

# **LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**MARIBEL ORTIZ MENDEZ**



**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
MAESTRIA EN DERECHO ADMINSTRATIVO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
BOGOTA, D.C. 2017**

**LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA**

**MARIBEL ORTIZ MENDEZ**

**Tesis presentada para obtener el título de magíster en derecho  
Administrativo**

**DIRECTORA DE INVESTIGACION:  
LUISA FERNANDA GARCÍA LÓPEZ**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
BOGOTA, D.C. 2017**

..

A Dios, fuente de todo conocimiento, a mi hijo Gerhard Gunter Bruhl Ortiz, por ser la motivación principal para cursar la Maestría y finalizar este trabajo de investigación; a todos aquellos que me apoyaron en diferentes etapas de la elaboración y de manera especial expreso mi eterno agradecimiento a mi Directora de tesis, por haber sido la guía fundamental para culminar esta meta, por su dedicación y apoyo decidido.

## RESUMEN

La función administrativa en Colombia, no sólo es desarrollada por la Rama Ejecutiva del poder público, sino que también es ejercida por la Rama Legislativa para el cumplimiento de sus fines. Es a partir de la Constitución de 1991, cuando en desarrollo del mandato Constitucional y de las facultades que tiene el Congreso de la República, se expidieron dos normativas: la ley 3ª de 1992 (por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones) y la ley 5ª de 1992 (por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes), en las cuales se despliega el ejercicio de la actividad legislativa, sin embargo, en estas disposiciones, no se contiene de manera expresa el procedimiento que ha de adoptarse para el ejercicio de dicha función administrativa y en tal sentido, tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes, deben recurrir a la expedición de Resoluciones internas con el fin de establecer el procedimiento requerido para cumplir con esta función.

**Palabras Claves.** Función administrativa, procedimiento administrativo, Congreso, Senado, Cámara de Representantes.

## ABSTRACT

The administrative function in Colombia, is not only developed by the Executive Branch of government, but also is exercised by the Legislative Branch for the fulfillment of its purposes. It is from The Constitution of 1991, when in development of the constitutional mandate and the authority that has the Congress of the Colombian Republic, two regulations were issued: 3rd law of 1992 (by establishing rules on the Committees of the Congress of Colombia are issued and other provisions) and the 5th law of 1992 (for which the rules of Congress, the Senate and the House of Representatives is issued), in which unfolds the exercise of legislative activity, however, in these provisions, is not contained explicitly the procedure to be adopted for the exercise of this administrative function and in that sense, both the Senate and the House of Representatives, must resort to issuance of internal resolutions in order to establish the procedure required to fulfill this function.

**Keywords.** Administrative function, administrative procedure, Congress, Senate, House of Representatives.

## TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS .....	VII
LISTA DE ANEXOS .....	VII
INTRODUCCIÓN .....	10
1.NOCIONES DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, MARCO CONSTITUCIONAL, SEPARACIÓN DE PODERES Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA.....	14
1.1 SEPARACIÓN DE PODERES Y MARCO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	21
1.2 EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL ESTADO.....	25
1.2.1 Función Legislativa. ....	28
1.2.2 Función jurisdiccional. ....	28
1.2.3 Función administrativa. ....	28
1.2.4 Etapas y evolución de la función administrativa ejercida por la rama Ejecutiva...	35
2.PARLAMENTO O CONGRESO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUNCIONES DE LA RAMA LEGISLATIVA .....	44
2.1 ¿PARLAMENTO O CONGRESO?.....	44
2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUNCIONES DE LA RAMA LEGISLATIVA ...	45
2.2.1 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1811 a 1843.....	46
2.2.2 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1843 a 1886.....	49
2.2.3 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1886 a 1978.....	51
2.2.4 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1978 a 1990.....	55
2.2.5 Funciones asignadas al Congreso de la República en la Constituyente de 1991. ....	57
3.FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA	64
3.1 CONGRESO EN PLENO .....	64
3.2 GÉNESIS DE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.....	66
3.3 SENADO DE LA REPÚBLICA.....	69
3.3.1 Dependencias del Senado que cumplen función Administrativa.(Ver anexo 1).70	
3.4 LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.....	78
3.4.1 Dependencias de la Cámara de Representantes. ....	80

4. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PRODUCE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, PUBLICIDAD Y CONTROL DE LOS MISMOS .....	86
4.1 CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EXPIDE EL CONGRESO .....	89
4.1.1 La publicidad de los actos administrativos.....	90
4.2 CONTROL A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	91
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>107</b>

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1.** Estructura del Estado..... 27

**Figura 2.** Estructura de la Rama Ejecutiva..... 39



## LISTA DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
Anexo 1. Organigrama Senado de la República	107
Anexo 2. Organigrama Cámara de Representantes	108
Anexo 3. Resoluciones recientes expedidas por la Cámara de Representantes	109
Anexo 4. Manuales de Procedimientos internos adoptados por el Senado y la Cámara de Representantes	112
Anexo 5. Resolución de nombramiento de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo	115
Anexo 6. Resoluciones de desvinculación de los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo	116

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación analiza algunas disposiciones contenidas en las diferentes Constituciones nacionales que ha tenido Colombia desde 1811, hasta llegar a la Constitución política de 1991, en lo que corresponde a la función administrativa de las ramas Ejecutiva y Legislativa.

A través de las distintas disposiciones normativas se evidencia que desde que Colombia logró constituirse como una nación soberana e independiente, la estructura del Estado ha estado demarcada por la división tripartita del poder público, conformado esencialmente por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y es a partir de la Constitución de 1991 que se adhieren a éstos otros entes autónomos e independientes que cumplen funciones estatales.

También se analiza cómo se relacionan entre sí las ramas del poder, sobre lo cual no se evidencia un consenso entre los tratadistas; tampoco hay una elaboración doctrinaria representativa, ni jurisprudencial sobre estas nuevas estructuras.

Este trabajo de investigación se direccionó hacia el análisis de la función administrativa de la Ramas Legislativa y Ejecutiva con el fin de determinar si el Congreso de la República ejerce o no la función administrativa, considerada que es propia de la rama ejecutiva como se ha conocido tradicionalmente.

Es una Investigación que siguiendo la clasificación tradicional, desarrolla una exploración y pesquisa básica, amparada en normas jurídicas constitucionales y legales, en razón a la escasa doctrina jurisprudencial referente al tema de las funciones administrativas que cumple el Congreso de la República. De tal modo que en la realización de la presente investigación se acude a los métodos deductivo, descriptivo y crítico y el análisis documental de las fuentes legales,

jurisprudenciales, doctrinales y artículos, aplicando la orientación Weberiana, relacionada con la sociología de la dominación.

La importancia del presente trabajo de investigación radica en que sin excepción, en todos los sistemas de gobierno que se precien de ser *democráticos*, uno de sus órganos de poder es el Congreso y éste órgano de representación interpreta la voluntad popular que se ve reflejada en las diferentes leyes que se expiden y que demanda para cumplimiento de esta tarea de una estructura interna, de un recurso financiero y humano, que permita materializar el proceso legislativo y el hecho de que no haya hasta la fecha estudios, documentos o reseñas sobre la función administrativa interna del Congreso, por parte de los grandes tratadistas de Derecho Administrativo de nuestro país, hace que se dificulte comprender cómo esta rama del poder público, para el cumplimiento del mandato constitucional del cual ha sido revestida, cumple efectivamente función administrativa.

En el viaje para encaminar la respuesta al interrogante sobre la función administrativa ejercida por el Congreso de la República, fue necesario tomar algunas definiciones sobre lo que algunos tratadistas han entendido como tal, con el fin de verificar si estamos frente a esa función y no a otra.

Al revisar cómo el Estado ejerce la función administrativa, encontramos que no está soportada en un único órgano, y aunque la rama Ejecutiva concentra mayor cantidad de estas funciones, las mismas pueden ser compartidas con la rama legislativa o la Judicial o ser trasladadas a órganos descentralizados de tal manera que el Estado como objetivo final, pueda cumplir con los fines esenciales, con fundamento en el principio de colaboración armónica, consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política.

De igual manera fue necesario revisar algunas teorías acerca de la separación de poderes, enunciadas por catedráticos y estudiosos del derecho como Gustavo Penagos, Oscar Aníbal Giraldo Castaño, Jaime Vidal Perdomo, así mismo, se tuvieron presentes distintos pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional.

Para comprender como la rama Legislativa ejerce la función principal, similar a la que ejerce la rama Ejecutiva en su interior, fue necesario hacer una revisión de los antecedentes históricos de las funciones que a través de las diferentes Constituciones han sido conferidas a éstas dos ramas del poder público; se trae una semblanza de la rama legislativa desde 1811; el Congreso de Angostura de 1819 y la materialización de la constitución de 1821 con sus diversos movimientos entre ellos la creación del Congreso por mandato constitucional del 6 de octubre de 1821; la Constitución política de la nueva granada de 1853; la Constitución de 1858 de la confederación granadina y el primer reglamento en forma del Congreso que se expidió el 18 de marzo de 1859, para darse su organización interna.

Respecto de la evolución bicameral del Congreso, se revisan disposiciones comunes para ambas cámaras, se menciona su funcionamiento a través de la constitución de 1886; mediante la reforma constitucional de 1938 se modificó el funcionamiento interno del Congreso y el acto legislativo No. 01 de 1968, que creó las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) del Congreso, por su parte, la reforma constitucional de 1979, recalca la importancia de la publicidad de los actos del Congreso, para su obligatoria existencia y cumplimiento de las leyes y finalmente la Constitución Política de 1991, que le otorgó facultades para establecer las disposiciones normativas para su organización y funcionamiento interno.

Con el fin de resolver el interrogante sobre si el órgano Legislativo ejerce o no función administrativa para su organización y funcionamiento, se examinaron las funciones que le han sido asignadas por la Carta constitucional con el fin de determinar cuáles de ellas corresponden a la función administrativa y como resultado de este análisis quedó claro que el Congreso al igual que sucede con las demás Ramas del poder público, cumple primero con la función principal encomendada de ejercer el *control político*, así como la de hacer las leyes, pero a su vez cumple con la función administrativa endógena, necesaria para el desarrollo de su actividad esencial por parte del Senado y de la Cámara de Representantes, de manera individual y conjunta.

Finalmente, invito a los grandes juristas y expertos del Derecho Administrativo a levantar la mirada hacia la rama Legislativa en su intimidad administrativa, plasmada en el artículo 6, numeral 6º de la ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, con el fin de analizar las diferentes funciones que sin duda contribuyen al fortalecimiento del sistema político y democrático del país, considerado tradicionalmente como el lugar privilegiado para la discusión y solución de los problemas nacionales, donde se acopia la democracia y a través de ésta, el Estado (Ejecutivo y Judicial) logran legitimar sus políticas públicas.

## 1. NOCIONES DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, MARCO CONSTITUCIONAL, SEPARACIÓN DE PODERES Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA

De manera general, la doctrina reconoce diversas formas de la actividad administrativa; una de ellas es *la policía administrativa o actividad de limitación de derechos para garantizar el orden público*<sup>1</sup>; de otro lado, se encuentra la labor de prestación del servicio público en razón a que de la misma, la administración *suministra directamente prestaciones a los particulares; y, finalmente, las labores de fomento de determinadas actividades de los particulares, por medio de incentivos o premios*<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado que corresponde a la función administrativa aquellas tareas en donde los servidores públicos tienen la facultad de decidir y ejecutar, contrario a la doctrina que señala que conjuntamente al lado de la administración activa, existe igualmente una administración pasiva o de control cuya misión no es *el llevar a cabo acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la administración activa*<sup>3</sup>.

De acuerdo con tratadistas como Cassagne, existen variadas nociones sobre la función administrativa y entre ellas se encuentran: **primero**. La concepción orgánica o subjetiva de la administración pública; el criterio objetivo material; y otras teorías relacionadas con la doctrina Alemana, insertas en la normatividad jurídica<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 492 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-102 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. 9ª Ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 73 y 74.

**Segundo.** Cassagne<sup>5</sup>, le da especial atención a la doctrina Jurídica Alemana, como fuente fundamental de la normatividad jurídica, dentro de la concepción denominada “residual” en la cual la administración correspondía a aquella actividad del Estado que no fuera legislativa ni jurisdiccional y señala que de conformidad con otra teoría desarrollada por Merkl, a partir de la teoría residual, es considerada actividad administrativa *aquella desarrollada por los órganos ejecutivos vinculados por relaciones de jerarquía o subordinación*<sup>6</sup>; la administración es vista dentro de esta corriente en una definición negativa en el entendido que “*es todo lo que no es jurisdicción, dentro de la ejecución, por actos individuales de la Constitución y de la ley fuera de situaciones contenciosas*”<sup>7</sup>.

Para este autor, de acuerdo con *la concepción jurídica u orgánica*, considera que la función administrativa está ligada directamente con la ramas o poder ejecutivo y los entes que pertenecen o se circunscriben al mismo<sup>8</sup>, corriente que ha ido evolucionando hasta suponer que el concepto de *administración* ya no corresponde a toda actividad que desarrolla el poder ejecutivo, sino que es definida como una parte de la actividad que realiza esta rama<sup>9</sup>; de tal modo que se ha llegado a incluir dentro del concepto de administración actuaciones como la actividad reglamentaria, jurisdiccional y la función de gobierno<sup>10</sup>.

**Tercero.** Por otra parte y atendiendo *el criterio objetivo o material*, se reconoce como función administrativa las actividades que realizan las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Su naturaleza que es de carácter concreto, la inmediatez y la continuidad, a lo cual algunos autores también refieren la característica de constituir una actividad práctica y normalmente espontánea.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. *En:* Revista de Derecho Privado. Madrid, 1935, pp 15 y ss.

<sup>7</sup> LINARES, Juan F. Fundamentos del Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1975, 58- 59.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 75.

<sup>9</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho Administrativo. Tomo 1. 4ª Ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966, p. 34.

<sup>10</sup> CASSAGNE, Op.cit, p75.

Es así que la función administrativa debe satisfacer las necesidades de la colectividad, atendiendo al criterio del bien común, de modo que se le dé respuesta a la comunidad y a la vez al individuo que integra dicha comunidad. Se establece que las actividades propias de la actividad privada deben ser excluidas de la función administrativa sin que se dé la posibilidad que haya actos propios de un régimen jurídico mixto<sup>11</sup>.

**Cuarto:** Al final aparece una concepción mixta del concepto de administración que establece que la función administrativa no se desarrolla por ningún órgano del Estado de manera excluyente y por lo tanto, puede ejercerse por la ramas Legislativa, Ejecutiva o Judicial<sup>12</sup>.

Libardo Rodríguez, señala que no se debe definir como función administrativa todo aquello que no se puede definir como función Legislativa y Judicial; insiste en que la administración no se agota con la simple aplicación de la Ley<sup>13</sup>. En un Estado unitario como el nuestro, a pesar de que existe la división de poderes, la relevancia que tiene la rama ejecutiva o administrativa frente a la Judicial y Legislativa es notoria, dado que a través de la primera se diseñan, implementan y controlan las acciones orientadas a cumplir con los fines esenciales del Estado.

Por función administrativa podría entonces entenderse como el conjunto de tareas desempeñadas por las autoridades públicas y por los particulares que hayan sido autorizados por el Estado en virtud de la Constitución o la ley y hacen parte de la rama Ejecutiva o administrativa del Poder Público, pero dichas tareas no son exclusivas de la rama ejecutiva, “por cuanto servidores públicos

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*p.76.

<sup>12</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional General e instituciones políticas Colombianas. 8ª Ed. Bogotá: Editorial Legis, 1999, p 68 y ss.

<sup>13</sup> OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2ª Ed. Bogotá: Editorial Temis, 1987, p. 74.



que hacen parte de otros órganos del estado adelantan actividades de ejecución con el fin que la entidad pueda cumplir con los fines establecidos”<sup>14</sup>.

La función administrativa de conformidad con el artículo 209 superior, se desarrolla mediante las siguientes herramientas: Desconcentración, delegación y descentralización<sup>15</sup>, para cumplir la finalidad establecida en el artículo 4º de la Ley 488, a su vez en concordancia con el artículo 2º de la Constitución Política que señala el servicio a la comunidad como uno de los fines del Estado<sup>16</sup>.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar la existencia de la función administrativa activa, entendida *ésta como aquella mediante la cual un órgano busca realizar el derecho, cumplir con sus fines y cometidos*; a su vez la función administrativa pasiva corresponde aquella cuyo fin no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad, la eficacia y la eficiencia de la administración activa<sup>17</sup>.

Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama Ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines. Así, los jueces y Congresistas deben nombrar subalternos y ordenar el gasto, que son labores típicas de la ejecución administrativa.

La Corte Constitucional en la sentencia C-830 del 2001, manifestó con relación al Congreso, que para su funcionamiento, los cuerpos legislativos requieren de unos órganos internos como los de dirección, administración,

---

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Elementos básicos del Estado Colombiano. Bogotá: Imprenta Nacional de Planeación, 2010.

<sup>16</sup> YOUNES MORENO, Diego. Las reformas del Estado y de la administración pública. Escuela Superior de Administración pública ESAP - 1958-2008, p. 271.

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998. Op.cit.

control, mesas directivas y comisiones permanentes, accidentales y transitorias<sup>18</sup>.

Para Rodríguez, la rama legislativa del poder público está conformada por el Congreso de la República, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes tal como lo señala el artículo 114 de la Constitución Política, por lo cual es bicameral, a su vez, ambos órganos están conformados por comisiones permanentes encargadas de tramitar en *primer* debate tanto los proyectos de ley como los de Actos Legislativos. La ley 5ª de 1992 consagra la existencia de Comisiones Legales, Constitucionales y accidentales; de igual manera también señala que fuera de las cámaras y las subdivisiones anteriormente citadas el Congreso también cuenta con un “*aparato administrativo*” soporte de la función legislativa. Señala que este aparato está compuesto por las dependencias y funcionarios que la ley 5ª de 1992 establece en los artículos 367 y siguientes, sin embargo dentro de su estudio procede a limitarse a la organización legislativa, dejando de lado la organización administrativa para el funcionamiento del Congreso<sup>19</sup>.

Carlos Ardila Ballesteros, por su parte, enuncia dentro de las funciones del Congreso la función representativa; función deliberativa, función financiera, función legislativa, función de control político; función electoral y función judicial, pero no aborda de manera puntual la función administrativa que desarrolla esta rama del poder público para cumplir la función constitucional asignada<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2001, Op., cit.

<sup>19</sup> RODRÍGUEZ R. Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Editorial Temis, 2009, p. 45.

<sup>20</sup> ARDILA BALLESTEROS, Carlos. Introducción al Derecho Parlamentario Colombiano. Bogotá: Editorial Ibáñez, 1982, p. 39 y ss.

Es importante se tenga en cuenta que constitucionalmente se ha dispuesto que el desarrollo y puesta en marcha de la rama Legislativa, se dará a través de ley orgánica expedida por el Congreso, que para el efectos fueron las leyes 3a y 5a de 1992, pero que como quiera que dejó de lado algunos aspectos los cuales no fueron abordados en las mismas, tampoco están reglados en una ley especial, siendo necesario que por analogía se apliquen las normas generales aplicables a la rama ejecutiva, por ejemplo la Ley 909 de 2004, pues hasta el momento no existe la carrera administrativa para rama legislativa.

Ha señalado el máximo tribunal constitucional que, entre las competencias de regulación del Congreso a través de las leyes orgánicas, están comprendidas las funciones que cumple y procedimientos uniformes a los que debe ceñirse. La Corte reconoce como una de las funciones del Congreso *la función administrativa*, judicial, electoral, de control político, de protocolo y, en ese aspecto puntualizó, la necesidad de que exista una concordancia entre la normalización de las funciones del Congreso y la normatividad adoptada por el reglamento<sup>21</sup>(ley 5ª de 1992).

El ex magistrado de la Corte Constitucional Vladimiro Naranjo Mesa, señaló que en general los parlamentos *poseen poderes calificados como “administrativos”* y los mismos consisten en hacer nombramientos de funcionarios y empleados de las Cámaras, de conformidad con las reglas internas de la respectiva corporación y además de lo anterior, son también los encargados del nombramiento de algunos de los cargos más importantes del Estado como la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional y el Procurador General de la Nación; aprobación de los ascensos militares. A su vez, la Cámara de Representantes elige al Defensor del Pueblo y en el caso del Congreso en

---

<sup>21</sup> Ibíd.

Pleno, elige al Contralor General de la República al Vicepresidente, cuando el elegido por el pueblo falta<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Editorial Temis, 2003, p. 262.

## 1.1 SEPARACIÓN DE PODERES Y MARCO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

De acuerdo con Libardo Rodríguez, el padre de la doctrina de la separación de los poderes públicos fue ARISTOTELES, escuela que esencialmente señala que mediante la división de los poderes se atribuye a órganos diferentes la asignación de funciones específicas<sup>23</sup>. Un ejemplo de ello es que la función legislativa debía ser ejercida total y exclusivamente por el poder legislativo; la función administrativa, únicamente por la rama Ejecutiva y la función jurisdiccional a su vez solamente por el poder judicial<sup>24</sup>.

Compartiendo lo expuesto sobre la materia por el jurista y filósofo español Juan Berchmans Vallet de Goytisoló<sup>25</sup>, el tema del poder puede ser abordado desde la perspectiva histórica, sociológica, política y jurídica y para ello analizó a *Bertrand de Jouvenel*, quien en la obra *la Pouvoir* examinó el poder desde la percepción histórica con el fin de comprender las leyes sociológicas que gobiernan la dinámica del poder político. Como resultado surgen dos tendencias demarcadas: La primera es el abarcamiento del poder del Estado, hasta la absorción en él de todos los poderes sociales. La segunda es la tendencia a la desintegración resultante de parasitismo de quienes lo ejercen, usando el poder al servicio de sus intereses personales.

Este autor muestra las contraposiciones a las cuales se ven abocados los más eruditos y para ello cita Pierre -Joseph Proudhon, filósofo, político y revolucionario francés, que en 1840 afirmó que la “*propiedad es un robo*”, pero en una de sus obras póstumas de 1862 *teoría de la propiedad* reconocía que el Estado

---

<sup>23</sup> OLANO VALDERRAMAS, Op. cit., p.73

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ R, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. 19ª Ed. Bogotá: Editorial Temis, 2015, p. 24.

<sup>25</sup> VALLET de GOYTISOLO, Juan. La distribución de poderes según Montesquieu, sesión del día 13 de Octubre de 1987. Pág.283. Disponible en: <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A65/A65-19.pdf>

*“constituido de la manera más racional, más liberal, animado de las intenciones más justas, no deja por esto de ser una potencia enorme, capaz de aplastarlo todo a su alrededor, si no se le pone un contrapeso” según Proudhon: “No hay otro más que la propiedad, tómese la suma de las fuerzas propietarias y se tendrá un papel igual al Estado”. Pero para este propósito requería que la propiedad fuera libre e independiente del poder estatal<sup>26</sup>. En este caso corresponde a un requisito sociológico, pero en cuanto al requisito de la libertad de la propiedad dependerá siempre del sistema jurídico y político reinante.*

Montesquieu, quien también tenía una perspectiva múltiple sobre la distribución de poderes y para quien una de sus mayores preocupaciones y aversiones era el despotismo que catalogó como una forma corrupta de cualquier sistema de gobierno, y en una de sus obras *“el Dossier de l’Éprit des lois”* afirmó que *“La monarquía degenera ordinariamente en del despotismo de uno solo; la aristocracia en del despotismo de varios; la democracia en el despotismo del pueblo, aunque generalmente la democracia cae en manos de la oligarquía donde uno solo ejerce el poder”<sup>27</sup>.*

Por su parte el Barón de la Brede formuló una máxima invariable del poder: *“Quien tiene el poder, tiene a tendencia a abusar de él hasta que halla límites”*. Y señaló que es preciso que, *“por la disposición de las cosas el poder contenga o “detenga” al poder<sup>28</sup>.*

El modelo de la tridivisión del poder de Montesquieu, encontró gran repercusión, al momento de la expedición de diferentes Constituciones Políticas en el mundo, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos la Carta fundamental tomó el modelo de pesos y contrapesos (checks and balances), en cambio en Europa se instituyó

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 284

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 284

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 284

una separación rígida entre las tres ramas del poder. Como resultado de las realidades políticas y sociales actuales, éste modelo ha dejado de corresponder a la realidad institucional y por ello ha sido frecuentemente debatido.

Dentro del cuestionamiento de cómo lograr la contención del freno del poder, señaló que esto dependía además de cada país, momento histórico y circunstancias adicionales, considerando en fin soluciones múltiples; no sólo consideró frenos de carácter político-jurídico, sino también frenos religiosos y sociológicos, que deben ser armonizados con la filosofías y creencias de cada nación.

En ese orden de ideas, tal como lo señala Karl Lowenstein, esa separación de tales órganos no es absoluta, pues es posible que excepcionalmente se otorgue al Ejecutivo funciones legislativas a través de una ley de facultades extraordinarias, o que al Legislativo se le asignen algunas funciones judiciales o administrativas, y enuncia que la denominada separación de poderes no es ni más ni menos que la aceptación por parte del Estado y por otra parte es la respuesta a la repartición material de dicho trabajo, en el que se busca esencialmente que los destinatarios del poder salgan beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos.

(...) La separación de poderes es la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Y aunque de manera equivocada se distingue como la separación de los poderes estatales, es en realidad no es otra cosa que la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado<sup>29</sup>.

Por su parte, Vidal Perdomo al referirse a la teoría de separación de poderes señala que:

---

<sup>29</sup> LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 65.

La función administrativa está subordinada a la ley y no pone en juego valores como los que tiene a su cargo la justicia; desde el punto de vista de su sustancia, ella está presente en la acción de todas las ramas del poder, bien cuanto significa la ejecución de la ley, como en la atención de ciertos servicios indispensables para su funcionamiento y en tanto es conveniente examinar cómo se organiza el Estado para atender dichas funciones<sup>30</sup>.

La Separación de poderes en el caso colombiano, no es estricta sino que como se ha anunciado anteriormente se fundamenta en la colaboración armónica dentro de las ramas del poder público y que esencialmente corresponde a las mutaciones o necesidades de un Estado armónico y que requiere para tal fin que cada poder aun siendo autónomo, sea controlado por otro. Y que tal como lo señaló Montesquieu, la tridivisión de poderes tiene como finalidad esencial limitar el poder, para garantizar la libertad y salvaguardar la norma Superior.

El Estado colombiano desde sus inicios ha tratado de responder en su esfera a las necesidades de sus integrantes; una vez entendida la existencia de las tres ramas del poder público y que tienen unas funciones esenciales asignadas, también es evidente que ésta separación de poderes no es absoluta y por lo tanto no establece una exclusividad en razón a que los órganos que ejercen funciones legislativas o jurisdiccionales, tienen que realizar actividad administrativa indispensable para su funcionamiento, esto ocurre en todos los casos y demanda el ejercicio de la función administrativa.

La Constitución establece soluciones que conllevan a afirmar que la separación de poderes no es absoluta; ello ocurre con la rama Legislativa, ejerce funciones administrativas en lo que tiene que ver con su organización interna; así mismo

---

<sup>30</sup> Cfr. VIDAL PERDOMO, Op. cit., p.119.



ejerce control político a la gestión del poder ejecutivo y otras administraciones públicas<sup>31</sup>.

La Corte Constitucional por su parte, ha sido enfática en señalar que si bien es cierto que el principio de la separación de poderes es necesario para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, estos deben colaborar entre sí armónicamente para la consecución de tales propósitos, sin que ello llegue a implicar que determinada rama u órgano asuma completamente la función de otro órgano, pues cada uno de ellos efectivamente ejercen funciones separadas<sup>32</sup>.

## **1.2 EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA POR PARTE DEL ESTADO**

El catedrático Gustavo Penagos señala que el ejercicio de la función administrativa no está soportado en un órgano único, la rama Ejecutiva aunque concentra la mayor cantidad de funciones administrativas, dichas funciones también pueden trasladarse a órganos descentralizados que hacen parte de “las entidades territoriales menores y otros órganos especiales. Aun el poder legislativo y el poder judicial ejercen funciones administrativas en lo relativo a la organización de sus servicios”<sup>33</sup>.

El máximo tribunal Constitucional Colombiano por su parte considera que en los sistemas parlamentarios es imposible hablar de separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el funcionamiento de uno y otro demanda una cooperación permanente: la estructura y renovación del ejecutivo depende del

---

<sup>31</sup> GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1984, p 22.

<sup>32</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-264 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>33</sup> PENAGOS, Op. cit., p.33.

Legislativo, pero éste último puede ser igualmente disuelto por el Ejecutivo, razón por la cual algunos han llegado incluso a plantear que en este tipo de regímenes “la separación de poderes se verifica entre el Ejecutivo, la oposición parlamentaria y el tribunal constitucional”<sup>34</sup>.

En Colombia, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1886, surgió el nuevo modelo administrativo fundado en la centralización política y descentralización administrativa<sup>35</sup>, estableció la forma de gobierno unitario, se unificó la legislación y la nación, permeada por doctrinas o corrientes del siglo XVI, buscó establecer límites al poder soberano y garantías para los ciudadanos y para tal propósito estableció en el artículo 57 que: “Todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones<sup>36</sup>”.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Política de 1991, estableció que son ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. (Subrayado fuera del texto). Este principio está desarrollado en la Ley 489 de 1998, en concordancia con el 209 constitucional

Es así como se mantiene en la Constitución Política de 1991 el principio de la separación de los poderes, como respuesta a la necesidad de encontrar mecanismos institucionales, que permitan impedir la arbitrariedad de los gobernantes y asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón se establece la separación de la función pública entre diferentes ramas y que no quede

---

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-312 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

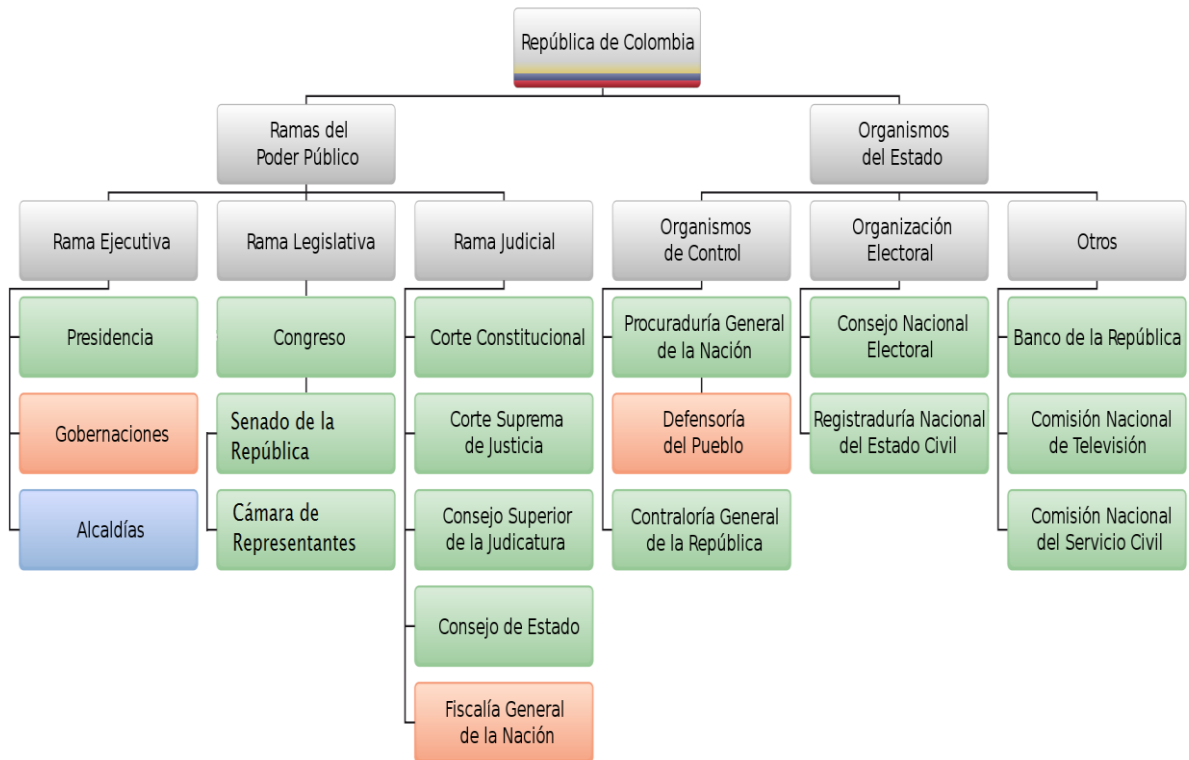
<sup>35</sup> ARANA, Edgar. Historia Constitucional Colombiana. Universidad Libre. Consultado el 10 de febrero de 2016. Disponible en:

<http://unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/HISTORIA%20CONSTITUCIONAL%20COLOMBIANA.pdf>

<sup>36</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia de 1886.

todas las competencias en una sola, de manera que junto a los diversos órganos de cada una de ellas puedan ejercer un control recíproco<sup>37</sup>. (Ver figura 1)

**Figura 1. Estructura del Estado**



Fuente:

[http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion\\_del\\_estado\\_colombiano](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano)

Ha señalado la Corte Constitucional que este sistema de separación de poderes no es un sistema rígido en el cual cada una de las ramas actúen sin tener comunicación con las demás, por el contrario, “se adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-312 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes<sup>38</sup>.

El principio de división de poderes constituye uno de los pilares básicos de la organización de los Estados democráticos modernos; ha sido tan importante que la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789, en su artículo 16, según señala L. Rodríguez, consagró el principio según el cual *toda sociedad en la que la separación de poderes no esté consagrada, debe considerarse como desprovista de Constitución*.

Para poder detallar la colaboración armónica, es necesario definir de manera general cada una de las funciones que desempeñan las ramas del poder público para determinar si se puede hacer efectiva dicha colaboración armónica.

**1.2.1 Función Legislativa.** Al Congreso de la República (artículo 114 CP) le corresponde la formulación de normas jurídicas de carácter general.

**1.2.2 Función jurisdiccional.** Le corresponde a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. (artículo 116 de la CP), tiene por objeto la comprobación con fuerza de verdad legal, de la existencia, extensión o violación de un derecho. Esa fuerza de verdad legal es lo que se llama la cosa juzgada, caracterizada del acto jurisdiccional.

**1.2.3 Función administrativa.** Le corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa (artículo 115 de la CP).

---

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Si bien es cierto que cada órgano cumple la función que le es propia, esta regla tiene excepciones: en el caso del Congreso, “todo acto del Congreso es Legislación, aunque por su contenido material no implique formulación de una norma jurídica. Por excepción el Congreso cumple función Administrativa, como en el caso de los nombramientos”<sup>39</sup>.

El Senado de manera excepcional cumple función judicial cuando juzga a los altos funcionarios del Estado, por formulación de acusación de la Cámara de Representantes de conformidad con el artículo 116, inciso 2º de la Constitución Nacional<sup>40</sup>.

Todo acto de la rama Judicial se considera de esta naturaleza, con excepción de los nombramientos de Magistrados, Jueces, empleados, así mismo ocurre con lo referente al manejo de personal (licencia y permisos entre otros)<sup>41</sup>; la rama Judicial desarrolla la función Legislativa cuando presenta proyectos de Ley en relación con sus funciones, la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura<sup>42</sup>.

Un ejemplo de colaboración armónica se presenta en la aprobación de una ley por medio de la cual se convoca a un referendo reformativo de la Constitución, que corresponde a una ley ordinaria, tiene las siguientes características: Debe provenir de una iniciativa gubernamental, para su aprobación es necesaria una mayoría absoluta de los votos en el Congreso, tiene “un control constitucional automático y encierra un singular contenido, pues constituye una eventual reforma a la Constitución”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> GIRALDO CASTAÑO, Oscar Emilio. Derecho Administrativo General. Señal Editora, 2010, p.18.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>43</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Cuando el Ejecutivo presenta una iniciativa dentro de las competencias señaladas en la Constitución Política, dentro del trámite de estudio por parte del Legislativo, el primero interviene para hacer propuestas respecto del mismo<sup>44</sup>.

Algo similar ocurre cuando el Legislativo delega en el Ejecutivo la regulación de una materia en especial; dicha actuación mediante el ejercicio de la delegación implica un desprendimiento del órgano delegante de su función en el campo delegado, en lo “cual la validez de la norma no está sujeta a la fidelidad absoluta del texto final con las deliberaciones de la comisión porque la competencia legislativa ya no la tiene el Congreso y por ello, no se surte el trámite para la producción de una ley ordinaria, sino la tiene el ejecutivo”<sup>45</sup>.

Lo anterior se evidencia de igual manera en la fijación de la política criminal en la que se da una colaboración armónica y articulada por parte de las tres ramas del poder público, el Ejecutivo parte en la elaboración de la política, asesorando al Congreso, a su vez éste último instituye la política criminal y establece las sanciones en caso de incumplimiento, etapa en la que entra a operar el poder Judicial<sup>46</sup>.

En cuanto a la rama Ejecutiva, se presume que todo acto es Acto Administrativo, con excepción de cuando cumple funciones Legislativas, cuando dicta Decretos de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política, en relación con el estado de guerra exterior, estado de conmoción interior, estado de emergencia social, y cuando debe aprobar el plan de inversiones públicas; si el Congreso no lo aprueba en el término de tres meses después de presentado.<sup>47</sup> Y cumple a su vez función Judicial cuando se pronuncia en las querellas de policía, las decisiones no son actos administrativos

---

<sup>44</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012, Op. cit.

<sup>45</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-286 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>46</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-312 de 2002, Op. cit.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

sino jurisdiccionales<sup>48</sup>. Por su parte el constitucionalista y ex magistrado Vladimiro Naranjo Mesa señaló que de acuerdo al criterio formal, el ejecutivo cuando dicta Decretos ejerce la función legislativa<sup>49</sup>.

La Colaboración entre la rama Judicial y la rama Legislativa se evidencia cuando al aprobarse un Acto Legislativo de reforma Constitucional, la Corte Constitucional efectúa una revisión del mismo con el fin de permitir dicha reforma constitucional<sup>50</sup>. Esa colaboración armónica puede trascender incluso en el ámbito nacional como cuando la Corte Constitucional aprobó la colaboración de la Fiscalía General de la Nación con organismos internacionales, en el caso del reforzamiento del programa de protección a testigos<sup>51</sup>.

De lo anterior resulta que tanto las ramas del poder público, así como los demás órganos colaboran armónicamente sustentados en la noción moderna de *gestión pública*, que involucra a los órganos ejecutores y a los que ejercen el control y traza nuevos lineamientos del control fiscal que hoy esta instituido en la carta fundamental en el artículo 267, frente a un gestor fiscal que posee mayor autonomía y a su vez responsabilidades<sup>52</sup>.

Lo importante es el respeto que debe existir entre las ramas del poder público con el fin de que dentro de la colaboración armónica se alcancen los fines del Estado; si no se aplica concordantemente, puede generar el denominado “choque de trenes” ante la evidente extralimitación de funciones o *intromisión indebida* por parte de las ramas del poder como ocurrió en 2015, a raíz de la reforma a la justicia donde el fiscal General, públicamente se fue lanza en ristre contra el Congreso, por considerar que no había tenido en cuenta las observaciones y

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> NARANJO MESA, *Op. cit.*, p. 246.

<sup>50</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 de 2003, *Op. cit.*

<sup>51</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-344 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>52</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-127 de 2002. M.P. Alfonso Beltrán Sierra.

propuestas presentadas por su despacho en relación con la mencionada reforma<sup>53</sup>.

Es claro que dichos enfrentamientos, muchas veces se ve justificado y no siempre ocurre con distintas ramas, también se evidencia dentro de la misma rama amparado en el cumplimiento de los fines del Estado tal como ha ocurrido en varias oportunidades entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en materia pensional<sup>54</sup>, desbordamiento de los límites de colaboración armónica, conlleva al desequilibrio de poderes que desvirtúa y contradice los principios de modelo de organización política adoptados en la Constitución de 1991<sup>55</sup>.

Como se enunció anteriormente y para el tema que nos ocupa, *la función administrativa* se encuentra establecida en la Constitución Política de 1991, en el capítulo V, artículo 209 el cual señala:

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> EL ESPECTADOR. El fiscal contra el Congreso y viceversa - Crisis por choque de poderes. Disponible en:

<http://www.elespectador.com/noticias/politica/crisis-choque-de-poderes-articulo-559998>

<sup>54</sup> EL TIEMPO. Se cocina choque de trenes por “megapensiones”: Consejo de Estado se enfrenta con la Corte Constitucional por su histórica sentencia. 26, septiembre, 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/choque-de-trenes-entre-consejo-de-estado-y-corte-constitucional/14594156>

<sup>55</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-534 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>56</sup> GÓMEZ SIERRA, Francisco. Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Editorial Leyer, 2014.



La Corte Constitucional en Sentencia C- 189 de 1998 interpretó que la función administrativa se da por *activa* y por *pasiva* y las definió así: La función administrativa activa (propia pero no exclusiva de la rama Ejecutiva) es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos, ésta se surte a través de los servidores públicos que toman decisiones y la ejecutan; la función administrativa pasiva es aquella que tiene que ver esencialmente con la certificación de la legalidad, eficacia y eficiencia de gestión de la administración activa<sup>57</sup>.

El máximo tribunal Constitucional considera que todo ejercicio de la función administrativa por parte de las ramas y órganos del Estado se lleva a cabo por medio de Actos administrativos, pero que a su vez, -subraya-, que no todos los actos proferidos por la administración corresponden al ejercicio de la función administrativa, tal como ocurre con la función de control o electoral, que para el caso que nos ocupa, lleva a cabo el Congreso de la República<sup>58</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado que la ciencia jurídica ha tenido dificultades para definir que se concibe como función administrativa, porque no es fácil establecer una diferencia entre esta función y las otras tareas *clásicas del Estado* y enuncia que tanto la función judicial y la función legislativa tienen similitudes y cita a Kelsen, quien señala que no existe ninguna diferencia material entre la tarea administrativa y la judicial, pues una y otra corresponden a la creación de una norma singular y que corresponde a una sentencia o decisión administrativa, dentro de las limitaciones que establece la ley.

Es así que Kelsen considera que la diferencia entre la administración y la jurisdicción, obedece a razones históricas y no conceptuales, y *se relaciona más con la naturaleza de los órganos que ejecutan el derecho: La aplicación es administrativa si es desarrollada por funcionarios jerárquicamente organizados,*

---

<sup>57</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998. Op. cit.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

*mientras que es judicial si los aplicadores gozan de independencia funcional.* De acuerdo con estas posturas, la única diferencia material que se puede establecer entre la función legislativa y la función administrativa es que la primera crea normas generales y abstractas y la segunda, las ejecuta dentro del marco que establece la norma general, concluyendo que la función administrativa es residual y corresponde a aquello que no es ni legislación ni jurisdicción<sup>59</sup>.

Sin embargo, otros autores no comparten dichos criterios y lo explican manifestando que mientras los jueces resuelven las providencias con fundamento en la aplicación directa de la ley, en el ejercicio de la función administrativa, los funcionarios encargados pueden tener un criterio personal en cuanto pueden considerar la conveniencia y oportunidad de la decisión a adoptar<sup>60</sup>.

La Corte considera que la Constitución Política se aleja de ciertas visiones jurídicas, según las cuales, en el Estado sólo existen tres ramas (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) con funciones nítidamente separadas; sin duda alguna, la Constitución Política mantiene el principio de separación de poderes (CP artículo 113) pero a su vez le confiere una naturaleza más compleja, ya que de un lado, admite que existen órganos autónomos cuyas funciones no pueden ni deben ser encajadas dentro de la división clásica en tres ramas del poder público como los órganos de control y la organización electoral; y de otro lado, no sólo admite sino que promueve la existencia de controles recíprocos entre las distintas ramas y órganos autónomos, por medio del clásico mecanismo de pesos y contrapeso<sup>61</sup>.

De conformidad con Jaime Vidal Perdomo, con anterioridad a la Constitución Política de 1991 se hablaba de poderes, pero en consideración que dicho

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-102 de 2011, Op. cit.

<sup>61</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998, Op. cit.

concepto podía haber disminuido la unidad en cuanto al desarrollo de los fines del Estado, dicho concepto fue cambiado a órganos o ramas<sup>62</sup>.

Para la Corte, la consagración de ramas del poder y de órganos autónomos se lleva a cabo con el fin de no sólo alcanzar la eficiencia en la consecución de los fines del Estado, "sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí"<sup>63</sup>.

Es así que las tres ramas del poder público ejercen la función administrativa y profieren actos administrativos propios de su organización y funcionamiento como ocurre en el Congreso de la República.

#### **1.2.4 Etapas y evolución de la función administrativa ejercida por la rama Ejecutiva.**

**Primera Etapa.** A partir de 1821, las diferentes constituciones adoptadas en el país, han mantenido el régimen presidencial, las variaciones entre una y otras radican en la extensión de las facultades en cabeza del Ejecutivo, así: Desde la Constitución de Cúcuta de 1821 hasta la Constitución de 1853 cuyas características de la forma de gobierno fue el régimen presidencial y el centralismo que le dieron distinción a la figura del presidente.

La Carta Constitucional de 1821 estableció un poder Ejecutivo constituido por un presidente y un vicepresidente, elegidos por cuatro años, no reelegibles y en caso de muerte, sustituidos por el presidente del Senado. Dentro de las funciones constitucionales asignadas al Presidente como cabeza del Ejecutivo se señalaron: La conservación del orden público, la tranquilidad en lo interior y de la seguridad exterior; el promulgar, ejecutar, cumplir y hacer cumplir las leyes,

---

<sup>62</sup> VIDAL PERDOMO, Op. cit., p. 104.

<sup>63</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998, Op. cit.

decretos, estatutos y actos del Congreso; expedir los decretos, los reglamentos y las instrucciones que sean convenientes para su ejecución; convocar al Congreso en los períodos señalados por la Constitución, así como dictar las ordenes convenientes para que oportunamente se hagan las elecciones constitucionales; el nombramiento de los demás empleados civiles y militares que no se reserve a otra autoridad, la Constitución o la ley y el de vigilar que la justicia se administre pronta, cumplida y eficaz, por los Tribunales y juzgados de la República y el que sus sentencias se cumplan.

La Constitución le otorgaba el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra al presidente, pero no podía ejercerlas sin previo acuerdo y consentimiento del Congreso, lo mismo ocurría con la declaración de guerra, la celebración de tratados de paz, alianza, amistad, treguas, comercio, neutralidad y cualesquiera otros, con los príncipes, naciones o pueblos extranjeros<sup>64</sup>.

**Segunda etapa.** Inicia a partir de 1853: Se adoptan constituciones de carácter federal que menguan las funciones del poder ejecutivo, pues en el artículo 34 sus atribuciones corresponden mayormente a guiar su administración interna, y a ejercer funciones de jefe de Estado y Gobierno; la designación de los gobernadores quedo sujeta a elección directa por parte de las provincias. El ejecutivo ya no interviene en la formación del poder judicial (artículos 42 y 44) ni en la designación del Procurador (artículos 13 y 45), ni en la de los fiscales (artículo 44) cuyo nombramiento quedaba sujeto a elección de los ciudadanos de las respectivas provincias<sup>65</sup>.

La constitución de 1863 se caracterizó por instituir un sistema federal (nueve estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima), con una presidencia central (artículo

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de la República de la Nueva Granada-1853. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>

17) (presidencia de la unión) de elección directa y sin posibilidad de reelección inmediata. La elección del presidente de la unión era indirecta: Cada uno de los nueve Estados elegía al candidato de su preferencia siguiendo los procedimientos electorales particulares de cada estado; luego, cada uno de los nueve Estados depositaba un voto para elegir el presidente de la unión (este voto se adjudicaba según el ganador en cada estado). El candidato ganador era aquel que tuviera la mayoría absoluta de votos, si no se lograba la mayoría absoluta, el Congreso sería el que lo elegiría del mismo grupo de candidatos.

En esta constitución el poder residía principalmente en los Estados federados. El gobierno general de acuerdo al artículo 18 superior, estaba limitado al manejo compartido o no privativo del fomento de la instrucción pública, el servicio de correos, la estadística y las reseñas topográficas de los pueblos y territorios de los Estados Unidos y la civilización de los indígenas<sup>66</sup>.

**Tercera etapa.** Comienza a partir de la Constitución de 1886: Se vuelve a retomar el Centralismo, se dotó al ejecutivo de plenas facultades. El artículo 120 señaló las facultades del Presidente como como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, entre otras: Nombrar y separar libremente los ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores o Gerentes de los establecimientos públicos nacionales; promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para el cumplimiento y ejecución de las leyes; nombrar y separar libremente los gobernadores; nombrar las personas que deban desempeñar cualquiera de los empleos nacionales; nombrar y remover libremente los representantes de la Nación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales; disponer de la fuerza

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*

pública y conferir grados militares; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera<sup>67</sup>.

En la Constitución de 1886 se dividía el aparato estatal en tres poderes: *Ejecutivo*, encabezado por el presidente y sus ministros; *Legislativo*, por el Congreso y el *Judicial*, encargado del cumplimiento de las leyes emanadas del legislativo; fue tanto el poder en cabeza del Ejecutivo, que éste suprimió ciertas libertades como las de prensa y asociación bajo la figura del *estado de sitio*.

En la Constitución Política de 1991, el poder ejecutivo hace parte de las ramas del poder que contempla la Constitución, junto con la Legislativa y la Judicial, ejerce sus funciones mediante los gobiernos de orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.

A nivel Nacional está conformado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales.

A nivel Departamental está conformada por las Gobernaciones y las secretarías de gabinete; y a nivel Municipal o Distrital por los Alcaldes y sus secretarios de gabinete. (artículo. 115 CN).

El Presidente actúa como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, durante un periodo de cuatro años<sup>68</sup>. En la figura (2) se presenta el organigrama de la rama ejecutiva.

El artículo 39 de la ley 489 de 1998, respecto de la integración de la administración pública, señala que la administración pública está integrada por

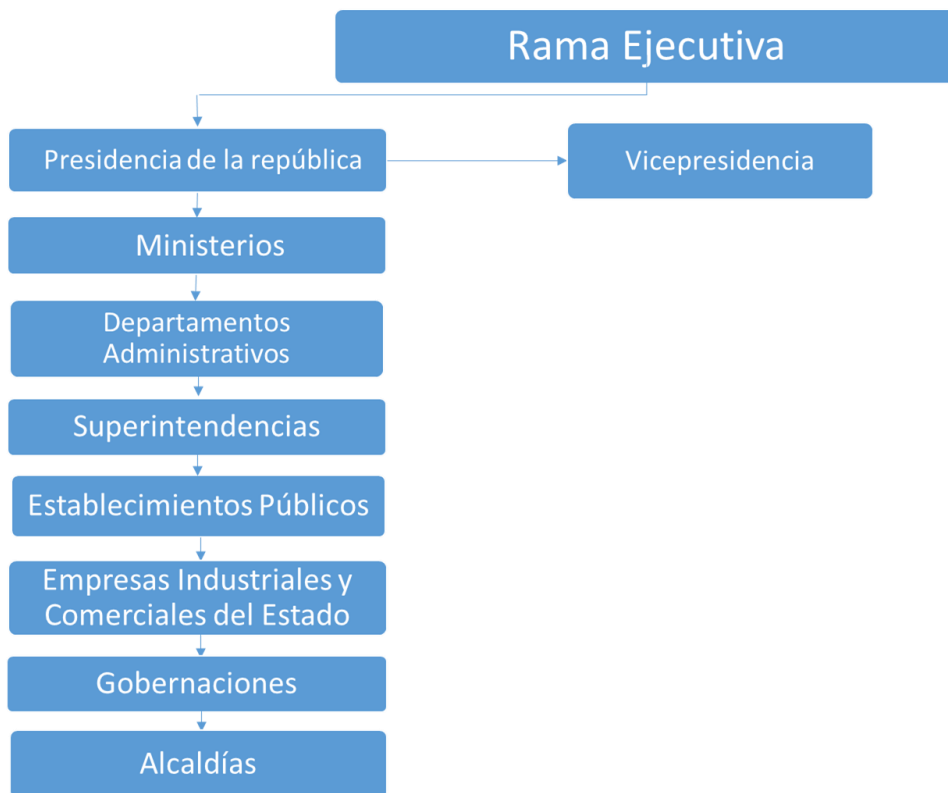
---

<sup>67</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia de 1886, Op. cit.

<sup>68</sup> RODRIGUEZ, Op. cit., p. 65.

los organismos que conforman la rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.

**Figura 2.** Estructura de la Rama Ejecutiva



**Fuente:** Artículos 115 y 354 de la Constitución Política.

Desde el punto de vista jerárquico las funciones que realiza el Presidente se pueden dividir en función Administrativa y legislativa. El Presidente de la República puede legislar, en forma excepcional, en caso de guerra exterior, en el que el Gobierno puede dictar decretos que se denominan Decretos-leyes, los cuales suspenden las leyes que sean incompatibles con la situación de

emergencia; rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto como se declare restablecida la normalidad.

El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara, art 212 de la Constitución, desarrollado mediante la ley 137 de 1994<sup>69</sup>.

De manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como suprema autoridad administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública.

Salvo el caso de algunas funciones que son indelegables, en principio, las restantes sí lo son; y en segundo lugar, que únicamente son desconcentrables las funciones que ejerce el presidente de la república como Suprema Autoridad Administrativa, aun cuando con la aclaración de que el control y orientación de dichas actividades debe permanecer en cabeza del Presidente, cuando se trate de competencias Constitucionales<sup>70</sup>.

Al igual que el presidente, los Ministros ejercen función administrativa como colaboradores del Presidente e inmediatos superiores de cada uno de los sectores administrativos que están a su cargo, estas funciones están señaladas en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y corresponde de manera esencial dirigir el Ministerio, colaborar con el ejercicio de la potestad reglamentaria, ejercer el poder jerárquico

---

<sup>69</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 137 de 1994. Accesible en:  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2027\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2027_1995.html)

<sup>70</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



al interior de mismo y ejercer el poder de tutela en el sector administrativo correspondiente<sup>71</sup>.

En cuanto a la función administrativa de los Departamentos Administrativos, los Directores de los mismos, son los jefes de la administración de su respectiva dependencia, pueden ser citados para control político a las Comisiones del Congreso, mas no a las plenarias, y las funciones administrativas son las que corresponden a su nivel de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998<sup>72</sup>.

Las funciones de las Superintendencias corresponden a las establecidas en las respectivas normas de creación y organización, estos órganos ejercen principalmente funciones de inspección, control y vigilancia de acuerdo a las normas de cada una. Por ejemplo, la Superintendencia Financiera, de manera excepcional ejerce funciones propias del Presidente como lo es la inspección a los establecimientos financieros (numeral 24 artículo 189 CP); la Superintendencia de Sociedades que ejerce inspección sobre las sociedades mercantiles (artículo 24 del artículo 189 de la CP); la Superintendencia de Industria y Comercio, que ejerce las facultades asignadas al Presidente (en el numeral 27 del artículo 189) respecto del reconocimiento a las patentes de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles<sup>73</sup>. También están la Superintendencia de Servicios Públicos, salud, Subsidio Familiar, Vigilancia y Seguridad Privada y la Superintendencia de Puertos y Transportes.

Por su parte, el artículo 210 de la Constitución Política, señala que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios, sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa y que los particulares pueden cumplir

---

<sup>71</sup> RODRÍGUEZ, Op. cit., p. 114 y ss.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 114 y ss.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley que establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes<sup>74</sup>.

El Congreso en ejercicio de la función legislativa, fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. Estas funciones tienen ante todo un carácter administrativo, razón por la cual se puede concluir que en ellas el Presidente de la República actúa como suprema autoridad administrativa. Esta situación autoriza al Congreso a disponer la desconcentración de estas funciones, para lo cual puede crear instituciones especializadas que realicen esas tareas, de acuerdo con la atribución que le señala el numeral 7º del artículo 150.

Las funciones contempladas en los numerales 24º y 25º del artículo 189 Constitucional, son compartidas entre el Presidente y el Congreso, y cuando este último crea entes técnicos para que sirvan de soporte al ejercicio de esas funciones, garantiza a través del mecanismo de la desconcentración su adecuada realización<sup>75</sup>.

Es evidente que si las funciones jurisdiccional, administrativa y legislativa fueran ejercidas de manera exclusiva por la rama Judicial, Ejecutiva y Legislativa en criterio no habría dificultad alguna, pero la realidad es que cada órgano no se limita únicamente a la función que le corresponde, sino que por el contrario en cumplimiento de la colaboración armónica y tal como ocurre en países como Argentina, los principios y las normas positivas del derecho administrativo son de común aplicación para las tres ramas del poder público.

---

<sup>74</sup> GÓMEZ SIERRA, Op. cit.

<sup>75</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

De lo anterior se puede concluir que la función Administrativa de la Rama Ejecutiva se encarga directamente, por desconcentración o delegación de ejecutar las leyes de tal modo que de manera efectiva permitan alcanzar los fines del Estado; y atendiendo la visión que tenía Montesquieu lo ideal de cualquier estado social de derecho, con una democracia es *lograr el equilibrio de poderes legislativo y ejecutivo, su armonización y que a su vez, ellos, resulten equilibrados y armonizados los distintos intereses y estratos sociales existentes en el país de que se trate*<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> VALLET de GOYTISOLO. Op. Cit. P.288

## 2. PARLAMENTO O CONGRESO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUNCIONES DE LA RAMA LEGISLATIVA

### 2.1 ¿PARLAMENTO O CONGRESO?

Carlos Ardila Ballesteros hace una equivalencia entre el *Congreso de la República* con los “*parlamentos*”<sup>77</sup> señala que llevan a cabo múltiples actividades de naturaleza tan variada como lo dispongan las diferentes constituciones, algunas de ellas tienen que ver específicamente con la tarea de hacer las leyes, entre otras ejerce la función representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control político, la función electoral y la función judicial. Señala este autor que la doctrina acepta que ejercen distintas funciones entre las cuales la más importantes es la función legislativa. Cita allí mismo al Profesor Berlín Valenzuela en el sentido de que hay otras funciones que ejerce la rama Legislativa como son la de orientación política, indagación, comunicación, educativa, constituyente, de protocolo y *administrativa*<sup>78</sup>.

Por su parte, Jaime Gaitán Rivas, señala que cuando la prensa habla de las labores que ejecuta la rama Legislativa utiliza la palabra *parlamento* y no nos es extraño tal uso, sin embargo aclara que la palabra *parlamento*, su uso es correcto en Inglaterra, donde existe un régimen parlamentario, pero no entre nosotros donde prevalece el *régimen presidencial*, siendo lo correcto el empleo de la palabra Congreso y recalca que en Colombia, el presidente de la república ejerce de manera conjunta las funciones de jefe de Estado y el jefe de Gobierno, 22 y entre los ministros no existe ninguna jerarquía pues todos son iguales en su condición de colaboradores del Presidente y sus cargos son de

---

<sup>77</sup> VIDAL PERDOMO, Op. cit., p. 125.

Señala: que la Ramas legislativa está conformada por el parlamento o Congreso y que se conoce con el nombre genérico de parlamento (Congreso en los regímenes presidenciales) se designa el cuerpo diferente del ejecutivo que conjuntamente con este asegura el gobierno del Estado. Órgano de deliberación y control y de expedición de normas generales-leyes-, el parlamento o Congreso representa a los diversos partidos o tendencias políticas en que está dividida la opinión.

<sup>78</sup> ARDILA BALLESTEROS, Op. cit., p. 39.

libre nombramiento y remoción y que superior a todos ellos se encuentra la figura del Presidente. A su vez, en el régimen parlamentario, la jefatura del Estado y del gobierno corresponde a personas distintas, la primera al rey o presidente de la república y la segunda, al primer Ministro o presidente del Consejo de Ministros. Teóricamente los Ministros son iguales entre sí, pero en la práctica el primer Ministro tiene funciones superiores a sus demás Colegas.<sup>79</sup>

Para el caso que nos ocupa, la Corte Constitucional en la sentencia 830 de 2001 manifestó que:

El Parlamento o Congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo, que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (artículo. 114 C.P.). Aparte de éstas cumple otras funciones como las de ejercer el poder constituyente derivado, elegir o proveer altos cargos del Estado, y otras más<sup>80</sup>.

Como se trata en el caso de un régimen presidencialista, se habla de Congresistas y por sinónimo, se les denomina parlamentarios por historia, pero en realidad la alusión principal, corresponde al *Congreso de la República*.

## **2.2 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FUNCIONES DE LA RAMA LEGISLATIVA**

Para poder tener una visión de cómo históricamente el Congreso de la República pasó de tener dos funciones (legislativa y control político) a tener 8 funciones en total, es necesario hacer una remembranza en las diferentes constituciones

---

<sup>79</sup> GAITÁN RIVAS, Jaime. Poder Legislativo, Historia del Congreso de Colombia. Graphitos G & D. 1998, p. 18.

<sup>80</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 830 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

y leyes de cada época, que marcaron el derrotero del actual de la rama Legislativa.

### **2.2.1 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1811 a 1843.**

Autores como César Castro Perdomo, señala que el origen del Congreso colombiano se remonta al 27 de noviembre de 1811, fecha en la cual se suscribió el Acta de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, suceso consolidado en el Congreso de Angostura de 1819<sup>81</sup>; fue mediante el Acta de las Provincias Unidas, se establecieron facultades entre ellas la de la fijación de *personal administrativo*<sup>82</sup>.

Sin duda alguna los parámetros establecidos en el Congreso de Angostura de 1819, contribuyeron de manera significativa a la materialización de la Constitución de 1821 en cuanto que el Congreso adquirió el rango Constitucional. Para ese entonces, la Carta superior dispuso que el 1º de enero de 1821 el Congreso se reuniría en la Convención en la Villa del Rosario de Cúcuta y que *la convocatoria debía hacerla el Presidente de la República* el primero de enero de 1820 con comunicación sobre el reglamento respectivo para las elecciones el cual sería redactado por una comisión especial y aprobado luego por el Congreso existente en ese momento. Es así como resultado de la Constitución de Cúcuta, el Congreso de la República fue creado por el artículo 40 de la Constitución y con dicha inclusión en la Carta Fundamental nació a la vida jurídica y democrática, suceso coincidente con el surgimiento legal de la República de Colombia<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> CASTRO PERDOMO, Cesar. El Congreso en Colombia. Tomo I. Senado de la República. Bogotá: Imprenta Nacional 1988, p. 23.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 31.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 31.

En la Constitución de 1821 el Congreso se llamaba *Cámara del Senado*, la cual estaba conformada por cuatro Senadores elegidos por cada Departamento, el periodo era de ocho años, el Congreso en ese entonces tenía funciones judiciales equivalentes a las de la Corte Suprema de Justicia en razón a que oía, acusaba y sentenciaba a los empleados de la República acusados por la Cámara de Representantes, los decretos, autos y sentencias del Congreso o necesitaban sanción del ejecutivo<sup>84</sup>.

La referencia de las atribuciones del Congreso se remonta a 1821, cuando por mandato Constitucional le fueron conferidas entre ellas: La aprobación para los nombramientos por parte del Presidente, de los Ministros, agentes diplomáticos y nombramiento de los militares desde el grado de coronel hacia arriba; aprobaba o no los decretos de declaratoria de emergencia expedidos por el gobierno, confería el permiso al Presidente para ausentarse del país dentro del año siguiente a la terminación del mandato; determinaba la creación del número de secretarías del Estado las cuales debían rendirle informe; elegía a los magistrados de la Alta Corte de Justicia de la terna enviada por el Presidente de la República; establecía las Cortes Superiores que eran organismos equivalentes a los Tribunales superiores de Distrito, pudiendo dividir al país para tal efecto.

De igual modo era el Congreso la autoridad que determinaba la división territorial de Colombia, creaba cabildos o municipalidades y fijaba los límites de los mismos así como las atribuciones. Confería permiso a los particulares para recibir empleo de confianza de algún rey o jefe de Estado extranjero posesionaba al Presidente y al vicepresidente de la República. Sumado a lo anterior, el Congreso resolvía las dudas sobre la interpretación de la Constitución<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 45.

La Constitución de 1821, vigente hasta 1830, consagró un órgano Legislativo bicameral, el Senado y la Cámara de Representantes, el primero tenía un periodo de 8 años mientras que el de la Cámara, era sólo de cuatro 4 años; en ese entonces no había ninguna limitación a la iniciativa parlamentaria, no era obligatorio sesionar en la capital del país, al igual que no había un límite de edad para ser elegido Congresista. Por otra parte y de manera general las características del Congreso de la República de 1820 a 1830 es que los actos del Congreso en pleno y los de las cámaras tales como las Resoluciones, Decretos, Estatutos, debían ser sancionados por el Presidente de la República al igual que las Leyes<sup>86</sup>. Se puede señalar de igual modo que dentro de los primeros órganos creados por el Congreso se encuentra la Biblioteca del Congreso creada mediante Decreto de la Corporación el 17 de septiembre de 1821<sup>87</sup>.

El Congreso de la República creado por mandato Constitucional el 6 de octubre de 1821, tuvo su primer reglamento expedido el 10 de octubre de ese mismo año, constaba de cuarenta y cuatro (44) artículos y contenía disposiciones sobre las Mesas Directivas, elección y duración de los periodos de los dignatarios, así: El Presidente y el Vicepresidente eran elegidos entre los miembros del cuerpo legislativo que se encontrare presente, a su vez los secretarios podían serlo dentro o fuera de la corporación<sup>88</sup>.

De otro lado establecía que el periodo legislativo era de 15 días, los Congresistas podían ser reelegidos; fijaba normas sobre el quórum, publicidad de las sesiones, irresponsabilidad e inmunidad parlamentaria, destitución de los congresistas, violación al reglamento, prohibición de entrar con armas al recinto, prohibiciones respecto del ausentismo, orden de los debates, se estableció las mociones, se instituyeron las comisiones permanentes, el mismo de igual manera

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 53.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, p. 55.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 55.



contenía disposiciones sobre las revocatorias de las leyes y los actos del Congreso para lo cual se estableció que “ninguna ley o acto del Congreso podía ser revocado en todo o en parte, por un acto posterior, sin el consentimiento de las dos terceras partes de los individuos presentes; se reglamentó de igual manera el tema de las votaciones, las constancias, la declaratoria de urgencia para los proyectos de ley”<sup>89</sup>.

Mediante la ley 12 de mayo de 1834, se instituyó que el Ejecutivo no debía sancionar los actos que fueran expedidos por el Congreso sobre prórroga de sesiones ordinarias, como una excepción a la obligatoriedad de surtir este trámite de acuerdo a lo que establecía el artículo 88 de la Constitución de 1832<sup>90</sup>.

### **2.2.2 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1843 a 1886.**

En la Constitución de la República del *Nuevo Reino de Granada* de 1843, en el artículo 43, estableció la figura *del Congreso en Pleno* para hacer el escrutinio de las votaciones y el *perfeccionamiento de las elecciones del presidente y vicepresidente de la República*. A pesar que por disposición Constitucional (artículo 57) tanto el Senado como la Cámara de Representantes debían entre otras residir en la misma población; cada corporación podía darse su propio reglamento de orden y policía; en el artículo 87 consagraba que el Congreso tenía prohibido delegar las atribuciones conferidas a uno o más de sus miembros a otra persona, corporación o autoridad y la citación a sesiones ordinarias debía efectuarse mediante convocatoria del Presidente de la República<sup>91</sup>.

La Constitución política de la Nueva Granada de 1853, en el artículo 24, estableció que cada cámara era competente para oír y decidir las reclamaciones

---

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p. 56.

<sup>90</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de la República de la Nueva Granada-1853, Op. cit.

<sup>91</sup> *Ibíd.*

sobre la elección de sus miembros y para resolver los asuntos de su policía interior, para juzgar y castigar a quienes cometieran conductas inapropiadas de conformidad con el artículo 25<sup>92</sup>.

En la Constitución de 1858 *de la Confederación Granadina*, sobre funcionamiento del poder Legislativo, en el artículo 17 dispuso que el mismo sería ejercido por el Congreso dividido a su vez en dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Representantes y en el artículo 25 preceptuó que cada cámara tenía *la facultad de crear los empleos necesarios para su funcionamiento* así como los de la policía al interior de los edificios y podía expedirse la reglamentación necesaria para cumplir con el mandato Constitucional<sup>93</sup>, que le permitiría crear su propia planta de personal.

Mediante el reglamento interno del Congreso, expedido el 18 de marzo de 1859 para el Congreso de la Confederación Granadina, se regularon entre otros asuntos lo referente a la invitación de una cámara para reunirse con la otra, el ejercicio de la Presidencia del Congreso, secretarios, porteros, taquígrafos, y cuerpos de policía del Congreso, las firmas de las actas del Congreso, la aprobación y firma de las actas de las sesiones, procedimiento a adelantar para la elección de funcionarios, apelación de las resoluciones del Presidente del Congreso, adopción de las Resoluciones del Congreso por mayoría absoluta, las formalidades previas que debía cumplir el Congreso antes del acto de posesión del Presidente de la República, de igual manera se estableció que en lo no previsto en el reglamento deberían atenerse a las directrices que expidiera el Senado de la República<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución política para la Confederación Granadina-1858. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13697>

<sup>94</sup> CASTRO PERDOMO, Op. cit., p. 202 y 203.

Fue a partir de la Constitución de 1863, que se denominó *poder legislativo* al Congreso, El *Congreso de los Estados Unidos de Colombia*, conformado a su vez por la *Cámara de Representantes* y el *Senado de Plenipotenciarios*, el periodo de los miembros era de dos (2) años; se podría reunir por derecho propio, cada cámara tenía la facultad de crear la planta de personal necesaria para su funcionamiento, de expedirse el propio reglamento de trabajo, se necesitaba del consentimiento de las dos Cámaras para cambiar temporalmente el lugar de sesiones. La Corte Suprema Federal decidía cuales eran los actos del Congreso o del poder ejecutivo que hubiesen sido anulados por la mayoría de las legislaturas de los Estados soberanos<sup>95</sup>.

### **2.2.3 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1886 a 1978.**

El funcionamiento del Congreso en la Constitución de 1886 mantuvo el sistema de bicameralismo, se reiteró que las Cámaras podían reunirse por derecho propio, el periodo de sesiones era de 120 días, estableció que el quórum para instalar las sesiones era de las dos terceras partes de sus miembros.

El artículo 75 de la Constitución de 1886<sup>96</sup> estableció que toda reunión del Congreso con miras a ejercer la función legislativa que se adelantare por fuera del ordenamiento Constitucional sería considerado ilegal, los actos producto de estos declarados nulos y quienes participaren de ellos serían penalizados. Por primera vez, de manera expresa se establecieron las prohibiciones para los miembros del Congreso. En lo referente a las disposiciones comunes a ambas cámaras surge de esta Constitución, al establecer en el título X, *Disposiciones comunes a ambas Cámaras* y a los miembros de ellas, en el Sumario, *establece como tales las atribuciones comunes a ambas Cámaras: Publicidad de las sesiones; carácter representativo de los miembros del Congreso: Inviolabilidad*

---

<sup>95</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA - 1863. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698>

<sup>96</sup> *Ibíd.*

por razón de sus votos; inmunidad personal, incompatibilidad de funciones, indemnización pecuniaria y disposiciones sobre vacantes<sup>97</sup>.

Esta constitución referente a las funciones del Congreso, por primera vez trasladaba alguna de sus competencias, una de ellas fue el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los tribunales superiores al Ejecutivo, por primera vez se especificaron las prohibiciones al Congreso en normas que a la fecha permanecen vigentes. De igual modo, se mejoraron las disposiciones comunes a ambas Cámaras.

El Congreso en 1930 no operaba de la misma manera que en la actualidad y por lo tanto el mismo ejercía únicamente la función legislativa y de control, el proveer de los elementos propios para tal función estaba a cargo del Ministerio de gobierno y prueba de ello es que dentro del informe presentado al Congreso señaló que:

“...El Ministerio ha dado curso a todas las solicitudes que se ha hecho sobre la expedición de copias y el archivero ha dado cumplimiento a las órdenes que se le han dado sobre el particular. Por lo que hace al arreglo y empaste de los documentos, año por año, se han venido haciendo la encuadernación y el empaste de los documentos de ambas Cámaras, en términos que en la actualidad todos estos documentos se encuentran perfectamente arreglados e indizados parcialmente. También se han empastado la mayor parte de los periódicos oficiales y los libros de la biblioteca del Congreso”<sup>98</sup>.

Mediante la reforma Constitucional de 1938, (Acto Legislativo No.01), se efectuó una modificación al funcionamiento interno del Congreso, se crearon las Comisiones Constitucionales con el fin de que en el receso del legislativo,

---

<sup>97</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia de 1886, Op. cit.

<sup>98</sup> MEMORIA DEL MINISTRO DE GOBIERNO AL CONGRESO NACIONAL EN SUS SESIONES ORDINARIAS DE 1930. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 117 y 118.

éstas estudiaran los proyectos y asuntos pendientes, así como para que elaboraran los proyectos de ley y de Acto legislativo que fueran recomendados por la ramas Legislativa y Ejecutiva<sup>99</sup>.

Mediante esta reforma Constitucional, se unificaron las atribuciones tradicionales del Congreso, se institucionalizaron en cada Cámara las Comisiones reglamentarias y las *Comisiones Permanentes* encargadas de elaborar, aprobar los proyectos y de la adopción de los mismos. Dentro de las funciones comunes a las Cámara se fijó dentro del procedimiento para los debates para determinar que el mismo no se extendiera a otras cuestiones distintas al tema solicitado originalmente<sup>100</sup>.

Mediante la Ley 108 de 1963 se autoriza al gobierno para que a través del Departamento Administrativo de Servicios Generales, se contratara y se llevara a cabo la ampliación del recinto de la Cámara de Representantes<sup>101</sup>.

Fue mediante el Acto legislativo No. 01 de 1968 que se facultó tanto al Senado como a la Cámara de Representantes con el fin *que Decretaran los actos de proscripción o persecución* en contra de personas o corporaciones, se proveyeran los empleos para el despacho de la función legislativa y solicitaran cooperación al gobierno con el fin de obtener apoyo de los organismos técnicos para el mejoramiento de las funciones<sup>102</sup>. A partir de este Acto legislativo, se concibió la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), como una prerrogativa de apoyo al trabajo legislativo exclusivamente a cargo del congresista.

Para evidenciar lo que ocurrió en la Asamblea Nacional Constituyente fue necesario, retrotraer la memoria histórica al siglo XX, donde surgió la crisis

---

<sup>99</sup> GÓMEZ SIERRA, Op. cit.

<sup>100</sup> CASTRO PERDOMO, Op. cit., p. 429.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 9.

permanente del órgano legislativo en el presente siglo, todo se enmarca en que en el siglo pasado, sus más trascendentales funciones pueden reducirse a la discusión pública de los factores de violencia desatados a partir de la década de los años 20 y el mismo constituyente cita como ejemplo el debate de las bananeras y las denuncias de los crímenes desatados a desde 1940. Otra labor del Congreso en ese siglo fue la reforma de 1936, pero sin mayor trascendencia lo que llevo al Congreso a ser reducido en sus funciones y sin mayor protagonismo formar parte de la estructura formal del Estado, pero sin capacidad decisoria. Lo anterior sumado a la falta de liderazgo de los líderes de entonces fue víctima en 1948 que no ocasiono una reacción de la opinión pública a su favor sino que fue un factor más de violencia<sup>103</sup>.

El paradigma de esa capacidad fiscalizadora del Congreso se reflejó en el hecho que el único juicio político que fue al General Rojas Pinilla, pero cuando este ya no estaba en el poder y sólo como fruto de la coalición liberal-conservadora acordó la moción de censura; por su parte, la Corte Suprema de Justicia lo absolvió de las infracciones por delitos comunes<sup>104</sup>.

La década del 60 se inicia con los efectos del *Pacto Interpartidista* celebrado en *Sitges*, de allí se dio coyunturalmente la ruptura entre la sociedad civil y la sociedad política por los efectos del bipartidismo, el control político función primordial y reconocida del Congreso perdió toda notoriedad y como resultado de este evento, en la reforma constitucional de 1986 se redujeron las funciones del órgano legislativo “en contravía a su origen histórico cual fue el de regular y humanizar el ejercicio del poder a través de la discusión racional y objetiva de las causas del conflicto para llegar a una cuerdo civilizado con base

---

<sup>103</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional. Miércoles 5 de junio de 1991, p.3

<sup>104</sup> *Ibíd.*, p. 3.

en el dialogo, conversación de ahí su denominación de Parlamento como órgano irradiador de la máxima expresión política, o sea el derecho”<sup>105</sup>.

Las últimas dos décadas, antes de la Asamblea Nacional Constituyente, el país supero los 37 años de vigencia del Estado de Sitio, pero la absorción del Congreso por parte del Ejecutivo, llevo a la crisis del Estado culpando muchos al Congreso de ser la causa y el efecto<sup>106</sup>.

#### **2.2.4 Funciones asignadas al Congreso de la República de 1978 a 1990.**

La ley 52 de 1978 estableció formalmente la *planta de personal del Congreso* y en ella se fijaron las asignaciones básicas mensuales para los miembros de las Mesas Directivas, la Dirección Administrativa, oficina jurídica, financiera, división de servicios, registro y control, personal, sección de suministros, mantenimiento, sede social, grupo de aseo y mantenimiento, grupo médico y de Cruz Roja; se dispuso que los empleados del Congreso permanecerían en sus cargos durante el periodo constitucional de la Cámara, en que hubieren sido nombrados, pero que igualmente podían ser removidos por justa causa o mala conducta; se dispuso que cada congresista podía disponer de dos asistentes de libre nombramiento y remoción de la Dirección Administrativa, por solicitud escrita del Senador o el Representante según fuere el caso; se estableció que la provisión de empleos del Congreso correspondía a los Directores administrativos, y el movimiento de su planta de personal mediante Actos Administrativos, para el desarrollo de la actividad funcional interna.

En la reforma Constitucional de 1979 se establecieron disposiciones sobre publicidad de los actos del Congreso, estableciendo para ello que los espacios en los medios oficiales de información debían ser destinados a la divulgación de las sesiones de las Cámaras; de igual modo se autorizó a las Mesas

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 4.

Directivas para contratar publicidad con el fin de informar a la opinión pública sobre las actuaciones del Congreso. Se instituyeron *los impedimentos* para los miembros del Congreso, sobre negocios o intereses que estuvieren relacionados con temas objeto de estudio, lo cual debían comunicarlo de manera previa<sup>107</sup>.

Sin embargo, a esta fecha (año 1982), el Congreso de la República por acontecimientos producto de la pérdida de su competencia legislativa, menguado en su equilibrio y paridad frente a los demás poderes, principalmente el Ejecutivo, este último mediante el Decreto No. 2065 de julio 16 de 1982, trasladó al entonces Ministerio de Gobierno - División Administrativa (dependencia que tenía dentro de sus competencias el racionalizar y organizar las actividades del Ministerio en materia presupuestal) que asumiera la ejecución del presupuesto del Congreso Nacional (Senado y Cámara) excluyendo la facultad nominadora<sup>108</sup>.

En cumplimiento de tal función, la División Administrativa del Ministerio de Gobierno reconocía y ordenaba el pago, de conformidad con los requisitos legales existentes para ese entonces. El procedimiento fue reglamentado mediante las Resoluciones 2212 de agosto 3 de 1982 (Senado) y 2792 de septiembre 1º de 1982 para la Cámara<sup>109</sup>.

Con el fin de que no se surtieran mayores traumatismos y encontrar fórmulas adecuadas, al inicio de dicha administración realizaron diversas reuniones entre el Ministerio de Gobierno con las autoridades administrativas tanto del Senado como de la Cámara<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> CASTRO PERDOMO, Op. cit., p. 130.

<sup>108</sup> GAVIRIA TRUJILLO, César. Memorias al Congreso Nacional, "descentralización administrativa, apertura democrática y orden público. Ministerio de Gobierno. Mayo 1987-julio, 1988, p. 233

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 223.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 224.



Mediante la Ley 57 de 1985, en el artículo 2º se estableció que los Actos Legislativos y leyes que expidiera el Congreso nacional debían publicarse en el *Diario Oficial*, de igual modo, en el artículo 28 dispuso la misma norma que en *los anales del Congreso se publicarían los actos que fueran expedidos por las autoridades competentes para el manejo e inversión del presupuesto de la ramas legislativa y la administración del personal al servicio de la misma*<sup>111</sup>.

Con arreglo en las leyes 17 de 1979 y 52 de 1978, la función administrativa estuvo atribuida a la Comisión de la Mesa, la cual la ejerció por medio de actos administrativos y para tal efecto, emitió una serie de resoluciones tendientes a reglamentar aspectos relacionados con prestaciones sociales, factores salariales y en general el régimen de personal del Senado.

Durante el periodo en que el país se encontraba en Estado de sitio, el Congreso no logró legitimidad y fue despojado por el ejecutivo de su potestad normativa y este último se convirtió en órgano legislador<sup>112</sup>. Entre las normas con fuerza de ley por el ejecutivo encontramos: El Código Sustantivo del Trabajo - decretos 3266 y 3743 de 1950. Código Nacional de Policía -Decreto 1355 de 1970, Código de Procedimiento Civil - Decreto 1400 y 2019 de 1970, Código Penal - Decreto 100 de 1980, Código contencioso Administrativo - Decreto 1 de 1984. De igual manera se legisló en materia penitenciaria, impuestos, administrativa y seguridad.

### **2.2.5 Funciones asignadas al Congreso de la República en la Constituyente de 1991.**

Sobre la función legislativa, durante las discusiones llevadas a cabo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se señaló como antecedente que el Congreso solo pudo salir avante en 1988 y tras el estudio a la reforma del

---

<sup>111</sup>CASTRO PERDOMO, Op. cit., p. 280.

<sup>112</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Op.cit., p. 3.

artículo 171 que consagra la elección popular de Alcaldes, resultado en gran parte de los Acuerdos de Paz que en 1984 celebró el Gobierno con las Fuerzas insurgentes FARC-EP, en el cual uno de los puntos acordados era que se permitiera la elección popular del Gobierno Municipal<sup>113</sup>. Sin duda alguna la falta de una representatividad popular y la dependencia total de las autoridades municipales del gobierno central, conllevó a que también el Congreso que nunca ha sido totalmente independiente del Ejecutivo una desmejorada imagen frente a la opinión pública, *“Estas son las condiciones que redujeron a nuestro órgano representativo a una precaria imagen ante la opinión pública, porque ante el escape de sus obligaciones se convirtió en el centro de manejo burocrático y en fuente despilfarradora del Fisco”*<sup>114</sup>.

Como antecedente de las atribuciones y competencias asignadas a la Rama Legislativa en la Constitución de 1991, los constituyentes tenían plena conciencia que el Congreso como se enuncio precedentemente, no era independiente del Ejecutivo lo que en todos los sentidos coartaba en la práctica los derechos democráticos de los ciudadanos y negaba la posibilidad para que cualquier persona que no tuviera su beneplácito pudiera aspirar a dicha corporación.

Los constituyentes hicieron el planteamiento de que no era suficiente consagrar este derecho; era imperioso que el legislativo pudiera ejercer una de sus funciones principales de ejercer el Control político, pero para tal fin había que dotarlo de herramientas jurídicas que permitieran romper las cadenas que lo enlazaban al ejecutivo y que potencialmente lo sometía a su voluntad<sup>115</sup>.

La primera prioridad del Constituyente de 1991 fue el otorgar la independencia al Congreso que hasta ese entonces dependía del Ejecutivo. Con miras a este fin se presentaron varias propuestas de reformas:<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>114</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>116</sup> *Ibíd.*, p. 11.

1. Que haya dos sesiones ordinarias cada año, lo modifican todas las normas que tienen que ver con ello comenzando por el ordinal 20 del artículo 76.
2. Una carrera administrativa inmediatamente aplicable a las comunidades regionales.
3. Impedir que el Presidente de la Republica pueda nombrar Congresistas en puestos públicos que dependan de él.
4. Que los adjudicadores de contratos comprometieran su responsabilidad patrimonial aun en el caso de culpa levísima cuando han actuado ilegalmente y con ello le han causado un perjuicio al erario público que ha debido indemnizar al proponente con el derecho burlado<sup>117</sup>.

Otras reformas puestas a consideración fueron las siguientes:

Crear una entidad administrativa especial para que administre el Congreso, planifique su propio presupuesto, ordene el gasto, los servicios generales y le sirva de soporte a sus funciones constitucionales. A su cabeza estaría un funcionario de periodo fijo y de altísima calidad y tendrá un consejo directivo integrado por distintos altos funcionarios del Estado. Los constituyentes aspiraban darle con esta reforma al Congreso la seriedad que en materia de administración reclama la importancia de sus funciones y la eficiencia en sus tareas operativas”<sup>118</sup>.

Frente a este tema en particular, es de indubitable importancia mencionar que a través del proyecto de ley No. 01 de 1991 “ por medio de la cual se adopta el Reglamento común de las Cámaras Legislativas y el Reglamento común del Congreso Nacional”, se dio origen a la ley 5ª de 1992, proyecto que fue presentado por el Ministro de Gobierno de ese entonces, doctor Humberto de la Calle Lombana, frente a las tareas internas del Congreso de la República a

---

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 12.

través de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. En ella se expresó:

*“Es indispensable una más completa estructuración técnico-administrativa del Congreso, dado el aumento de sus tareas, la mayor dedicación de sus miembros al trabajo legislativo durante el año y el formidable programas de desarrollo legislativo que al Congreso propone la nueva Constitución.*

*El reglamento establece que los servicios técnicos y administrativos de las cámaras se prestarán por medio de una entidad descentralizada, adscrita a aquellas, y que todos los empleos en dichos servicios, serán de Carrera”<sup>119</sup>.*

En la ponencia para primer debate, el Senador Orlando Vázquez Velásquez, el día 27 de abril de 1992, señaló que el Congreso participó de las ambiciones de renovarse y con la nueva propuesta de organizar los servicios administrativos, se contribuiría a contrarrestar la mala imagen para entonces de la corporación ante la opinión pública y pretendían crear una oficina especializada atender los requerimientos de la corporación indistintamente y consideraban una irracionalidad el mantener dos dependencias paralelas “una en el Senado y otra en la Cámara, para cumplir funciones similares en asuntos como pagaduría, personal, bienes y servicios, y otros similares”<sup>120</sup>.

Para el constituyente de 1991, Las posibilidades para la democratización de la vida del país, en lo social, en lo político y en lo económico están íntimamente relacionadas al restablecimiento del equilibrio entre los poderes y es claro que para que esto ocurra debe haber un real fortalecimiento del Congreso.

---

<sup>119</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA. Historia de las leyes legislatura 1991-1992. Tomo 3. Edit. Graficas Edwards Ltda. 1995-1996, p. 571.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, p. 600.

El fortalecimiento de la democracia demanda cada vez más la presencia eficaz del Congreso, como escenario de la representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales, desde el cual puedan participar los sectores de la oposición. Hablamos de un poder legislativo, que sea representativo de todas las regiones y las fuerzas vivas de la nación, con capacidad real de intervenir en el diseño de la política económica, tributaria y presupuestaria y con verdadero poder e independencia para fiscalizar al ejecutivo. Es decir un Congreso concebido como el verdadero órgano supremo de representación democrática de todos los sectores de la nación<sup>121</sup>.

Con la Asamblea Nacional constituyente, efectivamente se hizo un esfuerzo descomunal para que hubiese claridad sobre la asignación y distribución de competencias, de las Ramas del poder público y los demás órganos.

La Constitución política de 1991, sobre la conformación del órgano legislativo señaló en el artículo 114, que el Congreso está conformado de forma bicameral por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado de conformidad con el artículo 171 superior, está conformado por 100 Senadores elegidos en circunscripción Nacional y Dos (2) Senadores elegidos por la circunscripción especial indígena. Por su parte la Cámara de Representantes está conformada por 166 miembros; con la reciente aprobación del Congreso del Acto Legislativo 02 de 2015<sup>122</sup>, se eliminó una de las curules para colombianos en el exterior y se le asignó a la circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuatro Representantes elegidos a través de circunscripciones especiales: Dos para las comunidades afrodescendientes, uno para los indígenas y otra para los colombianos residentes en el exterior y los restantes por circunscripción territorial.

---

<sup>121</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional, martes 26 de marzo de 1991, p. 33.

<sup>122</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 2 de 2015. “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajustes institucional y se dictan otras disposiciones”. En: Diario Oficial N° 49.560 de 1 de julio de 2015.

Por otra parte, en cuanto a competencias, el artículo 150 Superior señaló como competencia primordial de la rama Legislativa el hacer las leyes y por medio de ellas: Interpretar, reformar y derogar las leyes; expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en ésta Constitución; variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales, entre otros y en el numeral 20 de estas facultades establece la creación de los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras con el fin de que el Congreso tuviese el marco normativo para su organización y funcionamiento.

No obstante, la ley 3ª de 1992 y la 5ª del mismo año, han sido las cartas de navegación del Legislativo para su perfeccionamiento a la fecha han sido modificadas por las leyes 754 de 2002 para el caso de la primera, mientras que la ley 5ª ha sido prolífica en sus modificaciones por las leyes: 186 de 1995, 273 de 1996, 199 de 1994, 273 de 1996, 270 de 1996, 475 de 1998, 868 de 2003, 1147 de 2007, 947 de 2005, 1085 de 2006, 1147 de 2007, 1318 de 2009, 1431 de 2011, 1434 de 2011, 1621 de 2013, en materia de procedimiento legislativo.

Las dos leyes mencionadas, en virtud de dichas modificaciones han sido objeto de análisis constitucional, resultantes de actuaciones de los ciudadanos, lo que ha permitido tener una vasta jurisprudencia constitucional sobre la materia, que mediante sentencias reiterativas<sup>123</sup>, precisas y consistentes contribuyen

---

<sup>123</sup> En las sentencias de constitucionalidad que se enuncian a continuación la Corte Constitucional contribuye ostensiblemente a establecer directrices sobre el procedimiento legislativo, lo cual de alguna manera podría ser considerado como una injerencia sobre la autonomía que tiene la rama Legislativa: C-428 de 1993; C-061 de 1993; C-025 de 1993; C-428 de 1993; C-061 de 1993; C-151 de 1993; C-417 de 1993; C-532 de 1993; C-227 de 1993; C-0194 de 1993; C-148 de 1994; C-241 de 1994; C-497 de 1994; C-319 de 1994; C-374 de 1994; C-490 de 1994; C-093 de 1994; C-566 de 1994; C-251 de 1994; C-563 de 1996; C-037 de 1996; C-386 de 1996; C-245 de 1996; C-385 de 1996; C-037 de 1996; C-563 de 1996; C-365 de 1996; C-222 de 1996; C-306 de 1996; C-148 de

ostensiblemente en el perfeccionamiento del legislativo como manifestación de la democracia en pleno; dentro del contexto constitucional, es así que se han expedido diversas sentencias.

Sin embargo lo anterior, es notorio que en cada demanda sobre vicios de procedimiento de aprobación de leyes o de Actos Legislativos aún falta establecer procedimientos claros que eviten que se sigan presentado demandas en contra de leyes aprobadas por el congreso, por falta de reglas rigurosas y claras, que no sean sujeto de diversas interpretaciones por parte de los legisladores y que lleven a la declaratoria de inexecutable de la normatividad.

Ha de observarse que el Congreso de la República, lleva un poco más de 100 años desde su creación, las transformaciones que ha afrontado en cuanto a las funciones que ha ido asumiendo demandan no solamente el ejercicio de la función administrativa interna para como fin final poder cumplir con el fines que por mandato de la norma superior se le impone, sino que supone que el ejercicio de dicha función es necesaria para mantener el equilibrio de poderes, y contrarrestar la dominación total de la cual podría ser objeto la rama Legislativa, si de un lado el Ejecutivo se hiciera cargo de dicha función o si esta fuera ejercida por un organismo externo, sobre la cual el Ejecutivo tendría una enorme influencia al ser este quien gira los recursos a las demás ramas para lo competente al funcionamiento normal.

---

1997; C-110 de 1997; C-011 de 1997; C-385 de 1997; C-474 de 1997; C-085 de 1998; C-025 de 1998; C-134 de 1999; C-359 de 1999; C-985 de 1999; C-369 de 1999; C- 643 de 2000; C-472 de 2001; C-124 de 2004; C-372 de 2004; C-453 de 2006; C-036 de 2007; C-225 de 2008; C-029 de 2009; C-172 de 2010; C-540 de 2012; C- 535 de 2012 y C-083 de 2013

### 3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EJERCIDA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República, para cumplir las funciones asignadas por la Constitución cuenta internamente con una estructura interna, pero no todos los órganos de esta estructura cumplen función Administrativa como será expuesto en los acápites siguientes.

#### 3.1 CONGRESO EN PLENO.

Se le llama *Congreso pleno* a la reunión conjunta de los Senadores y Representantes en un mismo lugar. Estas se pueden dar únicamente en los casos determinados por ley 5ª de 1992 en el artículo 18<sup>124</sup>.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 141 de la Constitución Política<sup>125</sup> cuando se reúne el Congreso en Pleno, cuyo “*Presidente*” es el Presidente del Senado y Vicepresidente es el Presidente de la Cámara, dicho órgano no tiene como tal una estructura administrativa aparte de la que le corresponde al Senado y a la Cámara de Representantes y el cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8º de la ley 5ª de 1992, sólo puede adelantar unas funciones específicamente determinadas y de carácter transitorio, la cual es conformada por una estructura que en otras instancias realiza funciones permanentes.

Es así que al Congreso en pleno le corresponde: Instalar y clausurar las sesiones del Congreso, dar posesión al Presidente de la República o al Vicepresidente cuando éste haga sus veces, recibir a Jefes de Estado de otros países, elegir al Contralor General de la República, elegir al Vicepresidente de la República cuando se requiera reemplazar al electo en caso de falta absoluta de éste.

---

<sup>124</sup> CONGRESO LA REPÚBLICA. ¿Cuáles son los diferentes órganos del Congreso?. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/legales/item/11162-cuales-son-los-diferentes-organos-del-congreso>

<sup>125</sup> GÓMEZ SIERRA, Op. cit.



De igual modo se reúne para declarar la incapacidad física del Presidente, elegir a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y decidir sobre la moción de censura, aunado a lo señalado en la Sentencia N° C- 061 de 1993<sup>126</sup>, por medio de la cual la Corte Constitucional hizo referencia a la sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993, en la cual dentro del estudio de la exequibilidad del numeral 6º del artículo 18 de la Ley 5ª de 1992 que trata sobre las funciones del Congreso en pleno, se pronunció de la siguiente forma:

*“23. El Congreso de la República está integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, órganos estos que sin perjuicio de mantener una entidad diferenciada tienen entre sí una íntima relación funcional en el procedimiento legislativo. El principio bicameral adoptado en la Constitución tiene cabal expresión en el artículo 141 citado. En los eventos allí contemplados el Congreso obra excepcionalmente como órgano unitario, lo que de por sí contribuye a reforzar el principio general de bicameralismo”.*

"24. La hipótesis que introducen los artículos 18-6 y 20 de la Ley 5ª de 1992, tiene carácter puramente procedimental y corresponde al ejercicio práctico de una atribución confiada directa y excepcionalmente al Congreso Nacional (CP artículo 254-2). La Ley no adiciona en estricto rigor la lista de excepciones al principio bicameral. Es razonable que los miembros de los dos órganos, Senado y Cámara, confluyan en una reunión o asamblea común con miras a ejercer una facultad que la Constitución encomienda al Congreso Nacional<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-061 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>127</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 19 de la ley 5ª de 1992,<sup>128</sup> el Presidente del Senado ejerciendo como Presidente del Congreso, le corresponde desempeñar las funciones siguientes:

1. Convocar, presidir y dirigir las sesiones del Congreso pleno.
2. Llevar, con el Vicepresidente del Congreso, que lo es el Presidente de la Cámara, la representación de la Ramas Legislativa del Poder Público ante las otras Ramas, gobiernos, entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras.
3. Coordinar el trabajo y las buenas relaciones entre las Cámaras y sus miembros, estableciendo los vínculos de comunicación necesarios para un eficaz trabajo legislativo.

De lo anterior podríamos considerar que Congreso en pleno no ejerce función administrativa propiamente dicha; las funciones que cumple corresponden propiamente a la función de protocolo, legislativa, Administrativa-electoral en aunque el acto de elección del Contralor General de la República, a los Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y al Vicepresidente de la República, en caso de presentarse vacancia absoluta del titular (artículo 18 de la ley 5ª de 1992), este acto de elección (nombramiento) no corresponde a la naturaleza de las funciones de organización y funcionamiento interno del Senado.

### **3.2 GÉNESIS DE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Dentro de los antecedentes del marco legal que le dio vida jurídica al régimen de administración actual del Congreso de la República “Ley 5ª de 1992”, se

---

<sup>128</sup> *Ibíd.*

encuentra el proyecto de ley No. 01 de 1991, mediante el cual se proponía la creación del Departamento Administrativo para el manejo de la administración del Congreso, en el cual se planteaba la necesidad de un órgano común a las dos cámaras que dirigiera su sector administrativo<sup>129</sup>.

Posteriormente se han presentado a consideración del Congreso varias iniciativas legislativas, como son los proyectos de ley acumulados No. 022 de 2002 y 188 de 2003, cuyo fin era la creación de una Gerencia Administrativa del Congreso de la República operada por una persona de derecho privado. Luego, mediante el proyecto de ley No. 033 de 2002, se propuso la creación de una administración por parte de una persona natural o jurídica. Adicionalmente la ley que convocó al referendo popular, la cual proponía una administración del Congreso por parte de una persona pública o privada, con plena autonomía frente al Congreso.

En lo que respecta a la propuesta de administración del Congreso por parte de entidades públicas se encuentra en el contenido de los proyectos de ley Nos. 107 de 2000 Senado y 72 de 2002 Senado, mediante los cuales se propuso la creación de una Gerencia Administrativa como una entidad descentralizada del orden Nacional con la forma de establecimiento público, adscrita al Congreso de la República; de igual manera mediante los proyectos de ley Nos. 02 de 2000 Cámara, 064 de 2000 de Cámara, 035 de 2000 Senado y 099 de 2003 Cámara, se pretendió la creación de una Unidad Administrativa del Congreso. Como rasgo común de las citadas iniciativas en todos los proyectos esta nueva entidad compartía las mismas características básicas; personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, y patrimonio propio<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> PORTAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Consultado el 18 de marzo de 2016. Disponible en:  
[www.Senado.gov.co/.../doc.../31-024regimendeadministraciondeCongresos](http://www.Senado.gov.co/.../doc.../31-024regimendeadministraciondeCongresos)

<sup>130</sup> *Ibíd.*

Sin duda alguna todos los proyectos de administración privada enunciados anteriormente, se caracterizaron por la propuesta de que la escogencia de la persona que a su cargo tendría la entidad, se hiciera mediante concursos de méritos o selecciones objetivas con el apoyo de universidades en el proceso; adicionalmente se proponía que la nueva entidad estaría bajo el control de los entes del control del Estado y a su vez, los empleados de la misma se considerarían servidores públicos con todas las consecuencias jurídicas que de ellos se desprende, y establecía de igual modo que el régimen de contratación aplicable sería el general para los contratos públicos.

Hasta la fecha, ninguna de las iniciativas presentadas para modificar o eliminar la función administrativa por parte del Senado y la Cámara de Representantes han contado con el beneplácito de los legisladores, que permitan desentrañar las problemáticas relacionadas con la dualidad de funciones y se dé por terminada la injerencia de los legisladores en esta función del órgano legislativo, tal como ocurre a la fecha con la *Comisión de Administración* del Senado, creada por la Ley 5ª de 1992, en su artículo 373, como órgano superior administrativo y conformada por cuatro Senadores que son elegidos en la plenaria por periodos de dos (2) años y el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, quien la preside, a la cual asiste el Director General Administrativo con derecho a voz<sup>131</sup>.

La injerencia radica en que siendo el Director Administrativo ordenador del gasto, para ejecutar presupuesto debe pedir autorización a dicha Comisión cuando se trate de sumas superiores a los 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>132</sup> y aunque se actúe de manera transparente, hay quienes consideran que los Congresistas deberían dedicarse exclusivamente al ejercicio de la actividad legislativa y no a manejar temas presupuestales de la Corporación. Sin

---

<sup>131</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley 5ª de 1992*. "Por la cual se expide el reglamento del Congreso; Senado y la Cámara de Representantes". En: Diario Oficial N° 40.483 de 18 de junio de 1992.

<sup>132</sup> *Ibíd.*

embargo, es de notar que se hace necesario por parte de los Congresistas de alguna manera influir en dicho manejo, por aspectos como infraestructura, insumos de oficina, postulación de personal de confianza, funcionarios de apoyo, son elementos esenciales para cumplir sus funciones.

La injerencia de los Congresistas está visible en la potestad nominadora de los funcionarios de sus Unidades de Trabajo Legislativo, (Asistentes y Asesores, y los Asesores por Contrato) los parlamentarios *solo tienen poder de postular a la persona para el cargo*, porque de conformidad con la ley 5ª de 1992, la facultad nominadora corresponde por ejemplo en el caso de ambas corporaciones (Senado y Cámara) a la Dirección General Administrativa de cada una.

### **3.3 SENADO DE LA REPÚBLICA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución Política, el Senado de la República, es uno de los dos órganos que conforma el Congreso, es de naturaleza colegiada, de Representación directa, está conformado por 102 Senadores, elegidos por votación popular cien (100) de ellos se eligen por circunscripción nacional y dos (2) por las Comunidades indígenas en circunscripción especial<sup>133</sup>.

El Senado, en síntesis cumple con las siguientes funciones:

- a. Función constituyente.
- b. Función legislativa.
- c. Función de protocolo.
- d. Función electoral.
- e. Función judicial

---

<sup>133</sup> GÓMEZ SIERRA, Op. cit.

- f. Función de control político y
- g. Función Administrativa.

En razón del objeto del presente trabajo de investigación sólo se analizará función Administrativa.

### **3.3.1 Dependencias del Senado que cumplen función Administrativa.**

(Ver anexo 1).

De conformidad con la ley 5ª de 1992<sup>134</sup>, Reglamento Interno del Congreso, el ejercicio administrativo del Senado de la República, *la función legislativa y la función administrativa deben ejercerse de forma separada* y es así como que la *Dirección General Administrativa* es el ordenador el gasto por delegación, representante legal de la entidad para efectos administrativos, además es el órgano encargado de la administración del recurso humano: El nombramiento, promoción y remoción del personal de la entidad, de acuerdo con la naturaleza de sus cargos y encargado del manejo los bienes y servicios de la Corporación<sup>135</sup>, así como de la celebración de contratos conforme a las disposiciones legales y demás funciones que se establecieron en los artículos 371, 376, 377 y 378 de la misma Ley 5ª de 1992<sup>136</sup>.

La *Dirección General Administrativa* está facultada de igual manera para conformar grupos de trabajo y comités para el adecuado funcionamiento administrativo de la corporación; dentro de sus funciones también está la de proponer a la Comisión de Administración, los planes y programas de ejecución

---

<sup>134</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

<sup>135</sup> SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Dirección General Administrativa del Senado.

<sup>136</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de calidad y operación del Senado de la República. Disponible en: [http://www.senado.gov.co/transparencia/gestion-de-calidad-y-meci/doc\\_view/1958-gc-ma01-manual-de-calidad-?tmpl=component&format=raw](http://www.senado.gov.co/transparencia/gestion-de-calidad-y-meci/doc_view/1958-gc-ma01-manual-de-calidad-?tmpl=component&format=raw)

administrativa, como el plan estratégico y el presupuesto de la entidad, emite las resoluciones y demás actos administrativos<sup>137</sup>.

La Mesa Directiva de la Corporación, como órgano de orientación y dirección de la Cámara Alta, es la encargada de establecer los lineamientos cuya observancia debe ser acatada por la Dirección General Administrativa, de conformidad a lo establecido en el artículo 41 del Reglamento Interno del Congreso.

Así mismo la vigilan las Autoridades de Control, como son La Contraloría General de República y la Procuraduría General de la Nación<sup>138</sup>.

Si bien la Dirección General Administrativa es el órgano máximo, también existen otros órganos relevantes en el ejercicio de la función administrativa a saber: la *Comisión de Administración del Senado* que es el órgano superior de administración del Senado, que se encarga de aprobar los planes y programas que presenta el Director General y evalúa su gestión. Ejerce el control y vigilancia sobre las actuaciones administrativas del Director General; así como de presentar a la plenaria una terna para la elección del Director General.

A su vez, el *Comité Directivo*, que está Conformado por el Director General y los Jefes de las Divisiones Jurídica, Planeación y Sistemas, Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Financiera y Presupuesto. Este grupo es responsable por la definición de políticas y directrices para el desarrollo de la gestión de calidad; por la evaluación, implementación y seguimiento consolidado de los objetivos de calidad y de los indicadores de proceso; por el seguimiento a resultados de mejoramiento continuo; y por el seguimiento global al sistema de gestión de

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de Políticas, uso y administración de Recursos tecnológicos. RT-Ma01 – Sistema Gestión de Calidad. Disponible en: <file:///D:/Documentos%20Ingrid/Downloads/RT-Ma01%20Manual%20de%20políticas%20de%20gestión%20de%20recursos%20tecnológicos%20V2.pdf>

calidad, quienes no emiten resoluciones sino *actas* sobre las decisiones que toman respecto a las pautas que se deben tomar frente a la Corporación.

Para que la función que desempeñan la Dirección General Administrativa pueda cumplir con los fines legales, a continuación se enuncian algunas de las dependencias que colaboran armónicamente al desarrollo de la función administrativa de la Dirección General Administrativa, que en algunos casos *proyectan* resoluciones encaminadas al propósito de organización y funcionamiento del Senado, pero quien es el responsable de emitir dichos actos es el Director General Administrativo o la Mesa Directiva de la Corporación, según lo señala para ésta última el numeral primero del artículo 41 de la ley 5ª de 1992<sup>139</sup>.

*División Jurídica:* Responsable de adelantar los procesos de contratación de la entidad, los procesos disciplinarios, asumir la defensa judicial y administrativa de la Entidad, dar respuesta a los derechos de petición y control interno disciplinario, emitir conceptos jurídicos sobre las áreas de competencia de la Dirección General Administrativa del Senado de la República<sup>140</sup>.

De conformidad con el artículo 370 de la ley 5 de 1992 pertenece a los siguientes Grupos de Trabajo: Junta de Licitaciones, en calidad de Secretaria y Junta de Personal. Adicionalmente es miembro del Comité de Conciliaciones, Comité de Saneamiento Contable, Comité de PAC, Plan de Mejoramiento, Plan de Acción y el Comité de Evaluación de propuestas.

*División financiera:* Su función es la de desarrollar, ejecutar y supervisar los planes, programas y proyectos en materia financiera, presupuestal y realizar la evaluación de los resultados obtenidos en cada vigencia. Realizar el

---

<sup>139</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

<sup>140</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Dirección General Administrativa. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/area-administrativa/direccion-general-administrativa>



mantenimiento contable y mensajería, coordinar con demás dependencias la elaboración del Programa Anual de Caja (PAC)<sup>141</sup>.

*Sección de Presupuesto:* En cada vigencia fiscal se asigna al Senado un Presupuesto que es ejecutado por el *Ordenador del gasto* mediante la Sección de Presupuesto, esta dependencia es la encargada de suministrar a la administración toda la información referente a la situación presupuestal en que se encuentra la Entidad para la toma de decisiones principalmente en materia de contratación<sup>142</sup>.

*Sección de contabilidad:* Su labor está encaminada a mantener las cuentas bancarias totalmente conciliadas y mejorar la confiabilidad y oportunidad de los estados financieros y el Saneamiento Contable.

*Sección de pagaduría:* Es la encargada de la ejecución de los recursos para el funcionamiento que son suministrados por la Dirección General del Tesoro Nacional traslada los recursos necesarios para que sean ejecutados por la Sección de Pagaduría, según el Programas Anual Mensualizado de Caja, de otra parte, produce información importante para determinar la situación financiera de la Entidad como son el Informe Mensual de Ingresos y Retenciones y el Boletín Mensual de Caja. En esta sección se elaboran los certificados de ingresos y retenciones<sup>143</sup>.

*División de Planeación y sistemas:* Asesora a la Dirección General Administrativa en la formulación, adopción, evaluación y seguimiento de las políticas planes y programas de la Corporación, así como en la dirección, diseño, implementación,

---

<sup>141</sup> *Ibíd.*

<sup>142</sup> *Ibíd.*

<sup>143</sup> *Ibíd.*

administración y seguridad de los sistemas de informática. Prestar servicio de apoyo tecnológico<sup>144</sup>.

*División de Bienes y Servicios:* Adelantar las actividades de adquisición, provisión, servicios generales, manejo de inventarios, archivos y correspondencia de las oficinas. Coordinar y supervisar la conservación y el mantenimiento de los Bienes del Senado. Elaborar y supervisar el plan anual de compras, coordina el mantenimiento y la reparación de los equipos, los muebles, los edificios y el parque automotor entre otros, adelanta los trámites necesarios para que en cada oficina se tengan los elementos de consumo para el quehacer cotidiano, en conjunto con la Sección de Suministros y las Unidades de Almacén<sup>145</sup>.

*Sección de suministros:* De acuerdo al reglamento esta Sección se encarga, de suministrar a todos los Senadores, Funcionarios, contratistas y colaboradores de la Corporación en general, los elementos y bienes necesarios para su desempeño laboral, también se encarga de entregar bienes devolutivos y de consumo; así mismo elabora el estudio de precios del mercado y proyecta el Plan Anual de Compras<sup>146</sup>.

*Unidad de Almacén:* Esta Unidad recibe, almacena, custodia y despacha los bienes de consumo y devolutivos que adquiere a cualquier título la Corporación, de conformidad con las normas y reglamentaciones establecidas legal, fiscal, y administrativamente, registrando en un Kardex todos los movimientos. Dicho procedimiento ha sido implementado de igual modo por la Unidad de Almacén<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> *Ibíd.*

<sup>145</sup> *Ibíd.*

<sup>146</sup> *Ibíd.*

<sup>147</sup> *Ibíd.*

*Unidad de Correspondencia:* La Unidad de Correspondencia es la encargada de recibir, clasificar, radicar, registrar y entregar los documentos y comunicaciones internas y externas, tanto para los Senadores como para los jefes y funcionarios de las diferentes dependencias<sup>148</sup>.

*Unidad de Fotocopiado:* Esta Unidad que hace parte de la División de Bienes y Servicios se encarga de sacar las fotocopias de las actas, proyectos de ley, de acto legislativo, sesiones, plenaria y demás material informativo que se requieren tanto para las oficinas de los Honorables Senadores, Secretaría General, Secretarías Privadas de Presidencia, Primera y Segunda Vicepresidencias, Subsecretaría General, Secretarías de comisiones y Dirección Administrativa y las oficinas de división, sección y unidad<sup>149</sup>.

*Unidad de Archivo:* Dentro de sus principales funciones se encuentra la de archivar y conservar, todas las hojas de vida de los ex funcionarios, que laboraron en el área administrativa y en las Unidades de Trabajo Legislativo (U.T.L.) de los Senadores<sup>150</sup>.

Otra de sus funciones es la de *elaborar las certificaciones de Tiempo de Servicio y las certificaciones para el trámite del Bono Pensional*, de acuerdo a las solicitudes que se presenten, ya sean personas naturales o entidades estatales y privadas. Así mismo, le corresponde dar respuestas a los Derechos de Petición, y a las diferentes Entidades Estatales y Privadas y finalmente la de Archivar información del área administrativa.

*División de Recursos humanos:* Es la encargada de la implementación de las políticas, planes y proyectos que permiten el desarrollo y promoción de sus funcionarios; junto con las Secciones de Registro y Control, Selección y

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> *Ibíd.*

Capacitación, Bienestar y Urgencias Médicas. La División coordina importantes procesos como el de la elaboración de la nómina y el de posesión de nuevos funcionarios. Realiza las recomendaciones para la actualización o modificación de los Manuales Específicos de Funciones y Requisitos y Procesos y Procedimientos, asegurando su estricta aplicación y cumplimiento. Participa en la elaboración del presupuesto anual de la Corporación en lo relacionado al área de su competencia. *Notifica los actos administrativos relacionados con las actividades propias de la Dependencia* para dar trámite oportuno a los requerimientos emanados por la Dirección General Administrativa<sup>151</sup>.

*Sección de Registro y control:* Esta división presta apoyo administrativo al reporte de estados concernientes a la remuneración, situaciones administrativas, historial de estipendios salariales y certificación de periodos laborados del Recurso Humano vinculado reglamentariamente a la Corporación. Entre sus funciones se encuentran las relacionadas con los movimientos de personal, la inclusión de: nombramientos, retiros, traslados, ascenso y encargos. De igual modo es la encargada de *liquidación verificación y reporte de:* Incapacidades, licencias de maternidad, licencias no remuneradas, licencias por enfermedad, cambios de fondos, vacaciones, horas extras, prima técnica, deducciones, libranzas, AFC, aportes voluntarios de pensión, embargos judiciales o solicitados por organismos de control público, solicitudes de empresas, dar respuestas a Fondos de pensiones, derechos de petición, tutelas relacionadas con seguridad social en salud y pensión, respuestas a entes de Control, respuestas a funcionarios y respuestas a ex funcionarios<sup>152</sup>.

*Selección y capacitación:* Su función es la de actualizar a los funcionarios del Senado a través de programas anuales de capacitación y re inducción es uno de los propósitos que tiene la División de Selección y Capacitación como instancia

---

<sup>151</sup> *Ibíd.*

<sup>152</sup> *Ibíd.*

donde se lleva a cabo el proceso de posesión de nuevos funcionarios. Así mismo esta dependencia realiza los cursos de inducción, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo a los funcionarios que ingresen a la Corporación para cumplir con lo establecido por la ley y supervisa el programa evaluación del desempeño de los funcionarios.

Presenta los programas anuales de capacitación y actualización para los funcionarios de la Corporación de acuerdo con las normas legales y se encarga de la carnetización e identificación de los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo de acuerdo con los parámetros de la institución. Implementa las normas sobre Carrera Administrativa en cuanto a promoción, incorporación y ascenso por méritos a los funcionarios de la Planta de Personal del Senado de la República<sup>153</sup>.

*Sección de bienestar y urgencias médicas:* Su función es la de adelantar programas integrales de prevención y promoción general, aceptadas y reconocidas en el ámbito mundial. Es también responsable de coordinar la capacitación para los miembros de la Brigada de Emergencia, promover la práctica de varios deportes, organizar las jornadas de vacaciones recreativas para los niños de los funcionarios, entre otros<sup>154</sup>.

De lo anterior se puede concluir que el Senado de la República cuenta con dependencias, que permiten desarrollo de la función administrativa enunciada por la Constitución política y desarrollada parcialmente por las leyes 3ª y 5ª de 1992, disposiciones que han resultado insuficientes para determinar el procedimiento administrativo que se debe seguir y que por lo tanto esta corporación se ve obligada a recurrir a la analogía para el desarrollo de dicha función.

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*

<sup>154</sup> *Ibíd.*

### 3.4 LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

La Cámara de Representantes, al igual que el Senado de la República, es un cuerpo colegiado de representación directa, elegido por votación popular, cada cuatro años, sus miembros se eligen mediante el sistema de representación Departamental, está compuesta actualmente por 166 miembros, 161 elegidos por circunscripción territorial<sup>155</sup> (por Departamentos y por el Distrito Capital), y los cinco restantes a través de circunscripciones espaciales.

La Cámara de Representantes como parte de la rama Legislativa, fue creada por el artículo 40 de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821, desde entonces ha sido objeto de innumerables reformas en su estructura organizacional.

El primer reglamento adoptado conjuntamente por el Senado y Cámara se expide en 1821, denominado "Reglamento del Congreso General de Colombia", en el se encuentran determinados los atributos y responsabilidades de sus miembros, el trámite de las leyes, la forma de operación, la metodología de trabajo y los controles de divulgación de la actividad legislativa

Con la expedición de la Constitución de 1991, surge la necesidad de la expedición de un nuevo reglamento para el Congreso, el cual se plasma en la Ley 5ª de 1992<sup>156</sup>, en el que se establece que para el cumplimiento de su misión, tanto el Senado como la Cámara de Representantes disponen y cuentan con una estructura legislativa y una administrativa.

---

<sup>155</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

<sup>156</sup> <http://www.camara.gov.co/portal2011/>

La composición y poderes de la Cámara de Representantes se encuentran estipulados en el Título VI de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992<sup>157</sup>. Al igual que el Senado, la Cámara de Representantes cumple una función constituyente, una función legislativa, una función electoral, una función judicial, de protocolo y de control político. (Ver anexo 2).

La distribución organizacional está definida en cuatro áreas primordiales a saber: Mesa Directiva con sus oficinas; Secretaría General con la Subsecretaría General y secciones; comisiones constitucionales, legales y especiales y la Unidad de Auditoría Interna que depende de la Comisión Legal de Cuentas; y la Dirección Administrativa con las divisiones y secciones correspondientes<sup>158</sup>.

La Ley 186 de 1995<sup>159</sup>, por medio de la cual se modificó parcialmente la ley 5ª de 1992, creó la planta de personal de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara y reestructura la de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República y reglamento lo referente a las unidades de Trabajo Legislativo, que constituyen el apoyo logístico con que cuentan los Senadores para ejercer la actividad legislativa.

En 1998 a través de la Ley 475 y dando cumplimiento a la Ley 87 de 1993 se da vida a la Oficina Coordinadora del Control Interno. Con la Resolución 0859 de 1996 se crean las Oficinas de Derecho de Petición y Atención al Público, y la de Quejas, Reclamos y Sugerencias, esta última, atendiendo al artículo 53 de la Ley 190, derogado por el artículo 96 de la Ley 617<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

<sup>158</sup> <http://www.camara.gov.co/portal2011/>

<sup>159</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 186 de 1995. "Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992". En: Diario Oficial N° 41784 de marzo 30 de 1995.

<sup>160</sup> <http://www.camara.gov.co/portal2011/>

Como organismos asesores de la Mesa Directiva y de la Administración, se cuenta con: Junta de Licitaciones, creada por la Ley 5ª de 1992; Comité de Compras y Comité de Personal, con la Resolución 0975 de 1995; Comité de Archivo, con la Resolución 238 de 1996; Comité Coordinador del Sistema de Control Interno, con la Resolución 1347 de 1999; Comité de Conciliación, con la Resolución 0025 de 2001 y el Comité Paritario. La Resolución 1040 de 1998 crea la Comisión Accidental para la Conciliación Nacional, la Paz y el Orden Público.

**3.4.1 Dependencias de la Cámara de Representantes.** De conformidad con el artículo 381 de la ley 5ª de 1992, los servicios administrativos y técnicos de la Cámara que comprenden el área administrativa y Legislativa estará a cargo de la Mesa Directiva de la Corporación, pero con la salvedad que la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, ordenar el gasto y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal, corresponden al Director Administrativo, de conformidad con lo señalado por el parágrafo 2º del artículo 182 de la ley 5ª<sup>161</sup>.

De otra parte, conforme al artículo 1º de la Ley 1318 de 2009 la competencia para dirigir licitaciones y celebrar contratos, ordenar el gasto y ejercer la representación legal de la Cámara de Representantes en materia administrativa y contratación estatal le corresponden al *Director Administrativo*<sup>162</sup>.

El anterior artículo citado señala que el Director Administrativo deberá rendir sobre el desarrollo de sus funciones informes a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, semestralmente o cuando ella los requiera y en caso de vacancia temporal o de remoción del cargo del Director Administrativo, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes designará a un funcionario de la planta

---

<sup>161</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

<sup>162</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1318 de 2009. "Por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992". En: Diario Oficial N° 47409 de julio 13 de 2009.



de personal, para que provisionalmente desempeñe las funciones inherentes al cargo, hasta que se realice nueva elección de Director Administrativo<sup>163</sup>.

La elección del Director Administrativo de la Corporación, será a cargo de la Plenaria de la Cámara de Representantes para un período de dos (2) años, previa inscripción de los candidatos ante la comisión de acreditación documental que verificara el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo. Dicho período se empezará a contar a partir del 20 de julio, fecha de instalación del cuatrienio legislativo. Podrá ser removido previa evaluación del desempeño por la Plenaria de la Cámara de Representantes en cualquier tiempo, evaluación que se hará a solicitud de la Mesa Directiva o por proposición aprobada por la plenaria de la respectiva Cámara<sup>164</sup>.

Sin embargo, el artículo 41 de la ley 5ª de 1992, también le da la competencia a la Mesa Directiva con el fin de que este órgano pueda adoptar las decisiones que considere necesarias y procedentes para una mejor organización interna con miras a la consecución de un orden a una eficiente labor legislativa y administrativa y fuera de ello es la encargada de expedir las normas complementarias de funcionamiento de la Secretaría General y las Secretarías de las Comisiones, y de autorizar comisiones oficiales de Congresistas fuera de la sede del Congreso, siempre que no impliquen utilización de dineros de recursos del erario<sup>165</sup>.

Tal como ocurre con el Senado de la República, la Dirección General Administrativa de la Cámara cuenta con unas dependencias de apoyo que proyectan de acuerdo a su competencia por delegación, actos administrativos que son suscritos por el Director General Administrativo, y cumplen las mismas tareas o funciones que las del Senado. Estas dependencias son: la División de

---

<sup>163</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Dirección General Administrativa, Op. cit.

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992, Op. cit.

personal, División Jurídica, División Financiera y Presupuesto y la División de Servicios.

La ley 5ª de 1992 establece unas disposiciones comunes tanto al Senado como a la Cámara de Representantes y, en tal sentido, en el artículo 384 establece los principios que regulan la prestación de los servicios técnicos y Administrativos del Senado y de la Cámara, señalando como tales:

1. Los funcionarios al servicio de las Corporaciones, se denominan empleados de la Ramas Legislativa del Poder Público.
2. Por el origen de su nombramiento, los empleados de la Ramas Legislativa del Poder Público se clasifican de la siguiente manera:
  - a. *De elección.* Secretarios Generales, Subsecretarios Generales, Secretarios Generales de las Comisiones Constitucionales y los Coordinadores de las Comisiones legales de ambas Cámaras y el Director General del Senado de la República.
  - b. *De libre nombramiento y remoción.* Director Administrativo de la Cámara de Representantes, Jefes de División y Jefes de Oficina del Senado y la Cámara, Secretarios Privados, Profesionales Universitarios, Secretarias Ejecutivas y Conductores de las Presidencias y Vicepresidencias de ambas Cámaras; la Secretaria Ejecutiva, los Conductores, el Profesional II y el Asistente Administrativo de la Secretaría General de ambas Cámaras; el Profesional Universitario, y el conductor del Director General del Senado; conductores de las Comisiones Constitucionales y Legales de ambas Cámaras; el Asistente de Control de Cuentas de la Cámara, los Coordinadores de las Comisiones de Ética de ambas Cámaras y de Derechos Humanos y Audiencias, y de la Comisión adscrita a organismos

Nacionales e Internacionales del Senado. Así mismo, los empleados de la Unidad de trabajo Legislativo de que trata la presente Ley<sup>166</sup>.

- c. *De carrera administrativa.* Los demás cargos o empleos no contemplados en los literales anteriores.

Así, los anteriores deben cumplir con los postulados para la función administrativa que se desarrollan con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y en general, conforme al artículo 209 de la Constitución Política en su párrafo el cual establece: “Párrafo. Mientras se expiden las normas sobre carrera administrativa de la rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la rama Ejecutiva del poder público en lo que sean compatibles”<sup>167</sup>.

En cuanto a la vinculación laboral, mediante el artículo 3º de la ley 1318 de 2009<sup>168</sup> se hizo una unificación sobre la vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal mediante resolución de nombramiento, expedida por el Director Administrativo en la Cámara de Representantes o el Director General Administrativo del Senado, con la firma del Secretario General respectivo, dichos funcionarios deben prestar sus servicios en las dependencias donde fueron nombrados, o donde las necesidades del servicio así lo exijan, pero no podrán hacerlo en las oficinas de los Congresistas, en razón que el Artículo 385 de la ley 5ª, establece como causal de mala conducta la prestación del servicio en las dependencias de los Congresistas tanto para el empleado, como del Director Administrativo de la correspondiente Cámara, según el caso, quienes serán sancionados con la pérdida de sus cargos<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> *Ibíd.*

<sup>167</sup> *Ibíd.*

<sup>168</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1318 de 2009. “Por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992”. En: Diario Oficial N° 47409 de julio 13 de 2009.

<sup>169</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1318 de 2009, Op cit.

Se puede concluir de lo expuesto en el presente capítulo, que tanto las dependencias del Senado, como las de la Cámara de Representantes, ejecutan paralelamente las mismas funciones, y podría considerarse innoco o desproporcionado la dualidad de funciones que ejercen, sin embargo atendiendo los requerimientos tanto de los Senadores como de los Representantes a la Cámara, es justificable dicha separación, más si se tiene en cuenta que cada cuatro años cuando son elegidos los nuevos Congresistas, cada uno debe de nombrar los funcionarios que componen sus UTLs, recibir la oficina donde atenderá sus labores legislativas, recibir los vehículos y demás insumos para las labores diarias que suministra cada Corporación y posteriormente cada dirección administrativa debe atender los requerimientos en cuanto a nombramiento y aceptación de renuncia o declaratoria de insubsistencia de dichos funcionarios; sin dejar atrás los asuntos que corresponde a los empleados de Planta, así como los contratistas que laboran en las diferentes dependencias; si existiera una sola corporación encargada de ambos asuntos sin duda alguna el tiempo de respuesta a los tramites que se adelantan se duplicarían o triplicarían en detrimento de los principios de celeridad y eficiencia entre otros.

Ante la falta de sistemas avanzados para atender estos requerimientos se hace necesario que tanto el Senado como la Cámara cuenten con las distintas dependencias para que en un engranaje institucional, las dos Cámaras de la rama Legislativa, cumplan a cabalidad con las tareas encomendadas en la Carta Superior.

Lo anterior, de alguna manera permite que la subordinación del Legislativo al Ejecutivo en temas presupuestales no sea tan demarcada y ocurrente tal como se impone de manifiesto en la declaración entregada por el Ex presidente del Senado José David Name Cardozo, ante la demora del Ministerio de Hacienda para hacer los giros al Congreso para que este pueda funcionar

normalmente<sup>170</sup> . Mientras que el Ejecutivo determine el monto de los recursos que se pueden asignar a las otras ramas y órganos, siempre tendrá dominación sobre el Legislativo, lo mismo ocurre cuando éste último presente iniciativas que demanden algún impacto fiscal y cuya regla general es que si no cuentan con el visto bueno, o el acompañamiento del Ministerio de Hacienda, por muy loables que resulten su destino final es su archivo.

El Ejecutivo a través de la repartición de burocracia y aprobación de proyectos para las regiones de interés de los Congresistas, en gran parte es responsable de la mala imagen del órgano Legislativo, que en el afán de conseguir recursos para sus regiones o mostrar ante su electorado su capacidad de gestión frente al Ejecutivo termina apoyando a ojo cerrado y sin importar lo impopular que resulte la aprobación de algunas iniciativas de gran impacto fiscal para los ciudadanos; iniciativas cuya autoría no provienen propiamente del Legislativo, sino del Ejecutivo como ocurrió con la más reciente reforma tributaria aprobada.

Es notorio que en Colombia gran parte de los procesos políticos por no decir todos están ligados a la administración. Los partidos políticos y movimientos políticos que logran obtener las alcaldías o las gobernaciones bajo su control, que cuentan con Ministros de su mismo partido o que son afines, son los que regularmente tienen mayor posibilidades de mantenerse o perpetuarse en el poder.

---

<sup>170</sup> VOZ POPULI. Presidente del Congreso se quejó por falta de recursos para funcionar. 10 de abril de 2015. <http://www.bluradio.com/95884/presidente-del-congreso-se-quejo-por-falta-de-recursos-para-funcionar>.

#### **4. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PRODUCE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, PUBLICIDAD Y CONTROL DE LOS MISMOS**

La Ley 5ª de 1992 o Estatuto Orgánico del Congreso le otorgó extensas atribuciones a la Mesa Directiva del Senado que abarcan incluso la posibilidad de determinar mediante resolución otras funciones en cabeza de algunas instituciones como son la Comisión de Administración y al Director General, bajo la presunción que las funciones atribuidas no fueren de competencia legal de otra autoridad, y es así que cumplen tareas relativas al desempeño administrativo de la corporación bajo el amparo del principio de autonomía del Congreso.

Sin embargo, algunos actos administrativos expedidos de manera conjunta por ambas Mesas Directivas fueron demandados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal como ocurrió con la Resolución Conjunta No. 001 de 1992, declarada nula por el H. Consejo de Estado en Sentencia del 25 de Septiembre de 1997, Expediente 13.397, Magistrado, ponente el Dr. Carlos A. Orjuela.

La demanda fue formulada con el fin de que se declarase la nulidad absoluta la Resolución 001 del 7 de julio de 1992, contentiva del “Estatuto de Carrera administrativa de la ramas legislativa”, cuyos fundamentos eran que la Constitución Nacional consagra que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley, así como lo referente al ingreso y al retiro de los mismos<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> CONSEJO DE ESTADO. Expediente 13.397, sentencia del 25 de Septiembre de 1997. M.P Carlos A. Orjuela.

De otra parte, se enunció que el artículo 21 Transitorio de la Constitución Nacional estableció que el Congreso de la República, dentro del año siguiente a su instalación, debía dictar las normas que desarrollaran los principios consignados en el art. 125 de la Constitución Nacional, con el fin de desarrollar esta disposición constitucional el Congreso de la República expidió la ley 27 de 1992 que regula en forma general la administración de personal al servicio del Estado, a su vez, dentro del Reglamento del Congreso se estatuyó en el Artículo 384 que mientras se expidieran las normas sobre carrera administrativa de la rama legislativa, se aplicarían las normas generales que rigen la rama ejecutiva, así mismo, en el artículo 392 dispuso: “Hasta el 20 de julio de 1992, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, mediante resolución establecerán las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos En el mismo término, las Mesas por una sola vez expedirán por resolución conjunta el Estatuto de la Carrera Administrativa de la rama Legislativa”.

De acuerdo con lo expuesto en esa oportunidad por el Ministerio Público, la Resolución impugnada contravenía de manera cierta el artículo 125 constitucional conforme al cual todo el sistema de *Carrera Administrativa* y por tanto el proceso de selección, de ingreso y ascenso en la misma para todos los servidores, públicos, incluidos los de la rama Legislativa, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, por cuanto tratándose de la necesidad institucional de proveer a una preceptiva legal, el Congreso no tiene opción diferente a la de actuar como un solo cuerpo, esto es, a través de las dos Cámaras Legislativas<sup>172</sup>.

Sin embargo, tal como lo señaló el Consejo de Estado, el Congreso desconociendo el claro mandato de las normas superiores, dispuso en el segundo inciso del artículo 92 Transitorio de la ley 5ª de 1992:

---

<sup>172</sup> *Ibíd.*

“Hasta el 20 de julio de 1992, la Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, mediante Resolución establecerán las funciones y requisitos de los cargos y los procedimientos administrativos básicos. En el mismo término, las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Representantes, por una sola vez expedirán por Resolución conjunta el Estatuto de la Carrera Administrativa de la Ramas Legislativa”.

Lo anterior llevó a la declaratoria de la nulidad de dicha resolución ante la indiscutible incompetencia de las Mesas Directivas para emitir actos con fuerza de ley<sup>173</sup>.

En síntesis, los argumentos de ésta y otras demandas presentadas en contra de la mencionada resolución consiste en que el Congreso se extralimitó en sus funciones, “pues desbordó las fronteras establecidas en el artículo 150 numeral 10 superior “referentes al procedimiento y requisitos para otorgar facultades pro tempore, exclusivamente al Presidente de la República”<sup>174</sup>.

En desarrollo de la autonomía otorgada por la Constitución al Congreso de la república, las Mesas Directivas cuentan con amplias competencias regulatorias que desde luego deben ser ejercidas de conformidad con los lineamientos fijados por la Ley 5ª de 1992 y la Constitución Política<sup>175</sup>, un ejemplo de ello es la resolución 109 de 2008, mediante la cual se establecieron el funcionamiento de la comisión de vigilancia al organismo electoral.

En la sentencia C-172/10, La Corte Constitucional se pronunció insistiendo que la Constitución política confirió al Congreso de herramientas para ejercer plena

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*

<sup>174</sup> *Ibíd.*

<sup>175</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-172 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.



autonomía y capacidad para darse su propia organización mediante reglamentos quedando excluida la posibilidad de intromisión o interferencia por parte de cualquier otro órgano y proscribiendo, en especial, que el Gobierno pueda intervenir en tales materias; disponer de autonomía financiera, pues las Cámaras tienen la facultad de dictar su propio reglamento así como de administrar sus propios servicios y el personal que los presta; disponer de amplias facultades a favor de las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara del mismo modo que a favor de la Comisión de Administración del Senado –que constituye el órgano superior administrativo del Senado– para cumplir tareas de gran importancia en relación con el funcionamiento administrativo del Congreso<sup>176</sup>. Bajo este mandato se han expedido a lo largo de los años diversas resoluciones (Ver Anexo 3).

Dentro del proceso de la fijación de procedimientos internos, tanto el Senado como la Cámara de Representantes han implementado manuales de procedimiento de acuerdo a las necesidades y a los cuales deben ceñirse, en lo de su competencia, los mismos aparecen publicados en la página Web de la Cámara de Representantes<sup>177</sup>. (Ver Anexo 4).

#### **4.1 CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EXPIDE EL CONGRESO**

Entre los actos administrativos que emanan del Senado y de la Cámara de Representantes se encuentran:

- Resolución de nombramiento de funcionarios de Planta.
- Resolución de nombramiento de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo. (Ver ejemplo: anexo 3)
- Resoluciones de desvinculación de los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo. (Ver ejemplo: anexo 4)

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*

<sup>177</sup> NORMOGRAMAS PROCESOS ESTRATEGICOS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES. Disponible en: <file:///C:/Users/Julian26/Downloads/NORMOGRAMA.pdf>

- Las Resoluciones que expiden ambos órganos sobre las vacaciones colectivas.
- Resoluciones relativas al manual de procedimiento.
- Resolución sobre el manual de contratación.

Tal como se ha enunciado a través de la presente investigación, la expedición de los actos administrativos constituye la herramienta fundamental para el ejercicio de la función administrativa por parte del Congreso y los órganos que lo conforman.

**4.1.1 La publicidad de los actos administrativos.** Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, son dos los objetivos que se alcanza con el cumplimiento del principio de publicidad: El primero es establecer la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el acto administrativo y el segundo es la posibilidad que tienen los ciudadanos que tengan intereses legítimos en el mismo de oponerse al mismo<sup>178</sup>.

Tal como ha señalado la Corte, la regla general es que los actos administrativos entran en vigencia a partir del momento en que se hayan cumplido los requisitos de publicación o notificación según corresponda<sup>179</sup>.

Los Actos administrativos deben ser publicados en el diario Oficial, gaceta o cualquier otro medio oficial de divulgación, con excepción de los actos administrativos de carácter particular y concreto que surtirán sus efectos a partir de su notificación y no será necesaria su publicación, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 95 del Decreto Ley 2150 de 1995<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-646 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 2150 de 1995. "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública". En: Diario Oficial No. 42.137 de 6 de diciembre de 1995.

De conformidad con lo anterior, el Congreso de la República, Senado y Cámara de Representantes notifican de manera personal los actos administrativos de nombramiento y remoción de los cargos de los funcionarios de UTLs, dando cumplimiento a la disposición normativa anteriormente citada. Los demás actos surten la publicación en el Diario Oficial, de acuerdo a lo reglado en los artículos 65 a 69 de la ley 1437 de 2011<sup>181</sup>.

#### **4.2 CONTROL A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

De conformidad con el artículo 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se determina el campo de aplicación de la primera parte de dicha normativa se aplicaran a las corporaciones y dependencias de las Ramas del poder público<sup>182</sup> en todos los órdenes, entidades descentralizadas, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas y para tal fin se les otorga el nombre genérico de "autoridades"<sup>183</sup>. Es decir que el Congreso (el Senado y la Cámara de Representantes) están inmersos dentro de las disposiciones contenidas en este Código.

La codificación es clara al señalar que *los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de la primera parte del mismo que sean compatibles*, dispone el citado artículo que dichas normas no se aplicarán en los

---

<sup>181</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". En: Diario Oficial N° 47.956 del 18 de enero 2011

<sup>182</sup> *Ibíd.*

<sup>183</sup> *Ibíd.*

procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas; de igual manera tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, si bien es cierto no existe actualmente un procedimiento administrativo especial aplicable al Congreso de la República, es claro que las actuaciones administrativas se vienen surtiendo de conformidad con lo establecido en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>184</sup>, por analogía y en ausencia de regulación especial para la rama Legislativa, se aplican normas que de destinadas a la rama Ejecutiva primordialmente.

Ahora bien, sobre el Control de los Actos administrativos de carácter particular y concreto emitidos por el Congreso, la Sección Segunda del Consejo de Estado, de la Sala de lo contencioso Administrativo dentro del expediente T-92279 señaló:

“La administración no puede, en forma unilateral, revocar actos de carácter particular y concreto que reconozcan derechos en favor de los administrados, sin el consentimiento por escrito de éstos. Esta prerrogativa con que cuenta el particular, tiene como objetivos, entre otros, evitar que la administración, en uso de ciertos poderes y aduciendo una serie de necesidades, desconozca derechos subjetivos cuya modificación o desconocimiento requiere de la anuencia de su titular, pues, sólo él, por la misma naturaleza del derecho, puede renunciarlo. Si la administración no logra obtener ese consentimiento debe buscar la intervención del aparato jurisdiccional, que decide si es

---

<sup>184</sup> *Ibíd.*

posible modificar o desconocer los derechos reconocidos al particular”<sup>185</sup>.

El artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que los Actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona<sup>186</sup>.

Por su parte en el mismo Código en el artículo 93 se establece que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el petionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.

Respecto del principio de oportunidad, el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que la revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda<sup>187</sup>.

Sobre los efectos de los actos Administrativos, el artículo 96 establece que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

En cuanto a la revocación de los actos de carácter particular y concreto el Artículo 97 establece el procedimiento sobre el particular<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>186</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011, Op. cit.

<sup>187</sup> *Ibíd.*

<sup>188</sup> El artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto,

Por su parte el artículo 93 del Código del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece el procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos y concordantes del mismo código. En el caso del beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, éste podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.

Para el caso que nos ocupa, y conforme a lo dispuesto en el Artículo 111, el Consejo de Estado es competente para conocer y ejercer control sobre los Actos administrativos del Congreso en Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes, tal como quedó evidenciado en el pronunciamiento del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección "A", de 29 de enero de 2004, respecto de la resolución No. 001 de 1992, cuando señaló que, los requisitos y las funciones de los funcionarios del Senado y la Cámara de Representantes son competencia del Congreso a través de la expedición de una ley *y que dicho procedimiento no es Constitucionalmente viable adelantarlo mediante Actos administrativos (resoluciones) de las Mesas Directivas de dichas corporaciones.*

En resumen, el control de los actos administrativo del Congreso en Pleno así como del Senado y la Cámara de Representantes se viene surtiendo a través de las acciones contenidas en la parte II del Código Contencioso Administrativo, al tiempo que el juez competente es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que, no existe un procedimiento ni jurisdicción especial

---

haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, el mismo no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular y en caso que el titular se niegue a dar consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La administración en caso de que el acto administrativo haya nacido por medios ilegales o fraudulentos podrá demandarlo sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. Lo anterior respetando los derechos de audiencia y defensa.

para los actos y actuaciones de esta corporación legislativa que también cumple función administrativa.

## CONCLUSIONES

Como resultado, parece posible realizar las siguientes afirmaciones:

- En Colombia la función administrativa no se desarrolla por ningún órgano del Estado de manera exclusiva y por lo tanto, puede ejercerse por la Ramas Legislativa, Ejecutiva o Judicial y a pesar de ello, los diferentes tratadistas estudiosos del tema de *la función Administrativa*, no le han dado la connotación a la Rama Legislativa del poder público en el ejercicio de la función administrativa y por el contrario es considerado como un órgano eminentemente Legislativo, desconociendo a fondo otra de sus funciones esenciales como lo es la función *Administrativa*, de absoluta relevancia para el cumplimiento de la función Legislativa, que se plasma en el reglamento interno del Congreso, Título V.
- La rama Legislativa dentro del principio de equilibrio de poderes, está en desventaja frente al Ejecutivo, no solo en temas legislativos, en razón a que los proyectos de ley que impliquen un impacto fiscal deben ser de autoría o llevar el visto bueno del Gobierno, sino que el Ejecutivo, es el que dispone del presupuesto que se le debe asignar al Legislativo para su funcionamiento, también fija el aumento del salario de los Congresistas y de los funcionarios de Planta de la entidad.
- Sumado a la normatividad existente es decir la Ley 3ª de 1992 y la ley 5ª del mismo año, que establecen unos lineamientos básicos para la organización y funcionamiento estructural tanto de la Cámara como del Senado de la República; ambas Corporaciones han expedido reglamentación separada para algunos aspectos del funcionamiento. Lo anterior sin desconocer que el Senado como la Cámara de Representantes cuentan con una estructura interna conformada por diferentes dependencias



de funciones paralelas que de manera armónica se eslabonan para el cumplimiento de la función Administrativa.

- Dentro de la investigación adelantada hasta la fecha se ha constatado que el *Congreso en pleno* no ejerce función administrativa, las funciones que cumple corresponden a la *función legislativa y electoral* y aunque el acto de elección de Magistrados podría llegar a considerarse función Administrativa en virtud del *fin administrativo* frente a otras ramas del poder público, la función electoral como tal no corresponde a la naturaleza de las funciones de organización y funcionamiento del Senado, tal como si ocurre con los actos Administrativos del Senado y de la Cámara de Representantes, como el nombramiento de personal, la declaratoria de insubsistencia, la expedición de reglamentación para el señalamiento de las vacaciones colectivas o de semana Santa entre otros.
- Finalmente, tenemos que actualmente el Congreso de la República, no tiene previsto un procedimiento administrativo especial para cumplir con su función administrativa sino que aquélla se rige por lo dispuesto en la parte I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como que el control de los actos administrativos se rige por lo señalado en su parte II, al tiempo que el Juez competente para conocer las controversias es la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.
- Es importante resaltar que más allá de la estructura del Estado y de la colaboración armónica que debe existir entre las diferentes ramas y órganos del poder público, los funcionarios que hacen parte de las mismas y que están a cargo de su dirección deben con urgencia retomar los principios generales de la función pública y dejar de seguir actuando solo en procura de alcanzar sus fines personales dejando de lado el interés común y el bienestar general.

## BIBLIOGRAFÍA

ARDILA BALLESTEROS, Carlos. Introducción al Derecho Parlamentario Colombiano. Bogotá: Editorial Ibáñez, 1982

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional. Miércoles 5 de junio de 1991.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional, martes 26 de marzo de 1991

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. 9ª Ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

CASTRO PERDOMO, Cesar. El Congreso en Colombia. Tomo I. Senado de la República. Bogotá: Imprenta Nacional, 1988.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Elementos básicos del Estado Colombiano. Bogotá: Imprenta Nacional de Planeación, 2010.

GAITÁN RIVAS, Jaime. Poder Legislativo, Historia del Congreso de Colombia. Graphitos G & D. 1998.

GAVIRIA TRUJILLO, César. Memorias al Congreso Nacional, “descentralización administrativa, apertura democrática y orden público. Ministerio de Gobierno. Mayo 1987-julio, 1988.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho Administrativo. Tomo 1. 4ª Ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.

GIRALDO CASTAÑO, Oscar Emilio. Derecho Administrativo General. Señal Editora, 2010.

GÓMEZ SIERRA, Francisco. Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Editorial Leyer, 2014.

GONZÁLEZ CHARRY, Guillermo. Fundamentos constitucionales de nuestro derecho administrativo. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1984.

LINARES, Juan F. Fundamentos del Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1975.

LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MEMORIA DEL MINISTRO DE GOBIERNO AL CONGRESO NACIONAL EN SUS SESIONES ORDINARIAS DE 1930. Bogotá: Imprenta Nacional.

MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. En: Revista de Derecho Privado. Madrid, 1935.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Editorial Temis, 2003.

OLANO VALDERRAMA, Carlos Alberto. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2ª Ed. Bogotá: Editorial Temis, 1987.

PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Bogotá: Librería el Profesional, 2003.

RODRÍGUEZ R, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. 19ª Ed. Bogotá: Editorial Temis, 2015.

RODRÍGUEZ R, Libardo. Estructura del poder público en Colombia. Bogotá: Editorial Temis, 2009.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Historia de las leyes legislatura 1991-1992. Tomo 3. Edit. Graficas Edwards Ltda. 1995-1996.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Constitucional General e instituciones políticas colombianas. 8ª Ed. Bogotá: Editorial Legis, 2005.

YOUNES MORENO, Diego. Las reformas del Estado y de la administración pública. Escuela Superior de Administración pública ESAP - 1958-2008.

## **JURISPRUDENCIA**

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-102 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 216 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-172 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-646 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-315 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-264 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 492 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-286 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-312 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-127 de 2002. M.P. Alfonso Beltrán Sierra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 802 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-830 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-727 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-496 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-312 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-534 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-344 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-061 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## NORMATIVIDAD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 2 de 2015. “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajustes institucional y se dictan otras disposiciones”. En: Diario Oficial N° 49.560 de 1 de julio de 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. En: Diario Oficial N° 47.956 del 18 de enero 2011.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1318 de 2009. “Por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992”. En: Diario Oficial N° 47409 de julio 13 de 2009.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 186 de 1995. “Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”. En: Diario Oficial N° 41784 de marzo 30 de 1995.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 2150 de 1995. “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. En: Diario Oficial No. 42.137 de 6 de diciembre de 1995.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. *Ley 5ª de 1992*. “Por la cual se expide el reglamento del Congreso; Senado y la Cámara de Representantes”. En: Diario Oficial N° 40.483 de 18 de junio de 1992.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución Política de Colombia de 1886.

## **PÁGINAS WEB**

ARANA, Edgar. Historia Constitucional Colombiana. Universidad Libre. Consultado el 10 de febrero de 2016. Disponible en:

<http://unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/HISTORIA%20CONSTITUCIONAL%20COLOMBIANA.pdf>

BANCO DE LA REPUBLICA. Organización del Estado Colombiano. Consultado el 21 de diciembre. Disponible en:

[http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion\\_del\\_estado\\_colombiano](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/organizacion_del_estado_colombiano)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución política para la Confederación Granadina-1858. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13697>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Constitución de la República de la Nueva Granada-1853. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13696>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA - 1863. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13698>

CONGRESO LA REPÚBLICA. ¿Cuáles son los diferentes órganos del Congreso?. Disponible en:

<http://www.senado.gov.co/legales/item/11162-cuales-son-los-diferentes-organos-del-congreso>



CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Dirección General Administrativa. Disponible en:

<http://www.senado.gov.co/area-administrativa/direccion-general-administrativa>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de calidad y operación del Senado de la República. Disponible en: [http://www.senado.gov.co/transparencia/gestion-de-calidad-y-meci/doc\\_view/1958-gc-ma01-manual-de-calidad-](http://www.senado.gov.co/transparencia/gestion-de-calidad-y-meci/doc_view/1958-gc-ma01-manual-de-calidad-)

[?tmpl=component&format=raw](http://www.senado.gov.co/transparencia/gestion-de-calidad-y-meci/doc_view/1958-gc-ma01-manual-de-calidad-?tmpl=component&format=raw)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Manual de Políticas, uso y administración de Recursos tecnológicos. RT-Ma01 – Sistema Gestión de Calidad. Disponible en:

<file:///D:/Documentos%20Ingrid/Downloads/RT-Ma01%20Manual%20de%20politicas%20de%20gestion%20de%20recursos%20tecnologicos%20V2.pdf>

CONSEJO DE ESTADO. Expediente 13.397, sentencia del 25 de septiembre de 1997. M.P. Carlos A. Orjuela. Disponible en:

<http://www.notinet.com.co/pedidos/t-32678.pdf->

EL TIEMPO. Se cocina choque de trenes por “megapensiones”: Consejo de Estado se enfrenta con la Corte Constitucional por su histórica sentencia.26, septiembre, 2014. Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/choque-de-trenes-entre-consejo-de-estado-y-corte-constitucional/14594156>

NORMATIVIDAD DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES. Disponible en:

<http://www.camara.gov.co/portal2011/la-camara/normatividad->

NORMOGRAMAS PROCESOS ESTRATEGICOS DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES. Disponible en:

<file:///C:/Users/Julian26/Downloads/NORMOGRAMA.pdf>

PORTAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Consultado el 18 de marzo de 2016. Disponible en:

<http://www.senado.gov.co/.../doc.../31-024regimendeadministraciondeCongresos>

<http://www.camara.gov.co/portal2011/>

VALLET de GOYTISOLO, Juan. La distribución de poderes según Montesquieu, sesión del día 13 de Octubre de 1987. Disponible en:

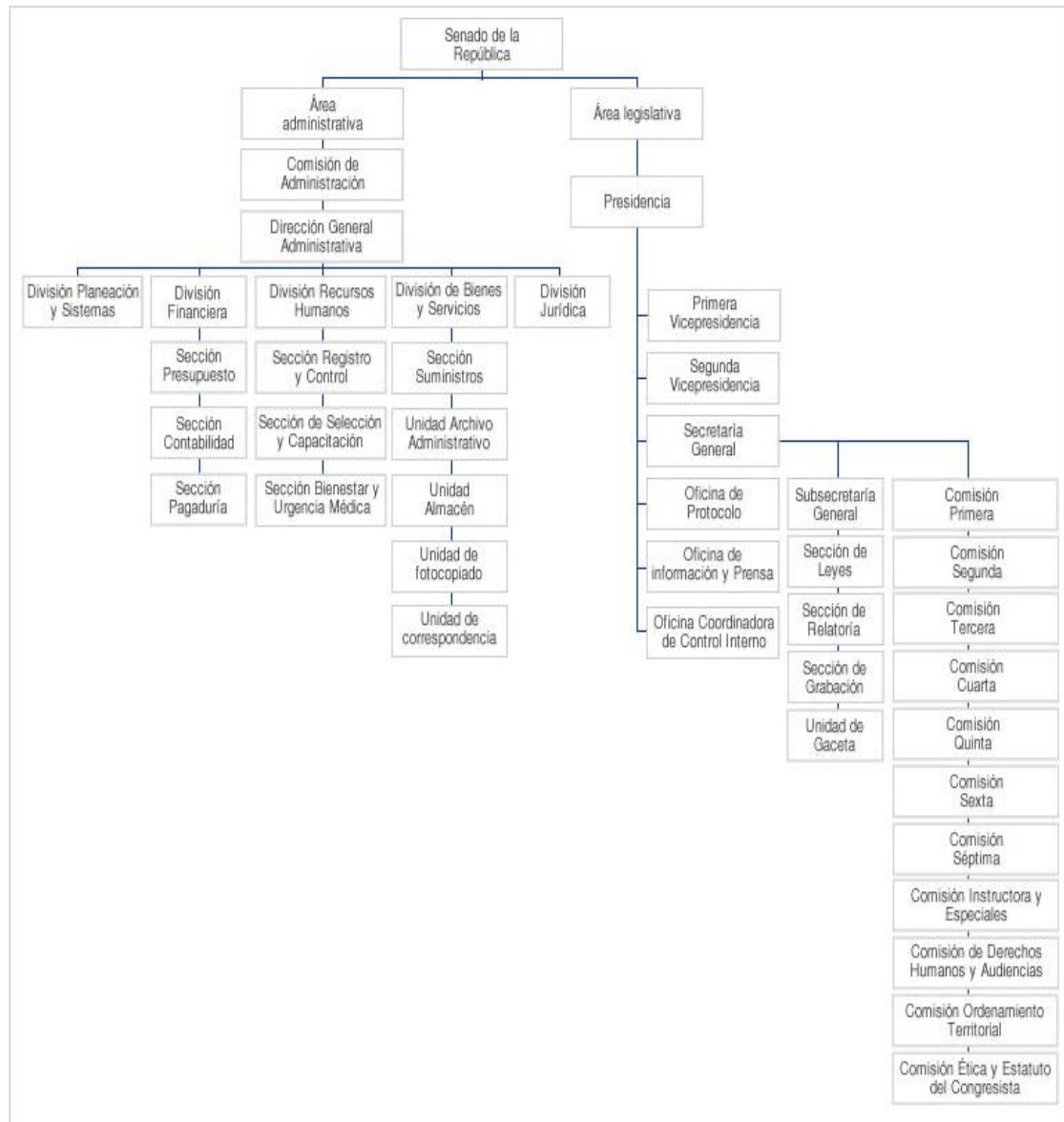
<http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A65/A65-19>.

VOZ POPULI. Presidente del Congreso se quejó por falta de recursos para funcionar. 10 de abril de 2015. Disponible en:

<http://www.bluradio.com/95884/presidente-del-congreso-se-quejo-por-falta-de-recursos-para-funcionar>.

## ANEXOS

### Anexo 1. Organigrama Senado de la República

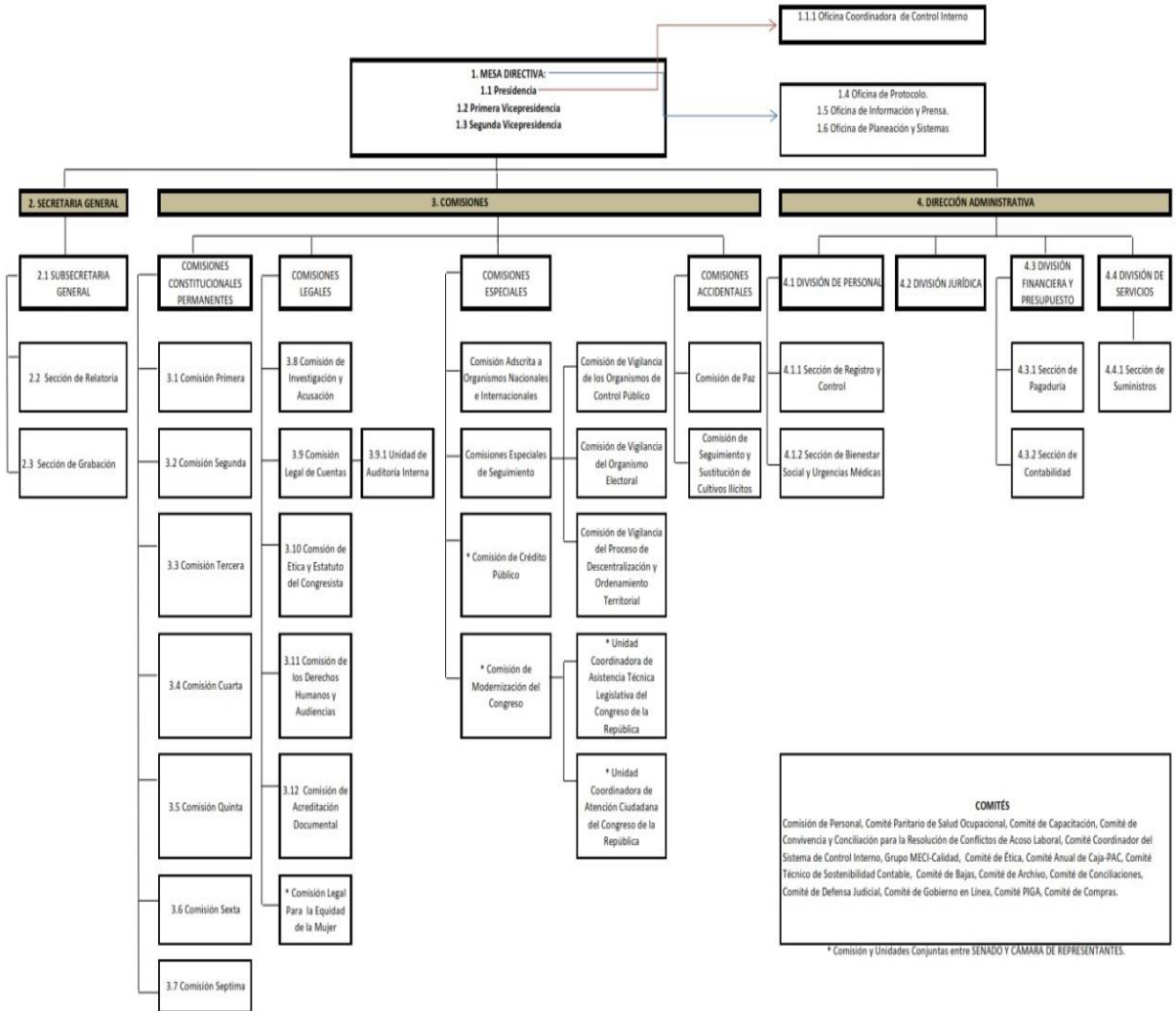


**Fuente:** Congreso de la república de Colombia. Organigramas. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/organigramas>

## Anexo 2. Organigrama Cámara de Representantes



### ORGANIGRAMA CÁMARA DE REPRESENTANTES



Elaboró: Mónica Vanegas y Alix Victoria Ardilla Guzmán

**Fuente.** Congreso de la República. Organigramas Cámara de Representantes.  
Disponible en:  
<http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php/composicion/organigramas>

**Anexo 3.** Resoluciones recientes expedidas por la Cámara de Representantes:

- RESOLUCIÓN No. 3328 del 16 de diciembre de 2014, "Por medio de la cual se conceden vacaciones a los servidores públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo de la Cámara de Representantes".
- RESOLUCIÓN No. 3327 del 16 de diciembre de 2014, "Por medio de la cual se conceden vacaciones a los servidores públicos de Planta de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3030 de 13-12-2013 , " Por medio de la cual se concede el disfrute de las vacaciones a un servidor público de la planta de personal de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3045 de 17-12-2013 , " Por medio de la cual se conceden vacaciones a los servidores públicos de la planta de personal de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3046 de 17-12-2013 , "Por medio de la cual se conceden vacaciones a los servidores públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3051 de 18-12-2013 , "Por la cual se aplazan las vacaciones colectivas a unos funcionarios de la planta de personal de la Cámara de Representantes".<sup>189</sup>
- Resolución 3050 de 18-12-2013 ,"Por la cual se conceden vacaciones anticipadas a unos funcionarios de la planta de personal de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3052 de 18-12-2013 , "Por la cual se interrumpen las vacaciones a unos funcionarios de la planta de personal de la Cámara de Representantes".

---

<sup>189</sup> **NORMATIVIDAD DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES.**  
<http://www.camara.gov.co/portal2011/la-camara/normatividad->

Accesible en:

- Resolución 3055 de 19-12-2013 , "Por la cual se interrumpen las vacaciones a unos funcionarios de la Unidad de Trabajo Legislativo de la Cámara de Representantes".
- Resolución No 1584 de 2013, "Por medio del cual se definen las obligaciones y responsabilidades de los comités estructuradores y evaluadores de los procesos de selección de contratistas de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes".
- Resolución 1493 de 2012, "Por medio de la cual se conceden vacaciones a unos servidores públicos de planta de la Cámara de Representantes".
- Resolución 815 de 2012, "Por medio de la cual se establece la tabla de honorarios de las personas naturales contratadas mediante contrato de prestaciones de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales, y se derogan otras disposiciones".
- Resolución 2545 de 2011, "Por medio de la cual se unifican criterios de publicación de Información legislativa, publicidad de votaciones y presentación de proposiciones".
- Resolución 2332 de 2010, "Por medio de la cual se adopta la política ambiental de la Cámara de Representantes".
- Resolución 3432 de 2010, "Se aprueba y adopta el plan Institucional de Gestión Ambiental – PIGA".
- Resolución 3434 de 2010, "Se fijan las condiciones sobre el cuidado y custodia de los bienes".
- Resolución 3641 de 2010, "Ajuste de topes de consumo de telefonía fija y celular".
- Resolución 2362 de 2010, "Por la cual se modifica parcialmente el manual de contratación".
- Resolución 2345 de 2010, "Se fijan políticas de seguridad de uso de la red".

- Resolución Mesas Directivas conjuntas No. 005, 01 de Marzo del 2009, "Por la cual se establecen las políticas para el uso del Sistema de Seguridad del Congreso".
- Resolución 3157 de 2008, "Por la cual se compila la normatividad interna de la Honorable Cámara de Representantes".
- Resolución No. 3092 de 2008, "Por la cual se adopta el Manual Estratégico de Comunicación Institucional, Pública y de Rendición de Cuentas de la Cámara de Representantes"
- Resolución MD-2348, "Por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas".
- Resolución 3150 de 2010, "Por medio de la cual se ratifican la Resolución MD-0425 de 2010 y la circular No. 19 de 2009, y se determina la responsabilidad del mantenimiento y otros gastos, y de la conducción de los vehículos propiedad de la Cámara de Representantes".
- Resolución No MD 1095 de 2010 Manual de Funciones, "Por la cual se adopta el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de Personal, y se reglamenta la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la H. Cámara"
- Resolución 2622 de 2008, "Por medio de la cual se modifica la resolución MD 1671 del 14 de agosto de 2007 y se establece el horario de labores en la Cámara de Representantes"

Resolución 0954 - 19 de mayo de 2015, "Por la cual se designa perfil de Administrador de la Cámara de Representantes, en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI".

**Anexo 4.** Manuales de Procedimientos internos adoptados por el Senado y la Cámara de Representantes:

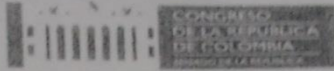
- Manual de Atención al Ciudadano 27-06-2016
- Sistema de Atención al Ciudadano PQRSD
- Procedimiento Atención a PQRSD
- Manual Indicadores de Gestión Vigencia 2016
- Manual de Contratación modificado Resolución 2603 del 30 Diciembre 2015
- Manual de Control Interno Contable vigencia 2014
- Políticas Contables vigencia 2014
- Resolución No. 3441 del 30 de diciembre de 2014
- Manual de Contratación septiembre de 2014
- manual de Indicadores
- Manual del Congresista (junio 11 de 2010)
- Manual de modificaciones presupuestales 2011
- Manual de estrategias para el mejoramiento de los sistemas de información
- Manual de contratación.
- Manual de Contratación modificado Resolución 2925 del 13 Oct 2010.
- Manual de control interno contable.
- Manual de evaluación de desempeño.
- Manual de evaluación del sistema de control interno, auditoria interna, SGC.
- Manual de políticas institucionales de operación por procesos.
- Manual de procesos y procedimientos.
- Manual de usuario para el manejo del tablero control interno.



- Manual documento diagnóstico para elaborar plan mejoramiento.
- Manual estratégico de comunicación institucional pública y de rendición de cuentas.
- Manual para la formulación, implementación y desarrollo de los planes y programas MECI.
- Manual selección meritocracia.
- Manual sistema de peticiones, quejas y reclamos.
- Estatuto Anticorrupción.
- Manual de operaciones presupuestales DNP.
- Directrices proyectos de inversión 2011 - 2012 DNP.
- Manual Gobierno En Línea Versión 2010.
- Manual Gobierno En Línea Versión 3.0.
- Manual de Calidad MECI.
- Manual de Calidad 2016.
- Mapa de Riesgos 2010.
- Mapa de Riesgos 2013.
- Mapa de Riesgos 2014
- Mapa de Riesgos 2015.
- Mapa de Procesos 2014.
- Mapa de Procesos 2015.
- Normogramas 2016, en el cual se establece el marco normativo de los diferentes procedimientos de gestión estratégica.
- Normogramas 2014.
- Manual Imagen Institucional Congreso.
- Guía de administración del riesgo.
- Directiva Presidencia No. 04 de 2012 - cero papel.

- Guía No. 1: Buenas prácticas para reducir consumo de papel.
- Guía No. 2: Como comenzar estrategia cero papel en la entidad.
- Código de buen gobierno MECI 2011.
- Código de Ética y Buen gobierno 2013.
- Decálogo de Ética 2013.
- Código de Ética y Buen Gobierno 2015.
- Decálogo de Ética MECI 2011.
- Plan Institucional de Capacitación.
- Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos.
- Manual de Políticas de Prevención del daño Antijurídico de la Honorable Cámara de Representantes.
- Manual de Políticas de prevención del daño antijurídico - Resolución No. 2480 de 2015.
- Gestión Documental.
- HCR-FUID UNIFICADA PERIODO 1 (corresponde a los formatos únicos de inventarios Documental)
- HCR-FUID UNIFICADA PERIODO 2
- HCR-FUID UNIFICADA PERIODO 3
- Mini manual de Uso y Aplicación de TRD H.C.R (Tablas de Retención Documental).
- Tablas de Retención Documental HCR
- Transferencias 2016
- FORMATOS ADMINISTRATIVOS
- FORMATOS LEGISLATIVOS.

**Anexo 5. Resolución de nombramiento de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo**

  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA**

**RESOLUCIÓN No. 106 DE 09 FEB. 2016**

"Por medio de la cual se causan unas novedades en la Unidad de Trabajo Legislativo de un Senador".

LA DIRECTORA GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias y en especial las que le confiere el Numeral 5º del Artículo 376 de la Ley 5ª de 1.992, y

**CONSIDERANDO:**

Que el Artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el Artículo 7º de la Ley 868 de 2003 establece que "...Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará ante el Director Administrativo en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato."

Que el Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO, mediante comunicación radicada en la Unidad de Correspondencia del Senado de la República, dirigida y allegada a la Dirección General Administrativa de esa Entidad y recibida en la División de Recursos Humanos, allega la renuncia del señor HUMBERTO MOLINA MOLINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.143.303, del cargo de ASISTENTE GRADO I, dentro de su Unidad de Trabajo Legislativo.

Que mediante memorando DGA-CS-0223-2016, la Directora General envía a la División de Recursos Humanos solicitud de trámite pertinente para atender los requerimientos del Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO.

Por lo anterior este Despacho,

**RESUELVE:**

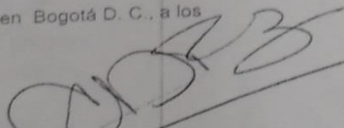
**ARTÍCULO PRIMERO** - Aceptar la renuncia del señor HUMBERTO MOLINA MOLINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.143.303, del cargo de ASISTENTE GRADO I, a partir de la fecha del presente proyectado, dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo del Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO.

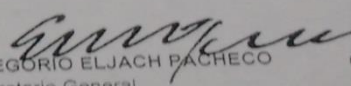
**ARTÍCULO SEGUNDO**.- En firme esta Resolución envíese copia a la Dirección General Administrativa, Secretaría General, División de Recursos Humanos, División Financiera y de Presupuesto y Sección de Pagaduría.

**ARTÍCULO TERCERO**.- Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

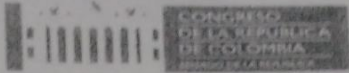
Dada en Bogotá D. C., a los 09 FEB. 2016

  
**ASTRID SALAMANCA RAHIN**  
Directora General Administrativa  
Senado de la República

  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República

Elaboró: Luz Amanda Muñoz Ríos  
Revisó: Margarita Cadavid  
Revisó: Yury Helmiur García Torres  
Jefe División Recursos Humanos

**Anexo 6. Resoluciones de desvinculación de los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo**

  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA**

**RESOLUCIÓN No. 106 DE 09 FEB. 2016**

"Por medio de la cual se causan unas novedades en la Unidad de Trabajo Legislativo de un Senador".

LA DIRECTORA GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias y en especial las que le confiere el Numeral 5º del Artículo 376 de la Ley 5ª de 1.992, y

**CONSIDERANDO:**

Que el Artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el Artículo 7º de la Ley 868 de 2003 establece que "...Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará ante el Director Administrativo en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato."

Que el Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO, mediante comunicación radicada en la Unidad de Correspondencia del Senado de la República, dirigida y allegada a la Dirección General Administrativa de esa Entidad y recibida en la División de Recursos Humanos, allega la renuncia del señor HUMBERTO MOLINA MOLINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.143.303, del cargo de ASISTENTE GRADO I, dentro de su Unidad de Trabajo Legislativo.

Que mediante memorando DGA-CS-0223-2016, la Directora General envía a la División de Recursos Humanos solicitud de trámite pertinente para atender los requerimientos del Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO.

Por lo anterior este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Aceptar la renuncia del señor HUMBERTO MOLINA MOLINA, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.143.303, del cargo de ASISTENTE GRADO I, a partir de la fecha del presente proyectó, dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo del Honorable Senador CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO.

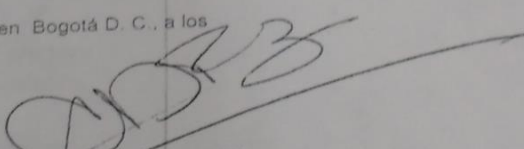
**ARTÍCULO SEGUNDO.** - En firme esta Resolución envíese copia a la Dirección General Administrativa, Secretaría General, División de Recursos Humanos, División Financiera y de Presupuesto y Sección de Pagaduría.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

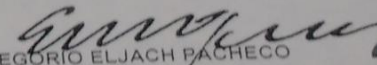
**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

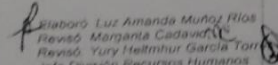
Dada en Bogotá D. C., a los

09 FEB. 2016



**ASTRID SALAMANCA RAHIN**  
Directora General Administrativa  
Senado de la República

  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República

  
Elaboró Luz Amanda Muñoz Ríos  
Revisó Meryliana Cadavid  
Revisó Yury Heitshur García Torres  
Jefe División Recursos Humanos