

# Juicio a la Legitimidad del Legislador en Colombia\*

## Judgment to the Legitimacy of the Legislator in Colombia

Diego Mauricio Higuera Jiménez\*\*

Citar este artículo como: Higuera Jiménez, D. M. (2018). Juicio a la Legitimidad del Legislador en Colombia. *Revista Verba Iuris*, 13(40), pp. 25-47.

*“Aquella frase célebre del pensador político Albert Einstein (sic) –El fin justifica los medios”*

Senadora Nidia Marcela Osorio, Partido Conservador.

*“los nitratos de los cigarrillos electrónicos producen Sida.”*

Representante a la Cámara Óscar Ospina Quintero, Partido Alianza Verde.

### Resumen

Los sistemas constitucionales y democráticos prevén una división clara de poderes, en la cual exista un sistema de pesos y contrapesos que equilibre el poder detentado por cada una de las Ramas en la estructura orgánica del Estado. En Colombia existe una división de las Ramas del Poder Público, en la cual el poder legislativo tiene gran protagonismo e incidencia en la aplicación del sistema constitucional de derecho y el ejercicio de la democracia y representatividad del pueblo colombiano. El Congreso de la República es el órgano que promulga las leyes en Colombia, por tanto el grado de legitimidad de sus miembros y sus decisiones es de vital importancia para la implementación y cumplimiento de las normas que rigen la sociedad. La corrupción y los vínculos con grupos armados ilegales, así como decisiones ilegítimas y alejadas de la realidad afectan la aceptación y la legitimidad del legislador. Usando la metodología de impugnación a los juicios en el proceso de legitimación, analizamos la autoridad del legislador en Colombia.

**Palabras clave:** Legislador, Congreso, poder constituyente, corrupción, legitimidad.

---

Fecha de Recepción: 5 de febrero de 2018 • Fecha de Aprobación: 7 de mayo de 2018

\* Artículo de investigación científica y tecnológica, resultado del proyecto de investigación terminado *“Argumentación en el Derecho”*. Enmarcado epistemológicamente en el análisis Teórico deductivo. Grupo de Investigación Corporación Universitaria Americana CUA

\*\* Abogado. Magister en derecho Público y Ciencia Política, Université Nancy 2 Francia, Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: higuerajimenez.abogado@gmail.com

Reception Date: February 5, 2018 • Approval Date: May 7, 2018

\* Scientific and technological research article, result of the finished research project *“Argumentation in Law”*. Framed epistemologically in the theoretical deductive analysis. American University Corporation Research Group CUA.

\*\* Lawyer. Master in Public Law and Political Science, Université Nancy 2 France, PhD in Law from Universidad Externado de Colombia. Electronic mail: higuerajimenez.abogado@gmail.com

**“That famous phrase of the political thinker Albert Einstein (sic) -  
The end justifies the means”**

Senator Nidia Marcela Osorio, Conservative Party.

**“Nitrates in electronic cigarettes produce AIDS.”**

Representative to the Chamber Óscar Ospina Quintero, Green Alliance Party.

## Abstract

The constitutional and democratic systems provide for a clear division of powers, in which there is a system of checks and balances that balances the power held by each of the Branches in the organic structure of the State. In Colombia there is a division of Public Power Branches, in which the legislative branch plays a major role and influences the application of the constitutional system of law and the exercise of democracy and representativeness of the Colombian people. The Congress of the Republic is the body that promulgates the laws in Colombia, therefore, the degree of legitimacy of its members and their decisions is of vital importance for the implementation and compliance with the rules that govern the society. Corruption and links with illegal armed groups, as well as illegitimate decisions away from reality affect the acceptance and legitimacy of the legislator. Using the methodology of contesting judgments in the process of legitimation, we analyze the authority of the legislator in Colombia.

**Keywords:** Legislator, Congress, constituent power, corruption, legitimacy.

## Résumé

Les systèmes constitutionnels et démocratiques constituent une division claire des pouvoirs, qui un système de freins et de contrepoids qui équilibre le pouvoir détenu par chacune des branches dans la structure organisationnelle de l'Etat existe. En Colombie, il y a une division des branches du gouvernement, où le législateur a une grande importance et de l'impact sur la mise en œuvre du système constitutionnel de la loi et l'exercice de la démocratie et de la représentativité du peuple colombien. Le Congrès est l'organe qui promulgue les lois en Colombie, de sorte que le degré de légitimité de ses membres et ses décisions est essentielle à la mise en œuvre et l'application des règles régissant la société. La corruption et les liens avec les groupes armés illégaux, ainsi que les décisions illégitimes et éloignées affectent effectivement l'acceptation et la légitimité de la législation. En utilisant la méthodologie de contestation des jugements dans le processus de légitimation, nous analysons l'autorité de la législature en Colombie.

**Mot clés:** Législateur, le Congrès, le pouvoir constituant, la corruption, la légitimité.

## Introducción

Las Ramas del Poder Público en la República de Colombia son la ejecutiva, la judicial y la legislativa, esta última es el Congreso de la República (Colombia, 1991), el cual consta de dos órganos, como lo son el Senado<sup>1</sup>, para algunos es popularmente denominado como cámara alta<sup>2</sup> y la Cámara de Representantes<sup>3</sup>

como Cámara Baja<sup>4</sup>, en manos de la institución legislativa se encuentran como funciones, las administrativas, de control político, electorales, judiciales<sup>5</sup>, de protocolo y por supuesto las legislativas propiamente dichas, es decir, reformar la Constitución como órgano constituido y hacer las leyes por medio de las cuales se ejecutan las dinámicas sociales dentro del marco de la democracia representativa en respeto de la

seguridad jurídica, tal discernimiento se puede verificar fácilmente de cara a los postulados del artículo 150 de la Constitución colombiana de 1991. No sobra insistir que, contrario al error común, las asambleas departamentales y los concejos municipales, no son parte de la rama legislativa, son órganos ejecutivos y en ningún momento hacen leyes.

A partir de este marco orgánico de competencias se debe realizar un estudio con respecto a la legitimidad de la institución legislativa en nuestro sistema jurídico político, esto teniendo en cuenta el hecho según el cual a lo largo de los periodos de la corporación, los pertenecientes a dicha institución se han visto involucrados en eventos escandalosos para la opinión pública, la consabida corrupción hasta la infiltración profunda de grupos delincuenciales, en fenómenos tales como la llamada “parapolítica” y la “Farc-política”, además de múltiples despilfarros del erario público<sup>6</sup>, junto con escándalos de trashumancia y muchos otros que ponen en tela de juicio a la institución y sus pertenecientes, tales acciones generan en la comunidad la percepción de una pérdida de legitimidad, del cual se dice que es un requisito *sine qua non* para la existencia de una institución al interior de la estructura del Estado<sup>7</sup> con fundamento en los postulados de un Estado Social de Derecho<sup>8</sup>.

Ahora bien, con base en la teoría política, la legitimidad es el atributo de autoridad con el cual está revestido un Estado, esto debido a que existe un consenso en la comunidad política la cual con su anuencia acepta las instituciones de origen estatal y su ejercicio tanto administrativo como legislativo; sin embargo, tal autoridad surge por un respeto y por el ejercicio racional, de lo que se sigue que el mismo es variables y con bastantes matices.

## Metodología

Este juicio de valor es diferente según la etapa de configuración institucional en que nos encontremos, así las cosas seguiremos la

metodología planteada por Bobbio en el diccionario de la política (2005).

Por lo tanto, consideramos que el proceso por medio del cual se legitima una institución política pasa por tres niveles de análisis: desde el origen (la conformación de la comunidad política), composición (la estructura del régimen institucional) y funcionamiento (el ejercicio mediante actos de gobierno o autoridad).

La dos primeras instancias serían las asociadas al poder constituyente, refiriéndose a la fuente del poder político que permite suscribir la Constitución con la autoridad debida (constituyente) y la posterior conformación del órgano dentro del marco de competencias del establecimiento, concretándose así la legitimidad originaria, lo cual se hace en abstracto en la formación (institución) y en concreto en la posesión de las personas que integrarán dicha institución (servidores públicos encargados de materializar esa institución).

La tercera etapa, propia de la legitimidad derivada, es asociada al ejercicio de las instituciones que se desprenden del marco Constitucional y al poder constituido, refiriéndose a las actuaciones desplegadas por la institución. (Negri, 1992)

Cada una de estas tres instancias, surte sus procesos de legitimación y respectiva impugnación, este será en camino que utilizaremos para la evaluación de la legitimidad del legislador en Colombia.

## 1. Conformación de la comunidad política, el poder constituyente primario. (Legitimidad originaria-primer nivel)

En cuanto a éste primer nivel, debemos establecer cuál es y en qué consiste la autoridad con la cual se genera el acto fundacional de la institución política, lo cual se consigue tradicionalmente a través del sistema constitucional, es

decir, con nuestra constituyente de 1991, no en vano se dice que ésta es el acto Jurídico-Político fundador de un Estado Social de Derecho, mediante el cual una Nación como forma política de un pueblo se dota de instituciones. (Pierre-Caps, 2006)

Con respecto al primer grado o nivel de legitimidad es necesario establecer que es un acto fundacional de una institución política y a su vez determinar en qué consiste dicho acto, para lo cual se puede decir que el acto fundacional de una institución política se logra con la creación de un nuevo sistema constitucional, con esto quiero significar que el acto fundacional del actual esquema de legitimidad para Colombia tiene que ver con la instalación de la asamblea nacional constituyente encargada de la creación de la Constitución política de 1991.

Sin embargo, a su vez se debe tener en cuenta que a este acto fundacional también es considerado como un acto jurídico y político por medio del cual se funda y empieza a edificar el Estado Social de Derecho, por medio del cual se le dota a una Nación con instituciones bajo la figura de Estado.

Esta organización política (Nación), institucionaliza el poder en el Estado a través de una Constitución, por lo que debemos recordar que *“En realidad una Constitución es válida cuando emana de un poder, (es decir fuerza o autoridad), constituyente y se establece por su voluntad”*. (Carl Schmitt, 2003)

En otra oportunidad hacíamos el análisis sobre la legitimidad del proceso constituyente de 1991 (Higuera, 2009-B). En su oportunidad establecimos como legítimo el acto del constituyente primario que dio origen a nuestra actual Carta Magna. Nos permitiremos a continuación retomar los aspectos más relevantes.

Este acto de soberanía popular, es decir republicana, se ejerce de manera suprema, aun en contra de las posturas fijadas en el Congreso, donde en varias ocasiones se habían cerrado las puertas a una reforma constitucional se

desarrolla en los convulsionados tiempos de finales de los 80. Ni los números ni los datos nos pueden reflejar la explícita crueldad que se sufrió en este país para finales de la década, los candidatos presidenciales eran asesinados, los paramilitares cometían masacres contra la población civil, el narcotráfico cometía atentados cargados de morbo, la subversión tomaba control de poblaciones enteras, los oficiales del estado que combatían la criminalidad eran objeto de ataques internos.

La Constitución de 1991 es el resultado de una Asamblea Constituyente no institucionalizada, ya que en la Constitución de 1886 el único mecanismo de reforma constitucional contemplado era por medio de un Acto Legislativo. En 1988, el entonces presidente Virgilio Barco propone reformar en su totalidad la Constitución Colombiana de 1886, ante la difícil crisis de violencia, seguridad y económica que afrontaba el país.

El fiasco de la reforma sumado a los brutales niveles de violencia inspiró un movimiento estudiantil surgido como esperanza de cambio político para el país, ideología que se materializó después del horrendo asesinato de Luis Carlos Galán, cuando se consiguieron las fórmulas de reforma en la llamada Séptima Papeleta. El objetivo era que los colombianos se pronunciaran sobre la necesidad de una reforma constitucional profunda, razón por la cual apareció el llamado “Movimiento de la séptima papeleta”<sup>9</sup>.

Incluyendo una opción en las papeletas de votación, los estudiantes en particular los universitarios, decidieron hacer un movimiento a nivel nacional para que la población incluyera una séptima papeleta que ordenara al ejecutivo la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, y como resultado más del 50% de los votantes incluyeron la “séptima papeleta”.

El 27 de febrero de 1990 se evidencia la viabilidad de la llamada Séptima Papeleta, al

conceptuarse favorablemente por el Registrador Nacional del Estado Civil acerca de que la inclusión de ese voto no anularían los demás (Younes, 2005). Posteriormente en las elecciones del día 11 de marzo de 1990 se manifestaron los partidos políticos, los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la Séptima Papeleta obteniendo un millón y medio de votos extraoficiales, y a continuación mediante el Decreto Legislativo 927 de 1990 se autorizó el escrutinio de manera oficial por la Registraduría Nacional del Estado Civil de los votos a favor de una Asamblea Nacional Constituyente.

Respecto del mencionado Decreto la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia manifestó:

*“Los hechos mencionados demuestran a las claras que las instituciones tal como se encuentran diseñadas no son suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar. No es que la instituciones se hayan constituido per se en factor de perturbación sino que ha perdido eficacia y se han vuelto inadecuadas; se han quedado cortas para combatir modalidades e intimidación y ataque no imaginados siquiera hace pocos años, por lo que su rediseño resulta una medida necesaria para que las causas de la perturbación no continúen agravándose como hasta ahora ha venido ocurriendo en los seis años de vigencia del Estado de Sitio”*

Y continúa más adelante al respecto la Corte:

*“El clamor popular para que ocurra el fortalecimiento institucional es un hecho público y notorio que en derecho no requiere prueba; a favor de él se han manifestado los partidos políticos y los medios de comunicación, los estamentos universitarios y el pueblo en general, a través de la denominada séptima papeleta, en las elecciones del 11 de marzo de 1990”.*

Así en las elecciones del 27 de mayo de 1990 la convocatoria a una Asamblea Nacional

Constituyente, obtiene más de cinco millones de votos.

Luego de este fenómeno electoral, al avocar el estudio de constitucionalidad del Decreto 1926 de 1990 que estableció el temario, la composición y los requisitos para ser miembro de la Asamblea nacional Constituyente, la Corte Suprema de Justicia expresó<sup>10</sup>:

*“En efecto, si la Nación es un compuesto de cuatro elementos necesarios, la idea misma de su existencia es inseparable de otra idea sintética; la de su soberanía. No se concibe el objeto de una nación, ni la razón de ser de su existencia, sin su soberanía, dado que esta soberanía es la autoridad moral al propio tiempo que la efectividad del poder con que cada nación dispone de su fuerte y figura, de igual a igual, en el concierto de todos los estados constituidos o nacionalidades organizadas en que está dividido el mundo civilizado”.*

Y continúa:

*“Si la soberanía es el principio fundamental, en orden a lo político (cosa de todos o de muchos) era necesario, después de proclamar la existencia, el nombre y la forma general de la nación proclamar también su soberanía como principio esencial, y determinar su residencia. Esta determinación hecha por el artículo 2º es la confirmación explícita del 1º. Si la soberanía colombiana reside esencial y exclusivamente en la nación, en toda ella, y de ella emanan los poderes públicos, es patente la unidad nacional: la soberanía es así única, indivisible, tan absoluta cuanto contrapuesta, dentro de la nación; ella es el todo y lo contiene todo para Colombia, y ningún poder público será legítimo ni reconocido, sino emana de esa única soberanía. Su consecuencia necesaria es la unidad de esos poderes públicos, no obstante su superación de formas y de modo de obrar. (Op. cit., Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, t. II. pp. 12-13)” (cita en la Sentencia)*

*“Así pues, la Nación, o sea el pueblo que habita en nuestro país, es el constituyente primario del cual emanan los poderes constituidos o derivados. No simplemente la personificación de la república unitaria que sucedió a los estados de la Constitución de Rionegro (1863), pues para ello bastaba el artículo 1° de la carta, conforme al cual: La Nación Colombiana se reconstituye en forma de república unitaria.*

*Como la Nación colombiana es el constituyente primario, puede en cualquier tiempo darse una Constitución distinta a la vigente hasta entonces sin sujetarse a los requisitos que esta consagraba. De lo contrario, se llegaría a muchos absurdos; el primero de ellos que la reforma constitucional de 1957 no vale por haber sido fruto de un plebiscito; que también fue nugatoria la de 1886 por no haberse sujetado a los difícilísimos procedimientos previstos por la Constitución de Rionegro (1863) para modificarla”.*

Más adelante la Corte Suprema hace referencia a la Sentencia 54 de 9 de junio de 1987, expresando:

*“Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden”.*

Con la presidencia de Álvaro Gómez Hurtado (Movimiento da Salvación Nacional), Horacio Serpa (partido Liberal Colombiano), y Antonio Navarro Wolff (alianza Democrática M-19). Se firmó el 7 de julio de 1991 nuestra Carta Magna, un proceso arduo pero digno de la soberanía popular.

Nuestra Carta Fundamental de 1991 con su origen legítimo y respaldado en las amplias teorías de la soberanía popular será la materialización del contractualismo, las ideas republicanas y la actividad democrática, en un contexto de exigencia extrema. Por lo tanto en lo referente al origen de la comunidad política consideramos al legislativo legítimo, pero no deberemos reducirnos a esto, ya que, a juicio de Carlos Eduardo Gechem Sarmiento, *“los problemas del país son por esencia prácticos y no pueden resolverse únicamente con la aparición de nuevos textos”.* (Gechem, 2005)

## 2. Legitimidad Institucional

### Estructura institucional, composición de la institución legislativa

Es natural que la soberanía no se ejerza directamente, la idea misma de un gobierno democrático, como bien lo insistían los republicanos de la revolución francesa, implica delegar algunos asuntos. Como presupuesto se tiene que en un Estado donde se hable de democracia, se respeten libertades y garanticen derechos, existe la división y colaboración armónica del poder, aquellas ramas vistas como garantes eficaces de dichas libertades y derechos, donde las mismas manejan independencia, pero sin transgredir principios constitucionales, siendo el órgano deliberativo y representativo por excelencia, el Parlamento.

En nuestro caso, una de las pretensiones de la asamblea nacional constituyente era el fortalecimiento de la institución legislativa, debido a que en el modelo constitucional de 1886 el Congreso era una institución débil, de corte más político que jurídico y gran parte del ejercicio legislativo quedaba en manos del Presidente de la República. (Gechem, 2005)

A su vez, se pretendió que la institución legislativa funcionará de forma óptima sin los inconvenientes derivados de la corrupción, para que estuviera en capacidad de dar respuesta a

las necesidades de la sociedad colombiana, todo esto a partir de una nueva Constitución.

Ahora bien la consecución de la institución legislativa después de 1991 pretende dar cumplimiento a los principios del Estado Social de Derecho tal como lo son el principio democrático y la libre configuración legislativa, se presume que estos principios se materializan por medio de un procedimiento el cual tiene previstos una serie de requisitos para acceder al cargo, tal como lo son ser elegido popularmente como senador o representante a la cámara, no tener incompatibilidades y no ser responsable penalmente por delitos, salvo aquellos que se han denominado como delitos de orden político y los enunciados con grado de culpabilidad culposo. Además de los actos protocolarios de posesión, el cual se logra con la instalación del Congreso el 20 de julio del año en el cual se realicen las elecciones.

La institución legislativa por creación constitucional obedece a un sistema bicameral, el cual puede parecer similar al adoptado en Inglaterra, sin embargo el sistema británico está provisto de una cámara de lores o cámara alta y una cámara de los comunes o cámara baja la cual hoy en día detenta la mayoría del poder, mientras en Colombia la estructura está dividida en Senado como cámara alta y Cámara de representantes como cámara baja<sup>11</sup>, la diferencia es fundamental en la medida que las dos cámaras gozan de un poder equivalente a *contrario sensu* del sistema británico, además del hecho que la cámara alta en Colombia nombra a sus senadores, según el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia (Colombia, 1991) como representantes de todo el país, mientras que la cámara baja nombra a sus representantes por circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 176 de la Constitución Política. (Colombia, 1991)

El Congreso de la República es un órgano colegiado el cual se encuentra conformado por

102 senadores y por 168 representantes a la cámara en este momento, al no estar definida la suerte de las curules en el marco del proceso de paz, en particular las 16 circunscripciones transitorias especiales para las víctimas del conflicto, las dos cámaras gozan de igualdad en cuanto al poder que deviene de la capacidad para crear normas y por ende también tienen una responsabilidad directamente proporcional al ejercicio de sus funciones legislativas.

El medio por el cual se elige tanto a senadores como a representantes a la cámara es el voto directo en comicios que se realizan cada cuatro años con la posibilidad de reelección, sin embargo es pertinente resaltar con respecto a las responsabilidades, que la de los senadores se desarrolla en la llamada circunscripción nacional, mientras la representación derivada de la actuación legislativa de los representantes a la cámara se desarrolla en el ámbito de las circunscripciones regionales por medio de las cuales fueron elegidos.

Sin embargo, esta responsabilidad de orden político que media entre electores y elegido, es una responsabilidad política que nos sirve para valorar la legitimidad sin perjuicio de otro tipo de responsabilidades jurídicas que, como se verá más adelante, influyen de forma indirecta en el ejercicio legítimo de los actores políticos.

Por último, tenemos los escaños adicionales para las comunidades indígenas, los cuales son escaños permanentes en la institución legislativa, por medio de esta organización se busca proteger a las denominadas categorías oscuras o categorías que en el pasado no gozaron de participación política y por el contrario fueron discriminados con el anterior modelo constitucional<sup>12</sup>.

Encontramos el referente normativo en los preceptos de la estructura orgánica de la Constitución Política de 1991 a lo largo de su artículo 132 en el cual se plantean los parámetros de elección de los miembros del Congreso de la República y en el cual se dice:

*“Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.*

De igual forma con el acto legislativo 01 de 2009, en su artículo 5° modificó el artículo 133 de la constitución y entro a hablar de la responsabilidad política en los siguientes términos:

*“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”.* (Colombia, 1991)

Mediante la aprobación de dicho Acto Legislativo, se instaura la votación nominal, es decir, empieza a llevar un registro de los nombres y apellidos de los votantes, a favor o en contra de una iniciativa. En lo que se refiere al Congreso de la República de Colombia, todas las votaciones llevadas a cabo ya sea en las distintas comisiones o plenarios de Senado y de Cámara se registran en la gaceta del Congreso.

Hasta este punto se podría predicar fácilmente que existe un control total al ejercicio de la actividad legislativa, sin embargo como crítica a este control surgen situaciones tales como la diferencia entre el registro de los congresistas que realizan votaciones en cada sesión plenaria y la votación que se realiza de cada artículo de un proyecto de ley, esto debido a que un representante a la cámara o un senador puede ingresar a la sesión plenaria y registrarse, sin embargo no necesariamente están obligados a votar todos los artículos, por ende se encuentran casos en los que los representantes sencillamente no votan a favor o en contra una iniciativa legislativa, afectando el deber constitucional que tienen de legislar.

Por otro lado, la redacción misma del artículo nada nos dice sobre el deber de publicidad de las votaciones pues bien cuando el artículo

133 dice *“El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley”* y la ley que contempla las excepciones es hecha por el mismo Congreso, es claro que nos encontramos ante la discrecionalidad absoluta del legislativo.

Con respecto a la estructura orgánica de la institución legislativa se puede resaltar la distribución de las comisiones (Quinché, 2008), las cuales están organizadas en comisiones constitucionales permanentes, comisiones legales y comisiones accidentales, de forma tal que configuran un total de catorce comisiones constitucionales.

En cuanto a las comisiones de orden legal, estas se encuentran tanto en Senado como en Cámara, las cuales están nombradas de la siguiente forma: comisión de derechos humanos y audiencias, comisión de ética y estatuto del congresista y comisión de acreditación documental, mientras son comisiones legales propias de la Cámara: la comisión legal de cuentas y la comisión de investigación y acusación, por su parte, el Senado tiene como comisión legal propia a la comisión legal de instrucción.

Con respecto a la creación de las comisiones accidentales surgen al momento en el cual las dos cámaras conforman dichas comisiones con funciones y una misión específica, por lo general son creadas cuando se deben enviar congresistas al extranjero o en asuntos en los cuales se debe lograr un ejercicio de mediación y conciliación con respecto a un proyecto de ley.

En el artículo 150 de la Constitución se establecen las competencias que están en cabeza del *Congreso*, encontrándonos en primera medida con su función legislativa la cual desarrolla ya sea elaborando las leyes, tramitándolas, interpretándolas, reformándolas o derogándolas, de igual forma, el Congreso es el encargado de la expedición de códigos para todas las ramas de la legislación y así mismo reforma sus disposiciones, aprueba el Plan Nacional de Desarrollo



y de inversiones públicas, así mismo, define la división del territorio de acuerdo con lo previsto en la Carta Magna, fija bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, de igual forma, establece como debe estructurarse la administración nacional y expide normas concernientes a la inspección y vigilancia que debe ser llevada a cabo por el gobierno, autoriza al gobierno para la celebración de contratos y reviste al presidente de la república de facultades extraordinarias previstas en la Constitución, también, determina las rentas nacionales, las contribuciones fiscales y parafiscales y lo concerniente a la moneda legal, aprueba o no contratos celebrados entre el gobierno y entidades de carácter público o privado cuando no han tenido previo control y autorización por parte del mismo congreso y además decreta honores a los particulares al servicio nacional, ejerce control sobre los tratados internacionales, concede amnistía e indultos por delitos políticos y dicta normas sobre manejo de terrenos baldíos, dicta normas para determinar fines y objetivos de carácter fiscal a los cuales debe ceñirse el gobierno, normas de intervención económica y referentes al Banco de la República y sus funciones y expide normas que regulan temas de propiedad intelectual, función pública y administración pública; el artículo 173 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece de manera específica las atribuciones para el Senado destacándose entre estas las de admitir la renuncia del presidente o vicepresidente, además de llevar a cabo la elección de los magistrados de la Corte Constitucional y del Procurador General de la Nación<sup>13</sup> optando por ternas enviadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Por otro lado, el artículo 178 constitucional enuncia las competencias de la Cámara, entre las que son importante mencionar la de elegir al Defensor del Pueblo, desempeña una función judicial frente al senado de acuerdo a casos previstos en la constitución contra el presidente, magistrados de las altas

Cortes y al Fiscal General de la Nación y otras funciones establecidas en el mencionado artículo y en la ley concordante.

Por lo tanto la existencia orgánica de la Rama Legislativa encuentra legitimación en sus funciones y su autoridad superior constitucional.

### **Acceso a cargos públicos por medio de la elección popular. El sistema de elección de la cifra repartidora**

La forma de elección de una institución determina su legitimidad en este caso en un primer lugar por su reconocimiento en el sistema formal y posteriormente por el respeto del mismo (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005), sin embargo puede que una institución se encuentre dentro del procedimiento de acceso al poder y aun así no sea considerada legítima. (Gechem, 2005)

En el caso del legislativo su primera fuente de legitimidad es su forma de elección, pues sus cargos son de elección popular<sup>14</sup>, se debe tener en cuenta el hecho de que tanto el número de cargos de elección popular como su importancia al interior de la jerarquía estatal son factores preponderantes, con respecto al ejercicio ciudadano en el sistema democrático, sin embargo este no es el único elemento que se debe tener en cuenta, ya que mientras mayor sea el grado de cargos sometidos a elección popular se presume que será mayor la efectividad del sistema democrático, como también lo será el control ciudadano realizado por los electores sobre los elegidos.

La democracia en Colombia tiene un primer requisito para que se pueda hablar de la existencia de la misma, el cual consiste en que las decisiones políticas al interior de la administración del gobierno en sus distintos niveles sean conocidas y manejadas por funcionarios electos por medios democráticos, en comicios libres por medio del denominado sufragio universal<sup>15</sup>.

Tratándose de las corporaciones públicas se utiliza el sistema de cifra repartidora el cual

consiste básicamente en calcular el número de votos mínimo que una lista requiere para alcanzar una curul o escaño, lo que quiere decir que cada lista participante en una elección, obtiene tantas curules como cuantas veces exista el valor de la cifra repartidora en el total de votos la susodicha lista. (Para una explicación del sistema de cifra repartidora se puede consultar la publicación con ese nombre en Higuera, 2018).

Conforme la reforma, la finalidad de la cifra repartidora es la de asignar en forma equitativa las curules siempre y cuando los partidos superen el umbral electoral; sin embargo, visto el ejemplo con la reforma el partido minoritario pierde espacio directamente con el mayoritario. Más aun, digamos que lo pierde de una manera directamente proporcional.

Respecto de la implantación del sistema de Cifra Repartidora vemos como son varios los yerros que nos hacen pensar en una legitimidad impugnada al legislativo. En primer lugar en muchos espacios es considerado ilegítimo que una corporación modifique las reglas que la somete<sup>16</sup>, al punto que los muchos de los que votaron la reforma participaron como candidatos en las siguientes elecciones, lo cual claramente favoreció a los miembros de los partidos mayoritarios que aprobaron el Acto Legislativo, lo cual debió ser estudiado como una sustitución a la Constitución. (Higuera, 2016)

Igualmente, en el caso concreto vemos como la reforma restringe la participación a las minorías, al punto de recordarnos la dicotomía propia del frente nacional, el bipartidismo y el cerco a cualquier otra ideología, lo cual en el caso nación fue un factor que terminó en el recurso indeseable de la violencia. De hecho, la implantación de un sistema complejo que escapa al dominio del ciudadano promedio a la vez que favorece a una mayoría parlamentaria no parece honesto o transparente<sup>17</sup>. Podemos afirmar que el sistema no es equitativo, proporcional ni conveniente.

## El problema más allá del sistema

Indistintamente el sistema de selección, pero no inconexo del mismo, no debemos olvidar los graves cuestionamientos a la legitimidad del Congreso por las actuaciones deshonestas en desarrollo del proceso de elección.

Las elecciones al Congreso han carecido de credibilidad, el proselitismo, la compra de votos, el clientelismo, las malas prácticas, han definido las votaciones legislativas. Estas microempresas han deslegitimado las elecciones, excluyendo en muchas ocasiones a quienes intentan participar transparentemente el rol democrático, favoreciendo las componendas, el uso de dineros por fuera de los topes y donde se ve más papa y cerveza que debates o propuestas.

*“La generalizada insatisfacción con la representación democrática es un elemento central de la crisis de la democracia en los países andinos y en gran parte de América Latina”.* (Mainwaring, 2008, p. 24)

Las grandes sumas invertidas en las campañas excluyen la posibilidad de participación política, al punto que una campaña al Senado cuesta \$ 3.000 millones de pesos (El Tiempo, 2014), lo cual hace que la actividad política sea sostenible solo a través de mecanismos ilegales.

Por lo tanto, esta falta de representatividad democrática influye en los altos índices de corrupción, y para identificar varios de los casos más sonados nos permitimos relacionarlos a continuación. (El Espectador, 2013)

- Agro Ingreso Seguro, \$ 12.700 millones.
- Enerpereira, \$ 64.700 millones.
- Coomeva EPS, \$ 146.900 millones.
- Transmilenio calle 26, \$ 156.000 millones.
- Vía Bogotá-Girardot, \$ 170.800 millones.
- Recursos parafiscales de la salud, \$ 224.000 millones.
- Recolección de basuras de Bogotá, \$ 348.000 millones.

- Caprecom, \$ 559.500 millones.
- IPS no habilitadas, \$ 943.900 millones.
- Saludcoop EPS, \$1,7 billones.

Más aun, las elecciones políticas en Colombia han estado presionadas constantemente por la delincuencia, desde antes de 1991 cuando el asesinato de candidatos presidenciales era común, hasta el día de hoy, en una cruenta circunstancia en la que los elegidos con anuencia, apoyo y compromiso de delincuentes erigen las reglas de las elecciones futuras<sup>18</sup>.

Desde el “proselitismo armado” (Rangel, 2000), que implica a grupos al margen de la ley que presentan sus candidatos e impiden toda campaña en zonas bajo su presión, lo cual desemboca en el apoyo de la población y la ilusión de un proceso democrático legítimo.

La presión se ejerce en muchos y múltiples lugares, no solo en comunas donde el acceso del Estado es imposible, sino que se trata de una autentica presión masiva, en tal sentido la Organización de Estados Americanos, OEA, ha sostenido que, de los 1078 municipios en Colombia, la mitad encuentra bajo el influjo de grupos armados al margen de la ley. (OEA, 2002)

A tal punto que el paramilitar Salvatore Mancuso, quien fuese aplaudido por el Congreso cómplice, sostuvo que el 35% de los parlamentarios elegidos en 2002 tenía apoyo de las AUC, de hecho los procesos por parapolítica han involucrado una cantidad incluso mayor de congresistas cómplices del accionar masivo en contra de la población civil.

No solo la influencia externa afecta la elección en el Parlamento, igualmente el actuar propio de los congresistas desestima su legitimidad, a pesar de la existencia de topes a las campañas *“este límite, no se respeta, ya que a pesar de que en la mayoría de las contabilidades los gastos no sobrepasan el monto permitido, algunas donaciones son hechas en especie, no existiendo así prueba alguna de su existencia”* (Gechem, 2005). De hecho, la problemática se aborda si pudor o vergüenza; por ejemplo

el representante Velazco sostuvo en sesión plenaria de mayo de 2001 que *“la gente vota por lo que se le da, no por lo que se propone”*. Hijos de delincuentes detenidos, herederos de gamonales, títeres de bandas armadas, en eso esta la legitimidad del congresista colombiano.

### 3. Ejercicio funcional de la institución legislativa crisis de legitimidad, urgencias y limitaciones

#### Pérdida de legitimidad por el actuar del Congreso

En esta etapa del texto se realizará una valoración sobre el cumplimiento de las funciones encargadas a esta institución compuesta por Cámara de Representantes y Senado de la República.

Como previamente se estableció en manos de la Cámara de Representantes y del Senado de la República están radicadas una serie de funciones, las cuales en principio van desde la creación normativa hasta el control político que se hace del poder ejecutivo, a su vez está en manos de la institución legislativa la función constituyente cuando de actos legislativos se trata, la función legislativa se cumple con la creación de normas jurídicas necesarias para el orden del conglomerado social, mientras que la función constituyente, la ejerce cuando realiza actos legislativos, mientras por otro lado el control político se hace por medio de las citaciones a audiencias de control político y las mociones de censura, esto además de la figura de la comision de acusaciones de la Cámara, el cual es un ente investigador que se encarga de acusar ante el Senado de la República a los miembros del alto gobierno que se encuentren en contravía del ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.

La crisis del legislativo se desprende del incorrecto manejo de sus funciones del actuar concreto de sus miembros, así la mencionada comisión de acusaciones no ha surtido ningún

proceso sólido y es calificada popularmente como la comisión de absoluciones, vista generalmente como una ineficaz y altamente politizada.

Al interior lo evidenciamos en materia de la controvertida función jurisdiccional de los congresistas, tratada en la sentencia SU – 047 de 1999 la cual realiza un estudio sobre la inviolabilidad parlamentaria y el posible prevaricato en el que podrían incurrir los congresistas al extralimitarse en la interpretación de la ley, este desarrollo jurisprudencial aun es objeto de controversia, pues consideró como políticas estas decisiones, no obligando a realizar las funciones jurisdiccionales de conformidad con el artículo 230 constitucional.

La pasividad no es solo a nivel de procesos judiciales es absoluta en materias tan delicadas como el desplazamiento forzado, lo cual deriva en la condena de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, al gobierno por su omisión en el estado de cosas inconstitucional, debiendo ordenarse atención al problema del desplazamiento, al punto macondiano en que los senadores insultan a las víctimas de conflictos con un impropio “estudien vagos”.

### **Desconfianza y pérdida de legitimidad de la institución legislativa**

Uno de los grandes inconvenientes que afronta la estabilidad institucional del país, son los nexos de los funcionarios de alto nivel con grupos que operan al margen de la ley, tales como lo son los grupos paramilitares y las guerrillas, los cuales se han infiltrado profundamente la institución legislativa, sin embargo se debe hacer precisión sobre los casos puntuales en los que miembros de la institución legislativa se han visto relacionados con grupos que se encuentran al margen del Estado Social de Derecho.

Una lista preliminar de los condenados por apoyo a bandas criminales, especialmente paramilitarismos es la siguiente:

Cambio Radical: Reginaldo Montes (Condenado); Oscar Wilches (Condenado); Karelly Patricia Lara Vence (Condenada); Rubén Darío Quintero (Condenado); Alonso de Jesús Ramírez; Miguel Pinedo Vidal (Condenado); Humberto Builes Correa (Condenado); Javier Cáceres Leal (Condenado).

Partido Conservador: Alfonso Campo (condenado); José de los Santos (absuelto); William Montes; Luis Humberto Gómez Gallo (Recapturado); Gonzalo García Angarita (Condenado); Luis Fernando Almario; Ciro Ramírez.

Partido Liberal: Juan Manuel López Cabrales (condenado); Dixon Tapasco; Enrique Emilio Ángel Barco; Pompilio Avendaño; Guillermo Gaviria Zapata (absuelto) Jairo Alberto Llano.

Partido Colombia Democrática: Álvaro García Romero (Condenado); Erick Morris (condenado); Miguel de la Espriella (condenado); Ricardo Elcure Chacón (Condenado); Mario Uribe Escobar

Convergencia Ciudadana: Luis Eduardo Vives (condenado); Luis Alberto Gil; Alfonso Riaño; José Manuel Herrera; Juan Carlos Martínez Sinisterra.

Movimiento Colombia Viva: Dieb Maloof (condenado); Vicente Blel (Condenado); Jorge Castro Pacheco (Condenado).

Partido de la U: Jairo Merlano (Condenado); Mauricio Pimiento (condenado); Carlos García Orjuela (Absuelto); Miguel Ángel Rangel (Condenado); Zulema Jattín (Condenada).

Alas Equipo Colombia Álvaro Araújo Castro (Condenado); Oscar Suárez Mira.

Apertura Liberal: Jorge Luis Caballero (Condenado).

Ex congresistas detenidos: Muriel Benito Rebollo (condenada); Eleonora Pineda (condenada); Rocío Arias (condenada); Álvaro Morón Cuello (condenado).

La desidia, la corrupción, la incompetencia, han definido la imagen del Congreso, como la podemos ver a continuación:

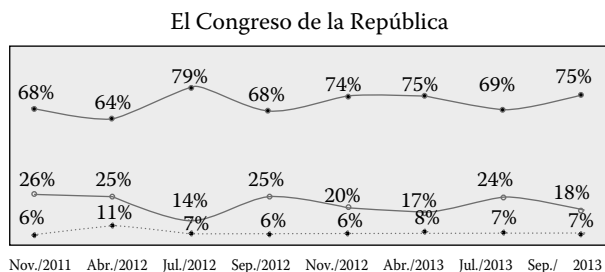


Tabla VIII. (IPSOS, 2013)

Tiene una opinión favorable o desfavorable de ...

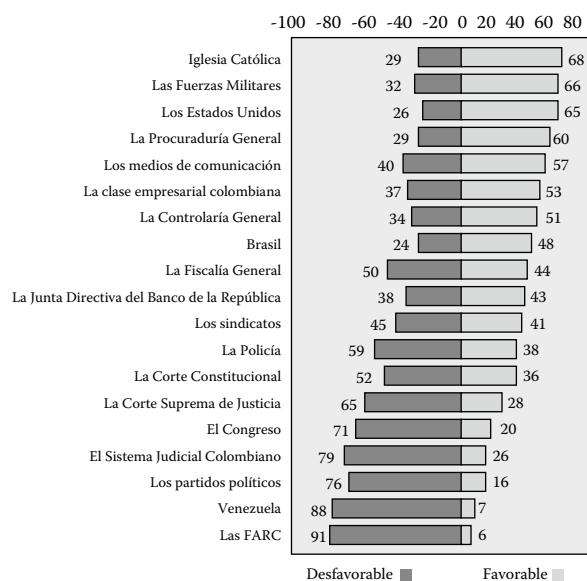


Tabla IX. (GALLUP, 2016)

Según las imágenes anteriormente vistas, podemos concluir que el Congreso de la República tenía una favorabilidad del 38% para julio del año 2011 y una desfavorabilidad del 40 % para el mismo mes de julio del año 2011 (Gallup, 2011), el mes de septiembre de 2013 vemos que la imagen desfavorable del Congreso asciende al 75% de acuerdo a la Gran Encuesta 2013 realizada por Ipsos (Ipsos, 2013), en 2016, se evidencia un ligero descenso en la desfavorabilidad en comparación a 2013, pero aún así el 71% de imagen desfavorable sería preocupante para una institución como el legislativo en cualquier país democrático. (Gallup, 2016)

Ahora bien el comportamiento de las mismas en los diferentes gobiernos ha mostrado que los

mejores índices de imagen se muestran en la terminación del primer periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez inicios del segundo pero que son seriamente afectados por los escándalos de la parapoltica al interior de dicha institución y por el contrario los peores índices han sido registrados durante el periodo de los diálogos de paz durante el gobierno de Andrés Pastrana, por ultimo durante el periodo presidencial del actual gobierno de Juan Manuel Santos los índices no han tenido variaciones significativas.

Se puede establecer que en los procesos de elección de nuevos miembros del Congreso de la República los índices tienden a bajar, como muestra de reputación de confianza por parte de los electores.

En el gobierno del presidente Juan Manuel Santos para el mes de junio del dos mil doce la institución legislativa goza de una percepción poco favorable ante la sociedad colombiana, debido a que un sesenta y nueve por ciento de la muestra consideró como desfavorable dicha imagen, tal cifra solo ha sido superada por la del gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana la cual llego hasta el setenta y seis por ciento de des-favorabilidad. (Gallup, 2011) Y aún en encuestas posteriores (Ipsos, 2013) (Gallup, 2016) se evidencia el incremento en la desfavorabilidad y la percepción negativa de la ciudadanía hacia el Congreso.

Existiendo una impugnación a la legitimidad del legislativo en su ejercicio.

### Reforma a la justicia una iniciativa legislativa ilegítima

Es prudente hacer algunos comentarios con respecto al proyecto de acto legislativo por medio del cual se pretendía reformar la administración de justicia en Colombia, debido a que dicho proyecto de acto legislativo se convirtió en el acto político que más ha deslegitimado no solo al Congreso de la República sino a su vez al ejecutivo, debido a que la iniciativa legislativa estuvo en manos de la rama ejecutiva y su desarrollo en manos del congreso de la república,

con dicha reforma se pretendía modificar la estructura funcional de la administración de justicia como institución derivada de la voluntad del poder constituyente.

Ahora bien, dicha reforma a la justicia es parte de las promesas de campaña del actual presidente de la república Juan Manuel Santos, dando inicio a un proyecto de acto legislativo presentando el borrador del proyecto ante los magistrados de las Altas Cortes.

En principio los magistrados fijaron su atención en lo concerniente a la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y el presupuesto asignado a la rama judicial, a lo largo de la etapa en la cual se presentó el borrador del proyecto no se logró consenso, por lo tanto se entablo la *mesa de justicia*, escenario en el cual los magistrados de las altas cortes y los partidos políticos tenían la posibilidad de plantear sus discrepancias y de esta forma obtener un consenso con respecto al proyecto de acto legislativo; sin embargo, en vista del desacuerdo el gobierno nacional decidió aplazar, la presentación del proyecto hasta el dos mil once, con el deseo de obtener consenso.

Con el transcurso de los meses se intentaron acercamientos entre miembros del gobierno e integrantes del Congreso sin éxito, para ese momento la reforma a la justicia empezó a tomar un tinte político el cual se alejó de la búsqueda por la estabilidad institucional, ya que olvidó buscar los fines institucionales y se dio inicio a negociaciones con respecto a quien detentaba los altos cargos al interior de la justicia y el poder que podía llegar a detentar, es por esto que se habló de aumentar el período de los magistrados, la doble instancia para aforados y la eliminación de la muerte política.

Como ya se había comentado las comisiones accidentales del Congreso tienen como finalidad conciliar el texto aprobado por senado y cámara; sin embargo, en esta ocasión el resultado de esta conciliación fue la obtención de nuevos beneficios para los congresistas, al final de la etapa conciliatoria los presidentes de

Senado y Cámara de Representantes firmaron el texto aprobado<sup>20</sup>.

Dando inicio a la crisis de legitimidad y a la etapa en la cual se atribuían la responsabilidad del Congreso al ejecutivo y viceversa, sin dejar en claro en qué etapa del proceso se gestaron los llamados “micos” y menos aún quienes fueron los creadores de lo que por decir de forma coloquial derivaron en adefesios jurídicos que alteraban la estabilidad institucional del país.

El origen de la des-legitimación institucional nace el 20 de junio del 2012 con la aprobación del acto legislativo por medio del cual se reformaba la justicia. Al interior de las reformas más relevantes tenemos *“los congresistas les dieron fuero constitucional a los secretarios de Senado y Cámara, que antes eran funcionarios ordinarios sujetos al control de la Fiscalía y la Procuraduría”*. (El Tiempo, 2013) Además de reformas tales como:

*“Que los congresistas no pierdan su investidura por violar el régimen de inhabilidades”* (El Tiempo, 2013), lo cual implica que en ese entendido no habría muerte política, esta inclusión se llegó a considerar como un “mico” debido a que se estaba violando el principio de consecutividad.

Las denuncias en contra de aforados, incluyendo senadores y representantes a la cámara, no podrían presentarse de forma anónima y por lo tanto se limitó la estructura de dichas denuncias debido a que *“quienes presenten demandas de suspensión o pérdida de investidura infundadas o temerarias, serán condenados a pagar las costas del proceso”*. (El Tiempo, 2013)

A su vez se dio vía *“libre a la creación de una sala de instrucción e investigación en la Corte Suprema de Justicia,”* (El Tiempo, 2013) la cual estaría integrada por 6 magistrados los cuales serían elegidos por la Corte Constitucional con base a ternas enviadas por el Presidente de la República.

Ahora bien después de aprobada la reforma a la justicia y antes de entrar en vigencia el poder ejecutivo en cabeza del Presidente de la

República, quien en un principio tuvo la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de acto legislativo, dio un giro de ciento ochenta grados en su posición y por medio de una alocución presidencial anuncio al país todos los vicios en que se había incurrido en el desarrollo del acto legislativo, atribuyendo responsabilidad por tales vicios a la comisión accidental del Congreso, a su vez el presidente anuncio su deseo de objetar el acto legislativo ante la Corte Constitucional, en el evento que el Congreso no hiciera sesiones extraordinarias para hundir el proyecto ya aprobado.

Sin embargo, se debe tener en cuenta una serie de detalles relevantes, en primer lugar el Presidente de la República solo tiene la facultad de objetar proyectos de ley ante la Corte Constitucional, mas no puede entrar a objetar cuando se trata de un acto legislativo, por lo tanto tal afirmación en cabeza del ejecutivo no es más que una extralimitación de funciones. Posteriormente en las sesiones extraordinarias del 27 y 28 de junio de 2012 el congreso de la república decidió aceptar las objeciones del Presidente y archivar el proyecto ya aprobado.

Ahora bien se debe tener en cuenta que si bien había derecho a exponer los vicios de la reforma a la justicia, no existía competencia para objetarlos, por ende había una razón jurídica, tal como es el eventual perjuicio a la institucionalidad del país, sin embargo no existía la capacidad jurídica, por lo tanto se puede predicar que la supuesta objeción presidencial, se convirtió en una solicitud forzada al Congreso, ya no con base a la fuerza jurídica del texto explícito de la Constitución, sino con base en la fuerza que proveen los actores sociales los cuales son fuente de legitimidad.

En todo caso violaciones tan graves al sistema jurídico pueden ser fácilmente consideradas como una ruptura Constitución, y un claro exceso de las competencias en cabeza del legislativo (Higuera, 2017). Sin embargo después de archivado el proyecto de reforma a la justicia, surgió el problema para la institución

legislativa, en el cual todos los que votaron a favor negaban su responsabilidad y afirmaban desconocer en qué etapa del proceso legislativo se generaron los llamados “micos”. Esto en últimas es la fuente principal de la pérdida de legitimidad de la institución legislativa, debido a que ante la opinión pública se pudo ver una institución irresponsable, que le miente a sus electores y legisla en causa propia.

El resultado de la votación que se dio en la sesión extraordinaria del 28 de junio del 2012 se aceptaron las “objeciones presidenciales” las cuales en verdad fueron una solicitud forzosa del ejecutivo al legislativo, con un total de 117 a favor a 0 en contra al interior de la Cámara de Representantes, y 73 votos a favor a 0 en contra al interior del Senado.

### **La legitimidad afectada por los vicios del consentimiento en el contexto democrático<sup>21</sup>**

La relevancia esencial de la creencia en la legitimidad, que se convierte en poder de autoridad, se fundamenta en el hecho de que esta tiende a otorgar al poder eficacia y estabilidad.

Por su parte, el manejo de la idoneidad que proyectan las instituciones o autoridades respecto de sus actuaciones que podrían disfrazarse como correspondientes a la ética social podría degenerarse en vicios del consentimiento, dicho más fácilmente, es posible aparentar virtud y será el falso virtuoso un posible legitimado.

Ahora encontramos que la legitimidad al ser la expresión de la aprobación de la sociedad; que previamente ha realizado evaluaciones positivas del poder sobre aspectos como el contenido del mandato, la forma o procedimiento en que se imparte el mandato y la fuente de la que proviene el mandato (Bobbio, 1997), puede verse afectada por los vicios del consentimiento cuando por medio de actuaciones fraudulentas se induce a la sociedad a generar la manifestación de su voluntad afectadas por error, fuerza o dolo, o llevado a los términos

políticos, afectación del juicio ciudadano por ignorancia, violencia o engaño... Por lo tanto no debemos olvidar que siempre existe la posibilidad de errar en el juicio de legitimidad.

#### **4. El fortalecimiento del legislador en Colombia**

##### **Desconfianza en el legislador y necesidad de fortalecerlo**

Históricamente hemos desconfiado del Legislador, la sociedad no le reconoce la legitimidad política que dicen los textos, en estudio del sistema jurídico el analista debe ver lo que vemos todos como ciudadanos, una democracia fallida, un foco de corrupción, clientelismo, una clara fractura de la representación.

A decir verdad, lo dicho por Géchem (2005, p. 127), *“El clientelismo, la corrupción, la mediocridad y la improvisación dieron sus resultados: el congreso colombiano es incapaz de desempeñar sus funciones. No tiene peso específico y no juega un papel predominante en la toma de las más importantes decisiones nacionales.”*

Sin embargo no hay sistema que se pueda desarrollar deshonestamente, decía León Tolstoi, la madera verde no prende de ninguna manera, la madera seca prende en cualquier forma, aunque esta es una reflexión propia de la sabiduría popular, no dejamos de invitar a los lectores a evidenciar estas reflexiones en la obra cristianismo y anarquismo de León Tolstoi, si la sociedad, lo cual incluye al elector, no es honesta de nada sirve el sistema orgánico que planteemos.

##### **Plan de Modernización Legislativa**

El congreso de Colombia, Senado y Cámara de Representantes han elaborado un Plan de Modernización Legislativa donde uno de los objetivos generales es la transformación de manera progresiva e integral, al Congreso de la República de Colombia para que este se convierta en una institución moderna, capaz de responder

efectiva y eficientemente a las exigencias de la población, al mismo tiempo contribuye al mejoramiento del sistema político y al impulso de la democracia.

Las metas que analizamos si se cumplieron o no por el PLAN DE MODERNIZACIÓN son las siguientes:

- Fortalecimiento de la estructura y los procedimientos, tanto legislativos como administrativos del Congreso. Donde vemos que lo único que ha hecho el congreso es una tecnificación que les permite a los parlamentarios, aligerar los debates y no brindar calidad en la producción legislativa.
- Establecimiento de un programa de asistencia técnica legislativa. Este es uno de los medios que facilitan la no inmediatez del congresista en los debates y en la defensa del interés general de los colombianos, por lo cual es un tema que en lugar de modernizar permite el cumplimiento de deberes de los congresistas.
- Desarrollo de una Oficina de Atención Ciudadana. Es una pretensión para hacer de la producción legislativa un camino más democrático hecho que no se ha logrado en su totalidad toda vez que el acceso a un fuerte debate legislativo vive supeditado al lobby político.
- Diseño y ejecución de un programa de educación y capacitación para los congresistas y el personal legislativo. Las capacitaciones han sido impartidas en colaboración con la agencia de los estados unidos para el desarrollo internacional USAID, y también por medio de la agencia técnica legislativa del congreso de Colombia ATL.
- Mejoramiento de la comunicación y las relaciones de trabajo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, así como con los medios de comunicación y la sociedad civil. Este hecho siempre se ve truncado por el partidismo sensacionalista que ofrece el sistema político de Colombia.

De igual manera, se han tomado diferentes medidas para lograr un fortalecimiento del



legislador, creándose una comisión de modernización, multipartidista conformada por senadores y representantes a la cámara, la cual tiene un función principal de guiar el proceso de modernización del parlamento.

Así mismo, se creó la Ley 1147 de 2007 del 10 de julio, por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República.

Pero nos reiteramos en las críticas expuestas anteriormente, pues el congreso no ha logrado la verdadera modernización, toda vez que lo que ha hecho en su intento por llegar a una modernización es tecnificar la producción legislativa, sin que medie comprensión y aprehensión alguna por los debates legislativos, de igual manera las críticas que se han recibido por corrupción o lo que llaman popularmente la mermelada, ha sido un verdadero muro para el paso de un sensibilización por las causas sociales que agobian al país, de igual manera el hecho de que se conformen comisiones que guíen la modernización del órgano legislativo no deja ver más que la carencia de una auto-suficiencia, ya que esta es conformada por los mismos miembros del congreso que de manera paquidémica llevan a cabo la prolongada modernización, esperamos que Colombia algún día legisle para gobernar al pueblo colombiano y no para la satisfacción de intereses particulares.

## **La necesidad de un fortalecimiento real del legislador**

### **Control ciudadano y rendición de cuentas -accountability**

En materia del fortalecimiento democrático, insistimos en la necesidad de la rendición de cuentas de una manera estructural, se trata de lo que algunos han denominado *accountability*, estudio de la desconfianza y su expresión institucionalizada en la esfera pública.<sup>22</sup>

## **No reelección**

Siempre los debates que se dan para una reelección es para la presidencia, gobernación o alcaldía, pero nada en la pertinencia de la reelección de quién hacen las leyes de nuestro país<sup>23</sup>. Que los funcionarios electos por voto popular conserven su posición como por extensos y continuos periodos de tiempo es un claro signo de estancamiento en la renovación de ideas y cambios socio culturales que se traducen en un atraso, que solamente desemboca en una legislación arcaica para una sociedad moderna, pero de igual manera podría ser, una manifestación de apremio a las personas que hacen bien las cosas, que legislan para las necesidades de la sociedad, sea esto por sus los puntos positivos en la legislación o su amplia y vasta experiencia, que se vería traducido en la confianza de los votantes.

Pero el objetivo de este título es que se derrote las malas prácticas políticas, para que exista un cambio real, un cambio material y que en lugar de tener unas sanciones penales y disciplinarias es lograr una sanción política contra las personas que han estado en el campo legislativo en pro de sus intereses personales. Lo anterior considerando que eliminar la reelección del órgano legislativo, no solo debe ser un debate en el congreso, debe ser también un debate desde la academia.

Podría decirse que la reelección es un incentivo que para que los congresistas hagan las cosas bien, pues el deseo de tener el poder y ser reelecto, genera un impulso para que el congresista tenga acciones cercanas a los intereses de los electores, pues debe existir esta fuerte conexión entre los votantes y el congresista, otorgando así una experiencia con claridad para poder tener unos buenos debates con el ejecutivo y hacer un efectivo control político.

No es un secreto que un proyecto legislativo en manos de un congresista experimentado, se convierte con facilidad en ley de la república, a diferencia que un congresista novato el cual aún no conoce a profundidad el conocimiento de la

dinámica legislativa, en comisiones, cámara y plenaria.

Por lo anterior hemos determinado 3 mecanismos por los cuales los congresistas pueden ser reelectos, la publicidad (advertising), demanda de reconocimiento (credit claiming) y la toma de una posición definida frente a diversos temas (position taking), los que describimos así:

**Advertetising, Publicidad:** es la popularidad del nombre del congresista entre los votantes, con una imagen favorable.

**Credit Claming, Demanda de Reconocimiento:** es lograr que los votantes tengan reconocimiento de los logros individuales, considerados del legislador.

**Position Taking, Posición Definida:** posición que debe tener un congresista frente a los álgidos temas que se presentan en los debates del congreso, se convierte en un vocero de intereses específicos, que le generan reconocimiento frente a los electores.

### **Cohabitación en los periodos**

En Colombia las elecciones legislativas (es decir donde se elige a senadores y representantes a la cámara), coinciden con las presidenciales (se elige a la cabeza del ejecutivo), por lo que es muy fácil para el presidente impulsar su mayoría dentro del órgano legislativo, esto se ve reflejado en cada una de las campañas, en las cuales se realizan alianzas que van más allá de las afinidades ideológicas de partidos, hasta llegar a la conveniencia mayoritaria del poder.

Por lo cual es necesario que si el presidente va a realizar alianzas y afinidades políticas dentro de su partido con candidatos al congreso, se permita que el partido opositor tenga una fuerte bancada, que permita en realidad hacer un control político y tener una gran mayoría, es decir que en el mismo periodo pueda coexistir de manera proporcional una bancada del partido opositor al del presidente, para que así se realice el control político.

Sería tomar la teoría de check and balance pero dentro del mismo órgano legislativo, pues podría dar un control dentro del poder mayorías y bancadas en el congreso, existiendo el verdadero límite al legislador y por ende un límite al presidente, más en Colombia que es una acción netamente presidencialista, donde el presupuesto y las grandes decisiones se toman en el nivel central, dejando así la dirección de la nación en cabeza del ejecutivo y su mayoría en congreso.

Siendo esta teoría de la cohabitación de periodos entre partidos del ejecutivo con el partido opositor, un fundamento para el proceso legislativo, donde constitucionalmente se ve la real voluntad popular.

Es cierto que existe un riesgo de ingobernabilidad, por las dificultades que pueda enfrentar el ejecutivo, sin embargo consideramos que siguen siendo más los beneficios. En primera medida porque exigiría mejores prácticas al ejecutivo y porque en el caso colombiano el marcado sistema centralista exige más controles.

### **¿Un régimen más estricto de inhabilidades?**

Es claro que en nuestro país uno de los grandes peldaños dentro de una carrera política es el llegar al órgano legislativo, ya sea como senador o representante a la cámara y poder desde esta instancia influir en decisiones para el país y para la región que lo eligió, pero una vez culminado el periodo dentro de este órgano y al no ser reelegido, por su manejo político y en cobro de favores se ocupan altos cargos directivos dentro del nivel departamental o nacional, situación que afectaría de manera grave la dirección de instituciones serias.

Por lo cual podríamos desarrollar más una inhabilidad, que a quien sea elegido por voto popular y una vez termine el periodo por el cual fue elegido le sobrevenga una inhabilidad para ejercer cargos públicos o celebrar contratos con

entidades públicas dentro del periodo siguiente, para que de esta forma no pueda seguir influyendo políticamente en decisiones políticas en sus diferentes niveles territoriales, podríamos dar muchos ejemplos, pero el significativo es el del expresidente Álvaro Uribe Vélez quien al salir de la presidencia y al no poder manipular a su sucesor decidió ser nuevamente senador con su propio partido, obteniendo una amplia mayoría para realizar una oposición fuerte a manera de venganza, muchos casos similares podrían presentarse con políticos que salen de cargo de elección popular a ocupar cargos de altas corporaciones como las cortes o tribunales, los cuales requieren juristas sin vicios políticos, que permitan la real administración de justicia.

Siendo los motivos anteriores el argumento para poder tener una inhabilidad para las personas que llevan una carrera política y que terminan su periodo en un cargo de elección popular, seguir influyendo en decisiones reales a través de otras corporaciones, en las cuales buscan una continuidad en el poder y no un verdadero servicio público a la sociedad.

### **Educación en democracia**

En todas las facultades, en todos los colegios, sin importar ideologías, debe existir una vocación por, generar la conciencia de legalidad, con cátedras como civismo, constitucionalismo colombiano, evidencias de los condenados y fracasados por el mal actuar, mostrar las consecuencias de la desviación democrática en la miseria y el abandono, y el contraste con el éxito de la honestidad y la disciplina, y el empoderamiento del ejercicio democrático, que le permita a las generaciones futuras orientar el país, tener un blindaje frente a los disfraces de la corrupción, realizar y crear un futuro mejor que pueda determinar sus lo más conveniente para el país.

La democracia ejercida a cabalidad por todos y cada uno de los ciudadanos, es el ideal de una sociedad organizada, que podría

garantizar el ejercicio de derechos pero de manera más eficaz las sanciones políticas, con la no elección de la misma clase política que siempre ha entorpecido el desarrollo del país, por eso el ejercicio de la democracia no se hace con abstencionismo, con indignaciones en redes sociales donde todos son expertos del tema, el verdadero ejercicio se hace a través de los mecanismo de participación, de las acciones públicas que ejercen control judicial como la acción pública de inconstitucionalidad, el derecho de petición, las acciones populares y la conocida tutela.

Los descritos anteriormente son medios efectivos que ha manera de control judicial y político son, en ocasiones, más efectivos que los mismo controles políticos que ejercen corporaciones con una mínima educación en democracia podríamos romper las barreras que impiden la transparencia.

### **Salarios bajos. Funcionarios de planta y carrera**

Es claro como el ejecutivo realiza constantemente un alza en los salarios de los congresistas, que por lo general ocurre cuando el presidente o uno de sus ministros presentan un proyecto de ley que tiene un mensaje de urgencia, hecho a muchos colombianos nos ha generado un inconformismo, pues a pesar de estos aumentos injustificados, incluso se siguen pagando sus cuentas personales con recurso que el congreso les asigno, sucedía no muy lejano el caso de un senador que con estos recursos asignados pagaba los servicios domésticos de su empleada del servicio. Con al menos equiparar los salarios a salarios mínimos tendríamos la abusiva tasa de desproporción que existe en Colombia donde los congresistas alcanzar a ganar 40 salarios mínimos, no en vano es el país de Suramérica con más brecha salarial.

Aunque se permita que las personas que están legislando en nuestro país no necesariamente tengan que ser expertos en leyes, si deben tener dentro de sus asesores expertos

que les permitan desarrollar funciones de manera más eficiente la función legislativa y no como en el caso en mención que los recursos destinados para estas funciones se inviertan en otros gastos meramente justificados.

Es evidente que para el congresista se aumenta el salario pero para las personas que en realidad generan el debate jurídico se encuentran en cargos de libre nombramiento y remoción o bajo otra figura laboral que no le genera estabilidad, realizando la tarea a conciencia y con una pobre remuneración.

Suena utópico, idealista, irreal, pero sigue siendo parte de la solución, que no sea posible por un “secuestro democrático”, es otro tema.

## Conclusiones

Hemos hablado de la base de la legitimidad que vemos reflejada dentro del juicio de valor sobre la fuente del poder que puede encontrarse en diferentes niveles: 1) La esfera social 2) Formalizado y fundamentado en la existencia institucional y 3) competencia particular, fuentes que en su desarrollo muestran elementos determinantes dentro de las políticas de cada Estado.

Así, en este trabajo hemos evidenciado:

Desde la conformación de la *comunidad política*, evidenciamos la legitimidad del proceso constituyente en 1991, así mismo, desde la *estructura del régimen institucional* el diseño orgánico y la forma en que se desarrolla el sistema democrático no parecen afectar o impugnar el rol legislativo, teniendo funciones claras e importantes competencias en la división de poderes.

Sin embargo, en esta última materia, en vista del sistema electoral y sus múltiples modificaciones, debemos decir que el mismo no contribuye al incremento de la legitimidad, impugnación incrementada por la crisis de representatividad política.

Finalmente en el *funcionamiento*, evidenciamos la manera en cómo se formulan y profieren las leyes, que por lo general buscan satisfacer intereses particulares de grandes empresarios, personales de los legisladores, e incluso de sectores delincuenciales. Se evidencia como son pocas las iniciativas que realmente van encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida del colombiano común.

Con base en los argumentos previamente expuestos derivados de la doctrina de Bobbio, es posible ver que en los casos presentados en este acápite no se han cumplido todos los elementos que legitiman plenamente a una institución tal como lo es el Congreso, por lo tanto es válido afirmar que existe una pérdida de legitimidad de la institución legislativa, en cierta medida con base a los medios de elección y con gran fuerza por el ejercicio de los miembros de la institución, el cual ha ido contra de los fines institucionales y de la sociedad misma.

En conclusión evidenciamos que la Institución Congreso, es de existencia y competencias legítimas, pero no así el nombramiento y ejercicio del mismo, recuperar su solidez para la transformación de las instituciones nacionales es deber de todos.

## Referencias bibliográficas

Bobbio, N. (1997) *Teoría General del Derecho*. Bogotá. Editorial Temis.

Bobbio, N. (2003) *Teoría General de la Política*. Madrid. Editorial Trotta.

Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2005), *Diccionario de Política*. México D.F. Siglo XXI editores.

De Carreras Valles, J. (1977) *Las elecciones, Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona. Editorial Blume.

Echeverri Uruburu, A. (2002). *Teoría Constitucional y Ciencia política*. Bogotá. Librería Del Profesional.

El Tiempo, (2014) Una campaña al Senado cuesta \$ 3.000 millones, según estudio. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/cuanto-cuesta-una-campana-al-senado/14817038>. Tomado el 10 de noviembre de 2014.

El Espectador, (2013) El Top 10 de los casos de corrupción 'ad portas' de fallo, <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-top-10-de-los-casos-de-corrupcion-ad-portas-de-fallo-articulo-447582>. Tomado el 20 de septiembre de 2013.

Firma Gallup, (2009) Encuesta de Opinión, Extraído de [http://www.terra.com.co/elecciones2010/docs/doc/G-4491009\\_OPINIONPUBLICAPOLL73.ppt#461,9](http://www.terra.com.co/elecciones2010/docs/doc/G-4491009_OPINIONPUBLICAPOLL73.ppt#461,9), Diapositiva 106, el 30 de noviembre de 2009.

Firma Ipsos, (2013) Colombia Opina 2013-3, La Gran Encuesta – Medición 9, Recuperado de [http://www.noticiasrcn.com/sites/default/files/docs/colombiaopina2013-3\\_v2.pdf](http://www.noticiasrcn.com/sites/default/files/docs/colombiaopina2013-3_v2.pdf)

Firma Gallup (2016) Encuesta de Opinión 2016, Recuperado de <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Resultados%20de%20Gallup%20Poll%20Feb%202016%20%284%29.pdf>

Foucault, M. (2008) *El origen del discurso*. Editorial Tusquest.

Gechem Sarmiento, C. (2005) *El Congreso colombiano a partir de 1991*. Bogotá. Colombia. Instituto de estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.

Higuera Jiménez, D. M. (2009). *Estudio integrado de la legitimidad en la corte constitucional colombiana*. En Revista Principia Iuris 12, Tunja. P. 91, Art. No 6. Universidad Santo Tomas, Seccional Tunja. Centro de Investigaciones Jurídicas y Socio-jurídicas. Tunja.

Higuera Jiménez, D. M. (2016). *Análisis dinámico de la línea jurisprudencial respecto de la sustitución de la constitución*. Bogotá. Revista Principia 26.

Higuera Jiménez, D. M. (2017). *Límites al poder de reforma, modificaciones y alteraciones a la Constitución*. Medellín. Opinión Jurídica 32.

Higuera Jiménez, D. M. (2018) Democracia Actual. V 3. Registraduría Nacional del Estado Civil. 2018-I.

Lassallé, F. (2005) *¿Qué es una Constitución?* Bogotá. Temis.

Mainwaring, Bejarano, Pizarro, (2008) *La crisis de la representación Democrática en los países andinos*, Grupo Editorial Norma, Colección Vitral.

Quinche Ramírez, M. (2008). *Derecho Constitucional*. Bogotá. Ibáñez.

Rangel Suárez, A. (2000). *Colombia, guerra en el fin de siglo*. Bogotá. Universidad de los Andes y tercer mundo Editores.

Revista Semana. (2012-2018). Publicaciones Semana S.A. Bogotá.

Sánchez R. (2018). La regulación de participación. El caso de la consulta previa en Colombia, Perú y Chile en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 14, N.º 1, pp. 95-118. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0001.03>. Documento extraído el 2 de abril de 2018 de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/4267/4044>

Suárez C. (2018) Incidencia de la potestad del procurador para dar muerte política a un funcionario electo por voto popular en *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 13, N.º 1, enero-junio 2018, pp. 141-167. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0001.05>. Documento extraído el 2 de abril de 2018 de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/4269/4046>

Universidad de Los Andes, (2005). /Congreso visible, /Tomado de <http://www.congresovisible.org/comisiones/> consultado el 30 de octubre de 2012.

Varenik, Robert. *Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas*, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia 5.

Vásquez, D. (2018). El poder nacional y su inconveniencia política. *Revista Verba Iuris*, 13(39), pp. 67-79.

## Nota

<sup>1</sup> Circunscripción nacional.

<sup>2</sup> El termino distintivo de Cámara Alta y Cámara Baja no se utiliza en la Constitución. No obstante, no es impertinente en nuestro lenguaje jurídico pues bien la Carta Magna da a entender la existencia de dos cámaras, así se expresa por ejemplo en el 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”.*

<sup>3</sup> Circunscripción departamental, conformándose así el bicameralismo propio del sistema nacional.

<sup>4</sup> “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”.*

<sup>5</sup> Aunque no profundicemos su análisis es claro que en manos del mismo Congreso de la República, recae la difícil tarea de ejercer control político y judicial a altas dignidades de la Nación, siendo central en desarrollo del sistema político de pesos y contra pesos, así como eje en la estructura orgánica inspirada en el principio de colaboración armónica.

<sup>6</sup> A título de ejemplo puede verse como en 2012 se tramitó un egreso por 50 mil millones de pesos disponibles para vehículos en el Congreso en arriendo de 200 vehículos, al punto de ser dos para cada Senador, lo que implicaría un valor unitario de \$ 250.000.000. Artículo de Prensa, Revista Semana Roy Barreras y el presupuesto para carros. (Semana. 2012)

<sup>7</sup> “La Constitución Política de Colombia contempla en su texto solo dos poderes en el Estado, el primero, el poder soberano del pueblo, el otro, derivado del primero, el poder público, reconocido en sus tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, donde el ejecutivo recoge la organización administrativa del Estado con una característica de funcionalidad, así; por ejemplo, la defensa del país le corresponde al Ministerio de Defensa mediante el accionar de sus Fuerzas Militares”. (Vásquez, 2018, p. 67)

<sup>8</sup> La tensión entre neoliberalismo y derechos humanos en América Latina ha generado toda una literatura en la región que ha posibilitado el surgimiento de nuevos marcos analíticos en el derecho como el neoconstitucionalismo, la incorporación en el derecho constitucional de conceptos como el “buen vivir”, o el surgimiento de nuevos conceptos como el de Estado constitucional regulador. (Sánchez, 2018, p. 96)

<sup>9</sup> En esta época la votaciones eran hechas depositando un pedazo pequeño de papel “papeleta” con el nombre del candidato. El 11 de marzo de 1990, era la elección para el Senado, Asamblea Nacional, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, gobernadores, Consejos Municipales y Alcaldías.

<sup>10</sup> La Corte Suprema de Justicia declaró la constitucionalidad del Decreto 1926 de 1990, excepto, el temario y las prohibiciones que limitaban la competencia de la constituyente, la competencia que se asignaba a la Corte

Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de la reforma que expida el constituyente. La corte no juzgó la constitucionalidad de la reforma y la caución o garantía de seriedad que se pedía constituir para la inscripción por cada una de las listas de candidatos cuando no se cumpliera el requisito de la proclamación escrita de, por lo menos, 100.000 ciudadanos.

<sup>11</sup> Definición conceptual que no aparece en marcos normativos.

<sup>12</sup> Este precepto constituyó uno de los grandes avances en el derecho colombiano reconociendo la equidad necesaria ante diferencias notorias de *facto*.

<sup>13</sup> En atención a la forma de investigar y juzgar al Procurador General, es indispensable que el Congreso de la República parametrize y reglamente en forma clara —y atendiendo a los principios rectores que fundamentan la Convención Interamericana de Derechos Humanos— las potestades y funciones de índole disciplinario que tiene la tan mencionada corporación, para que nunca más decisiones administrativas y no judiciales entren a afectar los derechos políticos de millones de ciudadanos que votaron por un funcionario para luego verlo destituido, hecho acontecido en el Estado colombiano con el procurador Ordoñez. (Suárez, 2018)

<sup>14</sup> Diferenciándose de aquellos de carrera administrativa, provisionalidad, libre nombramiento y remoción en los servidores públicos y de los trabajadores oficiales.

<sup>15</sup> El voto femenino fue establecido en la presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla.

<sup>16</sup> Regular para sí no es estar en una democracia constitucional ni un Estado Social de Derecho, nos evoca la superioridad del monarca ante la ley del Absolutismo monárquico.

<sup>17</sup> Es, claro, un juicio valorativo personal, por evidente que sea.

<sup>18</sup> En Colombia es recordado como el mismo Pablo Escobar, responsable de más de 10.000 muertes fue miembro del Congreso de la República.

<sup>19</sup> Además de las funciones ya enunciadas existen unas de orden protocolario tal y como lo son la toma del juramento al presidente, el otorgamiento de honores a ciudadanos loables junto con la recepción de jefes de Estado de otros gobiernos que se encuentren en visita diplomática.

<sup>20</sup> El texto final fue aprobado por la plenaria del Congreso y firmado por Juan Manuel Corzo y Simón Gaviria, presidentes del Senado y de la Cámara respectivamente.

<sup>21</sup> No debe confundirse este punto con una desenfocada propuesta de *transpolación* de las instituciones propias del derecho privado y en concreto con el condigo civil, por el contrario se trata, en realidad, de la utilización de

un criterio ampliamente conocido por los jurista como herramienta de explicación para una problemática típica de la ciencia política, es decir, la impugnación de la legitimidad.

<sup>22</sup> Existe accountability horizontal (AH) y accountability vertical (AV), la primero propia de instituciones estatales con competencias para el control, es el caso de la Contraloría, la Fiscalía, la Procuraduría, las mociones

de censura del Congreso y las acciones judiciales. Por su parte la AV puede ser AV Electoral, propia del proceso democrático periódico y transparente y la AV Societal, asociaciones de *ciudadanos* y de *movimientos sociales que usando herramientas institucionales y no institucionales, pone en movimiento la AH o afecta directamente a las instituciones.*

<sup>23</sup> Roberto Gerlein llego a ser reelegido para el congreso 11 veces.