



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 1023

Bogotá, D. C., viernes, 4 de diciembre de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 157 DE 2015 CÁMARA, 04 DE 2015 SENADO

*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2015

Señor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de ponencia de archivo, para el segundo debate en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al **Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para

*la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

Cordialmente,

ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

#### TRÁMITE LEGISLATIVO

Origen: Gubernamental y congressional.

Autores: Ministro del Interior, *Juan Fernando Cristo Bustos*. Senadores: *Roy Barreras Montealegre, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Enriquez Rosero, Doris Clemencia Vega Quiroz, Luis Fernando Velasco Chaves, Bernardo Miguel Elías Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amín Escaf, Sandra Elena Villadiego, Hernán Andrade Serrano, Antonio José Correa, Andrés García Zuccardi*, Representantes: *Ángela María Robledo, Miguel Ángel Pinto, Telésforo Pedraza, Alfredo Deluque, Hernán Penagos, Béner Zambrano, Rafael Palauí, Sandra Ortiz, Jaime Buenahora Febres*.

Proyecto publicado: **Gaceta del Congreso** número 706 de 2015.

Ponencia para primer debate en Comisión Primera de Senado: **Gaceta del Congreso** número 776 de 2015.

Ponencia para segundo debate en Plenaria de Senado: *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015.

Ponencia mayoritaria para primer debate en Comisión Primera de Cámara: *Gaceta del Congreso* número 943 de 2015.

Ponencia de archivo para primer debate en Comisión Primera de Cámara: *Gaceta del Congreso* número 949 de 2015.

Estado actual: Tránsito a Plenaria de Cámara.

### CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

#### I. En nombre de la Paz, no se puede pasar por encima de la Constitución ni de la democracia

En el preámbulo de la Constitución se encuentra la declaración solemne de los valores, principios y fines esenciales del Estado y a pesar de no ser una norma, su incorporación a la Constitución Política es de carácter vinculante y tiene valor normativo, de acuerdo con la Sentencia C-479 de 1992.

Dentro del preámbulo de la Constitución, encontramos que la paz es uno de los fines esenciales del Estado y más adelante en el artículo 22, se consagra como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, entendido como un deber en cabeza de la persona y del ciudadano, propendiendo al logro y mantenimiento de la paz, de acuerdo con el artículo 95 de la Carta.

Tanto la jurisprudencia, como la doctrina colombiana, han coincidido en que los valores constitucionales se encuentran explícitos en el preámbulo de la Constitución y como tal, deben ser reconocidos como verdaderas normas jurídicas que trazan las grandes directrices que inspiran a toda la Norma Fundamental.

Si bien, la paz está incorporada en el preámbulo de la Constitución Política y es concebida como un derecho y un deber, no en nombre de ella se puede pasar por encima de la Constitución sustituyéndola, porque de ser así, estaríamos vulnerando no solo la esencia misma de la Constitución, sino el marco jurídico democrático y participativo que tiene como fin garantizar un orden político, económico y social justo, tal como lo contempla el preámbulo de nuestra Constitución.

#### - Proceso de paz durante el Gobierno de Juan Manuel Santos

- 17 de octubre de 2012: Reunión en Noruega para dar inicio a las conversaciones de paz, donde se estableció como primer punto del diálogo el desarrollo agrario rural.

- 19 de noviembre de 2012: Inicio de diálogo en La Habana.

- 24 de enero de 2013: Negociación sobre temas agrarios, principalmente el acceso a la tierra.

- Todo 2013 y 2014 se concentró en cese unilateral por parte de las Farc, que nunca se cumplió, también hubo “desescalamiento del lenguaje”, y adopción de términos como: “retención”, “presos políticos”, el Presidente Santos dijo que había que

dejar de decirle terroristas a las Farc. Disminuyeron operativos del ejército y cubrimiento periodístico a los atentados terroristas de las Farc.

- Hubo derramamiento de crudo, atentados a la infraestructura y al medio ambiente.

- 4 de junio de 2015 se habló en La Habana de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición.

- Las delegaciones de víctimas han hecho viajes periódicos, pero solo van víctimas que quieren reconciliarse con las Farc y aceptar sus políticas, nunca ha ido una delegación de víctimas que pidan cárcel y penas proporcionales para estos criminales.

- El 12 de julio de 2015 las Farc dijeron que mantendrían un supuesto cese unilateral, pidiendo al Gobierno ordenar un cese bilateral.

- 30 de agosto de 2015: Las delegaciones del Gobierno de Colombia y las Farc en La Habana continuaron trabajando en temas relacionados con los puntos de víctimas, fin del conflicto y medidas de desescalamiento.

- 23 de septiembre de 2015: Cumbre en La Habana para primer acuerdo de paz.

Enviado por Mesa de Conversaciones

Como consecuencia de este proceso de paz, el Gobierno ha cedido a la merced de las Farc las políticas propias de Estado, como el tema de tierras o el sector agropecuario, no han definido la destinación de los recursos del narcotráfico para reparar a las víctimas, e irónicamente se han sentado con el grupo terrorista de las Farc, quien ha sido el mayor despojador, narcotraficante y empobrecedor del campo colombiano.

En cuanto a la participación política, lamentablemente se abrió la puerta para que los perpetradores de crímenes atroces, puedan acceder a cargos de elección popular, una vez hayan “cumplido” la restricción de su libertad por 5 años, una pena alternativa, que evidentemente no es proporcional con los crímenes cometidos.

El Gobierno nacional en su afán de sacar adelante los instrumentos que le faciliten a las Farc hacer un festín con nuestra democracia, tuvieron la iniciativa de tramitar en el Congreso de la República, un proyecto de acto legislativo, que a todas luces, busca sustituir la columna vertebral y axiológica de la Constitución Política por medio de la creación de un “congresito” dentro del Congreso de la República y sin ser esto suficiente, también amplía facultades habilitantes al ejecutivo para “*facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto*”.

En pocas palabras, la pretensión del Gobierno es sustituir la Constitución y golpear la democracia, en nombre del valor supremo constitucional: La Paz.

La obligación constitucional de vivir en Paz, es para obligar a todos los que atentan contra ella, como los bandidos de las Farc, a quienes tenemos que obligar a vivir en Paz tal como manda la Carta Magna y no al contrario, que en nombre de la Paz,

quienes atentan contra ella doblegan al Estado para satisfacer sus pretensiones creando el precedente que por medio de la violencia se alcanzan fines políticos y económicos

## II. Evolución del Derecho Parlamentario. Definición de Derecho Parlamentario

### - Definición del Derecho Parlamentario

“El derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (Parlamentos y Congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.” (*Francisco Berlín Valenzuela en Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 33*).

Según *Moisés Ochoa Ocampo en su obra “Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano”*, el derecho legislativo es “el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa -en la que colabora el poder ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.

Leon Duguit (tratadista francés) definía el Derecho Parlamentario como “el conjunto de disposiciones que vía general determinan el orden y el método de trabajo de cada cámara”.

Marcel Prelot lo considera como “aquella parte del Derecho Parlamentario que trata de las reglas regidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas políticas”.

El tratadista Silvano Tosí, precursor de los estudios de Derecho Parlamentario en Italia, lo definió como “el estudio del conjunto de las relaciones políticas-jurídicas que se desarrollan en el interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y funcionamiento del parlamento”.

Asimismo el autor Fernando Santaolalla López, en su obra *Derecho Parlamentario Español*, afirma que “lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del derecho constitucional, es la peculiaridad de su objeto, que a su vez se transmite al conjunto de normas que forman su contenido”. Más adelante agrega: “Así las cosas, cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.”.

### - Evolución del Derecho Parlamentario en Colombia

En Colombia el procedimiento legislativo y el control político se encuentran regulados de manera detallada en la ley. Sin embargo, en la mayoría de los casos ha valido más la interpretación personal que las normas que regulan estas actividades.

El procedimiento legislativo y el proceso de formación de la ley están regulados por principios orientadores como: el principio democrático, el principio de participación, el de autonomía del legislador, de identidad y consecutividad y el de publicidad, pero además se deben tener en cuenta los principios de interpretación del reglamento, celeridad del procedimiento, corrección formal de estos procedimientos, regla de mayorías y regla de minorías. Estos principios sirven de base para interpretar y aplicar el reglamento del Congreso en cada una de las etapas de formación de la ley. (Ley 5ª de 1992).

El sistema parlamentario en lo concerniente al procedimiento legislativo y la actuación del Congreso de la República demuestra actos similares o casi idénticos a lo sucedido en Europa a finales del siglo XVIII y el siglo XIX. Nuestro sistema se caracteriza por la ausencia de ideologías o partidos políticos cohesionados, y se enfoca principalmente en la iniciativa individual de cada uno de sus miembros que será la que determine la dinámica parlamentaria.

El Congreso está integrado por 268 Congresistas, quienes pertenecen a un sistema político reconocido por su falta de ideología y la carencia de partidos políticos que representen la mayoría del sentir del pueblo, al contrario, tenemos una diversidad de partidos importantes, pero que en ningún escenario representan un grueso de las convicciones políticas de la sociedad colombiana.

El Acto Legislativo 01 de 2003 “reforma política”, intentó implementar lo relativo a las bancadas parlamentarias, tratando así de fortalecer los partidos políticos y mejorar el desempeño de la actividad parlamentaria dentro del Congreso de la República.

En cuanto a la elaboración de los proyectos de ley, por regla general no existe regulación, salvo los temas de expedición de la ley anual de presupuesto general y el plan de desarrollo. Esta dinámica genera improvisación en la presentación de iniciativas legislativas, con el agravante que la presentación de proyectos de ley es un derecho propio de los Congresistas, que de manera autónoma pueden presentar sus iniciativas sin estudios de constitucionalidad previos. Estas iniciativas en ningún caso obedecen al cumplimiento de reglas de elaboración de proyectos de ley, puesto que únicamente nacen de la voluntad de los Congresistas que en la mayoría de los casos no hacen estudios jurídicos de conveniencia ni necesidad.

### *Historia del Congreso de la República de Colombia.*

El Parlamento colombiano nace el 27 de noviembre de 1811, cuando se suscribe el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada.

Desde entonces, influenciados por Montesquieu se creó el sistema bicameral y se establecieron sesiones por un periodo de 60 días, para mayo y junio igualmente, se aceptó la reelección, siempre y cuando no fuera para un periodo inmediato, y se advirtió que el tratamiento al Congreso sería de “Alteza Serenísima”, el del Presidente de “Excelencia” y el de los parlamentarios, que no recibirían ningún salario, de “Señorías”. La Constitución de Cundinamarca,

de 1812, ratificó las dos Cámaras, dispuso un período de 2 años y 19 miembros, lo que equivalía a uno por cada 10.000 habitantes.

#### Las primeras elecciones

Para 1818, Bolívar en busca de un gobierno de base popular, le pide al Consejo de Estado –creado el 5 de noviembre de 1817– que nombre una comisión para que estudie la forma de realizar elecciones para un Congreso Constituyente. Y Germán Roscio es el encargado de establecer un reglamento para adelantar elecciones, incluso en sitios próximos a donde se libraban batallas. A finales de 1818, bajo la base de que Venezuela y Colombia formen una sola República, se convoca a escrutinios y con los diputados que se pueden elegir en mitad de la guerra, se instala solemnemente el 15 de febrero de 1819, bajo la presidencia de Francisco Antonio Zea. Para darle fuerza a las instituciones del Congreso, se hace necesario que el trabajo continúe en Angostura y Cúcuta, donde es aprobada la Constitución de 1821.

En este Congreso su primera ley una vez sancionada la nueva Constitución el 6 de octubre de 1821, se dicta para crear el Escudo Nacional, igualmente, le da vida a las Asambleas Electorales de Parroquia y Provincia para el voto directo, con la participación de ciudadanos mayores de 21 años, o casados que supieran leer y escribir y tuvieran una propiedad por valor de 4.000 pesos, o en su defecto fuera profesor de alguna ciencia.

El período de los Senadores se fijó en 8 años y el de los Representantes en 4 años. La inmunidad parlamentaria también es tratada y cada Congresista tenía derecho a ella mientras estuviera en sesiones y mientras hiciera el trayecto de su casa a la plenaria, tanto de ida como de regreso; esto generó muchas críticas de parte de la opinión pública.

#### Acusación a Nariño

Para 1823, el veto sobre el primer Senador que debía ocupar su curul recae en Antonio Nariño, a quien se acusa injustificadamente de malversación de fondos, cuando fue Tesorero de Diezmos, y de traición a la patria, por su actuación de Pasto en 1814. En 1830, el “Congreso Admirable”, llamado así por Bolívar, en virtud de la Pulcritud y calidad de sus miembros, hace modificaciones para que haya un Senador por cada provincia. No todos los Congresistas eran colombianos, pues Ecuador y Venezuela hacían parte de La Gran Colombia.

#### Multa por inasistencia

Para 1932, el período de los Senadores se reduce a 4 años, y debía haber uno por cada 60 mil habitantes. El de la Cámara era de dos años y exigía un representante por cada 25 mil habitantes.

En ese mismo año el Presidente de la República, José Ignacio Márquez, dispone la publicación de la Gaceta de la Nueva Granada, que salía a circulación cada domingo a las 9 de la mañana. Y en 1842 la inasistencia a las sesiones era tal, que se resolvió multar a quien no justificara su falla.

La reforma del 12 de mayo de 1853, dispone por primera vez el voto directo y secreto para elegir Pre-

sidente y Vicepresidente de la República, así como Senadores y Representantes, cuyo periodo es reducido a 2 años, con posibilidad de reelección. Para 1858, cuando ya están plenamente constituidos los partidos Liberal y Conservador, es nuevamente fijado el periodo para los miembros de las 2 Cámaras en 2 años. Aquí se prohíbe a los Congresistas hacer por sí mismos o por terceras personas contratos con el Estado, mientras ostenten sus investiduras.

La Constitución de 1886 extiende el periodo para Senadores a seis años, permitiendo la elección de tres por cada departamento y advirtiendo que solamente podrán ser elegidos quienes sean colombianos de nacimiento, ciudadano no en suspenso, mayores de 30 años y que disfruten por lo menos de 1.200 pesos renta anual.

La Asamblea Nacional Constituyente convocada por Rafael Reyes en 1905, a raíz de que el Congreso no le concede poderes plenos, ordena que las Cámaras se reúnan por derecho propio cada dos años, el 1° de febrero; pero en 1909 hay una nueva reforma y se dispone que los Senadores tengan un periodo de tres años y los representantes de 2, dándosele la oportunidad de estar en el Cuerpo Legislativo a las minorías, poniéndole fin a las situaciones injustas que se venían presentando con un siglo de antigüedad. Para 1910, la Ley 80 del 10 de diciembre, sancionada por Carlos E. Restrepo clasifica a los electores en dos grupos. El primero, compuesto por varones mayores de 21 años que supieran leer y escribir, con una renta anual de 300 pesos oro. Estos podían votar en todas las elecciones. El otro grupo lo conformaban el resto de los ciudadanos y solamente podían votar para Concejos Municipales y Asambleas Departamentales.

#### Clausura del Congreso en 1949

Para 1929 la Ley 31 hace obligatoria la cédula de ciudadanía y la inscripción de listas de candidatos a Senado y Cámara, por lo que los departamentos deben constituir una circunscripción única para la suscripción de aspirantes. Dentro de estos cambios, en 1936 se le adjudican al Congreso períodos de sesiones al año, pero como el sistema resulta inmanejable, se modifica en 1938, creando las Comisiones Permanentes, que reciben inmenso apoyo en 1945, al dárseles mayores atribuciones. En esta reforma, la Cámara recibe la facultad de nombrar al Procurador General de la Nación, facultad que tenía el Presidente de la República, según la Carta de 1886. Lo mismo ocurre con el Contralor General. En noviembre de 1949, Mariano Ospina Pérez decreta turbado el orden público y clausura el Congreso mediante el Decreto 3520.

En 1952, se crea la Asamblea Nacional Constituyente, que no tendría funciones legislativas ya que el Congreso seguirá cumpliendo con estas, pero en 1954, el 20 de agosto, por el Acto Legislativo número 2, además de sus funciones, decide asumir las del Congreso y la Cámara.

#### El Plebiscito de 1959

Con el gran plebiscito de 1959, el Congreso y la democracia salen fortalecidos. Con el Acto Legisla-

tivo número 4 se decreta la elección de un Senador por cada 195 mil habitantes y un representante a la Cámara por cada 90 mil. En la reforma de 1968 se unifica el periodo de Senadores y Representantes de manera definitiva para 4 años, determinando 2 Senadores para cada departamento y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción mayor de 100 mil. Esta base se aumentará de acuerdo con los resultados del censo. En cuanto a la Cámara, serán 2 Representantes por cada departamento y uno más por cada 50 mil habitantes, pudiendo ser reelegidos de manera indefinida. Para 1962 llega la primera mujer Senadora, Berta Fernández de Ospina, a ocupar su curul.

El Congreso hoy

Después de 1970, una reforma importante es la de 1985, que crea el Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros se posesionan el 4 de diciembre de este año. Posteriormente, a finales de 1990, es revocado nuevamente el Congreso y el 4 de febrero de 1991, se instala la Asamblea Nacional Constituyente, elegida por votación popular, cuyos 70 miembros estaban encargados de reformar la Carta Magna. Para el 27 de octubre de 1991, nuevamente se convoca a elecciones para los dos Cuerpos Legislativos que encuentran modificaciones y reformas sustanciales. Para empezar, el Senado estará conformado por 100 miembros, elegidos en circunscripción nacional y no departamental, como se hacía hasta ese momento. Con dos Senadores elegidos en circunscripción nacional por comunidades indígenas, cuya elección se regirá por el sistema de cociente electoral.

Para la Cámara de Representantes, la elección queda sujeta a circunscripciones territoriales y especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor del 125 mil que tengan en exceso sobre los 250 mil. Sobre el Consejo Nacional, determina que sus miembros deberán ser siete y que serán elegidos por un periodo de cuatro años, de ternas elaboradas por partidos y movimientos con Personearía Jurídica.

Actualmente el Congreso tiene 102 Senadores, incluidos los dos indígenas. Tiene 7 Comisiones. La de mayor número es la primera, con 19 Senadores. Las de menor número son la quinta y la segunda, con trece miembros. Igualmente tiene 6 comisiones especiales de Derechos Humanos y Audiencias, Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la de Vigilancia a los Organismos de Control Público, Organismo Electoral, Especial de Vigilancia del Control de Descentralización y Ordenamiento Territorial, y cuatro comisiones accidentales que son: Acreditación Documental, Crédito público, de Instrucción, Asesora de Relaciones Exteriores. Asimismo cuenta con 1.169 empleados, de los cuales 282 son de planta y 887 de unidad de trabajo legislativo.

*Procedimiento de la ley en Colombia.*

1. Iniciativa legislativa: Según las normas de procedimiento legislativo en Colombia, son varios sujetos quienes tienen la posibilidad de presentar proyectos de ley o de acto legislativo: el Gobierno nacional a través de los Ministros, los Congresistas, órganos constitucionales, el pueblo a través de la ini-

ciativa popular, 30% de los concejales y 30% de los diputados. Sin embargo, esta iniciativa está restringida por la misma Constitución en el artículo 154, fijando así una posición predominante del Gobierno sobre los demás sujetos con iniciativa legislativa.

2. Presentación de los proyectos de ley: Los proyectos de ley deben ser presentados ante las secretarías generales de una y otra cámara o públicamente en las plenarias respectivas, con la única excepción de que los proyectos tributarios deben ser presentados en la Cámara de Representantes y los proyectos de ratificación de convenios y tratados internacionales deben ser presentados en el Senado de la República. Estos proyectos no deben estar soportados al momento de su presentación por ningún estudio técnico y jurídico que sustente la viabilidad de la iniciativa, la ley no lo reglamenta y tampoco existe un órgano dentro del Congreso que asesore la elaboración de proyectos. Después de radicado el proyecto, es repartido a la Comisión Constitucional Permanente a la que le corresponda su trámite en virtud de la especialidad del tema. La competencia de una u otra cámara para resolver el tema estará determinada por el Presidente de la Cámara en la que se presentó la iniciativa.

3. Publicidad: Ningún proyecto será ley sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva. Así mismo se establece la publicidad de cada una de las ponencias, y de los informes de la comisión de conciliación antes de su debate en las cámaras.

4. Debates y deliberaciones: Todos los Congresistas pueden presentar enmiendas a los proyectos que estén en curso, planteándola ante la comisión constitucional respectiva y presentándola por escrito hasta el cierre de la discusión del proyecto. Bajo este proceso las enmiendas buscan modificar la totalidad de un proyecto o su articulado.

Durante las sesiones plenarias y en las comisiones, pueden participar además de los Congresistas, los ministros y funcionarios que sean invitados para intervenir en temas relacionados con el desempeño de sus funciones y las iniciativas por estos presentadas. Los ciudadanos también podrán ser oídos en las Cámaras a través de un vocero en las etapas de trámite cuando hagan uso de los mecanismos de iniciativa popular.

Entre el primer y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a 8 días calendario, y entre la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos, 15 días, salvo que el proyecto haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales, en cuyo caso podrá presentarse la simultaneidad del segundo debate en cada una de las cámaras.

Existen las comisiones conciliadoras conformadas por un número igual de Senadores y Representantes quienes reunidos conjuntamente procurarán conciliar textos, y en caso de no ser posible, se definirá por mayoría.

5. Mayorías y votaciones: Las mayorías están relacionadas con las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación. Tenemos la mayoría simple, absoluta, calificada y especial. La distinción radica en la materia que se esté discutiendo y votando.

6. Objeciones, vetos presidenciales y gubernamentales: Todo proyecto de ley luego de ser aprobado por ambas cámaras debe ser sancionado por el Presidente de la República, y si no se objetaré, dispondrá que se promulgue como ley. En caso de que se presenten objeciones presidenciales se dispondrá de un plazo perentorio dependiendo del número de artículos del proyecto. Si cumplido este plazo, el ejecutivo no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, será obligatoria su sanción y promulgación.

Cuando surjan objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad, al proyecto de ley, este será devuelto a la cámara de origen para que allí se nombre una comisión accidental que deberá rendir informe sobre dichas objeciones a la plenaria, aprobado dicho informe, se remitirá el expediente a la otra Cámara para que se repita el mismo proceso.

Si las objeciones son por inconveniencia, las Cámaras podrán insistir en la sanción de un proyecto con la aprobación de la mayoría absoluta obligando al Presidente a sancionar el proyecto sin poder presentar ningún tipo de objeción. Si las objeciones son por inconstitucionalidad del proyecto de ley o de uno de los artículos, el informe de ambas Cámaras debe rechazar las mismas, así el expediente del proyecto de ley será remitido a la Corte Constitucional, para que esta resuelva en última instancia sobre la constitucionalidad o no de las objeciones.

#### Control político

Cada Cámara podrá citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones que estimen conducentes, aprobada la citación y el cuestionario se hará la citación por el Presidente con anticipación no mayor a 10 días acompañada del cuestionario escrito. El Ministro deberá responder y radicar las respuestas al cuestionario escrito dentro de los 5 días siguientes a la citación en la secretaría general respectiva. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio que el debate se extienda a sesiones posteriores por decisión de la cámara. El debate no podrá tratar temas ajenos a los ya citados en el cuestionario escrito. En caso de no asistir el Ministro a la sesión, y sin excusa aceptada por la respectiva cámara, se podrá proponer la moción de censura.

#### Moción de censura

Esta herramienta de control político, se producirá por propuesta por lo menos de la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara y cuando citado un Ministro por una de las Cámaras para responder un cuestionario escrito, no concurra sin excusa o fuera esta rechazada mayoritariamente por la corporación legislativa, dando lugar a una proposición de moción de censura. Reunido el Congreso en un solo cuerpo se efectuará un debate con la

presencia del Ministro o Ministros interesados, con previa comunicación.

La votación y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. En caso de ser rechazada no se podrán presentar otras sobre la misma materia.

#### - Derecho Parlamentario en los Estados Unidos de América (USA)

En sus primeros años de funcionamiento, el Congreso de los Estados Unidos de América – nacido en 1789 – siguió un método de trabajo en el que sus Cámaras debatían los temas en profundidad y luego de su aprobación, creaban comisiones “ad hoc” para que se ocuparan de redactar el texto de los proyectos. Durante las primeras décadas, las Cámaras ejercieron pleno control sobre las comisiones, indicándoles el modo de trabajar sobre los proyectos y la manera de dictaminarlos, cumplido lo cual, las comisiones quedaban disueltas.

Con el paso del tiempo, las iniciativas legislativas se incrementaron en cantidad y en contenidos, por lo que también el número de comisiones especiales creció para adecuarse a esta circunstancia. De hecho, entre 1793 y 1795 se crearon en el Senado 350 comisiones especiales para producir el texto y dictamen de proyectos de ley sobre decisiones que había adoptado la Cámara. A raíz de lo inconveniente del sistema, que, por el tiempo que consumía, provocaba un trabajo lento y engorroso de las Cámaras, se optó por la creación de comisiones permanentes, algunas de las cuales hoy aún existen.

Tuvieron que transcurrir treinta años para que las Cámaras norteamericanas pudieran organizar su trabajo en torno a sus comisiones permanentes, con lo cual no solo se logró ahorro de tiempo sino que se alcanzó un estudio más dinámico y exhaustivo de los temas en tratamiento.

El sistema de comisiones que hoy conocemos fue modelado por la Ley de Reorganización de Legislativa de 1946, a la que se considera como uno de los avances más importantes en la organización del Congreso norteamericano desde su creación. Esta ley no solo disminuyó el abultado número de comisiones que se había gestado a lo largo de más de un siglo, sino que también definió con toda claridad la competencia de cada una de ellas.

La autoridad legislativa de las comisiones, que en la actualidad se detalla en los reglamentos de cada Cámara, les permite considerar todo proyecto que le ha sido enviado en virtud de su competencia y producir el correspondiente dictamen con la eventual recomendación para la introducción de modificaciones que consideran necesarias.

A fin de regular su procedimiento, cada comisión debe dictar su reglamento, compatible con las disposiciones del Reglamento y prácticas de su Cámara. Estos reglamentos se renuevan con la integración de cada comisión al inicio de cada Período de Sesiones y deben publicarse en el “Congressional Record”.

Las comisiones unicamerales permanentes tienen un número variable de miembros. Si bien el

Reglamento del Senado indica la cantidad de Senadores que deben integrar cada comisión, también establece que los bloques políticos pueden acordar un aumento temporario de este número. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Representantes no hace alusión al tema. El Senado –formado por cien miembros– funciona con 16 comisiones permanentes y la Cámara de Representantes –con 440 miembros– tiene 20. Además, existen comisiones unicamerales especiales y las llamadas comisiones bicamerales permanentes, como por ejemplo, la de la Biblioteca.

Los Reglamentos de las Cámaras no contemplan la proporcionalidad política que deben guardar las comisiones, sino que esta se corresponde con la representación de cada bloque en el seno de la Cámara. La excepción a esta regla es la “House Committee on Standards of Official Conduct”, que está integrada por una igualdad política de 5 miembros demócratas y 5 miembros republicanos. A fin de determinar dicha proporcionalidad política en las comisiones de cada Cámara, los respectivos líderes políticos celebran varias reuniones con antelación a la inauguración del Periodo de Sesiones, en las que la negociación es un elemento sustantivo.

*Presidencia de la Comisión.* Al cargo de Presidente, le sigue en importancia el del llamado “ranking minority member” (jefe de la minoría), que en este Congreso bipartito, siempre corresponde a una única minoría. Asimismo, algunas comisiones también tienen un vicepresidente, que reemplaza al Presidente en caso de ausencia. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, el Presidente de cada comisión pertenece al bloque mayoritario, es nombrado a través de una resolución de su Cámara respectiva y no le está permitido presidir más de una comisión permanente. El Reglamento de la Cámara de Representantes, además, establece que, con la sola excepción del Presidente de la “Committee on Rules”, ningún Presidente de comisión puede superar los tres Periodos de Sesiones consecutivos en el cargo.

Las facultades del Presidente de comisión son amplias y no solo abarcan el aspecto del procedimiento –tal como citar y preparar el temario de reunión, distribuir el estudio de los proyectos entre las subcomisiones, organizar y presidir audiencias, proponer delegados para la “Conference Committee”, determinar estrategias legislativas y sostener en la Cámara de los proyectos girados– sino que su autoridad también se extiende al aspecto administrativo de la comisión, como el manejo de los recursos financieros que se le han adjudicado, nombramiento y reemplazo del personal y todo lo relativo a temas internos de la comisión.

*Integración.* Las comisiones de cada Cámara se integran todos los años impares, a comienzos del Periodo Bidual de Sesiones Ordinarias (“Congress”) –luego de las elecciones legislativas del año anterior– y continúan constituidas y en vigor hasta su nueva integración, al inicio del siguiente Periodo de Sesiones, en el siguiente año impar.

La asignación de miembros para las comisiones se cumple mediante el voto de sus respectivas Cámaras, previa propuesta de los bloques políticos.

Una vez que los bloques de cada Cámara han acordado las respectivas proporciones políticas, aprueban las nóminas de los legisladores propuestos para integrar las diversas comisiones, a partir de lo cual se elabora un proyecto de resolución con dicha nómina, que será aprobado por votación de la Cámara pertinente. La resolución se aprueba sin modificaciones, pues se reconocen las facultades que tiene cada bloque para disponer su organización y proponer miembros para las comisiones.

*Clases de Comisiones.* En el Congreso de los Estados Unidos, la jerarquía de una y otra comisión está tan visiblemente marcada que, de hecho, el Senado establece “clases” de comisiones, que, con el tiempo, se alternan en orden de importancia, de acuerdo con el poder y prestigio que van adquiriendo las unas y perdiendo las otras. Con este criterio, el Senado distingue las Comisiones Clase “A”, Clase “B” y Clase “C”.

1. Comisiones Clase A. Este grupo lo componen 12 comisiones permanentes. El Reglamento del Senado establece que cada Senador puede ser miembro de un máximo de dos comisiones Clase “A”.

2. Comisiones Clase B. Este grupo está formado por 4 comisiones permanentes, 2 especiales y una bicameral. El Reglamento del Senado establece la limitación de que cada Senador sea miembro de solo una de estas comisiones.

3. Comisiones Clase C. Este grupo lo componen 3 comisiones. El Reglamento del Senado no establece un límite en la cantidad de comisiones Clase “C” a las que pueda pertenecer cada Senador.

Tanto para las comisiones de la Cámara de Representantes como para las del Senado, la existencia de subcomisiones es norma general. El desempeño de cada una de ellas se encuentra dentro de los lineamientos de las respectivas comisiones y sus miembros pertenecen a la comisión a la que ellas pertenecen. Dentro de la amplia competencia de cada comisión, son las subcomisiones las que abordan específicamente el estudio primario de temas de su injerencia; para ello, la comisión destinataria del giro de determinado proyecto, lo remite a la subcomisión correspondiente para el primer paso de su consideración. En cuanto a sus características y tareas, estas no son uniformes, ya que mientras unas realizan el “marcado” de los proyectos de ley, otras solo conducen las audiencias y mientras unas tienen personal propio, otras utilizan el personal asignado a la comisión.

En la Cámara de Representantes, la integración de las subcomisiones se realiza de acuerdo con los reglamentos y prácticas de los bloques. En lo referente al Senado, existen dos modos de integrar las subcomisiones: uno establece que el Presidente de la comisión tiene la facultad de nombrar a los miembros de las subcomisiones y el otro modo determina que son los miembros de las comisiones quienes eligen a los miembros de sus respectivas subcomisio-

nes, en orden de permanencia ininterrumpida en las mismas (“seniority”).

Reglamentariamente, las subcomisiones son las únicas subunidades legislativas dentro del cuerpo de una comisión y si bien tienen amplios poderes para convocar audiencias públicas, recomendar modificaciones a proyectos de ley y producir informes a la comisión a la que pertenecen, carecen de facultades para elevar dictámenes a la Cámara, ya que esto es privativo del pleno de la comisión.

*Audiencias Públicas.* La etapa de comisión implica para el proyecto en consideración, tres pasos importantes y bien definidos: audiencia pública, “marcado” y dictamen. A través de las audiencias, las comisiones o subcomisiones reúnen y analizan información y escuchan las opiniones de especialistas externos (“testigos”), con el propósito de dar definición a un proyecto que se le ha girado. La audiencia pública es una pieza vital del proceso legislativo y es parte de la estrategia para que el proyecto se convierta en ley.

De acuerdo con su propósito, pueden establecerse cuatro tipos de audiencias: legislativas, de seguimiento de leyes sancionadas, investigadoras y las que se realizan para la designación de funcionarios públicos y miembros del Poder Judicial, según los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo.

1. Audiencias públicas legislativas: Son las que reúnen información sobre un tema particular contenido en uno o varios proyectos de ley, antes de que la comisión inicie su estudio y en ocasiones, antes de que el proyecto ingrese a la Cámara.

2. Audiencias públicas de seguimiento de leyes sancionadas: Dentro de las razones para su convocatoria, está la necesidad de evaluar la aplicación de determinada ley que el Congreso ha sancionado y cuando está por cumplirse la fecha de expiración de un programa creado a través de una ley.

3. Audiencias públicas de investigación: La investigación que es motivo de la audiencia gira en torno a manifestaciones o mal desempeño de funcionarios públicos o a actividades de particulares que requieran legislarse. Las investigaciones de envergadura se realizan a través de una resolución de la Cámara de Representantes o el Senado, según sea el caso.

4. Audiencias Públicas para designación de funcionarios públicos y miembros del Poder Judicial, según los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo: Las puede convocar cualquiera de las comisiones del Senado con competencia en el área de la designación, en cumplimiento del requisito de acuerdo que establece la Constitución. Como el Reglamento del Senado no menciona este tipo de audiencias públicas, solo se celebran cuando se trata de nombramientos para cubrir cargos muy altos, como los de los miembros del Gabinete o de la Corte Suprema de Justicia. En el resto de los casos, como por ejemplo, las promociones de oficiales de las Fuerzas Armadas, esta instancia suele omitirse.

Dentro de las tareas que preceden a la audiencia, el personal de las comisiones trabaja en entrevistas

a los testigos citados, compilación de información y de documentos atinentes y preparación de las carpetas que los miembros de la comisión utilizarán durante la audiencia, en las que se incluirán las preguntas que se realizarán a los testigos, seguidas de sus correspondientes respuestas.

Después de las palabras introductorias sobre el estado de la cuestión, sigue el espacio dedicado a las preguntas a los testigos (funcionarios públicos, especialistas externos de organismos públicos y privados, representantes de grupos de presión).

El resultado de la audiencia mide el pulso de aceptación del proyecto en cuestión, pues es indicadora del grado de aceptación y de rechazo que orienta a los miembros de la comisión en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de llevarlo a la Cámara para su tratamiento. La duración de una audiencia es un factor determinante del futuro del proyecto. La prolongación de esta etapa pone en claro la existencia de maniobras dilatorias de la presidencia de la comisión para que la iniciativa no prospere o para introducirle exhaustivas modificaciones.

La audiencia pública es una parte integral del proceso legislativo porque devela la posición de los miembros de comisión y de las partes interesadas con respecto a un tema determinado. Esta metodología está tan enraizada en el procedimiento de las Cámaras norteamericanas, que su ausencia como una de las etapas de la consideración de un asunto, suele dar origen a serias críticas. Sin embargo, se sabe que con audiencia o sin ella, es la comisión la que decide el futuro de los proyectos.

De hecho, los especialistas consideran que la audiencia pública es importante en la medida que los miembros de la comisión así lo establezcan porque, en definitiva, “La santidad de la etapa de comisión se funda en la suposición de que los expertos –los miembros de la comisión– llevan a cabo un estudio minucioso de una propuesta, y para ello, las audiencias públicas proporcionan un registro que da prueba de ese estudio pormenorizado.”<sup>1</sup>

*“Marcado” del proyecto de ley.* Luego de celebrada la audiencia pública, la comisión o subcomisión a la que esta ha asignado el estudio del proyecto, se reúne para cumplir la etapa de lo que ha dado en llamarse “markup”. Esto que literalmente significa “marcado”, probablemente deriva de la costumbre de los miembros de comisión de hacer un estudio detallado del proyecto, analizándolo línea por línea o artículo por artículo y luego, hacer marcas con los cambios que van incorporando al texto.

En ambas Cámaras, el “marcado” es abierto al público, excepto en el caso de que una comisión decida, por el voto de la mayoría en reunión abierta, que dicho procedimiento se realice en reunión secreta.

El “marcado” puede extenderse durante varias semanas y consiste en “una serie de reuniones de una comisión o subcomisión durante la cual los miembros ‘marcan’ un proyecto, ofreciendo, debatiendo y votando cada modificación que se propone. Luego del ‘marcado’ e informe de la subcomisión, se puede

<sup>1</sup> Congressional Procedures and the Policy Process.



realizar otro marcado, normalmente, de la comisión en pleno. Finalmente, la comisión vota a favor o en contra de producir dictamen a la Cámara, recomendando la aprobación de las modificaciones que se han introducido.”. Asimismo, el nuevo marcado de la comisión puede introducir más modificaciones o bien, ratificar lo actuado. La etapa del “marcado” reviste la característica de debate en el que se proponen modificaciones de primer y segundo grado a cada línea, párrafo o artículo en consideración. Además, como en todo debate, las modificaciones se abren a votación y se ofrecen mociones para ordenar la discusión.

Esta instancia supone consensuar el texto del proyecto sobre la base de las modificaciones introducidas, pero si estas representaran un cambio sustancial del texto original del proyecto, la comisión podrá optar por hacer nueva redacción del mismo.

Como los presidentes de las comisiones son quienes generalmente, sostienen los proyectos en el recinto, el “marcado” es el momento en el que el Presidente procura obtener el mayor apoyo posible de los miembros de su comisión. Por este motivo, en ocasiones, el Presidente también puede convocar a una reunión informal de “premarcado” para unir criterios y crear consenso.

La etapa del “marcado” juega un papel muy importante en el destino final del proyecto y se presume que los resultados satisfactorios de esta etapa anticipan el apoyo seguro de la mayoría de los miembros de la comisión cuando el proyecto se considere en la Cámara.

*Dictamen de Comisión.* Cuando el “marcado” llega a su fin, se aprueba la moción de dictaminar el proyecto favorablemente y el Presidente ordena la elaboración del dictamen al personal de la comisión, el que posteriormente, lo presentará a la comisión para su correspondiente aprobación. Las modificaciones introducidas al texto original del proyecto serán aprobadas, rechazadas o nuevamente modificadas por la Cámara respectiva.

Según disponen los reglamentos de las Cámaras, la etapa de dictamen debe contar con el quórum de la comisión, y el empate en la votación significa el rechazo del proyecto. El Reglamento del Senado prevé el voto por poder para los miembros ausentes, siempre que así lo autorice el reglamento de la comisión pertinente. Además, si bien el Reglamento de la Cámara de Representantes exige que el dictamen que acompaña al proyecto de ley se presente por escrito, en el Senado no existe tal requerimiento, aunque en muchos casos, se lo presenta de esta manera.

Modos de dictaminar un proyecto. La comisión puede dictaminar “sin modificaciones”, en cuyo caso se entiende que se ha aprobado el texto original del proyecto. También puede dictaminar “con modificaciones”, lo que significa que se han incorporado cambios al texto, con agregado o eliminación de artículos o disposiciones.

Otra posibilidad es el dictamen proponiendo un nuevo texto del proyecto de ley, al que se habrán incorporado los muchos cambios introducidos durante

el “marcado”. En este caso, el proyecto tiene que volver a ingresar a la Cámara, la que le asignará un número, como si se tratara de un proyecto nuevo y comenzará entonces, su propio circuito legislativo, a partir de su giro a comisión.

Otra alternativa es el dictamen que contiene una modificación de segundo grado. Si bien esta opción también significa el cambio radical del texto del proyecto, aporta el beneficio de que el proyecto conserva el número y no tiene que volver a ingresar a la Cámara como proyecto nuevo.

Elementos del dictamen de comisión. El dictamen que acompaña a cada proyecto de ley, que debe contener el resultado de la votación a cada modificación introducida durante el “marcado”, como también el resultado de la votación del dictamen, ofrece detalles de cada una de las modificaciones recomendadas, describe el propósito y alcance de la ley, indicando las propuestas de cambios a la legislación vigente y mostrando un estimativo del costo que representará para el Estado su puesta en práctica. En efecto, “los dictámenes enfatizan los argumentos favorables al proyecto de ley, sintetizando en forma selectiva los resultados de las audiencias públicas y de la investigación realizada por el personal de la comisión. Los dictámenes son documentos muy importantes. En sí mismo, el proyecto de ley puede ser extenso, altamente técnico y confuso para muchos de los que lo leen. ‘Por lo tanto, un buen dictamen hace más que explicar; también persuade’. Además, los dictámenes pueden actuar como guía para los organismos del gobierno y tribunales federales en la interpretación de textos legislativos ambiguos o complejos.” De hecho, el Poder Judicial puede valerse del dictamen de comisión, en el que sus fundamentos y la intención legislativa que primó para la aprobación del proyecto en cuestión pueden clarificar textos ambiguos de una ley.

Cuando se trata de un dictamen a un proyecto de ley por el que se modifica o se deroga una ley, es requisito adjuntar un comparativo del texto de la ley o de la parte que se pretende modificar o derogar, junto con las modificaciones propuestas. Por lo general, este trabajo comparativo es responsabilidad de la Asesoría Letrada de cada Cámara, quien debe incluir el nuevo texto en otra tipografía (generalmente, cursiva).

El incumplimiento de este requisito, da lugar a que la que Cámara presente una cuestión reglamentaria, por lo que la medida automáticamente vuelve a comisión, a menos que con el fin de agilizar el tratamiento del asunto, una disposición especial la exima de dicha formalidad.

#### - Evolución del Derecho Parlamentario en Francia.

La Constitución Francesa dispone la existencia de un Parlamento integrado por una Asamblea Nacional y un Senado. La actual Constitución resulta más generosa con la segunda Cámara de lo que fue el anterior texto político de 1946. Este bicameralismo de la V República Francesa no es un complejo porque la Asamblea Nacional conserva, aunque atenuada, su preponderancia política.

En el gobierno de la V República los aspectos básicos son cuatros: su composición, el nombramiento de sus miembros, el estatuto personal de ellos y los poderes gubernamentales.

El gobierno francés está integrado por el primer ministro, los ministros y los secretarios de Estado. El texto de 1958 es el primero en hablar de un primer ministro. Además en la práctica el nuevo régimen ha creado ministros delegados cerca del primer ministro, que tiene sólo cierta preeminencia formal sobre los restantes.

*Composición del Parlamento Francés.* La Asamblea Nacional está integrada por 482 Diputados (conforme a la ordenanza del 3 de julio de 1962) y sus miembros se eligen por sufragio directo, establecido en el artículo 24 de la Constitución Francesa; además que de acuerdo con la ordenanza del 13 de octubre de 1958, los diputados serán designados mediante un escrutinio uninominal, mayoritario y a dos vueltas, en la primera se elige al candidato que tenga la mayoría absoluta mitad más uno de los sufragios emitidos, siempre que esos votos equivalgan por lo menos a la cuarta parte del número de electores inscritos, en la segunda, basta la mayoría relativa; es decir más votos que cualquier otro candidato.

Como lo establece la Constitución francesa en su artículo 24 “El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional serán elegidos por sufragio directo. El Senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado”.

La composición de la Cámara Alta o Senado, la Constitución actual dispone que los Senadores sean designados por sufragio indirecto; la ordenanza del 15 de noviembre de 1958 señala también las tres categorías de electores que formarán el Colegio Senatorial: los diputados, los consejeros generales, los delegados de los consejeros municipales o sus suplentes.

En el Senado de la V República existe una preponderancia de la Francia Rural y Campesina, sobre la Urbana. La mencionada ordenanza procuró que la distribución de los electores senatoriales coincida un poco más que antes con la distribución de la población. Por otra parte aunque se aumentó el número de los delegados suplementarios de las grandes ciudades, el Senado francés no ha perdido en nuestros días el carácter de cámara agraria que tradicionalmente ha tenido.

Los Senadores son elegidos por un término de nueve años, con renovación parcial cada tres años. Los escaños se reparten en tres series: A, B y C. Se sortea el orden que han de seguir las series para la renovación.

*Sustitutos.* Una novedad del sistema vigente en Francia en relación con la IV República es el caso de los sustitutos: la ordenanza del 13 de octubre de 1958 establece que en las declaraciones de las candidaturas se haga constar el nombre y las circunstancias de las personas que reemplazaría al presunto

diputado en caso de vacante. En la ordenanza del 7 de noviembre de 1958 se señalan cuatro motivos de sustitución: la muerte del diputado titular, su nombramiento para funciones gubernamentales, llamado régimen de incompatibilidades, su nombramiento para el consejo constitucional y finalmente, la prolongación por más de seis meses de una misión temporal encomendada al diputado por el gobierno. Si surgieran otros supuestos, se procede a convocatoria de elecciones parciales.

*Funcionamiento de las Cámaras.* Tres son los aspectos básicos que enmarcan el Parlamentarismo Nacionalizado:

a) Sesiones: el parlamento se reúne de pleno derecho dos veces por año. La primera sesión parlamentaria se abre el 2 de octubre y dura 80 días; la segunda el 2 de abril y no puede exceder de 90 días. Si el día de apertura es feriado es necesario que, conforme al artículo 28 revisado, la apertura de sesión tenga lugar el día laboral siguiente. Por otra parte, el artículo 29 de la Constitución prevé la reunión del parlamento en sesión extraordinaria.

El Presidente de la República a petición del primer ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, decreta la apertura de una reunión extraordinaria, que deberá tener un orden del día determinado y se cerrará cuando se cubra. La clausura también es decretada por el propio Presidente de la República, y si una sesión es solicitada por los diputados nunca podrá durar más de 12 días. Se dispone además que los miembros de la Asamblea Nacional no podrán solicitar una nueva reunión del Parlamento en el mes que sigue a la fecha de clausura de una extraordinaria.

Las sesiones de ambas cámaras son públicas, aunque pueden reunirse también en comité secreto.

b) Presidencia, comisiones y grupos que la integran: el Presidente de la Asamblea Nacional se elige por un tiempo igual al de la legislatura, esto es, un máximo de 5 años.

Por su parte, el del Senado se designa cada 3. En cuanto a las asambleas, estas trabajan en comisiones que preparan las deliberaciones del pleno. Estas son de varias clases: permanentes, legislativas, de encuesta y control, mixtas paritarias, de cuentas y, finalmente, expresas (para las inmunidades parlamentarias). El artículo 43 constitucional limita a 6 el número de comisiones permanentes.

Los grupos políticos, por su parte, están reconocidos por los reglamentos de las asambleas para sean de una y otra cámara, pero solo las que cuentan con 30 miembros participan en el reparto de puestos en las comisiones y en la conferencia de presidentes.

c) Orden del día, debates y los votos. El artículo 48 de la Constitución restringe considerablemente la libertad de las asambleas para acordar su orden del día: “Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos apartados del artículo 28, el orden del día de las asambleas comprenderá, prioritariamente y en el orden fijado por el Gobierno, la discusión de los proyectos de ley presentados por el Gobierno y las proposiciones de ley por él aceptadas”.

### *Características de las Sesiones del Parlamento.*

- Publicidad: las sesiones del parlamento son públicas, pero esta publicidad resulta especialmente de la publicación de un informe completo acerca de los debates en el Journal Oficial. Sin embargo, la Asamblea puede reunirse, en Comité Secreto a petición del primer ministro o si así lo decide ella misma a proposición de un décimo de sus miembros.

- Orden del día: las sesiones del parlamento se desarrollan siguiendo un programa establecido de manera anterior, el "orden del día". Esta disposición da prácticamente al gobierno el derecho a fijar por sí mismo el orden del día al parlamento y, desde 1958, ha hecho uso con gran rigor de las prerrogativas que le son así reconocidas.

### *Atribuciones de los miembros del Parlamento.*

Las facultades del Parlamento, compuesto por la Asamblea Nacional y del Senado, son atribuciones en materia legislativa que incluyen iniciativa y voto de ley, en el área financiera controla el voto del presupuesto y las leyes de ese tipo; en asuntos diplomáticos es el titular de las autorizaciones para ratificar tratados y declarar el estado de guerra; en materia judicial, supervisa las elecciones de miembros del Tribunal Supremo de Justicia y de las acusaciones ante él; finalmente en el rubro constitucional tiene poderes de revisión de la Carta Magna. Por último, la Asamblea Nacional puede señalar la dimisión del gobierno mientras el Senado controla la actividad gubernamental pero sin censura dimisiva.

*Organización interna del Parlamento.* La organización interna de cada Asamblea se establece por su reglamento interior, que se ocupa también del funcionamiento de la Asamblea. El reglamento interior resulta un elemento de gran importancia para la buena marcha de las instituciones parlamentarias.

El actual reglamento fue elaborado en el curso de la sesión de 1959 y todos los documentos han sido examinados por el Consejo Constitucional. Este Alto Consejo ha declarado que una cuestión oral con debate no puede cerrarse con una votación a fin de evitar que la cuestión pueda degenerar en una especie de interpelación y que una sucesión de cuestiones orales, cada una de las cuales termine en un voto crítico del gobierno, pueda llevar a un debilitamiento progresivo del mismo.

En general el reglamento determina las cuestiones internas de las asambleas, distinguiéndose entre sus órganos directores y sus formaciones.

Órganos directores: Están constituidos por la Mesa y por la Conferencia de los presidentes.

a) La Mesa dirige la vida interior y los trabajos de la asamblea. Es una autoridad colegiada. En la Asamblea Nacional, se compone de 22 miembros, entre los cuales se cuenta el Presidente, 6 Vicepresidentes, 12 secretarios y 3 cuestores.

El Presidente de la Asamblea es elegido desde 1958, por toda la duración de la legislatura, el Presidente del Senado en cada renovación parcial y los otros miembros de la Mesa siguen siendo designados solamente por un año.

Los presidentes de las Asambleas no ejercen más algunas atribuciones constitucionales y tienen como misión, sobre todo, la dirección de los debates.

En el marco de sus atribuciones constitucionales cabe hacer notar que son consultados por el jefe de Estado antes de la disolución de la Asamblea nacional o de la apertura de una dictadura temporal; que cada uno de ellos tiene derecho a nombrar tres miembros del Consejo Constitucional y a requerir informe de este cuando estime que una ley o un tratado están en desacuerdo con la Constitución.

En lo que concierne a la conducción de los debates parlamentarios, los presidentes de las asambleas han recibido numerosos poderes en 1958. Bajo la III y la IV Repúblicas, el Presidente se esforzaba por obtener un desarrollo normal de los debates, pero en ningún caso se inmiscuía en la discusión. En la actualidad, los presidentes de las Asambleas dirigen verdaderamente las discusiones parlamentarias; los reglamentos inspiran en el modelo proporcionado por el *speaker* británico, para convertir a los presidentes en verdaderos directores del juego.

Los Vicepresidentes son los suplentes de los Presidentes. Presiden en su lugar, con los mismos poderes y en las mismas condiciones.

Los secretarios tienen por misión la vigilancia de la redacción de las intervenciones orales que debe ser aprobada al principio de cada sesión siguiente y que, por consiguiente da fe en lo que concierne a las decisiones tomadas y a las intervenciones. Los cuestores se encargan de la administración interior de las Asambleas. Aseguran sus servicios administrativos y financieros.

b) La conferencia de los presidentes: es el segundo órgano de dirección de una Asamblea, más orientado hacia las relaciones con el gobierno que la Mesa. Esta conferencia comprende al Presidente de la Asamblea, los vicepresidentes, los presidentes de las comisiones y de los grupos parlamentarios, así como al ponente general del presupuesto.

El gobierno está representado por uno de sus miembros, eventualmente el primer ministro, si se trata de un asunto importante.

La Conferencia de los presidentes tiene por objeto establecer el calendario de trabajo de la Asamblea, juntamente con el gobierno.

En la actualidad, se han cambiado los papeles y la misión de la Conferencia de los presidentes se ha visto reducida, porque el representante del gobierno detenta un verdadero poder de decisión.

*Las Formaciones Internas de las Asambleas.* Son las comisiones y los grupos políticos.

- Comisiones parlamentarias: son una organización racional del trabajo en el marco de una Asamblea parlamentaria, que exige que los proyectos o proposiciones de ley no pasen inmediatamente a sesión pública. Por ello es deseable que sean previamente estudiados y discutidos en grupos parlamentarios más restringidos que en una Asamblea de 300 a 500 miembros: comisiones en las que eventualmente se reunirán especialistas. La institución de las

comisiones responde a esta necesidad, pero puede ocurrir que, a su amparo, se instauren procedimientos políticos inconvenientes.

- Comisiones especiales: la Constitución de 1958 sienta el principio de las comisiones especiales creadas para el examen de un proyecto de ley particular y parece considerar como caso excepcional el reenvío a comisiones permanentes. El artículo 43 decide, "A petición del Gobierno o de la asamblea a la que hayan sido sometidos, los proyectos y las proposiciones de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto.

Los proyectos y proposiciones respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán enviados a una de las comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a seis en cada asamblea".

- Comisiones permanentes: es la comisión ad hoc, constituida para el examen de un proyecto e particular.

En la actualidad, existen comisiones permanentes de la asamblea nacional como; Comisión de Asuntos Extranjeros, Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, Comisión de Finanzas, de la Economía Nacional y del Plan, Comisión de Leyes Constitucionales.

- Comisiones de investigación: la formación de las comisiones de investigación son decididas por las Asambleas para aclarar ciertos asuntos.

- Los grupos Parlamentarios: La Constitución reconoce en su artículo 4° que los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio, que se forman y ejercen sus actividades libremente, siempre que respeten los principios de soberanía nacional y de la democracia.

Estos partidos y agrupaciones políticas desembocan en los grupos parlamentarios, que reúnen, en ambas asambleas, a los elegidos de una misma obediencia política. El funcionamiento normal de los grupos les llama a concertarse en vista a la posición a tomar en tal o cual proyecto o proposición de ley, y también, con ocasión del ejercicio de control político sobre el Gobierno.

Con la preocupación de simplificar o, incluso, estabilizar la vida política en el Parlamento, la existencia de los grupos parlamentarios se subordina a dos condiciones; un número mínimo de miembros y la producción de una declaración política común.

*Estatuto de los Parlamentarios.* Por lo que se refiere al estatuto personal de los parlamentarios ya sean diputados o Senadores, gozan de la inmunidad de los miembros de las cámaras representativas.

La Constitución de 1958 establece un estatuto de los parlamentarios que, en su totalidad está calcado de las reglas vigentes en la III y en la IV Repúblicas. Los elementos principales de estos estatutos se refieren, primero a las incompatibilidades, y en segundo lugar a las inmunidades parlamentarias.

- Incompatibilidades Parlamentarias: las normas reguladoras de las incompatibilidades parlamentarias tienen por finalidad asegurar la protección y la independencia del elegido frente a la administra-

ción, si trata de un funcionario, o frente a los intereses privados, si se depende de ellos. La incompatibilidad no debe confundirse con la inelegibilidad; porque esta última impide ser candidato, es decir, la incompatibilidad lo permite, pero obliga a optar entre el mandato parlamentario y la función o profesión incompatible.

Los funcionarios públicos no electivos son incompatibles con el mandato parlamentario. Esta regla fue establecida desde la III República. Existen sin embargo, tres excepciones tradicionales a esta regla de la no acumulación: los parlamentarios encargados por el gobierno de una misión que no dure más de seis meses, los ministros de los cultos en Alsacia-Lorena y los catedráticos de la enseñanza superior.

Por el contrario, es posible la acumulación de un mandato parlamentario y funciones públicas electivas: consejero municipal, alcalde, consejero general, Presidente del Consejo General.

Las actividades privadas son, en principio incompatibles, con el mandato parlamentario. Existe sin embargo, cierto número de excepciones establecidas en los artículos 14 y siguientes de la ordenanza de 24 de octubre de 1958.

- Inmunidades parlamentarias: Es un sistema de protección contra las amenazas o medidas de intimidación de que pudiera ser objeto un parlamentario con ocasión del ejercicio de su mandato. Se distingue tradicionalmente la irresponsabilidad y la inviolabilidad a las que hay que añadir las reglas que conciernen a la remuneración parlamentaria.

a) La irresponsabilidad se considera como una inmunidad de fondo. Las reglas sobre la misma se hallan contenidas en el artículo 26 de la Constitución: "Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones". Se trata de una inmunidad de carácter absoluto, es decir, que se produce en el dominio civil y penal tanto en el político, y perpetúa en tanto que sigue protegiendo al parlamento también cuando este no es posteriormente reelegido.

b) La inviolabilidad es una inmunidad de procedimiento que garantiza al parlamentario contra las perspectivas abusivas que podrían llevarse a cabo contra el por hechos distintos de los relativos al ejercicio de sus funciones. Con ello se trata de evitar que el elegido pueda ser objeto de intimidaciones o arrestos injustificados por parte del gobierno.

La regla es que no puede llevarse a cabo ninguna persecución de carácter penal contra un parlamentario durante el periodo de sesiones, salvo con la autorización de la Asamblea o cuando el parlamentario sea sorprendido en flagrante delito.

c) Según la ordenanza de 13 de diciembre de 1958, la remuneración de los parlamentarios comprende, en la actualidad dos partes: una parte fija, calculada por referencia al sueldo medio de los funcionarios, igual a un cuarto de la cuantía de la remuneración fija. Se añade a esto una remuneración por residencia.

*Relación entre el Parlamento francés y el Ejecutivo.* El actual Ejecutivo no está subordinado al Parlamento. Las facultades importantes que la Constitución concede al Presidente de la República y al Gobierno refuerzan esta interpretación. El proceso legislativo, el mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, el sistema de disolución, es decir, todas las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo también están configuradas de acuerdo con la idea de un mando eficaz sin excesivas trabas por parte de las asambleas representativas.

Los tres puntos clave sobre los que se centran las relaciones entre el Parlamento francés y su Ejecutivo son: el proceso legislativo, el de responsabilidad gubernamental y la disolución de la Asamblea Nacional.

*El Proceso Legislativo en el Sistema Francés.* En relación con el proceso legislativo, la Constitución de la V República señala expresamente el ámbito de la ley, esto es, que una serie de materias deben estar reguladas por leyes; en cuanto al resto, las que no están incluidas en tal relación, podrán conforme al artículo 37 constitucional, ser objeto únicamente de reglamentos. Este criterio supuso una novedad a finales de la década de 1950, en primer lugar, porque consagra la definición materia de la ley; y en segundo, porque hace a la ley excepción, y al reglamento regla general.

El artículo 34 constitucional enumera la materia de legislación y distingue dos grandes grupos. En uno de ellos la ley se limita a determinar los principios fundamentales y en el otro, la norma legal debe ser más concreta, es decir, fija las reglas. Además, el último párrafo permite precisar y concretar por ley orgánica la lista de materias que corresponde al legislador. Si un catálogo muy amplio y detallado se llegara a formular, la legislación sería el cauce jurídico utilizado con mayor frecuencia por los poderes públicos y el reglamento el cauce excepcional, es decir, lo contrario de lo que se esbozó en el momento de la fundación del sistema. Con base en todo esto, se establecen las fases del proceso legislativo francés.

- Iniciativa de ley. La primera fase se refiere a la iniciativa de las leyes.

Esta pertenece conjuntamente al primer ministro y a los miembros del Parlamento. Un proyecto de ley gubernamental puede depositarse indistintamente en la mesa de la Asamblea General o en la del Senado, excepto los proyectos de leyes financieras. El artículo 40 limita la iniciativa legislativa de los parlamentarios disponiendo que “no podrán ser admitidas a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”. Esta limitación a la iniciativa parlamentaria es sin duda necesaria en un país moderno, pero es de considerable importancia. Actualmente la iniciativa parlamentaria en materia de gastos ha sido suprimida en todo momento y en

todos los dominios, incluso a los elegidos por sufragio universal directo.

El Gobierno está constitucionalmente autorizado para oponerse a la dimisión de una propuesta o encomienda de ley cuando estime que no pertenece al dominio legislativo, o que es contraria a una delegación que le fuese acordada, según lo dispuesto en el artículo 38 constitucional.

- Discusión de la ley. Según el artículo 43, el proceso de discusión de la ley inicia con el reenvío a la comisión “A petición del Gobierno o de la asamblea a la que hayan sido sometidos, los proyectos y las proposiciones de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas al efecto.

Los proyectos y proposiciones respecto de los cuales no se haya formulado tal petición serán enviados a una de las comisiones permanentes, cuyo número queda limitado a seis en cada asamblea”.

Después de la deliberación acerca del proyecto o la proposición, la Asamblea designa un informador que se encarga de presentar las conclusiones ante la Asamblea en sesión pública.

Impreso y distribuido el informe, el proyecto o proposición de ley queda listo para debate público, pero entre la distribución del informe y la sesión pública se encuentra un paso estrecho, difícil de franquear sobre todo para las proposiciones, que es la inclusión en el orden del día. Porque el artículo 48 dispone, que el orden del día de las asambleas implica, por prioridad y en el orden que el Gobierno haya fijado, la discusión de los proyectos de ley que el Gobierno haya depositado y de las proposiciones de ley que hayan sido aceptadas por él.

Este paso es difícil de franquear, porque en la V República al menos el diez por ciento de las leyes son de origen parlamentario, mientras que bajo las anteriores la proporción era en general de un tercio de proposiciones de ley, y dos tercios de proyectos presentados por el Gobierno.

Al menos para los proyectos de ley, la discusión será pública, sin embargo, esta regla es válida únicamente para la primera Asamblea. Una asamblea que deba pronunciarse sobre un texto votado por la otra delibera sobre el texto que le ha sido transmitido.

El derecho de enmienda: por supuesto, cabe aportar enmiendas tanto al texto presentado por el Gobierno, si se trata de un proyecto de ley. El Gobierno posee, al igual que los miembros del Parlamento, la proliferación de enmiendas en la sesión está frenada por el párrafo 2 del artículo 44, según el cual “Si el Gobierno lo pide, la asamblea que esté entendiendo en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno”.

- Votación de leyes. Respecto a la votación de leyes, estas deben ser aprobadas por las dos cámaras reunidas por separado.

Cada una votará el mismo texto legislativo. Si no hay discrepancia entre la Asamblea Nacional y el Senado, la Constitución concede a ambas idénti-

cas facultades. El artículo 45 constitucional regula el procedimiento por seguir cuando la Asamblea y el Senado no llegaran a ponerse de acuerdo. Este dispone que el Primer Ministro convoque la reunión a una comisión mixta paritaria, la cual elabora un texto sobre disposiciones del debate y el Gobierno lo somete a la votación de las dos asambleas, si la comisión mixta no llegara a adoptar un texto común, o si este texto no es aprobado por las dos cámaras, el Gobierno concede la última y definitiva palabra a la Asamblea Nacional; como consecuencia de lo anterior la segunda cámara se debilita notablemente en sus facultades legislativas.

- Promulgación de las leyes. En cuanto a la promulgación de las leyes, el Presidente de la República es quien promulga todas las leyes votadas por el Parlamento en un plazo de 15 días, pero esta puede ser demorada en los siguientes casos: que el Presidente pida al Parlamento una nueva deliberación sobre la ley o alguno de sus artículos, que el mandatario someta a referéndum nacional determinados proyectos de ley en razón de su importancia; por último, que el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Presidente de cualquiera de las dos asambleas remitan al Consejo Nacional un proyecto de ley para que se acuerde su constitucionalidad.

El procedimiento anteriormente señalado es el que rige la creación de leyes ordinarias, pero existen casos especiales (las leyes orgánicas y financieras) donde el procedimiento varía y exigen para su elaboración requisitos y trámites especiales. Aquí se encuentra el fundamento legal para hablar del presidencialismo francés o régimen de "Ejecutivo fuerte", fenómeno que se conoce como la potestad reglamentaria de la administración.

Se trata del fenómeno del constitucionalismo francés, o legislación por ordenanzas, según el cual el Gobierno puede, conforme el artículo 38 constitucional, pedir autorización al Parlamento para tomar en forma de ordenanza medidas que normalmente son del dominio de la ley.

La autorización que conceda el Parlamento tendrá, un plazo limitado. En cuanto al ámbito de estas ordenanzas y los problemas que estas deban reglamentar, tienen ciertos límites, pues el Gobierno no podrá todas las medidas que de manera habitual caen en la esfera de la ley.

Las ordenanzas que se adoptan en el Consejo de Ministros conforme al Consejo de Estado entran en vigor inmediatamente después de su publicación. Sin embargo, se considerarán caducas si el Gobierno, antes que el plazo señalado por la ley de habilitación, no deposita en el Parlamento un proyecto de ley que contenga la ratificación de las mismas.

Las ordenanzas cambiarán de naturaleza que al expirar el plazo de emergencia, ya que mientras dure la situación excepcional son actos administrativos y pueden recurrirse como tales. Una vez expirado el plazo concedido al Gobierno, estas pueden modificarse únicamente por la ley, ya que se trata de verdaderas leyes.

Por último, el artículo 41 permite al Gobierno oponerse a la admisión de toda propuesta o enmienda de ley que se refiera a materias o problemas sobre los que se esté dictando ordenanzas.

### III. Procedimiento especial de las leyes

"La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado en aquellas materias que el Constituyente consideró como de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. Esta tendencia de establecer procedimientos especiales para la regulación de ciertas materias, también puede encontrarse en los artículos 19.2 de la Constitución Alemana y 53, numeral 1, de la Constitución Española, según los cuales corresponde al legislador cualificado (mediante leyes orgánicas) el desarrollo de materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y de la sociedad". (Corte Constitucional Sentencia C-818/11).

La técnica legislativa y el derecho parlamentario tienen, por supuesto, un punto de contacto: el propósito de la técnica legislativa es la elaboración de las leyes, en tanto objetos de la cultura, como conjuntos de palabras, frases, cláusulas, que con lógica y orden integran capítulos, títulos y artículos que servirán para regular algún sector específico de la vida social. El derecho parlamentario, por su parte, es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas, una fundamental: la elaboración de leyes.

En estas condiciones, en principio, la técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley; sin embargo, bien vistas las cosas, una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor. Entre tanto esto no suceda, estaremos apenas ante un proyecto.

La técnica legislativa tiene que ver con la elaboración material de la ley, con su redacción, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados y su clasificación en libros, títulos y capítulos; la técnica legislativa pertenece al mundo del ser, corresponde a la redacción y elaboración de la ley.

Por su parte, las reglas del derecho parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley llegue a tener la fuerza vinculatoria que lo convierte en una norma jurídica en vigor; el derecho parlamentario pertenece al mundo del deber ser.

En el proceso legislativo, hay varios momentos en los que es indispensable no solo cumplir con las normas del derecho parlamentario, sino también apearse a los procedimientos o las técnicas, esto es, cuando al proyecto lo elabora cualquiera de los que tienen facultad para hacerlo, y posteriormente cuando se pone el proyecto a debate en comisiones o en el pleno de las cámaras.

Es obvio destacar la importancia de la técnica legislativa, cuyo descuido en el mundo académico y

en el de la política y la administración ha dado lugar a la aprobación formal de leyes mal redactadas, imprecisas y no pocas veces oscuras o contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y, por tanto, de aplicar. Con ello se contravienen los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos e inteligibles, que les den certeza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la transgresión.

Tomás Moro decía que las leyes deben ser pocas y claras. El que sean pocas parece imposible en este complicado mundo moderno, pero sí podemos, perfeccionando el estudio de la técnica legislativa, aspirar a leyes claras.

En resumen, la técnica legislativa es el conjunto de reglas prácticas, de lenguaje y de lógica, que deben seguirse para elaborar una ley desde el punto de vista material, mientras que el derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que el órgano legislativo tiene que cumplir para desarrollar el proceso de la iniciación, discusión, aprobación y promulgación de la ley.

La técnica sirve para elaborar el proyecto; el derecho parlamentario, para convertirlo en obligatorio y vigente. Un buen legislador debe dominar ambas disciplinas: la técnica legislativa, que le permitirá preparar los proyectos con claridad, precisión y buena redacción, con secuencia lógica y criterios bien orientados, pero también tendrá que conocer las normas del derecho parlamentario, que le permitirán convertir el proyecto en una ley vigente, que forme parte del derecho positivo y que vincule a los destinatarios.

*- Procedimiento Especial para Proyectos de Actos Legislativos.*

“Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los actos legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto el constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática”. (Corte Constitucional Sentencia C-740/13).

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS FRENTE A REFORMAS CONSTITUCIONALES-Mayor importancia**

*“Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que estas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro, lado, porque precisamente porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está*

*dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, y especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos.”*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento**

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Parámetros normativos**

*“El parámetro normativo aplicable al control de los actos legislativos está formado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII”.*

Los párrafos siguientes se refieren a la posición de la Corte frente a la importancia que en los sistemas democráticos se atribuye al control sobre las formalidades y procedimientos legislativos, aclarando por qué este no puede ser entendido como manifestación de un excesivo e indebido culto al formalismo.

*“Al diferenciar tales situaciones, y al tiempo que reprobaba decididamente esa última posibilidad, este tribunal ha explicado que el control de las formas de la actividad legislativa reviste la mayor importancia, en cuanto la ley, que de manera imperativa puede cambiar el curso de la vida de los ciudadanos, que son sus destinatarios, ha de ser fruto de la deliberación democrática, reposada y transparente, de los representantes de estos. Desde esta óptica, y sin por ello contradecir la autonomía que es propia del órgano legislativo, ni desvirtuar el principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual toda exigencia procedimental debe estar al servicio de una específica finalidad, el control sobre los requisitos del procedimiento legislativo simplemente busca asegurar la prevalencia de ese espíritu deliberativo y pluralista, lo que se logra mediante la cumplida observancia de las reglas previamente acordadas para la adopción de decisiones públicas, pues contrario sensu, la laxitud en el cumplimiento de tales formalidades revelaría un sentimiento colectivo de poca importancia frente al carácter auténticamente democrático que supuestamente tienen tales decisiones”.*

En lo específicamente atinente al trámite de las reformas constitucionales, esa mayor exigencia formal es consecuencia de la inherente diferencia existente entre las leyes y la Constitución, a partir del rol correspondiente a cada una de tales normas jurídicas. Así, podría considerarse que las leyes, a través de las cuales se regulan muy diversos temas de incidencia para la ciudadanía, pueden ser producto de las preferencias de las mayorías parlamentarias existentes

en un determinado momento, lo que resulta válido, y en esa medida, las leyes serían contingentes o pasajeras, en cuanto es evidente que ellas podrán ser reformuladas o derogadas en el futuro, cercano o lejano, en la medida en que cambien esas mayorías al renovarse la composición del órgano legislativo. *Sin embargo, la Constitución merece una consideración diferente, en cuanto ella contiene, precisamente, las reglas estables a partir de las cuales deben adoptarse las principales decisiones que interesan a la sociedad y a la comunidad política, y dirimirse los desacuerdos o controversias que pueden surgir al interior de ella. Por esta razón, la norma fundamental, y ciertamente sus eventuales reformas, no puede depender únicamente de un criterio mayoritario, que es algo esencialmente mutable y contingente, sino que ha de ser producto de un consenso mucho más comprensivo y meditado, el que ha de resultar del cumplimiento del exigente trámite de aprobación que ella misma establece para el efecto.*

En esta línea, es claro entonces que una reforma constitucional requiere, además de amplias mayorías en el órgano de representación popular, ser fruto de un proceso de aprobación especialmente reposado y cuidadoso, pues debido a su gran trascendencia, como último referente de todo el sistema normativo del Estado, el texto fundamental no debe ser alterado de manera apresurada o como resultado de pasajerías coyunturas políticas. En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-222 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), una de las primeras decisiones en materia de control a las reformas constitucionales:

*“La Carta Política no impide las modificaciones ni los ajustes a su preceptiva y, por el contrario, amplía las posibilidades de introducirlos, consignando expresamente, además de la del Congreso, dos vías que no se hallaban contempladas en el artículo 218 de la Constitución anterior.*

*Pero, con independencia del procedimiento que se utilice, lo cierto es que la Constitución, al establecer requisitos y trámites más complejos que los previstos para la modificación de las leyes, preserva una estabilidad constitucional mínima, que resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que generan constante incertidumbre en la vigencia del ordenamiento básico del Estado”.*

*Según puede observarse en el derecho comparado, ese trámite cuidadoso y reposado de la reforma constitucional puede lograrse a través de distintos mecanismos, entre ellos la exigencia de mayorías calificadas, la participación concurrente de varios actores políticos, y/o la tramitación del proyecto a través de varias etapas sucesivas, que deben cumplirse durante un lapso relativamente prolongado. De esta manera, el interés y la voluntad de aprobar la reforma son puestos a prueba a lo largo del proceso, incluso mediante la obligatoria interposición de ciertos momentos de enfriamiento, que ese interés debe superar, manteniendo suficiente vigencia en las fases subsiguientes. En esa medida, para lograr la aprobación de un proyecto de reforma constitucional, el consenso subyacente debe ser su-*

*ficientemente amplio y las mayorías que lo impulsan deben ser capaces de perseverar a lo largo de todas esas etapas.*

A partir de estas y otras reflexiones semejantes, la consolidada postura de esta Corte en torno a la trascendencia del control jurisdiccional respecto del trámite de los actos reformativos de la Constitución y el alto nivel de exigencia que debe caracterizarlo, fue sintetizada por la Sentencia C-816 de 2004, en los siguientes términos:

*“Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que estas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro lado, porque precisamente porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos.*

*Estos requisitos más exigentes que se establecen para la reforma de la Constitución no son caprichos, o formalidades sin sustancia, sino que representan la garantía misma del régimen constitucional y de la supremacía de la Carta. En efecto, si la Constitución pudiera ser reformada por el mecanismo ordinario de aprobación de una ley, y con las mayorías propias de la ley, entonces en sentido estricto no existiría Constitución, ya que el Legislador no estaría sujeto a ningún mandato superior; puesto que podría modificar las normas constitucionales por la simple expedición de una ley. Una Constitución que no es rígida no es entonces una verdadera Constitución, razón por la cual algunos doctrinantes consideran, no sin razón, que las disposiciones que regulan la reforma de la Constitución son, al menos formalmente, la norma fundamental del ordenamiento jurídico. En efecto, si la Constitución de un país es la fuente de validez del resto del ordenamiento, y crea los órganos del Estado y prescribe la forma como se crea el derecho de inferior jerarquía, a su vez las reglas que establecen el procedimiento de reforma constitucional señalan cómo se cambian los contenidos constitucionales, con lo cual estatuyen el poder de reforma o poder constituyente derivado. Estas reglas son entonces la ‘Constitución de la Constitución’ o el núcleo de la Constitución, y por ello la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución exige un control sobre la regularidad de los procedimientos de reforma constitucional.*

*Todo lo anterior muestra la importancia del control por parte del juez constitucional de la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma constitucional, pues si no se protege la forma de la reforma de la Constitución, ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y poder constituido? Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica*



la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales, como lo ha hecho la Corte en el presente caso, y como lo hacen otros tribunales constitucionales en el mundo”.

Algunos años después la Corte reiteró esta postura, haciendo un planteamiento análogo en la Sentencia C-040 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), cuando expresó:

“Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática”.

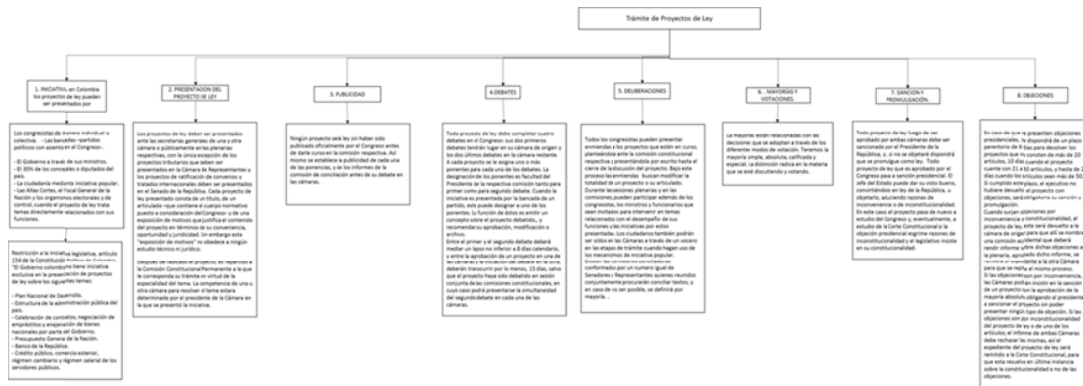
Las anteriores consideraciones refrendan entonces la necesidad de que el control jurisdiccional sobre la validez del trámite de la reforma constitucional sea especialmente cuidadoso y exigente. En ese sentido, es deber de esta corporación verificar

celosamente la absoluta corrección de todas las incidencias ocurridas durante ese proceso, pues según lo dispuso el constituyente, es mediante el cumplimiento de tales diligencias que puede asegurarse la legitimidad del proceso de cambio constitucional. Por ello, es claro que si en el procedimiento seguido para el efecto se observan deficiencias o irregularidades que por su naturaleza impliquen vulneración de los principios democráticos, ellas pueden ciertamente causar el fracaso de esa iniciativa, mediante la declaratoria de inexecutable del acto de reforma.

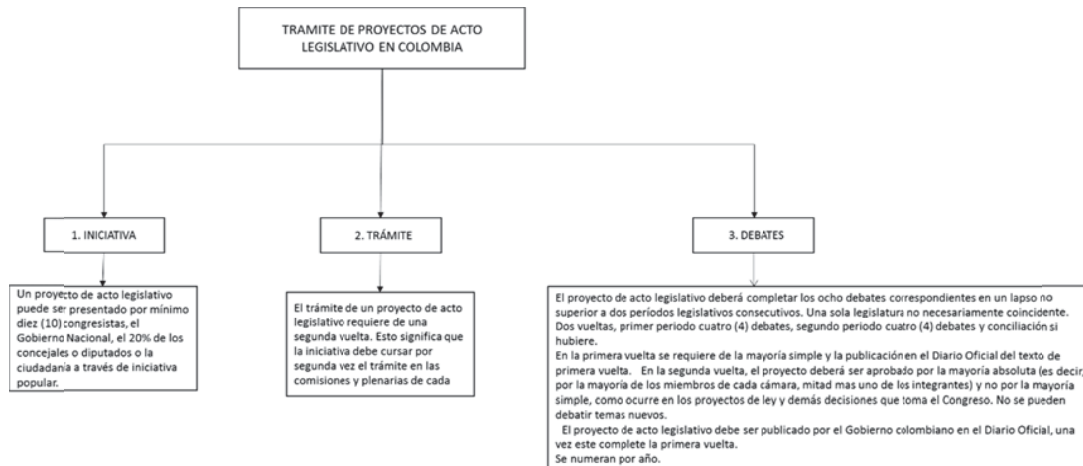
Ahora bien, respecto de las normas cuya infracción puede ocasionar esta consecuencia, la Constitución indica que las ritualidades que deben observarse para el trámite de los actos de reforma son las establecidas en el Título XIII del mismo texto superior, cuyo artículo 379 señala que aquellos solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen esos mismos requisitos. En esta línea, el artículo 375 regula de manera específica el caso de las reformas que se tramitan mediante los llamados actos legislativos, para cuya aprobación estableció apenas tres reglas particulares, relativas a la existencia de iniciativa calificada para su proposición, a su tramitación en dos períodos ordinarios y consecutivos, y a la exigencia de mayorías calificadas en el segundo de ellos.

#### IV. Diferencias en el procedimiento de proyecto de ley, proyecto de acto legislativo y procedimiento legislativo especial para la paz

##### Procedimiento de proyectos de ley



##### Procedimiento de proyecto de acto legislativo



**Procedimiento legislativo especial para la paz**



**V. Algunos asuntos frente al Plan de Inversiones para la Paz**

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.*  
 “Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho componente, el Gobierno nacional determinará los habitantes y territorios a priorizar.  
 Para financiar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación los cuales podrán ir disminuyendo en la medida en que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el componente de paz del plan plurianual de inversiones.  
 El Gobierno nacional será el competente para formular y coordinar la ejecución del componente para la paz y del Plan Plurianual con las Entidades Públicas, Privadas, Sociales y Territoriales requeridas para cumplir sus metas. Con los instrumentos jurídicos y plazos previstos en los artículos 1° y 2° del presente acto legislativo, el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.  
 El Presidente de la República le presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimientos de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al inicio de cada Legislatura, un informe anual sobre el mismo tema”.

De acuerdo con la Constitución de la República Federal Alemana, la igualdad formal y material implica en primer lugar “la igualdad en la letra de la ley, así como la igualdad en la aplicación de la ley: Todas las personas son iguales ante la ley”. En este mismo artículo de la Constitución Alemana, se regula la igualdad de trato y la igualdad material que corresponde al Estado en la consecución real de la igualdad, es decir, la remoción de las desventajas persistentes.

Bajo esta perspectiva iniciamos el estudio de este artículo que en su primer párrafo “justifica” la imposición del artículo “Plan de Inversiones para la Paz” bajo el supuesto que este plan es la garantía de no repetición y consecuencia de la obligación del

Estado de proteger los derechos de los colombianos en condiciones de “igualdad formal y material”. Sin embargo, el concepto universal de igualdad se desvirtúa en este escenario de plan de inversiones para la paz, teniendo en cuenta que es el mismo Gobierno quien ratifica su posición de ser el mismo, el que en aras de su supremo poder mantenga la potestad de poder seleccionar quienes podrán y quienes no podrán “acceder” o cumplir los requisitos para participar en los programas que deberán integrar el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (como parte de dicho componente, el Gobierno nacional determinará los habitantes y territorios a priorizar).

Es decir, que este plan para la paz desde antes de su creación está multiplicando las brechas sociales y económicas ya existentes en el país, pues al violentar el principio de igualdad de las personas ante la ley, promueve la división entre quienes sí y quienes no tienen derecho a participar en programas dirigidos a reconstruir tejido social, en una guerra que ha sido de todos, pero que solo unos pocos tendrían derecho a enfrentar y “sanar” con la ayuda del Estado, pues este programa no está dirigido a un pueblo que ha sufrido la guerra, sino a unos pocos amigos del Gobierno. Se viola el principio de igualdad formal y material ante la ley.

En ese mismo sentido, no pueden hablar de un plan para la paz que no especifique desde su inicio qué segmentos sociales y poblacionales irá a beneficiar, así como tampoco se justifica sectorizar beneficios de la comunidad a unos pocos. En este mismo punto, resaltó el vacío informativo puesto que el Gobierno también se refiere a los “territorios a priorizar” y no al territorio nacional como un todo, como si la guerra, el dolor de patria y la humillación que hemos sufrido solo haya sido vivida en unos “territorios a priorizar”.

En segundo término, no es comprensible cómo el plan plurianual (20 años) para la paz no es presentado inicialmente sobre unas bases generales que darían luces sobre lo que el Gobierno nacional realmente intenta. Nosotros como Congresistas tenemos la función principal de hacer la ley, y en este caso, estas normas escapan de nuestro control y por lo tanto, no podemos promover su implementación, puesto que es el Gobierno quien tendrá la única y última palabra sobre lo que discuta este plan para la paz, que hoy solo tiene un nombre, pero metas, proyecciones y estudios que sustenten su creación y éxito en el tiempo, son temas que no se han contemplado entre quienes son los “amigos de la paz”. Este plan está creado para ser manoseado, reformado y adulterado por el gobernante de turno.

Adicional a esto, el Gobierno tendrá la potestad absoluta de diseñar y ejecutar el programa a su beneficio, sin que el Congreso, quien tiene la función de hacer la ley, crear normas y desarrollar la función normativa, determinado así en la Constitución colombiana, pueda intervenir en su diseño, violentándose y vulnerándose una vez más los mandatos constitucionales y las normas que dan cohesión y forma a la normatividad colombiana. ¿En qué consisten los ajustes institucionales y normativos que el Gobierno se endilga como función privativa

del Ejecutivo?, no es coherente que sea el ejecutivo quien ejerza la función de legislar puesto que está constitucionalmente determinado que es el Congreso quien hace la ley. Esto a todas luces configura una inconstitucionalidad, puesto que uno de los principios del derecho constitucional en Colombia es la separación de poderes, por lo tanto cada uno de ellos (ejecutivo, legislativo y judicial) tienen funciones que han sido previamente detalladas y consignadas en la Constitución con el fin principal que no se presenten extralimitaciones en el poder y como consecuencia se generen desequilibrios en el ordenamiento jurídico que puedan dar lugar a incertidumbre jurídica.

En tercer lugar, a que se refiere específicamente el componente para la paz, puesto que se asimila a un rubro del plan plurianual de inversiones, rubro que no tenemos certeza de cómo será dividido, cómo será priorizado ni ejecutado. Si estos recursos son adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, ¿De dónde provienen los recursos para dar cumplimiento a este plan de inversiones?, puesto que las regalías y demás recursos están sujetos a la presentación y aprobación de programas focalizados en la comunidad, para cubrir programas como educación y salud. Es decir, ¿Se prioriza la cobertura a ciertos habitantes que tendrán calidades especiales para poder acceder a estos recursos, y los demás habitantes que no puedan acceder a estos programas verán reflejados los recortes presupuestales en sus condiciones de vida? ¿No constituye una vulneración del principio de igualdad formal y material discriminar a unos y otros habitantes en el acceso a un programa para la paz, que se supone debe ser incluyente y participativo? En este escenario, no tardamos en ver el aumento en impuestos porque una vez aprueben este plan de inversiones inmediatamente se hablará de déficit presupuestal que deberá ser subsidiado por alguien, que en este caso serán los colombianos que no han tomado las armas, pero deberán asumir los costos de la guerra de las Farc, mientras ellos insisten en no resarcir víctimas ni entregar recursos para sus víctimas.

Por último, en la presentación del informe anual por los órganos de control e inspección, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo, es importante resaltar que estos en ese caso tendrán acceso constante y continuo a la forma de ejecución de los recursos, puesto que un informe sobre otro informe presentado por el mismo Gobierno, es únicamente la reproducción de las mentiras y patrañas que han envuelto este mal llamado proceso de paz.

## VI. Diferencia entre reformar la Constitución y sustituir la Constitución

La facultad de reformar la Constitución, es otorgada por la Carta Política en el marco de los parámetros que ella misma establece. Es así como desde 1991, existen 7 artículos dedicados a la reforma de la Constitución, los cuales contienen las reglas y procedimientos específicos que regulan los mecanismos para reformarla.

**Artículo 374.** *La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.*

**Artículo 375.** *Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*

*En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.*

**Artículo 376.** *Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.*

*Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.*

*La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.*

**Artículo 377.** *Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.*

**Artículo 378.** *Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.*

*La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.*

**Artículo 379.** *Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto*

*de convocación de la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.*

*La acción pública contra estos actos solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.*

**Artículo 380.** *Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación.*

Tal como se puede evidenciar con la lectura del Título XIII referente a la “Reforma de la Constitución”, existen límites formales y procedimentales que la misma Carta contempla, con el fin de brindar seguridad jurídica y no permitir que por cualquier vía se modifique. Un ejemplo claro de ello, es el procedimiento que debe surtir un proyecto de acto legislativo, el cual necesariamente debe ser tramitado en dos períodos y contar con el voto favorable de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, a su vez la Carta también establece quiénes pueden presentar estos proyectos.

Conforme a lo anterior, una reforma constitucional, supone requisitos y límites que la misma Constitución se ha puesto, para hacer modificaciones a los artículos, siempre y cuando conserven la identidad de la Carta y sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva, a pesar de las reformas que se le introduzcan.

Si bien la Constitución contempla la autorización de reformarla, no establece que esta pueda ser sustituida. En palabras de la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003, estima que *“se confunden dos temas diferentes. Una cosa es que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado –lo cual está autorizado puesto en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana– y otra cosa es que so pretexto de reformar la Constitución en efecto esta sea sustituida por otra Constitución totalmente diferente – lo cual desnaturaliza el poder de reformar una Constitución y excedería la competencia del titular de ese poder”*.

Una reforma constitucional que produzca alteración a un elemento esencial e identificador de la Constitución y que como consecuencia sea reemplazado por otro, es considerada sustitución de la Constitución<sup>2</sup>.

## VII. Sustitución de la Constitución

El desarrollo jurisprudencial en el marco de la sustitución de la Constitución, plantea que estamos en presencia de ella, si se cumple con alguno de los siguientes parámetros:

1. Se invade el ámbito de libertades y competencias básicas de los ciudadanos.

2. Se afecta el funcionamiento de las ramas u órganos del poder público otorgándole a una rama u órgano tanto poder que desequilibre la estructura fundamental del Estado.

3. Cuando con la reforma afecte la identidad axiológica de la Constitución.

En el caso concreto de este proyecto de acto legislativo, es evidente cómo se vulneran los tres puntos anteriormente señalados.

**1. Se invade el ámbito de libertades y competencias básicas de los ciudadanos.**

Es preciso señalar la distinción entre el poder constituyente primario y el poder constituyente derivado.

El constituyente originario o primario, está en cabeza del pueblo, que es en quien reside la soberanía. En palabras del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, en la Sentencia C-544 de 1992 *“el poder constituyente es el pueblo, el cual posee per se un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad”*.

A su vez, el poder de reformar la Constitución por medio del constituyente derivado, hace referencia a las facultades otorgadas a algunos órganos del Estado, atendiendo a los procedimientos, competencias y condiciones que la misma Constitución establece, con el fin de modificarla de acuerdo a los límites que este le imponga. De acuerdo con la Sentencia C-551 de 2003, *“se trata por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado”*.

En conclusión, el constituyente originario puede cambiar, incluso de manera total, la Constitución, mientras que el constituyente derivado, solo puede actuar dentro de los límites constitucionales, bajo un control más fuerte o profundo.

En palabras del doctor Rodrigo Pombo Cajiao, *“En efecto, al impedir que sea el poder constituyente primario (pueblo) el que mediante votación se forje su destino, con las mayorías calificadas establecidas para el efecto y pudiendo decidir sobre la viabilidad o no de textos jurídicos determinados, se está vulnerando la condición número 1.”*

**2. Se afecta el funcionamiento de las ramas u órganos del poder público otorgándole a una rama u órgano tanto poder que desequilibre la estructura fundamental del Estado.**

*“La división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, contra un gobierno tiránico y despótico”*. Montesquieu

La Carta Magna estipula en su artículo 113. *“Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.”*

*Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumpli-*

<sup>2</sup> Sentencia, Corte Constitucional, C-970-04.

*miento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”.*

La constituyente fue clara en señalar que cada rama tiene funciones separadas, pero en este proyecto de acto legislativo, se evidencia cómo la rama ejecutiva interfiere en asuntos de la rama legislativa, dejando a los miembros de esta última como un simple espectador, el cual no puede intervenir ni ejercer el trabajo que fue encomendado por la votación del pueblo, al elegirlos para su representación, pues como ya se manifestó, no podrán ni iniciar ni modificar los proyectos de ley, ni actos legislativos, bajo su propia autonomía, quedarán supeditados, a lo que el Gobierno disponga. Por el contrario según lo establecido por el artículo 114, es el Congreso quien ejercerá control político sobre el gobierno y no lo contrario.

Artículo 114. *“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.”.*

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”.*

En el artículo 133 encontramos respecto a la Rama Legislativa *“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.”.*

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

#### **Funciones de la Rama Legislativa:**

Los miembros son elegidos por medio del voto popular para periodos de cuatro años, y sus funciones esenciales son las de hacer las leyes, mantener el control político dentro de la nación y reformar la Constitución cuando sea necesario.

**Función de la Rama Ejecutiva:** Ejerce la dirección política del Estado. Y vela por el cumplimiento de las 28 funciones del artículo 189 de la Constitución<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

#### **Conformación Rama Ejecutiva en Colombia:** Está conformada a nivel nacional por el Presidente

7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

8. Instalar y clausurar las sesiones del Congreso en cada legislatura.

9. Sancionar las leyes.

10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

12. Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley. En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

19. Conferir grados a los miembros de la fuerza pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173.

20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

23. Celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y la ley.

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

de la República, el Vicepresidente, los Ministros y los directores de departamentos administrativos. En el departamento: Está conformada por los Gobernadores y los secretarios de gabinete. En el municipio: por los Alcaldes y sus secretarios de gabinete.

#### **Facultades Extraordinarias del Presidente de la República:**

En el artículo 150 de la Constitución Política, está establecido que le corresponde al Congreso hacer las leyes y a través de ella ejerce las funciones como la del numeral 10. *“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”*

Al respecto, la jurisprudencia se ha pronunciado en los siguientes términos: **FACULTADES EXTRAORDINARIAS-** *La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político<sup>4</sup>.*

Esta sentencia es clara en señalar el riesgo que se corre, al otorgar facultades extraordinarias, pues se interrumpe la democracia y deja al Congreso con pocas herramientas para cumplir con su deliberación, así mismo esta sentencia menciona unos requisitos para que se le otorgue al Presidente de la República, facultades extraordinarias:

*i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso;*

*ii) La aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara;*

*iii) El Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas*

*por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros;*

*iv) El término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses;*

*v) Solo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública;*

*vi) El Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente,*

*vii) Las facultades deben ser claras y precisas”<sup>5</sup>.*

El hecho de dotar de facultades especiales al Presidente de la República, es un golpe de Estado y el comienzo de un imperio, es un cataclismo para el Estado Social del Derecho, donde se otorgan leyes habilitantes, tal cual como ocurrió en Venezuela, siendo este el final de una democracia y orden justo, vamos por el mismo camino que el Presidente en el país vecino instituyó y que se conoce como la venezolanización.

#### **Separación de poderes**

Tomando los preceptos donde se empieza a hablar de la tripartición encontramos a MONTESQUIEU: “el Estado de Derecho se basa en el principio de separación de poderes, para garantizar el imperio de la ley. La división entre las ramas del poder público asegura el gobierno del derecho y no el de los hombres. El principio de la separación de poderes proviene del libro de Montesquieu “El espíritu de las leyes” (1748), la cual nace como consecuencia a la concentración de poder que tenía la monarquía en su momento.

De acuerdo con Montesquieu, para que no existan abusos de poder se deben respetar las libertades a través de las limitaciones impuestas al ejercicio del poder. Según el principio de equilibrio de poderes, los órganos del Estado deben limitarse y frenarse entre sí para evitar una excesiva concentración de poder en un solo órgano, adicionalmente las funciones de cada una de las ramas deben estar consignadas en la ley y debe evitarse a toda costa la concentración de poder en una sola de estas.”

La estructura del Estado colombiano se basa en la concepción clásica de división tripartita de poderes propuesta por Montesquieu:

1. El Poder Legislativo: que es el encargado de hacer las leyes.

2. El Poder Ejecutivo: tiene como principal función hacer la paz o la guerra, enviar o recibir embajadas, establecer la seguridad pública y evitar las invasiones.

3. El Poder Judicial: su objetivo es castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.

Estos poderes tienen facultades limitadas, pero en este proyecto de acto legislativo, se amplían las funciones presidenciales de manera flagrante<sup>6</sup>.

<sup>27</sup>. Conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.

<sup>28</sup>. Expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

<sup>4</sup> Sentencia C- 366 de 2012.

<sup>5</sup> Ibídem.

<sup>6</sup> [http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio\\_de\\_poderes\\_y\\_reeleccion.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf)

Dentro de las sentencias destacadas en este tema, tenemos la **C-312/97** “*El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no descansen únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen reciprocamente*”.

Este proyecto de acto legislativo, crea una instancia nueva y unos procedimientos para aprobar leyes y reformas a la Constitución Política, que son a todas luces inconstitucionales. El Congreso pierde autonomía y entrega su capacidad legislativa al Ejecutivo. Como resultado de esto, dicho proyecto es un atentado contra la separación de poderes, que es fundamento de nuestro Estado Social de Derecho y pilar esencial de la Constitución Política de Colombia.

Se altera el equilibrio entre las Ramas del Poder Público, en cuanto se ve severamente afectada la estructura del Estado, otorgando todos los poderes legislativos y constitucionales al Presidente de la República, convirtiendo al Congreso en un convidado de piedra y al “congresito” en un recinto notarial.

### 3. Cuando con la reforma afecte la identidad axiológica de la Constitución

Atenta contra la axiología no solo constitucional sino nacional, al trasgredir valores como el de la participación democrática, irrupción de los estándares éticos establecidos en la Constitución de 91 como el desestímulo al acceso a cargos públicos y contratos con el Estado a través de operaciones terroristas y dispositivos armados de opresión o, cesación de pena privativa de la libertad para los perpetradores de delitos graves.

El proyecto de acto legislativo, vulnera por completo la Constitución Política colombiana, pasando por alto los principios fundamentales que esta instituye, por eso desde el Preámbulo encontramos “*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente*”.

El preámbulo es parte vinculante dentro de la Constitución Política, es la base pilar de la Carta, en ella se centran y encierran todos los preceptos que se van a desarrollar en el articulado, por eso es tan importante, por ser la estructura que dio origen a todos los componentes de la Constitución, este es el marco sobre el cual se basará todo lo preceptuado. Aunque establece que se busca garantizar la paz, esta no debe ser bajo el entendido que se val-

drá de todos los medios para lograrla, tal como se pretende, pasando por el interés general y dando impunidad para los actores de la guerra. Es cierto que todos queremos la paz pero una paz justa, que sea equitativa, que las víctimas sean resarcidas, de esta manera se logrará la verdadera paz, porque no es dar solo perdón y olvido, sino garantizar una igualdad y dar a cada quien proporcionalmente lo que se merece.

En palabras de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-479/92 “*El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. El Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma—sea de índole legislativa o de otro nivel— que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios*”.

En el artículo 1° de la Constitución Política, encontramos que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” en este enunciado se manifiesta que Colombia es un Estado Social de derecho, “El Estado Social de Derecho es un estado de tipo democrático, que se caracteriza por el reconocimiento de derechos individuales y colectivos (económicos, sociales, culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles. Cuando se habla de Estado de derecho, se habla del gobierno de las leyes. En este sentido no gobiernan los individuos, sino que se está bajo la directriz de las normas de ese Estado. El Estado de derecho se sujeta a la propia normatividad que emite, en tanto las autoridades, los gobernantes lo hacen supeditados a esas mismas normas. El Estado se sujeta al Derecho. A su vez, cuando se habla de lo social, se refiere a los intereses colectivos y a las acciones que, en los distintos campos de la vida, se dirigen desde allí.<sup>7</sup>”.

Es así como se entiende que el gobierno debe velar por los intereses colectivos, en este caso el hecho de pretender, que personas autoras de crímenes de lesa humanidad, como son los miembros de las Farc, ocupen cargos de elección popular, se estaría violando este principio, dónde queda el respeto hacia las víctimas, aparte de dárseles impunidad total, se les otorgaría beneficios de índole político,

<sup>7</sup> [http://www.uniderecho.com/leer\\_articulo\\_Derecho-En-general\\_7\\_1446.html](http://www.uniderecho.com/leer_articulo_Derecho-En-general_7_1446.html)

esto contraería en primer plano con el primero de los principios rectores, donde queda la seguridad que nos debe brindar el gobierno.

De acuerdo con la Sentencia C-251/02, *“Un Estado de derecho debe armonizar la libertad y el orden, de tal forma que para lograr la seguridad no vulnere los derechos fundamentales y las libertades puedan ser ejercidas dentro de un orden justo, respetuoso del pluralismo y de la libertad de crítica. Y en eso consiste el orden público democrático que aspiran a consolidar los regímenes constitucionales, que fundan su legitimidad en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Y nada más y nada menos es eso lo que proclama nuestra Carta cuando define a Colombia como un Estado social de derecho, democrático y pluralista, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana y la prevalencia de los derechos de la persona.”*

Esta sentencia menciona, que en aras de lograr la seguridad, no se debe vulnerar los derechos fundamentales, pero vemos cómo el gobierno buscando la paz a cualquier modo, está violando estos derechos y pasando por encima de los intereses colectivos.

En el preceptuado del artículo 2° de nuestra Carta Política, se establecen los fines esenciales del Estado, *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”* Es por esto que si el Estado tiene como fin servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan, cabe preguntarse por qué se pretende limitar a una comisión para que conozca de ciertos asuntos específicos y no hacer partícipe a todos los parlamentarios de Cámara y Senado, llevando a conocimiento público a las respectivas plenarios los temas y leyes que se pretendan presentar. De esta manera viola este principio, además, es evidente que no habrá un orden justo.

El Proyecto de Acto Legislativo número 157 de Cámara, *“Artículo 1° literal a) constituye “Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional,”* transgrediendo por completo los principios establecidos en este artículo, en cuanto no se están promoviendo los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, pues según se establece en el artículo 375 de nuestra Carta. *“Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez*

*miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”*

Tal como se encuentra el proyecto de acto legislativo, vulnera por completo el artículo anterior, en cuanto no se da la participación en decisiones de gran importancia como lo es el caso, ni asegura un orden justo, en cuanto se pretende que de manera exclusiva solo el gobierno presente proyectos de ley y proyectos de acto legislativo, entonces ¿dónde queda la igualdad, y la participación que tienen constitucionalmente los miembros del Congreso, diputados, concejales y ciudadano?

Igualmente el artículo 3° de la Constitución Política *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”* Si el principio de la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, ¿por qué se quiere crear una comisión especial, conformada por pocos miembros, cuando fue el pueblo quien depositó el voto de confianza en ellos para su representación, por tal motivo no se debe prescindir de una sola comisión, para tratar todos los proyectos de ley que el gobierno vaya a presentar.

Si es el pueblo en quien recae la soberanía, y ejerce directamente o través de sus representantes, por qué no se les permitirá presentar proyectos o actos legislativos que son de su competencia. Ni siquiera podrán tener la autonomía para hacer modificaciones porque estas se harán solo con el aval del mismo gobierno, de acuerdo al literal f) del artículo 1° de este proyecto. Quiere decir que se está desconociendo por completo el principio fundamental consagrado en la Constitución Política, olvidando que la soberanía reside es en el pueblo y que se representara a través del Congreso, cuando no sea directamente.

El principal principio fundamental está estipulado en el artículo 4° *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”*

*“La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico. En tal sentido, el artículo 4° de la Constitución Política indica: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Así, la naturaleza normativa del orden constitu-*



*cional es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución. De ahí que la Corte haya expresado: La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4°. <sup>8</sup>”* Por lo anterior el principio pilar está establecido en el artículo 4°, siendo la Constitución Política, Norma de Normas, la supremacía constitucional es el eje primordial de todos los principios, la cual no puede contrariar ninguna ley, pues sería inconstitucional y no encajaría en un Estado social de derecho, es por eso que el proyecto de acto legislativo viola el mayor precepto constitucional de la Carta Magna, puesto que contraria lo estipulado en esta.

#### **VIII. Validez de los alcances del proyecto de acto legislativo**

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los criterios de validez en el ordenamiento y ha dicho lo siguiente: “Para que una norma jurídica sea válida debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Debe haber sido producida por el órgano competente. En todo ordenamiento jurídico existen habilitaciones a favor de determinadas autoridades para producir normas, de modo que si la norma no ha sido producida o dictada por la autoridad o sujeto competente, no es considerada como válida.

2. Debe haber sido producida a través del procedimiento adecuado. Las normas son el resultado de un procedimiento, por medio del cual se va construyendo y definiendo la voluntad del órgano competente productor. El incumplimiento de las exigencias de la manera como se producen las normas determina su invalidez.

3. No debe estar en contradicción con otras normas superiores a ella del mismo sistema jurídico. El sistema jurídico tiene una estructura jerárquica que hace que la norma de inferior jerarquía no puede contradecir lo establecido en las superiores. Si lo hace esa contradicción es motivo de invalidez de la de inferior jerarquía. <sup>9</sup>”

A continuación se mostrará, cómo los alcances de este proyecto de acto legislativo no cumplen con los requisitos señalados por la Corte Constitucional.

**1. Debe haber sido producida por el órgano competente.** En todo ordenamiento jurídico existen habilitaciones a favor de determinadas autoridades para producir normas, de modo que si la norma no ha sido producida o dictada por la autoridad o sujeto competente, no es considerada como válida.

La Constitución Política en el artículo 374, establece que:

“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

A su vez, el artículo 375 de la Constitución Política señala que:

“Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.”.

Este proyecto pretende que el origen de las iniciativas sean atribuidas exclusivamente en manos del Gobierno nacional, excluyendo al Congreso, a los concejales y diputados y a los ciudadanos. La concentración de la iniciativa para reformar la Constitución en el Gobierno conlleva a un desequilibrio en las ramas del poder público, genera extralimitación en sus funciones y es una concentración de poder de carácter autoritario que va en contravía del espíritu democrático y participativo de nuestro Estado Social de Derecho.

Además, esta facultad entra en contradicción con lo estipulado en los dos artículos precedentes de la Carta Política, toda vez que dicho proyecto en el artículo 1°, numeral a), establece que: “Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional”.

De otro lado, este proyecto no solo pretende que los proyectos de ley y de acto legislativo siempre sean de origen gubernamental, sino que las modificaciones que se les haga, cuenten indispensablemente con el visto bueno del Gobierno, tal como lo promueve el artículo 1°, literal f), donde señala que: “Los proyectos solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional”.

Adicionalmente, cabe preguntarse hasta qué punto una Comisión Legislativa para la Paz es el órgano competente para expedir las leyes que pretenden garantizar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto, cercenando así, las facultades propias del constituyente derivado, la estructura y procedimientos propios de este tipo de iniciativas.

Lo anterior da muestra de la vulneración a la Constitución y de permitir esto, el Congreso de la República estaría renunciando a su iniciativa legis-

<sup>8</sup> Sentencia C-415/2012.

<sup>9</sup> Sentencia; Corte Constitucional, C-1040-05.

lativa, autonomía y determinación para modificar lo que considere necesario.

De esta manera queda demostrado cómo los alcances de este proyecto de acto legislativo en materia de iniciativa legislativa y modificación a las mismas, quedan castrados por la rama ejecutiva, contrariando la Constitución Política y otorgándole amplias facultades al gobierno.

**2. Debe haber sido producida a través del procedimiento adecuado.** Las normas son el resultado de un procedimiento, por medio del cual se va construyendo y definiendo la voluntad del órgano competente productor. El incumplimiento de las exigencias de la manera como se producen las normas determina su invalidez.

Estos requisitos más exigentes que se establecen para la reforma de la Constitución no son caprichos, o formalidades sin sustancia, sino que representan la garantía misma del régimen constitucional y de la supremacía de la Carta. En efecto, si la Constitución pudiera ser reformada por el mecanismo ordinario de aprobación de una ley, y con las mayorías propias de la ley, entonces en sentido estricto no existiría Constitución, ya que el Legislador no estaría sujeto a ningún mandato superior, puesto que podría modificar las normas constitucionales por la simple expedición de una ley.

Una Constitución que no es rígida no es entonces una verdadera Constitución, razón por la cual algunos doctrinantes consideran, no sin razón, que las disposiciones que regulan la reforma de la Constitución son, al menos formalmente, la norma fundamental del ordenamiento jurídico. En efecto, si la Constitución de un país es la fuente de validez del resto del ordenamiento, y crea los órganos del Estado y prescribe la forma como se crea el derecho de inferior jerarquía, a su vez las reglas que establecen el procedimiento de reforma constitucional señalan cómo se cambian los contenidos constitucionales, con lo cual estatuyen el poder de reforma o poder constituyente derivado.

Estas reglas son entonces la ‘Constitución de la Constitución’ o el núcleo de la Constitución, y por ello la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución exige un control sobre la regularidad de los procedimientos de reforma constitucional.

Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales.

Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los actos legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.

Ahora bien, el artículo 375 de la Constitución Política señala el trámite que deben surtir los proyectos, estableciendo lo siguiente: *“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara”*.

Este artículo señala el procedimiento para tramitar los proyectos en el Congreso, razón por la cual, crear una Comisión Legislativa Especial con procedimientos excepcionales y diferentes a los contemplados en la Carta Política, genera una clara sustitución de la Constitución, creando un procedimiento exprés, donde los proyectos de Ley serán estudiados primero en la Comisión Legislativa Especial, conformada por parlamentarios de ambas Cámaras, y luego en sesiones conjuntas de Senado y Cámara.

Esta manera de sustituir la Constitución, atenta contra la democracia y la división de los poderes, ampliando las facultades al poder Ejecutivo y restringiendo las facultades del poder Legislativo, haciendo de él, un mero “notario” de los requerimientos del poder Ejecutivo.

Pero la ampliación de las facultades del ejecutivo va aún más allá, toda vez que de ser aprobado este proyecto, se le otorgará la facultad de expedir leyes mediante la figura de decretos ley durante tres meses prorrogables por otros tres, poniendo en evidencia una vez más, esta manera antidemocrática de legislar, empoderando al Ejecutivo de potestades que en una democracia solamente tiene el órgano del poder público que el pueblo ha elegido. Pareciera que se quisiera aplicar en Colombia, lo que hoy padece nuestro vecino país, otorgándole por medio de leyes habilitantes, la facultad al Presidente de la República de expedir decretos con fuerza de ley durante 6 meses con el pretexto de luchar contra el imperio yanqui.

El otorgamiento de facultades especiales para el Presidente de la República en este escenario, es el inicio de una dictadura, que traerá como consecuencia la destrucción del Estado Social de Derecho con unas leyes habilitantes, con tendencia a la venezolanización y con el pretexto de la Paz.

La Comisión Legislativa Especial abre la puerta a las Reformas Constitucionales Exprés. Este peligroso precedente lleva al país a una degradante incertidumbre institucional e inseguridad jurídica, toda vez que tal como está contemplado en el proyecto, faculta la aprobación expedita de leyes que favorezcan los intereses de las Farc. Este proceso reduce al Congreso al papel de Notario.

Este es un antecedente nefasto para la democracia de Colombia y se vislumbran abusos y rupturas institucionales, creando nuevas instancias y nuevos procedimientos para aprobar las leyes y las reformas constitucionales.

Con relación al artículo 1º, literal h), del proyecto de acto legislativo, el cual hace referencia a la votación en los siguientes términos: *“En la comisión y*

en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación”, es preciso señalar que en temas tan delicados como este, es necesario un debate previo de artículo por artículo, en búsqueda de acuerdos democráticos entre las distintas expresiones políticas e ideológicas que tienen presencia en el Congreso.

En conclusión, los alcances de esta iniciativa son inválidos a la luz de los parámetros jurisprudenciales de validez y es una flagrante sustitución de la Constitución debido a que crea mecanismos y procedimientos que no se encuentran en ella y en nombre de la paz, se pasa por encima de un valor fundante de nuestra Carta Política, como lo es la democracia.

Cabe señalar, que únicamente el constituyente primario, que radica en cabeza del pueblo soberano, es el único que puede sustituir la Constitución, y no el constituyente derivado, ni el “congresito”, ni mucho menos el gobierno, que llega a sustituir al Congreso de la República por un órgano legislativo transitorio para que reglamente los posibles acuerdos con la guerrilla.

De esta forma se puede evidenciar, cómo los alcances de este proyecto de acto legislativo van en contravía del procedimiento indicado por la Constitución Política y por las leyes, vulnerando la voluntad del órgano competente productor e incumpliendo las exigencias de la manera como se producen las normas, lo cual conlleva a su invalidez e inconstitucionalidad.

**3. No debe estar en contradicción con otras normas superiores a ella del mismo sistema jurídico.** El sistema jurídico tiene una estructura jerárquica que hace que la norma de inferior jerarquía no puede contradecir lo establecido en las superiores. Si lo hace esa contradicción es motivo de invalidez de la de inferior jerarquía.

Tal como ha quedado demostrado en los numerales anteriores, es evidente que este proyecto de acto legislativo presenta una flagrante contradicción con la Constitución Política de Colombia, “norma de normas”, tal como se prevé en el artículo 4° de la Carta.

Estos son los artículos de la Constitución Política que entran en contradicción con las pretensiones del proyecto de acto legislativo:

**Artículo 374:**

*“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.*

**Artículo 375:**

*“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara”.*

**Artículo 154:**

*“...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren*

*los numerales 3, 7, 9, 11, y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacional o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

**Artículo 154,** delimita los temas en los que el Ejecutivo tendrá la iniciativa exclusiva:

*“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.”*

**Artículo 160:**

*“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.*

**Artículo 150, numeral 10,** señala que dentro de las funciones que ejerce el Congreso por medio de las leyes se encuentra:

*“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”.*

En conclusión, los alcances de este proyecto de acto legislativo no cumplen con los parámetros de validez establecidos por la Corte Constitucional, aparte es una flagrante sustitución de la Constitución, es un golpe de Estado en contra de la democracia, considerada como un valor en nuestra Carta, la cual está contenida en su preámbulo, ratificada como principio fundamental y desarrollada durante la Carta Política, entendida etimológicamente como “demos”, pueblo y “kratos”, poder y como consecuencia de ella, se debe garantizar que todos los miembros de la sociedad tengan una posibilidad real e igual de participar en las decisiones colectivas.

De ser aprobada esta iniciativa legislativa, quedará a la merced del Gobierno nacional la exclusividad de legislar en la materia, quien previamente acordará con las Farc, qué asuntos deberán pasar por el Congreso de la República.

Cabe resaltar las macabras intenciones de algunos honorables Congresistas, que presentan constancias que pretenden no afectar el principio de consecutividad, con el fin de poder revivir la posibilidad de que los criminales de las Farc, tengan participación política y legislen en causa propia en el Congreso de la República. De ninguna manera podemos recibir con beneplácito estas pretensiones, ni mucho menos la presencia de quienes han cometido crímenes atroces ocupando curules y representando al pueblo colombiano.

La evolución de la participación política para los miembros de las organizaciones guerrilleras durante los debates surtidos, ha sido la siguiente:

En el texto aprobado por Plenaria de Senado, se eliminó el artículo 4°, que pretendía otorgar participación política a los miembros de las organizaciones guerrilleras en los siguientes términos: *“Los miembros de las organizaciones guerrilleras que en el marco de acuerdos de paz firmados con el Gobierno nacional hayan sido sujetos de la justicia*

*transicional, se desarmen de manera verificable y se incorporen a la vida civil, podrán participar en política. Los acuerdos de paz que se firmen podrán establecer excepciones.*

*La vigencia de este artículo transitorio será de tres años contados a partir de la fecha de su aprobación.”.*

Es inadmisibles pensar en la posibilidad de que integrantes de las Farc puedan participar en política, pues como bien lo establece la Constitución Política, en su artículo 122, modificado por el artículo 4°, del Acto Legislativo 01 de 2009, el cual establece “*Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.*”...

En concordancia con lo anterior, el artículo 179 de la Constitución Política establece que “*no podrán ser Congresistas:*

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

Para ningún colombiano es desconocido que los insurgentes pertenecientes a las filas de las Farc, se encuentran vinculados y sentenciados a un sinnúmero de procesos penales, por la cantidad de atrocidades y delitos cometidos, de los cuales a la fecha no han resarcido el daño causado a las víctimas, ni tampoco han pedido perdón al país por todos los perjuicios. Sin embargo algunos Congresistas piensan premiar este actuar otorgando curules en el Congreso, no solo contrariando los preceptos constitucionales, sino burlándose de las víctimas.

No podemos permitir que en nombre de la paz se continúe pasando por encima de nuestra Carta Política, ni mucho menos que por medio de maniobras que no afecten la consecutividad, se reviva este artículo, considerado una burla para el pueblo colombiano.

Para finalizar, el Estado en sus negociaciones con miembros de la mesa de negociación de La Habana, ha olvidado que para lograr la ejecución de los acuerdos, no es necesario sustituir la Constitución Política, ni tampoco que para obtener la estabilidad y perpetuidad se requiere de legitimidad y sostenibilidad, lo cual es claro que para el proyecto de acto

legislativo escasea de esta legitimidad, tal como pretende crear un “congresito” dentro del congreso, con una mínima participación de sus miembros, creando una comisión especial, la cual es una invención del Gobierno nacional, en cuanto no fue elegida por el pueblo para estos asuntos, y este pequeño grupo de parlamentarios, representaría menos del 5% del censo electoral y cerca del 3% de la población colombiana.

Peor aún para la democracia y respeto a la rama legislativa, luego de creado este “congresito” solo será un ente que actuará como “notario”, con lo cual su deliberación es una burla a la legislación colombiana, donde se imponen límites a los miembros de esta Comisión Especial Legislativa para la Paz, tales como la potestad que se le va a dar al Gobierno nacional, de tener la iniciativa exclusiva y excluyente de iniciativa legislativa, al igual que los proyectos, solo se podrán modificar previo aval del gobierno y por último que estos proyectos no contengan nada que no haga parte de los acuerdos de La Habana.

La refrendación siendo el punto más importante de las negociaciones por cuanto se busca el respeto por la democracia, por el poder del pueblo, pero este es el tema más arrinconado, es el último punto que los negociadores quieren dar a conocer, por lo que el procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado el acuerdo final, pero queda en duda sobre cuál es el motivo del porqué no se propone primero el mecanismo de refrendación y posteriormente el procedimiento legislativo especial.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, me permito proponer el archivo del **Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Cordialmente,



**ALVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila