mas que en la censura o la apro-
bación populares, mas no en sanciones de tipo penal, salvo, las que pre-
vea el reglamento de la misma cámara para las faltas cometidas dentro -
del congreso, de acuerdo con el cual también pueden ser llamados al or-
den cuando abusen del ejercicio de sus funciones de parlamentarios. Se
quiere, pues, que la discusión sea libre y que las decisiones se adop-

ten independientemente. De lo contrario, sobre el congresista estaría -
 posando el temor a que la expresión de su pensamiento envuelva con-
 secuencias desfavorables, obligándolo a actuar contra lo que su con-
 ciencia y deberes políticos le dicten. Esa inviolabilidad es conse-
 cuencia del precepto constitucional del artículo 79, según el cual -
 el elector no impone obligaciones ni mandato al elegido.

La norma que consagra este privilegio es el artículo 106 de la C. N.
 que a la letra dice:

" Los senadores y los representantes son inviolables por sus opiniones
 y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra solo se-
 rán responsables ante la cámara a que pertenezcan; podrán ser llamados
 al orden por el que presida la sesión y penados conforme al reglamento
 por las faltas que cometan".

2.- LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:- Complementaria
 de la garantía
 anterior es la que trae el artículo 107, llamada inmunidad parlamenta-
 ria. Busca proteger esta garantía, la libertad física de los parlament
 arios, para impedir que la detención y retención arbitrarias, antes -
 o después de las sesiones, obedezcan al propósito de desintegrar el con

greso, o alterar su composición política o sirvan de retaliación por la actitud adoptada frente al gobierno cuando esté sesionando. Y así, cuando deba llamarse a juicio criminal a un congresista para que responda por la comisión de un delito y el llamamiento se haga durante el período de sesiones, 40 días antes de estas o 20 días después, es indispensable que la autoridad que lo reclame pida permiso a la cámara de la cual es miembro, para efectuar la aprehensión y el llamamiento a juicio.

Al respecto nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

C. N. Artículo 107.- " Ningún miembro del congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la cámara a que pertenezca, durante el período de las sesiones, cuarenta días antes y veinte después de éstas. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la cámara respectiva.

3.- S U O R I G E N:- Nació esta prerrogativa de las mas antiguas prácticas que fueron afianzandose por resoluciones judiciales o legislativas, hasta quedar el privilegio definitivamente reconocida. Como siempre, el motivo originario fue la lucha entre el pueblo y la corona que defendía lo que estimaba sus derechos. Aquel, repre-

sentado en el parlamento, o mejor dicho en la cámara de los comunes, lo gró al fin asentar la inmunidad de sus representantes en 1.507, que eran los tiempos del reinado de Ricardo II, Haxey tmó en la cámara de los comunes la iniciativa de reducir los gastos de la casa real. El monarca - pidió el nombre del autor de la propuesta; lo comunicó la cámara lamentando mucho su conducta, y Haxey fue condenado en parlamento, como traidor, a la pena de muerte, de la cual se libró por la intervención del arzobispo Arundel. Pero al subir al trono Enrique IV, Haxey pidió que se revocase la sentencia que le había condenado, por ser contraria a la ley y costumbre del parlamento, y el rey anuló, en efecto, el fallo, con asistencia y consejo de los lores, entrañando ello el reconocimiento del privilegio por la mas alta autoridad de la nación, y enrobustecimiento de lo cual los comunes, en petición dirigida al rey, afirmaron que Haxey - "había sido condenado contra la ley y costumbre del parlamento y con anulación de la práctica de los comunes", y solicitaban la revocación de la sentencia, tanto para el logro de la justicia como para salvaguardar las libertades de los comunes". Asintió el rey con los lores, y así las dos cámaras coincidieron en que la condena de Haxey había sido contra los privilegios del parlamento, y se tendría por nulla y sin ningún valor y efecto.

Ello no fue obstáculo para que en 1.512 otro miembro de la cámara de los

comunes, Strede, fuese perseguido y preso por haber presentado una proposición relativa a las minas de estaño de Cornualles, a causa de lo cual fue multado y puesto en prisión por la " Stannary Court", siendo preciso que se aprobase una ley declarando nulas las actuaciones de dicho tribunal, igualmente las resoluciones condenatorias que había dictado, a mas de lo cual, se reafirmaba en cierto modo el privilegio parlamentario con respecto a las cámaras futuras " por cualquier discurso, razonamiento o declaración.

4.- S U R A Z O N D E S E R: - La razón de ser de la inmunidad parlamentaria debe buscarse en la teoría del Estado, que a partir de Montesquieu, divide al poder público en las ramas legislativas, ejecutiva y judicial, que si bien colaboran armónicamente en los fines del Estado, tienen funciones separadas, debiendo conservar cada una de ellas su necesaria independencia para impedir una concentración de poderes que desfigure el Estado de derecho.

La cabeza visible de la rama ejecutiva es el presidente de la república que dirige todas las funciones de estas; la rama ejecutiva y judicial carecen dentro de la jerarquía de jefes, que dirijan todas las actividades tan complejas de estas dos cámaras. Por lo tanto consideramos que las di

rectivas o jefaturas de la rama legislativa y la judicial no solo son débiles sino aparentes y que es necesario que para su mejor dirección tanto en la una como en la otra, y defensa, deban gozar también de una cabeza visible lo mismo que la rama ejecutiva, señalándose mas la división de los tres poderes del Estado.

Muchas veces se ha visto desfigurado el Estado de derecho por la dirección absorbente del ejecutivo.

Bien fácil resulta para el ejecutivo, valiéndose de jueces prevaricadores reducir a prisión a los parlamentarios de oposición o de integrar las corporaciones legislativas fiscalizadoras.

De ahí que la razón de ser de la institución que comentamos se encuentre en la necesidad que las sindicaciones a un miembro del parlamento, sean juzgadas por un órgano distinto al ejecutivo y al legislativo, a efecto de garantizar que quienes los juzguen sean autoridades independientes, libres de toda forma de coacción o presión política reservándose la cámara correspondiente la calificación de los motivos jurídicos que hayan dado lugar al enjuiciamiento antes de permitir la prisión de sus miembros.

5.- S U C O N T E N I D O:- El contenido de esta inmunidad se infiere del artículo 107 de la C. colombiana. "Ningun miembro del congreso podrá ser aprehendido, ni llamado a juicio criminal sin permiso de la cámara a que pertenezca... ". Obviamente sunsiste en el requisito previo del consentimiento de la cámara para poder aprehender o enjuiciar penalmente a un senador o representante. Pero teniendo la inmunidad parlamentaria por objeto garantizar la independencia política del congreso y su preservación de los excesos en que pudiera incurrir el ejecutivo para impedirle la realización de sus funciones y cumpliendo por tanto una trascendental labor institucional, deben delimitarse, para evitar equívocos, su contenido y su alcance. Ante todo debe advertirse que la inmunidad no debe tomarse como un medio de impunidad para los delitos cometidos por los miembros del congreso. Ni siquiera como un privilegio concedido a sus miembros y que los coloque por encima de otros sujetos que infrinjan las normas penales. El congresista que cometiere un delito común queda sometido exactamente al mismo régimen penal que cualquier otro ciudadano. Esto porque la inmunidad parlamentaria ha sido reconocida en defensa de las cámaras y de su labor legislativa y no de los parlamentarios individualmente considerados.

Francisco de Paula Pérez dice al respecto:

" La inmunidad no es garantía que se consagra a favor de los individuos o en su propio interés, sino en favor e interés de las corporaciones. Los miembros de ella no puedan renunciarla libremente.

Estas reglas tienden a que sea efectiva la independencia de los legisladores y a que no puedan sufrir menoscabos las garantías constitucionales que al respecto se hallan vigentes. Sin embargo, cuando un senador o un representante cometan un delito común, no puede alegarse inmunidad que los coloque fuera de la ley. Por eso se faculta a las respectivas cámaras para que permitan la aprehensión o el llamamiento a juicio del responsable".

De manera que la inmunidad funciona en defensa de las actividades legislativas y fiscalizadoras del congreso, y se traduce en el derecho que tienen las cámaras de examinar - sin convertirse en juez de la causa - los motivos que hayan llevado al enjuiciamiento del congresista y si los encuentra ajustados a las normas del proceso; o si por el contrario, encontrase que se trata de una maniobra para impedirle a un senador o representante el cumplimiento de sus deberes, o de una celada para diezmar

un grupo que no comparte la política del gobierno, negar el permiso - salvando la integridad o independencia de la función popular. Miguel a Antonio Caro se expresó así sobre este tópico:

" La cámara no se constituye juez de la causa sino de los motivos que autorizan la instrucción del proceso. Si la cámara declara que hay lugar a la formación de causa, el acusado se relega a la justicia ordinaria".

Es claro que la cámara solo prestará su consentimiento cuando esté perfectamente convencida que su autonomía política no sufrirá ninguna men- gua y que detrás de los aparentes requisitos de orden legal no se mueven velados intereses restrictivos de sus facultades constitucionales.

Consecuencia de estar instituida la inmunidad parlamentaria en defensa- de la corporación legislativa, y no de sus miembros, es ser ella, ab- solutamente irrenunciable por parte de senadores y representantes y ser potestativo de las cámaras conceder o no el permiso para la aprehensión y enjuiciamiento.

6.- I R R E N U N C I A B I L I D A D :- Instituida la inmunidad parlamen- taria en defensa de la corporación

legislativa, es ella absolutamente irrenunciable por parte de sus miembros, además, es potestativo de las cámaras conceder o no el permiso para la aprehensión y enjuiciamiento. Hemos repetido, " no es en defensa de los senadores o representantes individualmente considerados que está instituida la inmunidad parlamentaria, sino, en defensa de la corporación

7.- DURACION:- El artículo 107 de la constitución fija el período de duración de esta garantía cuando dice: "durante el período de las sesiones cuarenta días antes y veinte días después de estas".

Previo el constituyente que los atentados contra la labor parlamentaria no solo podían presentarse dentro del término fijo de sesiones, sino - también en los días inmediatamente anteriores, cuando el congresista está haciendo acopio de datos para la realización de algún debate o la presentación de alguna acusación, época propicia para coartar su libertad - de acción antes de que sus denuncias hayan trascendido a la opinión pública. Se extiende la inmunidad veinte días luego de que hayan finalizado - las sesiones.

8.- FUNCIONARIO COMPETENTE PARA SOLICITAR

EL LEVANTAMIENTO:- Importa precisar cual es el funcionario competente para pedir el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, con el fin de evitar que funcionarios vinculados temporalmente a la función instructiva del proceso penal, puedan formular la solicitud, con quebrantamiento de precisos mandatos legales y constitucionales.

La constitución de 1.830 habla de "Tribunal Competente"

La constitución de 1.832 habla de "Tribunal Competente"

La constitución de 1.843 habla de "Juez o Tribunal Competente"

La constitución de 1.886 y los actos legislativos N°. 3 de 1.910 y N°.

1 de 1.936 mencionan el "Juicio Criminal".

El artículo 18 del C. de P.P. reza: "En los procesos en que fuere sindicado algún miembro del congreso, mientras subsista la inmunidad reconocida por la C. N., el funcionario de instrucción o el juez de la causa pedirá a la cámara correspondiente que se suspenda la inmunidad para detenerlo o llamarlo a juicio".

El artículo 60 del mismo código de P. P. determina quienes son los funcionarios de instrucción:

- 1º) Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que integran la sala penal;
- 2º) Los de los tribunales Superiores de Distrito judicial; en la sala pe

nal.

- 3°) Los jueces Superiores del Distrito judicial;
- 4°) Los jueces de circuito en la rama penal;
- 5°) Los jueces de instrucción criminal;
- 6°) Los jueces Municipales;
- 7°) Los jueces de menores en las infracciones penales cometidas por los menores de 18 años;
- 8°) Los Alcaldes y los inspectores de policía en todas las contravenciones y en las demás infracciones penales cuyo conocimiento corresponda a la policía o a los juzgados municipales; y
- 9°) El senado en los casos determinados por la constitución nacional".

De manera que en el anterior artículo, así como en las actas de la comisión redactora del código de P.P. aparece claramente expresado que cuando se habla de "funcionario de instrucción" o "juez competente" o "juez de la causa" se habla de jueces de la república elegidos por los tribunales superiores. es decir, que deben ser funcionarios de la rama jurisdiccional, y no dependientes del ejecutivo, los encargados de formular la solicitud de levantamiento de la inmunidad.

Se hace la salvedad, que se ha insistido en esto del "funcionario com-

potente" porque hasta hace algún tiempo existían los llamados "fiscales instructores" creados por el decreto 1.968 del.964, a los cuales la ley 15 de 1.968 dió la calidad de funcionarios de instrucción criminal, instructores dependientes de la Procuraduría General de la Nación, y por consiguiente incompetentes para pedir el levantamiento de la inmunidad.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 27 de Sep. de 1.969, declaró inaxequible los artículos 56 y 57 del Decreto 1.968 de 1.964 y el art. 19 de la ley 16 de 1.968 , relativos a los "funcionarios de instrucción" dependiente del ministerio público.

9.- CONCEPTO DEL DOCTOR CESAR CASTRO
PERDOMO

" La inmunidad parlamentaria consiste en que ningún miembro del congreso podrá ser aprehendido para hacerle efectivo auto de detención, ni tampoco llamado a juicio criminal, por delitos políticos o comunes, sin permiso de la cámara a que pertenezca, durante el período de sesiones, cuarenta días antes y veinte días después de estas. Está previsto igualmente como inmunidad en caso de flagrancia. Evento en el cual podrá ser detenido el delincuente y puesto inmediatamente a disposición de la cámara respectiva.

La inmunidad es una garantía democrática en beneficio del congreso para que ninguno de sus miembros pueda ser privado en un momento dado de sus opiniones emitidas dentro del recinto de la corporación, y de sus votos en las decisiones parlamentarias.

La inmunidad es por otra parte un privilegio para el congresista, dada su alta investidura que lo coloca en mejores condiciones que cualquier otro compatriota que ha delinquido, y que se deriva de la investidura popular.

La inmunidad como ventaja democrática en favor de un reducido grupo nacional ha quedado bajo la suprema autonomía de cada cámara cuando se presenta la ocasión con motivo de un acto delictuoso, de que un miembro del congreso sea privado temporalmente o definitivamente de esa inmunidad. Es cada cámara la que tiene que analizar si conviene más a la paz pública que el congresista investigado pueda seguir ocupando su curul para que sus ideas y conceptos sigan siendo oídos, y sus votos tenidos en cuenta en las decisiones ordinarias, o si es preferible dada la gravedad de los hechos investigados, o el mal ejemplo; que ese parlamentario sea retirado inmediatamente de su seno, a fin de que la investigación correspondiente pueda hacerse con mayor celo e independencia.

Ni la constitución, ni la ley han hecho, obligatoria la suspensión de la inmunidad en forma inmediata y toda la responsabilidad queda bajo el arbitrio de cada cámara. Pero en mi concepto convendría analizar profundamente quien es el competente para solicitar el permiso de levantamiento.

to de la inmunidad parlamentaria, y así un funcionario público no adscrito a la rama jurisdiccional del poder público, puede también hacerlo, o si es mas acertado y jurídico que esta clase de solicitudes al senado o a la cámara las haga el juez de la república que la ley le dió competencia exclusiva para detener al inculcado, y para llamarlo a juicio penal.

Si se tiene en cuenta que la justicia colombiana es autónoma y responsable, a mi juicio, sería mas conveniente y lógico que solo cuando quien adelante la investigación sea el mismo juez de la causa, es decir, el competente, sea este quien formule el pedido de levantamiento de inmunidad, porque este tiene mayor responsabilidad en acertar, pues es el llamado a juzgar el caso delictuoso, y su conducta o actuación está supervigilada por su inmediato superior que puede ser el honorable Tribunal Superior del respectivo distrito judicial.

El caso que se ventila actualmente en el honorable senado de la república, parece que ha sido un fiscal instructor de la procuraduría general de la nación, y no un juez de la república quien ha hecho el pedido de levantamiento de la inmunidad y aquí hay que recordar que este fiscal instructor depende de la Procuraduría General de la nación, es subalterno de ella, y que a la procuraduría la debe dirigir constitucionalmente

el gobierno nacional. En cambio la rama jurisdiccional del poder público no tiene ninguna vinculación con el gobierno, ni con el congreso. Pero esto no quiere decir que el fiscal se halla parcializado. Entonces, - ante esta situación, a mi juicio, habría mas garantía de acierto en los resultados y mas independencia, si el juez de la causa (juez de la república) aboca el conocimiento del caso delictuoso y una vez examinado por su conciencia las probanzas, resuelve que hay mérito legal para detener preventivamente al inculcado, y pide a la respectiva cámara que de el permiso constitucional para que un senador de la república sea privado de su fuero y llevado a la cárcel como cualquier otro delincuente. Pero en este punto se me ocurre pensar que la detención preventiva tiene por objeto impedir que el delincuente evada la jurisdicción penal, se fugue o entorpezca la labor de la justicia.

En otras circunstancias se podría presentar el caso de que si la corporación atiende de inmediato al instructor que no es (el juez de la república), y levanta la inmunidad, y el senador se va para la cárcel, y luego el juez de la república, previo estudio concienzudo del caso, resuelve autónomamente que no hay mérito para dictar auto de detención, el aludido senador queda con la aureola de mártir, de perseguido, y nada - habría ganado tampoco la justicia con la circunstancia de que un senador

sea reducido a prisión temporalmente.

Hoy, conviene a mi juicio, tener a la vista las razones del constituyente Miguel Antonio Caro sobre la inmunidad parlamentaria para que los honorables senadores se acuerden con respeto del origen de aquella institución. Decía así don Miguel Antonio Caro:

" Por una parte, debe ampararse la independencia de los miembros del congreso por medio de formas protectoras que los pongan al abrigo de arbitrariedades y violencias; pero debe cuidarse de que el medio que se adopte no vaya mas allá de lo justo, extendiéndose la inmunidad fuera del tiempo necesario, o favoreciendo la impunidad de los delitos por un senador o representante. Hay pues, que discurrir a un término medio, que consulte a un tiempo la independencia de los diputados y los fueros de la moralidad y la justicia".

En Colombia los constituyentes de 1.936 reafirmaron la inmunidad parlamentaria, quitándole su efectividad para los asuntos civiles que también regía desde la constitución de 1.886. Es decir, que a un miembro del congreso no se le podía ni civilmente (deudas, lanzamientos, incumplimientos de obligaciones, etc.) ni penalmente, sin haberse solicitado el correspondiente permiso a la cámara que perteneciera. Hoy día solo rige para los asuntos penales.

CAPITULO VII

EL CONGRESO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.968

A raíz de la reforma constitucional del 68 se introdujo una serie de innovaciones en las distintas funciones del congreso. El doctor Luis Carlos Sánchez en su obra "Constitucionalismo Colombiano", hace un estudio comparativo entre lo que fue el congreso con anterioridad a la vigencia de esta reforma, y lo que es hoy día. he aquí pues, algunos de sus apartes:

1º) PERIODOS Y SESIONES.- El artículo 101 unificó en cuatro años el período de los congresistas, a partir de 1.970, o sea, que para los representantes a la cámara se amplió el período de su elección aun cuatrenio.

Por razón de la reforma del artículo 121, fueron suprimidas las sesiones especiales del estado de sitio, salvo cuando haya sido impuesto por guerra interior, circunstancia que obliga a su convocatoria. Pero las sesiones ordinarias no son incompatibles con esa situación. Si el congreso está reunido puede continuar sesionando o puede, por derecho propio, reunirse sin necesidad de convocatoria.

En virtud del artículo 122, cuando se declare el estado de emergencia económica, en el mismo decreto debe convocarse al congreso para los diez días siguientes al vencimiento de aquella. Estas sesiones durarán treinta días prorrogables por acuerdo de las dos cámaras y tienen por objeto examinar el informe motivado sobre las causas que originaron la emergencia.

El artículo 74 prevé que las dos cámaras solo sesionarán conjuntamente para dar posesión al presidente de la república y elegir designado, eliminando el plural que subsistía desde 1.910.

Dispone el artículo 75 que toda reunión de miembros del congreso que con miras a ejercer funciones propias de la rama legislativa, se cumpla fuera de las condiciones constitucionales, no tiene validez, sus actos no tendrán efecto alguno, y quienes tomen parte en sus deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes. El artículo 104 aumentó el número de sesiones plenarias por semanas, que era de tres, a cuatro.

2*) QUORUM Y MAYORIA PARA DECIDIR:- Según el artículo 82, el quorum para abrir sesiones y deliberar será el de la tercera parte de los miembros, tanto para el congreso en pleno, como para cada una de las cámaras y las comisiones permanentes. Pero para decidir, se requerirá la asistencia de la mitad mas uno de sus miembros.

Por su parte, el artículo 83 dispone que la mayoría será la mitad mas

Uno de los votos, como regla general extensiva también a las corporaciones administrativas, es decir, a las asambleas y los concejos, como lo son también las reglas sobre quorum. Con esta disposición se regresa al sistema imperante antes del plebiscito de 1957. En este se estableció la mayoría especial de las dos terceras partes de los votos, como una garantía de los derechos de los partidos de la coalición gobernante, para obligarlos necesariamente al acuerdo. Pero lo que entonces parecía un procedimiento sensato, resultó ser una traba tan seria para decidir con oportunidad, que casi estrangula el sistema. Pues desunidos los partidos y apareciendo en estos grupos de oposición, estas minorías quedaron convertidas en grupos decisorios. Las propias reformas que estamos comentando, estuvieron a punto de irse a pique por voluntad de esas minorías.

Se impuso la necesidad de volver a la norma tradicional de la mayoría relativa y simple de la mitad más uno, que permitirá decisiones más fáciles.

Subsisten en la constitución algunas excepciones a esa norma. Entre otras, las de los artículos 80, 83, 88 y 120.

3°.) COMISIONES:- El artículo 72 se ocupa de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso.

Establece, en primer lugar que tales comisiones serán elegidas, en cada cámara, para períodos no menores de dos años, lo cual da estabilidad al personal de congresistas que la componen, con el previsible buen resultado de que el trabajo parlamentario ganará continuidad y especialización.

Define luego que a tales comisiones corresponden tramitar en primer debate los proyectos de ley, o sea, que en su seno se cumple la verdadera labor legislativa, pues es en el ambiente informal de las comisiones, alejados de la resonancia y ampulosidad de los debates plenarios, donde un grupo de expertos, con la asesoría que soliciten, pueden deliberar serenamente y decidir con seriedad y acierto. Allí caben las modificaciones, aclaraciones y rechazos, que mejoran el proyecto de ley, tamizándolo, puliéndolo y perfeccionándolo, con criterio técnico.

Mediante ley se determinará el número de comisiones permanentes, el de sus miembros y la competencia de cada una.

El carácter de permanente de estas comisiones no ha tenido efectividad desde su creación constitucional de 1945. La reforma de 1968, precisó esta norma prescribiendo que el Senado y la Cámara, pueden disponer que las comisiones sesionen durante el período de receso y que el Gobierno podrá igualmente convocarlas.

Se ocuparán en tal período de los estudios que la corporación respectiva les confie, de preparar los proyectos que las cámaras recomienden o de debatir asuntos pendientes de la legislatura anterior.

Esta modificación permitirá la preparación reposada de proyectos para la siguiente reunión del congreso, impedirá la acción saltatoria de este y aumentará el rendimiento del trabajo parlamentario.

6.- LAS LEYES:- Entre las disposiciones de la reforma sobresalen las orientadas a perfeccionar la función legislativa.

En primer término encontramos la del artículo 77, tendiente a que cada proyecto sea sistemático y regule solo una materia, a fin de eliminar - lo que en lenguaje de nuestro congreso se llama "mico" - esto es, la incorporación de un proyecto, de disposiciones sobre materias extrañas al objeto del mismo, para aprobar casi subrepticamente o a horcajadas en el cuerpo principal del proyecto, aprovechando su importancia o popularidad.

Por esto se da facultad al presidente de cada comisión para rechazar las iniciativas ajenas al proyecto, aunque su decisión es apelable ante la comisión misma, lo cual tenía la fuerza de ese correctivo.

En cuanto al origen de los proyectos de ley, se reitera la regla de que pueden ser iniciados indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, o presentados por los ministros

Pero el artículo 79 sufrió un profundo cambio, en el cual queda patente la intención de restringir la iniciativa legislativa del congreso.

Porque se consignan estas excepciones: los proyectos de ley sobre normas orgánicas del presupuesto nacional, los que fijan los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los que señalan los de las obras públicas, los que determinen la estructura y asignaciones de la administración pública, los que decreten inversiones públicas o privadas, los que creen servicios a cargo de la nación, o los traspasen a esta, los que autoricen aportes o suscripciones del Estado en empresas industriales o comerciales, y los que decreten exenciones de impuestos o tasas nacionales, todos los cuales deben tener iniciativa gubernamental

En el trámite de los proyectos de ley se agregó un requisito formal: su publicación oficial por el congreso, antes de iniciar su curso en la comisión correspondiente.

- 81 -

asimismo, se prevé que el reglamento permite la acumulación de proyectos que pueden ser discutidos y votados simultáneamente.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES

En una verdadera democracia, en donde el pueblo ejerce la soberanía del gobierno del Estado, el congreso tiene su razón de ser como órgano del poder legislativo, encargado de hacer las leyes, y de vigilar su estricto cumplimiento por las otras ramas del poder público. Sus funciones son específicas y claras: elaborar las leyes, controlar, fiscalizar y vigilar para que ellas se cumplan debidamente, con atribuciones soberanas para juzgar, arbitrar, estatuir, fallar, y resolver en el sentido estricto de estos términos.

En Colombia el congreso se ha convertido en una sinrazón de ser, en un contrasentido de lo razonable o debido.

Hay quienes afirman que el congreso perdió su facultad legisladora por obra y gracia de la reforma Llerista del 68, pero que continúa con la función de vigilante y fiscal de la acción del ejecutivo. Se cita como ejemplo el caso del debate "Fadú y Peñalosa".

Preguntamos nosotros: el debate "Fadil y Peñalosa" tuvo para ellos alguna consecuencia ?

Fue moralizador de la obra gubernamental? Hubo castigo o conclusión exacta? . Se nos dice que desprestigió el sistema.

Lo cierto es que el ejecutivo evade con habilidad esos debates, que no pasan de ser chismes u ocasión para discursos dilatorios.

Es tan cierta nuestra apreciación que ningún debate contra el gobierno ha tenido ninguna consecuencia, ni ha moralizado la administración pública, ni ha impedido el cohecho, el fraude o el despilfarro, tan en boga desde hace muchos años.

La citación de Ministros o funcionarios públicos son simplemente actos inocuos para distraer el ocio parlamentario, que no pueden hacer nada, ni siquiera su propio reglamento, y así tienen que contratar técnicos para que elaboren el régimen interno de la corporación.

Pero dejemos que sean los propios parlamentarios quienes nos digan si en realidad el congreso está o no operando.

He aquí pues, sus opiniones:

EDUARDO ABUCNAIBE. - "Lo que sucede es que el congreso tiene dos funciones: la de legislar y la de fiscalizar. Y en el momento se está mas que todo fiscalizando, citando ministros y gentes de institutos descentralizados. Se dice que nos afectó la reforma del 68, - pero hay que aclarar muy bien en que aspecto. La reforma nos limitó en lo referente al gasto público, pero amplió el radio de acción parlamentaria en la fiscalización del gobierno, y como ejemplo de que si está operando el congreso, y a pesar de estar analizando actualmente los actos del gobierno, solamente en una tarde pasada aprobamos catorce proyectos de ley".

GREGORIO DUANTE J. - " El parlamento si opera, pero ojalá que este no solo operara en debates de cuestiones políticas, sino, y sobre todo, en aspectos de carácter social que beneficien directamente al pueblo.

Indudablemente la reforma del 68 tiene en cuenta que sea el ejecutivo qui en disponga de las mayores iniciativas para los proyectos. Pero también es cierto que el parlamento tiene algunas atribuciones para discutir e incluso para la presentación de proyectos.

También, volviendo al primer aspecto, de vez en cuando es conveniente que

se presenten estas clases de discusiones políticas, para que en esa forma se descarguen los ánimos y el ambiente caldeado de la política, y pueda haber entendimiento entre los diferentes grupos".

RAIDUNDO EMILIANI ROMAN.- " El parlamento opera en forma tan efectiva - que aún hay democracia en Colombia y los ciudadanos gozan de completas libertades. Todo ese beneficio para el pueblo colombiano y para los demás sectores sociales existe por el parlamento, precisamente. Si este no operara, no gozaríamos de democracia, ni de libertades, ni de nada, que son cosas que solo se advierten cuando las perdemos. Aunque solo fuera porque somos " los gansos " del capitolio, vigilantes de la soberanía nacional, el parlamento estaría operando".

MIGUEL FACIO LINCE.- " El parlamento sí opera. Sucede que la prensa solo está pendiente de la espectacularidad de las sesiones plenarias, y es lógico que entas puedan suceder actos desagradables como sucede en todos los países del mundo. Pero los reporteros no se fijan en los trabajos realizados calladamente en las sesiones diarias de las comisiones, que es donde verdaderamente se labora por el bienestar del pueblo colombiano.

La reforma del 68 ha limitado al parlamento en lo referente al gasto pú

blico. En mi concepto de parlamentario, esto no debiera ser así, porque los que conocen en realidad las necesidades y problemas del pueblo colombiano son los parlamentarios que vienen de casi todas provincias olvidadas del país, y en cambio algunos teóricos de planeación solo conocen los cuatros metros cuadrados en que se encierran para legislar."

AUL CHARRY DE LA HOZ.- " Este fenómeno se opera en la disminución de la interdependencia de la rama del poder público, y que está determinada por la constitución nacional. Como se sabe, la reforma constitucional del 68 disminuyó las facultades que le son congénitas al congreso y, por lo mismo desde entonces se viene acentuando más el carácter secundario de nuestro parlamento, frente al robustecimiento de la rama ejecutiva.

Un buen ejemplo: lo relacionado con la iniciativa del gasto público. De acuerdo a lo que actualmente existe, ningún parlamentario puede presentar proyectos para determinar la ejecución de una obra sin que este tenga que hacerse por conducto del respectivo ministerio, es decir, se necesita de padrinos gubernamentales para que el parlamento pueda ejercer sus funciones fundamentales. Lo cual quiere decir que, con la reforma en cuestión, el parlamento ha quedado en papel secundario y disminuyó su categoría que le impone su interdependencia con las demás ramas del poder público".

GILBERTO ZAPATA ISAZA.- " El parlamento no opera con la eficacia que se le exige porque es parte de un sistema inadecuado para manejar el país.- La procedencia del parlamento, que en la mayoría de los casos obedece a componendas manzanillas y no a la representación popular, el hecho de que el parlamento colombiano consagre una auténtica y total irresponsabilidad a los parlamentarios, sin tener que responder a sus electores del buen o mal manejo que hacen de su elección; todo esto hace que sea completamente ineficaz. eso, al lado de los vicios congénitos de una mala reglamentación para su funcionamiento, de una pésima estructura interna y de una - intervención demasiado grande de parlamentarios en el manejo de los proyectos de ley, contribuye a esa ineficacia.

El parlamento en este momento es minimizado, dominado por el ejecutivo, - desde luego, por los intereses de la plutocracia que son, en el fondo, - quienes le orientan la política a las mayorías parlamentarias oficialistas".

A. CORREA S.- " No opera porque está representando al desgaste de una clase dirigente desprestigiada y el pueblo no le cree a dicha clase dirigente que trae al parlamento, no solo a gente que no representa verdaderamente al pueblo, sino que es impuesta a él. De allí que quienes están en el

parlamento no sienten con cariño la política y no cumplen con sus actos para quienes lo eligieron. Por otro lado, la reforma del 68 le dió un poder casi omnimodo al ejecutivo y así los que trabajan en el parlamento nada pueden hacer".

JORGE SEDANO. - " La pregunta sería mejor formulada diciendo por qué no opera el sistema?. El parlamento es parte del sistema una de sus columnas vertebrales. De hecho

Paralizado como está el sistema, obviamente, el parlamento adolece de las mismas fallas. Pero esto se agrava un poco mas porque el ejecutivo en la actualidad está interesado en que el parlamento no opere.

De hecho, el ejecutivo através de sus miembros presenta diferentes proyectos, pero estos son tan mal presentados, miran los problemas con tal superficialidad que necesariamente el parlamento tiene que introducirle reformas; o plantear las cosas, digo yo, mas popularmente. De esta manera, el ejecutivo se ve en la obligación de rechazarlo que el parlamento quiere, paralizando así la acción legislativa, de esta manera, quien ha paralizado el parlamento es el gobierno, el que por una parte tiene la iniciativa en ciertas materias, y , por otra parte, quiere darle la impresión al público de que el ejecutivo presenta proyectos capaces de resolver los problemas económicos del país".

CONTENIDO

Páginas

Capítulo I.-

- 1) Reseña Histórica 1
- 2) El Parlamento Modelo..... 4

Capítulo II.-

- 1) su Naturaleza Jurídica..... 6
- 2) Mandato Imperativo..... 8
- 3) La Representación y los Partidos Políticos..... 9

Capítulo III

- 1) Sistemas Unicameral y Bicameral.... 13

Capítulo IV

- 1) Del Congreso en Colombia..... 23
- 2) De los Miembros del Congreso..... 26
- 3) Incompatibilidades..... 28
- 4) Reunión del Congreso..... 31
- 5) Atribuciones del Congreso..... 36
- 6) El Congreso y el Estado de Sitio... 41

REPUBLICA DE COLOMBIA

Capítulo V

1) De la Formación de las Leyes.....	50
2) Requisito Formales de la Ley.....	52
3) Mayoría para la Aprobación de los Proyectos de Ley.....	53
4) Objeciones Presidenciales.....	55

Capítulo VI

1) Privilegios de los Miembros del Congreso.....	58
2) La Inviolabilidad.....	58
3) La Inmunidad Parlamentaria.....	59
4) Su Origen.....	60
5) Su Razón de Ser.....	62
6) Su Contenido.....	64
7) Irrenunciabilidad.....	66
8) Duración.....	67
9) Funcionario Competente para soli- citar el Levantamiento.....	68
10) Concepto del Doctor CESAR CASTRO PERDOMO.....	70

Capítulo VII

1) El Congreso y la Reforma Constitu- cional de 1.968.....	75
2) Periodos y Sesiones.....	75

Página

3) Quorum y Mayoría para Decidir.....	76
4) Comisiones.....	77
5) Las Leyes.....	79

Capítulo VIII

1) Conclusiones.....	82
----------------------	----

BIBLIOGRAFIA

- ALVARO ANULO BOSSA DERECHO CONSTITUCIONAL.
ALVARO COPETE LIZARRALDE..... DERECHO CONSTITUCIONAL.
LUIS CARLOS SACHICACONSTITUCIONALISMO COLOMBINO.
ALFREDO CONSTAIN ELEMENTO DE DERECHO CONSTI-
TUCIONAL.
FRANCISCO DE P. PEREZCONSTITUCIONAL COLOMBIANO.