

Contexto político colombiano: el Congreso de la República

escrito por Alejandro Cortés

Esta columna es la tercera de una serie en la cual explicaré algunos asuntos clave sobre el funcionamiento del sistema político colombiano con fines de pedagogía política. En mi [columna anterior](#) presenté de manera muy general la estructura del Estado colombiano. En esta empiezo a explicar el funcionamiento de las instituciones que componen a este, contándoles acerca del Congreso de la República.

En Colombia, el Congreso es una institución fundamental, pues tiene funciones de mucho peso dentro del sistema político, ya que es el único órgano legislativo del país. No es por cualquier cosa que en las elecciones al Congreso que acaban de tener lugar ha habido tantas disputas entre partidos y coaliciones políticas, pues quien tiene mayorías en el Congreso tiene un gran poder en sus manos. Pero, ¿por qué? ¿Qué es lo que hace esta institución que lleva a que una curul (un puesto) en la misma sea tan apetecida? Hay muchas razones para esto, pero aquí me quiero centrar en el poder que reside en las funciones constitucionales del Congreso, que son tres: (i) la función legislativa, (ii) la función constituyente, (iii) y la función de control político.

La función legislativa es la más conocida y la principal, y consiste en *hacer las leyes*. Eso es clave, pues las leyes son normas de altísima jerarquía en Colombia que nos afectan a todos. ¿Cómo se pueden subir o bajar los impuestos? A través de una ley. ¿Cómo se pueden aumentar o disminuir las penas por la comisión de delitos? A través de una ley. Las leyes no son todopoderosas, pues deben respetar lo establecido en la Constitución Política de 1991, que es superior a ellas, pero en todo caso son importantísimas. Y es el Congreso el encargado de debatirlas y aprobarlas/rechazarlas.

¿Cómo hace esto? El procedimiento es complejo, pero se puede resumir de manera esquemática. Una vez un *proyecto de ley* es presentado, este debe surtir cuatro debates en el Congreso, y en cada uno de estos debe

ser aprobado por votación mayoritaria. Si el proyecto de ley surte exitosamente estos cuatro debates, es enviado al Presidente de la República para que lo *sancione*, tras lo cual el proyecto pasa a convertirse en ley. Y de esta manera, habemus ley de la República.

La función constituyente no es menos importante, pues permite al Congreso hacer reformas a la Constitución Política en cuanto *constituyente derivado o secundario* (el *constituyente primario* es el pueblo). ¿Y cómo puede el Congreso reformar la Constitución? A través de la expedición de *actos legislativos* (nunca he sabido por qué les pusieron un nombre que lleva a confusiones), cuyo trámite es muy parecido al de las leyes. Para que un proyecto de acto legislativo se convierta en acto legislativo, debe surtir un trámite casi igual al de un proyecto de ley, solamente que en lugar de cuatro debates se requieren ocho, y además en los últimos cuatro se exigen mayorías reforzadas para su aprobación.

La función de control político es absolutamente clave, puesto que permite al Congreso exigirle al Gobierno, representado principalmente en sus ministros, que rinda cuentas ante el mismo. Esto lo puede hacer, por un lado, a través de citaciones mediante las cuales puede exigir a los ministros que comparezcan ante el Congreso para explicar asuntos relacionados con su gestión, y por el otro, a través de mociones de censura que, de ser exitosas, obligan al ministro a dejar su cargo. Eso sí, en la práctica adelantar una moción de censura exitosa es sumamente difícil, pero aquí no voy a profundizar en esto.

Estas son las funciones constitucionales básicas del Congreso, aunque hay otras que, por espacio, no menciono. Ahora bien, un ciudadano interesado en entender mejor esta institución, tras leer todo esto tiene más claro *qué* hace el Congreso, pero no el *cómo*, para lo cual es necesario saber algo más sobre la organización interna del órgano legislativo. Esta es compleja y está regulada en la famosa Ley 5ª de 1992. Aquí me limitaré a explicar lo más general.

El Congreso, como muchos lectores probablemente ya sepan, es de tipo *bicameral*, esto es, está compuesto por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. La organización interna de estas es

prácticamente idéntica: cada una tiene siete *comisiones constitucionales permanentes*, divididas temáticamente. Las primeras tratan de asuntos constitucionales, las segundas de cuestiones internacionales, las terceras cuestiones relacionadas con hacienda y crédito público, las cuartas temáticas de presupuesto y control fiscal, las quintas de temas agropecuarios, las sextas cuestiones de comunicaciones, y las séptimas asuntos laborales. A riesgo de sonar repetitivo, me parece importante aclarar que estas comisiones existen tanto en Senado como en Cámara, por lo cual son en total catorce. Cada congresista debe pertenecer a una, y solo a una, de estas.

¿Y por qué son importantes? ¿Para que esta división? Porque, como recordarán los lectores, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates para ser aprobados. Y el trámite de todo proyecto de ley inicia siempre en una comisión constitucional permanente, de Senado o de Cámara, y de ahí continúa su trámite. Por ejemplo, un proyecto de ley sobre temas agropecuarios que arranque en la comisión quinta de la Cámara debe ser aprobado en esta en primer debate. De ahí pasa a segundo debate a la *plenaria* de la Cámara (esto es, a la Cámara completa). Si es aprobado, pasa a tercer debate en la comisión quinta del Senado, y de ahí a cuarto debate en la plenaria del Senado. El proyecto puede iniciar en la comisión quinta de Senado o de Cámara, pues en todo caso siempre debe pasar en algún momento por la otra comisión quinta, y por la otra plenaria. Y así para todos los proyectos de ley, dependiendo del tema que traten.

Es por todas estas razones que el Congreso de la República es una institución fundamental para el país. Y es por lo mismo que para los ciudadanos colombianos es clave conocer los rasgos más básicos de su funcionamiento, que es lo que busqué explicar aquí de manera sencilla. Y quién sabe, tal vez esto sirva a nuestros nuevos y flamantes recién elegidos congresistas, algunos de los cuales han demostrado no tener ni la más mínima idea de qué es lo que deben hacer en el órgano legislativo una vez se posesionen.