

EN COLOMBIA NO EXISTEN COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Juan Carlos MONCADA ZAPATA

SUMARIO: I. *El poder de emplazamiento de las comisiones permanentes en Colombia.* II. *Análisis de la norma constitucional que otorga base al poder emplazatorio.* III. *Tesis sentadas por la jurisprudencia nacional sobre el poder emplazatorio.*

I. EL PODER DE EMPLAZAMIENTO DE LAS COMISIONES PERMANENTES EN COLOMBIA

El artículo 137 de la Constitución colombiana, ubicado en el mismo capítulo en el que se fijan los medios de control político del Congreso frente al gobierno, establece que cualquier Comisión Permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica para que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante.

Los medios de control político principales de que puede disponer el órgano legislativo son los de solicitar informes al gobierno, recabar la cooperación de los organismos de la administración pública, citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones y proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (artículo 135 numerales 3, 6, 8 y 9, en concordancia con los artículos 200 numeral 5 y 208 de la Constitución Política de Colombia en adelante CP).¹ Además, el Congreso estudia y aprueba

¹ Otras disposiciones constitucionales establecen obligaciones destinadas a propiciar un ejercicio eficaz del control político. Es así que se establecieron deberes de suministrar información cada cierto tiempo y en forma automática, *v. gr.*, el deber del presidente de presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, los programas de desarrollo económico y social y los proyectos de ley

el presupuesto anual de rentas, y examina y fenece la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presenta el Contralor general (artículos 346 y 178 numeral 2 de la CP). Finalmente, la Cámara y el Senado se reparten la competencia para acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado, entre ellos, el presidente y los magistrados de altas corporaciones judiciales (artículos 174, 175 y 178 de la CP).²

Ahora bien, el poder de emplazamiento asignado a las comisiones permanentes en el artículo 137 de la CP ¿puede encuadrarse dentro de los medios de control político legislativo?, ¿será más bien una facultad auxiliar para recabar información en el propósito de enmendar, revocar

que se proponga adelantar en esa legislatura (artículo 189, núm. 12 de la CP); la obligación de los ministros y directores de departamentos administrativos de presentar, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes. También el contralor general de la República (artículo 268, numerales 7 y 11), el procurador general de la nación (artículo 277, numeral 9) y el defensor del pueblo (artículo 282, numeral 7) deben rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones. Debe mencionarse, asimismo, el deber del gobierno de informar motivada y periódicamente al Congreso sobre los decretos que dicte y la evolución de los acontecimientos en los casos de estado de guerra, conmoción interior o estado de emergencia (artículos 212-213 y 215 de la CP).

² El constitucionalista Tulio Elí Chinchilla llama la atención sobre las dudas que subsisten sobre esta clase de juicios, no obstante que la Corte Constitucional los calificó de jurisdiccionales. En efecto, el Constituyente de 1991 evadió regular los elementos definitorios de esta potestad legislativa, entre ellos nada menos que los supuestos fácticos y las sanciones consiguientes, lo que envuelve las disposiciones correspondientes en “cierta zona de penumbra”. De conformidad con la sentencia constitucional C-148 de 1997 el Congreso “adelanta dos tipos de actuaciones judiciales. La primera tiene lugar cuando se trata de acusación por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o indignidad por mala conducta, caso en el cual, de conformidad con el artículo 175-2, *“el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena”*. La segunda cuando se trata de acusación por delitos comunes, ante lo cual, tal como lo dispone el artículo 175-3, *“el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia”*. Para Chinchilla, “este esquema mediatiza políticamente toda investigación penal contra los altos dignatarios del Estado y en la práctica produce el efecto negativo de poner a salvo de toda investigación a tales funcionarios”. *Cfr.* Chinchilla Herrera, *Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas. Título VI de la rama legislativa*, Bogotá, 1998, pp. 274 y 275.

o aprobar leyes?, ¿establece este artículo la institución de las comisiones de investigación parlamentaria?

La tesis que sostendremos será esta: se trata de una institución híbrida que tiene funciones auxiliares legislativas y funciones de control político, es decir, hallamos implícita una facultad radicada en las comisiones permanentes a fin de investigar y asesorarse para formular, preparar y tramitar leyes bien concebidas, combinada con rasgos de comisiones parlamentarias de investigación.

II. ANÁLISIS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE OTORGA BASE AL PODER EMPLAZATORIO

El artículo 137 se desdobra en estas disposiciones:³

1. *La facultad pertenece a las comisiones permanentes, no a otras*

La CP no dice cuáles son las comisiones permanentes, aunque difiere a la ley la tarea de determinar tanto su número como el de sus miembros, así como las materias de las que cada una debe ocuparse, aunque su función primordial consiste en tramitar en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley (artículo 142, inciso 2 de la CP). El desarrollo de esta norma se ha dispuesto que tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán siete comisiones constitucionales permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia, los

³ El texto literal de la norma 137 de la Constitución es el siguiente: TÍTULO VI. DE LA RAMA LEGISLATIVA. CAPÍTULO 1. De la Composición y las Funciones. ARTÍCULO 137. Cualquier Comisión Permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

“Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

“La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades.

“Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se las exhortará para lo pertinente”.

cuales son distribuidos entre cada una de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley Tercera de 1992.

El Reglamento del Congreso (Ley Quinta de 1992), por su parte, trata de varias clases de comisiones:

- A) Comisiones constitucionales permanentes (Ley Tercera de 1992, en concordancia con artículo 54 de la Ley Quinta de 1992), éstas son las siete aludidas y cuya competencia consiste en dar primer debate a los proyectos de ley o de reforma constitucional.
- B) Comisiones legales (Ley Quinta de 1992, artículos 55-60 en concordancia con el artículo 2o. de la Ley 186 de 1995): Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y la Comisión de Acreditación Documental, cuyas competencias primordiales son, en su orden, la vigilancia y control de las autoridades encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos; la investigación sobre el comportamiento indecoroso, irregular o inmoral, así como de la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas; y la revisión de los documentos que acreditan las calidades electorales exigidas a quienes han resultado electos como congresistas o como funcionarios de las cámaras legislativas. Además de las anteriores, el reglamento del Congreso prevé dos comisiones legales adicionales adscritas a la Cámara de Representantes, éstas son las de Cuentas y de Investigación y Acusación, la primera de ellas tiene por misión examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro, mientras que a la segunda compete conocer denuncias y quejas contra altos funcionarios y preparar los proyectos de acusación ante el Senado, éstos deberán ser aprobados por el Pleno de la Cámara, en los casos de juicios contra altos dignatarios (artículos 308-312 y 331 y ss. de la Ley Quinta de 1992, en concordancia con el artículo 180 de la Ley 270 de 1996 y la Ley 273 de 1996).
- C) Comisiones especiales, mismas que se desagregan en tres clases: en la primera están las adscritas a organismos nacionales o internacionales (*Cfr.* Ley 312 de 1996); en la segunda se ubican las Especiales de Seguimiento, como son las de Vigilancia de los Organismos de Control Público, la de Vigilancia del Organismo Electoral y la de Vigilancia del Proceso de Descentralización y

Ordenamiento Territorial; finalmente, en la tercera se encuentra la Comisión de Crédito Público (artículos 62-65 de la Ley Quinta de 1992 en concordancia con las leyes 123 de 1959, 18 de 1970 y 51 de 1989). Estas comisiones especiales, en su orden, tienen competencias en el marco de las funciones de los organismos nacionales o internacionales a las que están adscritas, de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales atendiendo a la finalidad de cada una de ellas (control, electoral y descentralización) y de presentación de informes al Pleno sobre operaciones de crédito externo y correctivos que deban asumirse.

D) Comisiones accidentales, son aquellas que se integran casualmente para el cumplimiento de funciones específicas y designadas por los presidentes de las cámaras, las mesas directivas o las comisiones permanentes (artículos 66 y 67 de la Ley Quinta de 1992). No tienen competencia específica sino coyuntural, pero sus funciones deben estar ligadas al mejor cumplimiento de la labor legislativa y administrativa.

En mi opinión, las mencionadas comisiones legales y especiales encuadran en la categoría de “cualquier Comisión Permanente” de que trata el artículo 137 de la CP. La voz “permanente” viene del verbo “permanecer” que, de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia* (1992), significa *mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad*. De esta guisa, tales comisiones tienen también los atributos de la duración, estabilidad e inmutabilidad propias de las llamadas comisiones constitucionales permanentes. En consecuencia, la facultad en estudio consagrada en el artículo 137 de la CP se predica de las comisiones constitucionales, las legales y las especiales, todas ellas permanentes, salvo las accidentales, que no lo son.⁴

Estas aclaraciones tienen una significación importante: significa que las comisiones constitucionales permanentes pueden hacer uso de la facultad de emplazar concedida en el artículo 137 de la CP, aunque sólo para auxiliarse con información necesaria para la tramitación de leyes (función meramente legislativa), mientras que las comisiones legales y

⁴ En esta perspectiva, considero de dudosa constitucionalidad el párrafo primero del artículo 236 de la Ley Quinta de 1992 (Reglamento del Congreso), en cuanto a que circunscribe las indagaciones de que trata el artículo 137 de la CP a “la comisión constitucional permanente a la cual corresponda”.

especiales pueden hacer uso de la misma facultad para sus propósitos de seguimiento, vigilancia, control de gestión y de legalidad en el ámbito de sus competencias.

2. La facultad incluye la posibilidad de emplazar a toda persona natural o jurídica

Esto significa que toda persona natural o moral, nacional o extranjera que se encuentre en territorio colombiano puede ser citada a la comisión correspondiente, independientemente de su investidura. Quedarían excluidos únicamente el presidente (quien no puede ser obligado por el Congreso) y los ministros (para quienes se prevé en la Constitución otra forma de citación, ésta radica en cabeza del Pleno, en virtud del artículo 135 numeral 8 de la CP). Del resto, cualquier persona, funcionario o no, sería posible de emplazamiento por una comisión.

3. El propósito del emplazamiento es obtener declaraciones orales o escritas en una sesión especial que se programa para el efecto

La Comisión no tendría entre sus atribuciones la de exigir que se presenten documentos a no ser que se tratare de un funcionario público obligado por el derecho de petición, en materias no reservadas o se exhiban libros; como tampoco podría practicar visitas, inspecciones, auditorías, y mucho menos podría interceptar comunicaciones o dictar medidas por el estilo. Todo se reduce a una declaración de la persona citada.

La facultad incluye la posibilidad de recibir la declaración bajo juramento.

4. La materia de la declaración del emplazado se circunscribe a hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelanta

Las comisiones tienen funciones regladas y, en tal virtud, las investigaciones que adelantan se circunscriben a las competencias que la ley les asigna. En ese sentido, las comisiones constitucionales permanentes sólo podrían emplazar para recabar información valiosa que pueda aprovecharse en el estudio de un proyecto de ley en curso, pues de acuerdo

con las disposiciones vigentes (artículo 142 de la CP y Ley Tercera de 1992), sus funciones se reducen a dar primer debate a los productos legislativos.⁵ Por su parte, las comisiones legales y las especiales, a cuyo cargo se encuentran funciones de seguimiento y vigilancia, podrían emplazar en el marco de las competencias a ellas asignadas.

5. Quienes hayan sido citados pueden excusarse de asistir, pero la comisión puede insistir en llamarlos

El emplazado tiene la facultad de discernir sobre la citación de la Comisión, para llegar a la conclusión de que no hay producto legislativo en curso (caso de las comisiones constitucionales) o que sus conocimientos y datos no encuadran dentro del marco de referencia competencial en el cual ha sido llamado (caso de las comisiones legales o especiales).

6. En caso de insistencia la Corte Constitucional resuelve sobre el particular, previa audiencia, en un plazo de diez días, bajo estricta reserva

Cuando el citado es contumaz, la comisión no puede por sí y ante sí conducir al emplazado para que rinda su declaración. En este caso cobra importancia la Corte Constitucional, como si fuera un árbitro de los argumentos de la Comisión que insiste y el citado que reniega.⁶

⁵ Debo reconocer aquí la posibilidad de efectuar otra interpretación, bastante plausible, en torno a la competencia de las comisiones constitucionales permanentes y es esta: si bien su función primordial es dar un primer debate a los proyectos de ley, podría defenderse que las indagaciones no tienen que estar referidas a ellos, sino más bien a las materias cuya competencia les fue asignada, al margen del trámite de una iniciativa de modificación legal concreta. En ese sentido, la conexidad que pide la norma para exigir al emplazado una declaración, se daría con las “materias” y no con los “proyectos” y el poder de investigación sería tan vasto como vastas fueran las especialidades de la comisión citante. Esta interpretación daría al Congreso un potencial de investigación muy importante.

⁶ La función de árbitro de la Corte no deriva sólo del artículo 137 de la CP, que debe concordarse con esta otra norma superior: “TÍTULO VIII. De la Rama Judicial. CAPÍTULO 4. De la Jurisdicción Constitucional. ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: ...6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución”.

7. La renuencia de los citados tanto a comparecer como a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena prevista para los casos de desacato a las autoridades

Esta disposición supone dos eventos: que el citado se abstenga de acudir sin explicación, o bien que, habiendo resuelto la Corte en favor de una Comisión, el citado continuara en contumacia. En Colombia no está tipificado penalmente el desacato a las autoridades; pero sí está previsto como contravención en un vetusto Código Nacional de Policía que, no obstante, prevé sanción de arresto.⁷

8. La Comisión puede exhortar a otras autoridades para que intervengan, con el fin de perfeccionar la investigación; también se puede exhortar para la persecución de posibles infractores penales

Esta cláusula encierra atribuciones muy ambiguas, aunque parece insinuar que una Comisión puede valerse de intermediarios (“otras autoridades”) para llevar a feliz término la indagación, como pudieran ser peticiones de expedientes o datos a la administración de justicia o a la dirección de impuestos, a la Contraloría o Procuraduría, órdenes de arresto, etcétera.⁸ Sin embargo, la falta de desarrollo legal y de audacia de

⁷ *La remisión a la legislación general sobre desacato a la autoridad conduce en primer lugar al artículo 18 del decreto 522 de 1971 (parte del Código Nacional de Policía), en el que se consagra la conducta de desacato a la autoridad desobediencia a orden legítima de autoridad como contravención de policía, sancionada con arresto entre uno y treinta días. Sin embargo, parecen subsistir aún las sanciones de multas irrisorias y arresto hasta por quince días en el Código de Régimen Político y Municipal (Ley Cuarta de 1913, artículo 309) como sanción general para toda situación de desobediencia a la autoridad. Está prevista también la posibilidad de ordenar la comparecencia forzosa del testigo desobediente en el artículo 225 del Código de procedimiento Civil. Cfr. Chinchilla Herrera, op. cit., p. 75. Es preciso decir que estas alternativas no serán de fácil aplicación cuando se presente el caso, hasta ahora desconocido en la práctica de las comisiones congresionales. El 137 de la CP no remitió expresamente a ningún código o ley particular, como tampoco fijó el procedimiento para tales efectos, sin que el Reglamento del Congreso hubiera ofrecido luces a este respecto.*

⁸ Los autores de derecho parlamentario argentino recuerdan en esta materia la doctrina de las facultades implícitas, que se expresa así: “1o. Todo poder tiene la extensión necesaria para llenar sus fines; 2o. el que quiere los fines de que inviste un poder tiene que darle los medios necesarios para el cumplimiento de esos fines; y 3o. la característica del poder es ejecutarse por sí mismo”. Cfr. Vanossi, José Reinaldo, “El Poder de Investi-

las comisiones del Congreso colombiano hacen de difícil aplicación una interpretación así de abierta.

III. TESIS SENTADAS POR LA JURISPRUDENCIA NACIONAL SOBRE EL PODER EMPLAZATORIO

¿Qué ha dicho la Corte constitucional? En varias ocasiones, incidental o directamente, la Corporación se ha referido al artículo 137 de la CP, veamos:

- a) Las comisiones podrían solicitar información sobre una persona, almacenada en bancos de datos y archivos oficiales, pero, como quiera que las audiencias del 137 de la CP no son reservadas, la información suministrada no podría contener datos distintos a las condenas penales o contravencionales (artículo 248 de la CP).⁹

De este fallo se desprende que las comisiones pueden investigar a las personas en Colombia, lo cual significa una atribución adicional a la de “indagar”; pero, en definitiva, no podrían recibir información recabada por los organismos de inteligencia, o por las autoridades judiciales en el marco de investigaciones penales.

Las comisiones permanentes tendrían entonces como límite el derecho al buen nombre y la intimidad protegidos en el artículo 15 de la Constitución.

- b) El control político constituye, al lado de la atribución de crear las leyes, una de las funciones primordiales a cargo del Congreso de la República, razón por la cual se halla constitucionalmente investido de la facultad para citar a todo tipo de personas públicas y privadas cuando considere que ellas deben comparecer con el objeto de ser oídas en declaración sobre asuntos que, siendo susceptibles de indagación por parte del máximo órgano repre-

gación del Congreso Nacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año IX, núm. 27, septiembre-diciembre de 1976, p. 408. En nuestro caso no aplicaría el axioma núm. 3, pues el 137 de la CP le exige a las comisiones acudir, para el efecto, a “otras autoridades”; pero los axiomas 1 y 2 quizá serían aplicables.

⁹ Sentencia núm. T-444 de julio 7 de 1992. Referencia: Expediente núm. T-1.109. Peticionaria: JACKELINE CAMPOS RINCÓN Procedencia: Juzgado 29 Superior de Santafé de Bogotá. Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

sentativo de la democracia, implican el conocimiento público de temas que naturalmente son de interés general.¹⁰

En este caso, se admitió:

- a) Que la naturaleza de la función de las comisiones en ejercicio del artículo 137 de la CP no es legislativa sino política.
 - b) Que el objeto de la citación se reconduce a “temas de interés general” que estén dentro de la órbita de competencias de la comisión que cita.
 - c) Que la citación en caso de personas jurídicas debe estar dirigida a su representante legal o a los miembros de su Junta Directiva (artículo 236 de la Ley Quinta de 1992).¹¹
 - d) Resulta de interés público todo aquello que implique dinero público.
 - e) Las indagaciones no se inhiben por existir una investigación en curso en algún organismo de control.
 - f) Las comisiones están limitadas por la inviolabilidad del secreto profesional en asuntos particulares.
- c) Casualmente la Corte destaca que el artículo 137 de la CP faculta a cualquier Comisión Permanente del Congreso a “emplazar” y castigar la renuencia por desacato de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas.¹²
- d) La razón de ser del artículo 137 de la CP según la Corte, es dar al Congreso la facultad de allegar, por este camino, elementos de juicio para el desempeño de sus funciones. Debe acogerse una interpretación amplia que permita a las comisiones en el ejercicio de sus funciones propias y ordinarias, como la tramitación de los

¹⁰ Auto 023 del 17 de septiembre de 1992. Referencia: Expediente E-002. Excusa planteada ante la Comisión Sexta del Senado de la República. Magistrado Ponente: Doctor JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

¹¹ Me parece una restricción injustificada porque una persona natural que no lleve la representación, pero que esté vinculada a la persona jurídica citada, puede conocer datos e informaciones a los que se refiere el cuestionario aprobado por una comisión. De esta manera, el hecho de no ostentar representación legal de la persona jurídica termina por dar inmunidad a personas que pudieran ofrecer una declaración valiosa.

¹² Sentencia núm. C-165 de 29 de abril de 1993. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 101 (parcial) del Código de Procedimiento Civil —modificado por la regla 51 del artículo 1o. del Decreto 2282 de 1989— y 10 del Decreto 2651 de 1991. ACTOR: JESÚS ANTONIO RUIZ MORENO. MAGISTRADO PONENTE: Doctor CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

proyectos de ley, emplazar a personas naturales o jurídicas que puedan aportar conocimientos teóricos o experiencias directamente relacionadas con los trabajos del Congreso.¹³

De esta providencia parece deducirse: 1) que el objeto de la citación se reduce a la obtención de conocimientos instrumentales para la tramitación de un proyecto de ley (en ese sentido no se trataría de una función de control político); 2) no es obligatorio juramentar al declarante; 3) es preciso dar una interpretación estricta a la conexidad entre la indagación y la declaración que se requiere.

- e) Las comisiones tienen como límite el secreto profesional del periodista y la libertad de opinión de los ciudadanos.
- f) Las indagaciones que adelantan las comisiones no pueden servir para la persecución de ilícitos penales o para reemplazar a la justicia penal.
- g) Las comisiones deben respetar la prohibición de censura;
- h) En otro fallo se hace un extenso recuento de los mecanismos de control político del Congreso, entre los cuales la Corte incluye, sin muchos escrúpulos, el poder emplazatorio previsto en el 137 de la C.¹⁴

Se deriva:

- a) Que el poder emplazatorio es político y no meramente auxiliar para la elaboración de leyes; y
- b) Que las comisiones no pueden emplazar a las autoridades judiciales porque el control político se ejerce sobre el gobierno y la administración (artículo 114 de la CP) y no sobre autoridades independientes (artículos 228 y 230 de la CP).
- i) La garantía institucional de la inviolabilidad de opiniones, afirma la Corporación, es exclusiva de los congresistas porque en cabeza de ellos está el control político. Una expresión de ese control po-

¹³ Auto núm. 006 del 20 de mayo de 1993. REFERENCIA: Excusa núm. E- 003 de 1993, presentada por el señor PLINIO APULEYO MENDOZA a la Comisión V del H. Senado de la República. Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJÍA.

¹⁴ Sentencia núm. C-198 del 21 de abril de 1994. Referencia.: Expediente D-425. Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 6o. (parcial) de la Ley Quinta de 1992 “Por la cual se expide el reglamento del Congreso”. Actor: Julián Marulanda Calero. Magistrado Ponente: Doctor VLADIMIRO NARANJO MESA.

lítico es la facultad de citar funcionarios y aun personas (artículos 114, 135 numeral 8, 137 y 185 de la CP).¹⁵

En esta oportunidad, la Corte reiteró, sin mayores explicaciones, e incidentalmente, que la función prevista en el artículo 137 de la CP, es de carácter político.

- j) El Congreso por intermedio de las cámaras y de las comisiones permanentes está facultado para emplazar a ciertos funcionarios públicos y a toda persona natural o jurídica para que concurran a las sesiones. Las citaciones tienen propósitos o finalidades distintas, según la persona citada y la corporación citante. Así, las hay para obtener información relacionada con los proyectos de ley u otros asuntos atinentes a las labores que compete cumplir a las cámaras y a las comisiones, como también para ejercer funciones de control político.¹⁶

Podemos derivar:

- A) Aunque no se dice claramente, se insinúa que el propósito de la facultad contenida en el 137 de la CP no es política.
- B) Se afirma que las comisiones no pueden hacer comparecer a funcionarios para tratar asuntos netamente locales, sino sólo aquellos de “interés nacional”.
- C) El ejercicio de las competencias de las comisiones debe ajustarse a los derechos personales y la estructura del Estado.
- D) Por la vía del 137 de la CP sólo se puede citar a personas naturales o jurídicas, no a empleados públicos, pues para éstos existe otro mecanismo de citación (artículo 208 de la CP).¹⁷

¹⁵ Sentencia T-405 del 23 de agosto de 1996. Referencia : Expediente T-98281. Peticionario: Pedro Juan Moreno Villa. Magistrado Sustanciador: Doctor ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

¹⁶ Auto 080 del 14 de diciembre de 1998. Referencia: Expediente E-005/98. Excusa presentada por el Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa Londoño, a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Magistrado Ponente: Doctor CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

¹⁷ Esta providencia ahonda el problema de la interpretación del poder emplazatorio. En efecto, se concluye que el asunto debatido se encuadraba tanto en el poder emplazatorio del 137 de la CP, como en la facultad de citar a funcionarios públicos del 208 de la CP, cuando previamente se definió que en virtud del 137 no era posible citar a funcionarios públicos en su calidad de tales.

Para un mejor entendimiento, cito textualmente el artículo 208 de la CP: “TÍTULO VII. De la Rama Ejecutiva. CAPÍTULO 4. De los Ministros y Directores de los Departamentos

De lo dicho se puede percibir que a la fecha, la jurisprudencia constitucional no sabe a ciencia cierta de qué se trata el artículo 137 de la CP: si hace parte de un control político o si configura una potestad auxiliar informativa; si en virtud de tal competencia puede o no citar a funcionarios públicos; si los medios de que pueden valerse las comisiones se agotan en la declaración del emplazado o si cuentan con medios adicionales para adelantar indagaciones, etcétera.

En mi opinión, la norma en cuestión fue diseñada en un contexto que permite sustentar las alternativas anteriores. Pero no constituye en todo caso un ejemplo de las llamadas comisiones de investigación parlamentaria porque no está singularizada en la Constitución de esa manera; no son el fruto de una creación *ad hoc* del Pleno, ni actúan por su encargo, ni están fijados los alcances de los resultados de las indagaciones, ni los procedimientos aplicables, como usualmente se define este tipo de instituciones.

Es una pena que en las actuales circunstancias, en las que el Poder Ejecutivo ha acaparado la función legislativa fundamental a través del monopolio de la iniciativa y de otros mecanismos (con la pérdida consiguiente del sentido tradicional del Parlamento), el diseño de las instituciones de control político se vea envuelto en semejantes nubarrones jurídicos que propician la impunidad política y hace de las instituciones legislativas meros objetos decorativos, sin eficacia alguna.

mentos Administrativos. ARTÍCULO 208. "...Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros".

"Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.

Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público".