
CONSTITUCION DE 1991: LA RAMA LEGISLATIVA

Alvaro Tirado Mejía*

Uno de los motivos determinantes para que se produjera el proceso de la Asamblea Constituyente y la expedición de una nueva Constitución, fue el rechazo de la opinión pública a ciertas actitudes de los congresistas. En realidad, en ningún momento se trató de un movimiento contra la institución del Parlamento sino más bien de un repudio contra prácticas focalizadas por la opinión. Malversación de dineros públicos a través de los llamados auxilios parlamentarios, profusión de viajes al exterior sin un objeto de trabajo determinado, acaparamiento de cargos públicos y de representación por los parlamentarios, nepotismo en las listas electorales y en el usufructo de los cargos públicos, etc. Por otra parte, se criticaba al Congreso su ineficacia, el haber abdicado de su misión fundamental que es la de expedir leyes puesto que, por medio de las autorizaciones al Ejecutivo, venía dejando esa función en dicha rama del poder público. El nuevo texto constitucional se pronunció sobre todos estos aspectos pero fue mucho más allá en cuanto al fortalecimiento del Parlamento.

Podría decirse que si algo diferencia a la Constitución actual respecto a la de 1886 con sus reformas, es un nuevo balance entre las ramas del poder público. En la de 1991 sale dismi-

nuido de funciones el Ejecutivo y fortalecido el Legislativo. Así, con miras a fortalecer el control político del Parlamento se estableció el voto de censura (art. 135, numeral 9). Esta figura que fue consagrada por primera vez en la efímera Reforma Constitucional de 1979, es propia de los sistemas parlamentarios y se implantó en la actual Constitución aunque conservando el régimen presidencialista para atemperarlo. De la misma manera, y con el objeto de corregir el vicio ya señalado de que el Congreso transfería al Ejecutivo muchas de sus funciones legislativas en cuestiones fundamentales, se estableció (art. 150, numeral 10), que si bien se pueda revestir por seis meses al Presidente de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, éstas deben ser solicitadas expresamente por el gobierno y para otorgárselas es necesario una mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas, ni para las relacionadas con la figura de la emergencia económica o ecológica, ni para decretar impuestos.

Desde el momento mismo en que se inició el proceso político que confluó en la Constituyente, se expresó la necesidad de ampliar la democracia para hacerla más participativa. En este sentido se ha hecho un notorio avance. Para el efecto se han introducido figuras que no existían en el estatuto anterior y que dicen

* Abogado e historiador, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

relación con la facultad de legislar. Tal es el caso de la iniciativa popular en asuntos legislativos y del referéndum, que permiten al ciudadano participar directamente en la función legislativa. Esto, a diferencia de la Constitución de 1886, en la que se reservaba esa facultad al Congreso en forma exclusiva. Así, el art. 161 del nuevo Estatuto establece que podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral, o al treinta por ciento de los concejales o diputados del país.

En el campo electoral, y con el fin de depurarlo de muchos de sus vicios, se estableció constitucionalmente el uso del tarjetón (art. 258), el acceso a los medios de comunicación para las campañas y la financiación parcial de las mismas con dineros estatales (art. 109). Así mismo, se variaron notablemente las circunscripciones electorales. Para la elección de todos los senadores se adoptó la circunscripción nacional y se reservaron dos cupos para los representantes de los indígenas (art. 171). Esta circunscripción nacional generalizada no tiene antecedentes en ninguna otra Constitución y a ella se le han hecho fuertes reparos puesto que puede tener como consecuencia que los departamentos con menos población y que además en muchos casos forman parte de las zonas fronterizas, no alcancen representación en dicho cuerpo. En cuanto a la Cámara de Representantes se estableció que cada circunscripción tendrá un mínimo de dos representantes y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 y que la ley podrá establecer una circunscripción especial, por medio de la cual se podrán elegir hasta cinco representantes, para que en la Cámara estén representados los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior (art. 176).

Para conjurar la nociva práctica de los auxilios parlamentarios, en el art. 136, numeral 4, se prohibió expresamente al Congreso "decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente". Y contra el llamado turismo parlamentario, el mismo

artículo, en el numeral 6, prohibió al Congreso, "autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas por no menos de las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara".

El régimen de inhabilidades de los congresistas, consagrado por la nueva Constitución, es bastante drástico. El artículo 180, señala las siguientes, entre otras: no podrán desempeñar cargos o empleos públicos o privados, no podrán gestionar a nombre propio o ajeno ante entidades públicas, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas. El art. 179, establece que no podrán ser congresistas "quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha", o quienes tengan vínculos matrimoniales, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. Se terminó con el llamado fuero parlamentario y en su lugar (art. 186), se estableció que de los delitos cometidos por los congresistas conocerá en forma privativa, la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podría ordenar su detención. Así mismo y como una respuesta a la ineficacia y complacencia de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, se estableció que la pérdida de la investidura, cuando a ello hubiere lugar sería decretada por el Consejo de Estado (arts. 183 y 184).