

El control político y judicial del Congreso: una aproximación al caso colombiano

The political and judicial control of Congress: an approach of Colombian case

Germán Alfonso López Daza¹
Carlos Fernando Gómez García²

Recibido: 6-10-2011 Aceptado: 8-11-2011

RESUMEN

La función legislativa es la actividad del Estado constitucional contemporáneo que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas, destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí. El funcionamiento de tales centros de poder es bastante complejo, ya que internamente el trabajo recae en gran medida en unos comités denominados comisiones, que son los encargados de darle la dinámica a las diferentes actuaciones del congreso. A lo largo de las últimas décadas, el papel del Parlamento o Congreso como lugar central de elaboración de las leyes y como eje del control político sobre las

¹ Doctorado en Derecho Constitucional Université de Paris II. Director Grupo Nuevas Visiones del Derecho - Universidad Surcolombiana. Investigador invitado Institut Louis Favoreu – Université Aix-Marseille III (Francia). Director Del Centro De Investigaciones Jurídicas – CINFADE-. germanlo@usco.edu.co

² Joven Investigador Colciencias. Investigador Grupo Nuevas Visiones del Derecho – Universidad Surcolombiana. carlos.gomez@usco.edu.co

otras ramas del poder público y en general sobre todo el engranaje estatal, ha sido cuestionado ampliamente. Una de las críticas tiene como origen, el ejercicio del control hacia el ejecutivo en virtud del principio de pesos y contrapesos. Los reparos sobre el trabajo del congreso se originan en gran medida por los discutibles resultados de las denominadas “comisiones” en lo que respecta a la investigación de los altos dignatarios del Estado. El presente trabajo aborda muy someramente el sustento doctrinario y constitucional del control político del congreso en Colombia, haciendo especial énfasis en las falencias de la Comisión de Investigación que son el cuerpo colegiado que tiene el deber Constitucional y legal de dar impulso a las investigaciones en contra de los altos dignatarios del Estado.

PALABRAS CLAVE

Separación de poderes, frenos y contrapesos, control político, Comisión de Acusaciones.

ABSTRACT

The legislative function is the activity of a modern constitutional state. This materializes, along with the creative process of legal rules designed to regulate the organization of government, the functioning of their institutions and the relationships between the state and its people. The operation of such centers of power is complex because its internal work falls largely on a committee called commissions that are responsible for giving the impetus to the various actions of Congress. Over recent decades, the Parliament core functions such as the role of making laws and the exercise of political control over other branches of public power and all in all the functioning of the state institutions has been widely questioned. One criticism has its origin in the exercise of control to the executive power under the principle of

checks and balances. Criticism of the work of Congress is originated largely for the questionable results of the so-called “commissions” in relations to the investigation of the high dignitaries of state. This paper aims briefly the constitutional doctrine and political control of Congress in Colombia; with special emphasis on the weaknesses of the investigation commission against high dignitaries of the State.

KEY WORDS

Separation of powers, checks and balances, political control, commission charges.

INTRODUCCIÓN

El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Con esta frase lapidaria, Karl Loewenstein describe el riesgo que trae consigo el desbordamiento del poder (Loewenstein, 1964, p. 29). Y si esta frase se completa con la célebre máxima de John Emerich Edward Dalberg Acton: “Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence not authority” o “El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente. Los grandes hombres son casi siempre malos hombres, incluso cuando ejercen influencia y no autoridad”, se podría deducir el elemento patológico inherente al ejercicio del poder (Dalberg Acton, 1949, p.xlviii).

En la historia de la humanidad, en muy pocas ocasiones el hombre ha ejercido un poder ilimitado con moderación, cordura y prudencia. Aristóteles fue consciente de esta situación cuando enfrentó las formas puras de gobierno y las formas degeneradas. Es por ello que el hombre ha

buscado diferentes formas para limitar su ejercicio, siendo éste un asunto de gran magnitud dentro del diseño constitucional del esquema de los controles.

El diseño de estos controles debe estar claramente establecido en la Constitución Política del respectivo Estado. Este documento filosófico-político supremo, ha sido el medio adecuado para establecer el control que se debe ejercer sobre los detentadores del poder, debiendo quedar a salvo la garantía de las libertades individuales. La existencia, eficacia e intensidad de los controles son los que identifican el respectivo Estado y lo diferencian de los demás.

En la actualidad, la configuración del poder y el respeto de los derechos y libertades en los diferentes Estados contemporáneos, presentan ciertas características que permiten a los analistas establecer el esquema elegido y determinar su efectividad.

En muchos Estados actuales (entre ellos muchos latinoamericanos), la Constitución Política se distancia de ciertas tendencias jurídicas, según las cuales, en el Estado sólo existen las ramas clásicas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales tienen funciones nítidamente separadas.

Estas constituciones mantienen el principio de separación de poderes (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 113), pero confiriendo una naturaleza mucho más compleja en un doble sentido. De un lado, admiten la existencia de órganos autónomos cuyas funciones no pueden ni deben ser encajadas dentro de la división clásica en tres ramas del poder. De otro

lado, la Carta no sólo admite sino que promueve la existencia de controles recíprocos entre las distintas ramas y órganos autónomos, por medio del clásico mecanismo de los frenos y contrapesos.

La consagración de ramas del poder y de órganos autónomos se lleva a cabo con el fin, no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias determinadas, en sus límites se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí.

Según Capeletti (1993), el sistema de controles mutuos es necesario para limitar el poder del gobierno. El poder de las ramas tradicionales (ejecutivo, legislativo) puede y debe ser controlado por la rama judicial, la que a su vez deberá ser controlada por el legislativo. Este es el principio del checks and balances o poids et contrepoids.

Los frenos y contrapesos son un mecanismo democrático liberal que tiene como finalidad impedir la concentración de poder en un solo agente y establecer mecanismos de vigilancia y control en órganos diferentes, acotando de esta forma los márgenes de arbitrariedad de un gobernante.

Este esquema se circunscribe a factores de tipo institucional que sirven para equilibrar al poder y que van desde la existencia de un extremo opuesto que vigila la gestión del gobierno o en algunos casos, sus abusos o extralimitaciones. También abarca factores culturales como la presencia de una opinión pública atenta y crítica y una sociedad civil informada y organizada, consciente de su potencial para incidir en los asuntos públicos de su interés.

El control ejercido por los congresos en los sistemas presidenciales,

presenta un alto grado de libertad política, el cual es a su vez reconocido de manera general por la doctrina y la jurisprudencia comparada de aquellos países que han aceptado este modelo que tiende a calificar esos procesos como “juicios políticos”.

En el modelo de los Estados Unidos, régimen de donde la mayor parte de los sistemas presidenciales ha tomado la figura del juicio a los altos dignatarios, la doctrina y la jurisprudencia son claras en reconocer que los congresistas, al juzgar al presidente o a otros funcionarios en ejercicio del control, gozan de una alta discrecionalidad política, al punto que sus actuaciones no pueden ser judicialmente controvertidas.

Es dentro de este contexto que se desarrolla este artículo sobre la investigación que el Grupo Nuevas Visiones del Derecho desarrolló sobre la eficacia del control político en cabeza de la Comisión de Investigación y Acusaciones de Colombia.

En tal investigación se analizó la problemática del Congreso colombiano como órgano político de control, centrando el análisis específicamente en los siguientes interrogantes: ¿Cómo han sido los procesos desarrollados y las decisiones tomadas por la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes?

Así mismo, este documento busca presentar de manera sintética, la forma como los congresos de algunos países latinoamericanos ejercen el control sobre los demás órganos del Estado con el fin de poner en contexto el sistema colombiano.

Para tal fin se desarrollará en primer lugar, un desarrollo teórico sobre la separación o asignación de funciones del poder estatal frente al sistema de pesos y contrapesos. Después se hará referencia al rol de los parlamentos en los Estados constitucionales contemporáneos y su trabajo legislativo a través de las comisiones parlamentarias, para luego entrar a analizar si el trabajo de las Comisiones de Investigación es un control político o judicial. Seguidamente se hará un breve análisis del caso latinoamericano y el colombiano, haciendo especial referencia a la normatividad colombiana que regula el proceso de juicio político ante la Comisión de Investigación y Acusaciones. Finalmente se presentarán algunos resultados estadísticos de los datos recogidos en 322 expedientes fallados por la Comisión de Investigación y Acusaciones entre el periodo 1993-2010, los cuales fueron analizados a través de la aplicación de un instrumento con el que se buscó medir los aspectos más relevantes: inicio y terminación de la investigación, resolución del investigador, tipo de proceso que se tramita, tipo de decisión, cargo del o de los investigados, entre otros.

El presente artículo es un extracto del informe final del proyecto de investigación recientemente desarrollado en la Universidad Surcolombiana (2011), el cual pretendió, mediante una muestra representativa de expedientes de la Comisión de Investigación y Acusaciones, establecer la forma como esta dependencia realizó el control político durante el periodo analizado.

METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta la problemática a abordar, se consideró que el enfoque epistemológico más conveniente para desarrollar la investigación era la

cuantitativa descriptiva, puesto que comprendía la descripción, registro, análisis e interpretación del proceso desarrollado por la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes. Este enfoque se realizó sobre conclusiones dominantes en la mencionada problemática, y sobre la forma en que la Comisión se comportó durante el período 1993-2010. El Grupo de investigación tomó de manera aleatoria 342 expedientes y les aplicó un instrumento el cual contenía alrededor de 15 interrogantes que permitieron establecer la forma como la Comisión ha decidido en los procesos durante el período estudiado. El estudio descriptivo incluyó la metodología de análisis de casos, causales, de conjunto y de correlación.

POBLACIÓN

Los expedientes judiciales de la Comisión de investigación y acusaciones.

MUESTRA

Como la población involucrada en el problema era bastante amplia, se hizo necesario tomar una muestra representativa de esta. En consecuencia, la investigación se hizo sobre un porcentaje de la población arriba mencionada, que representaba en una justa proporción, cada una de las jurisdicciones existentes. Además se tuvo como factor determinante para la selección de la muestra la disponibilidad de los expedientes en la secretaría de la Comisión. La muestra final fue de 322 expedientes.

RESULTADOS

1- La separación de funciones del poder del Estado y el sistema de pesos y contrapesos

El principio constitucional de separación de funciones es uno de los fundamentos del Estado de Derecho y por ende un elemento esencial del orden constitucional. Desde la antigua Grecia, Platón y Aristóteles esbozaron una forma mixta de gobierno que involucraba la participación en el poder de distintos estamentos, orientada hacia un concepto plural del poder más que de una división de poderes en sentido estricto.

Tal noción fue ulteriormente recogida y presentada teóricamente por John Locke en su clásica obra “Ensayo sobre el gobierno civil” (Two Treatises of Government –publicada por primera vez en 1689) y Jean Jacques de Secondat barón de Montesquieu con su libro “El Espíritu de las Leyes” (Montesquieu, 2003, p.76), quienes encontraron en la división de poderes la única forma de garantizar la libertad, ya que implicaba que cada función del Estado tuviera un responsable distinto y que dentro de esa separación, los poderes se vincularan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y vetos (Berlín, 1993, p.123).

Cuando Locke y Montesquieu formularon la separación de poderes, más que intentar el establecimiento de una suerte de interrelación o coordinación armónica entre los poderes públicos, los reconocidos tratadistas proponían una rígida separación de las funciones de los tres órganos básicos del Estado, buscando como objetivo primordial impedir la concentración de poder en una sola persona o en un solo órgano, garantizando de esta forma la libertad política de los asociados a través de los recíprocos controles entre los órganos estatales.

Sobre este particular, el barón de Montesquieu en su magna obra “El Espíritu de las Leyes” expresó:

“La libertad política, en un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para poseer esa libertad es necesario que el gobierno sea tal, que un ciudadano no pueda temer a otro.(...) La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados, ella no existe sino cuando no se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna que, todo hombre que tiene poder está inclinado a abusar de él; hasta donde encuentre límites”.

“Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Hay en cada Estado tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho Civil. (...) Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura la potestad legislativa se encuentra reunida con la potestad ejecutiva, no hay libertad, puesto que se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente” (Montesquieu, 2003).

Es así como el principio de la separación de los poderes nace como resultado de la exploración de mecanismos políticos-institucionales encaminados a evitar la arbitrariedad de los gobernantes y a asegurar la libertad de los asociados. Por esta razón, se decide separar la función pública entre diferentes ramas, de manera que no repose únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen mutuamente.

Esta separación tripartita de poderes se deduce del análisis de las funciones del Estado en relación con la ley: hacerla, aplicarla y dirimir los

conflictos que suscite su aplicación; es decir, las clásicas funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Es por ello que se asignaron cada una de estas funciones a órganos distintos denominados poderes tras considerar que los derechos de los ciudadanos quedaban protegidos de cualquier abuso de la autoridad pública, ya que al permanecer cada órgano en la órbita de su función, se lograba que el poder frenara al poder.

Este diseño sobre división y control del poder influyó en el constitucionalismo británico, americano y francés, reflejándose como características definitorias del concepto mismo de Constitución. Sobre el aporte francés es necesario citar el artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, proclamado por la Asamblea Nacional Francesa de 1789, según la cual “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

Puede concluirse entonces, que la fiscalización y el control son inherentes a la consagración constitucional de la división de poderes, pues el control se muestra como el instrumento indispensable para que el equilibrio, y con él la libertad pueda materializarse.

2- El papel de los parlamentos en los Estados constitucionales contemporáneos

La evolución de la teoría del Estado impuso la necesidad de que los distintos órganos de poder, no actuaran en forma aislada e independiente. Se conservó la idea original de contar con un sistema de balanzas que equilibrara constantemente el peso entre ellos, denominado “checks and balances”, con lo cual las ramas del poder público comenzaron a

interactuar unas con otras, de forma tal que a la par que se producía una colaboración armónica entre ellas, también operaba el control mutuo.

En este orden de ideas, los parlamentos fungen no solamente como centros de creación normativa, sino, de manera principal como ejes del control popular hacia los otros órganos. Es así como el control parlamentario confirma la acción del gobierno respecto de sus presupuestos jurídico-constitucionales (fines constitucionales y directrices políticas del parlamento), lo que conlleva una especial responsabilidad política del gobierno ante el parlamento y un conjunto de mecanismos consagrados para exigir tal responsabilidad.

De esta forma, la armónica colaboración entre las ramas del poder conlleva uniones de cooperación y coordinación interinstitucional, existiendo relaciones de control entre los órganos estatales con el único fin de evitar su extralimitación.

En efecto, el control del legislativo sobre el ejecutivo es el modelo de los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial, no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado, haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales.

De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario

de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público.

De otra parte, la organización legislativa puede constar de una o dos cámaras (unicameral o bicameral) cualquiera que sea el régimen (parlamentario o presidencial). La primera forma es la menos frecuente. Existe principalmente en los países con territorio pequeño como Israel, Nueva Zelanda, Noruega, Dinamarca o Ecuador.

El bicameralismo es el sistema con mayor preponderancia en el mundo. En los Estados unitarios, la cámara alta (Cámara de los Lores en Inglaterra) se legitima en la tradición y por la razón. Esta cámara asegura la representación ligada a las regiones que constituyen el Estado.

En la mayor parte de Estados unitarios, la cámara alta no tiene la facultad de oponerse indefinidamente a las medidas votadas por la cámara baja, sobre todo cuando, como en Francia, ésta última tiene el apoyo del gobierno. Por el contrario, en los Estados federales, el senado está en la posibilidad de poder bloquear los proyectos que le son sometidos. Es el caso de los Estados Unidos y Australia (Ritchie, 2010, p.25).

En las democracias parlamentarias, el control parlamentario es un control de tipo político que se hace a través de todas las actividades del parlamento con especial interés de las minorías siendo su finalidad la vigilancia de la acción general del gobierno. En las democracias de tipo presidencial, el congreso vigila de igual manera el trabajo del ejecutivo mediante las citaciones de los miembros del gobierno y en general, mediante los debates que realiza el congreso de la labor gubernamental. En este tipo de sistema político, el congreso no cuenta con las mismas herramientas que el régimen parlamentario, valga decir, la moción de censura y la elección de nuevo gabinete.

Los parlamentos o congresos en las democracias contemporáneas poseen una estructura funcional bastante compleja. El trabajo legislativo en su origen es realizado mediante la figura de las “comisiones”.

3- El trabajo legislativo a través de las comisiones parlamentarias

Doctrinantes de la ciencia política: Cain, Ferejohn y Fiorina (1987), Cox y McCubbins (1993), Carey y Shugart, (1995), Haggard y McCubbins (2001), Shugart (2001), Carroll y Shugart (2005) afirman que los miembros de los parlamentos (legisladores) cumplen su responsabilidad de representar al pueblo que los eligió bajo dos esquemas: el primero, básicamente individualista, que los alienta a labrarse una reputación personal como condición para el logro de sus propios fines. El segundo esquema, que gira pues en torno a las metas colectivas fijadas por la organización, consiste en la realización de esa tarea mediante el fortalecimiento del partido como vía para asegurar el progreso en su carrera política.

El modelo adoptado en cada caso se traduce también en una diversa relación entre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Esto ocurre al asignar a cada uno de ellos, un papel más o menos influyente en la elaboración de la ley. Mientras que en el primer caso las comisiones asumen la dirección de ese proceso apoyadas en la especialización y la profesionalización de sus miembros, en el segundo, los grupos parlamentarios y sus liderazgos se arrojan ese papel al encargarse de conducir las actividades delegadas a estos órganos por el pleno de la asamblea.

Diversos trabajos de investigación realizados en el marco del neoinstitucionalismo permiten distinguir de un lado, cuerpos legislativos más o menos independientes, capaces de aislar la labor de sus órganos de

influencias externas, y de otro lado aquellos sujetos a los partidos políticos, situación que los convierte en simples extensiones de su poder. Polsby (1975) elaboró una tipología que diferencia a aquellos órganos que cuentan con el poder de transformar las decisiones relativas a la elaboración de la ley y los que sólo asisten a ese proceso en calidad de sujetos pasivos, llamados sólo a discutir lo acordado en espacios alternos a los parlamentarios.

De otro lado Krehbiel (1991) y Shepsle y Weingast (1981) elaboraron trabajos centrados en el análisis del Congreso estadounidense, abordando el estudio de las comisiones permanentes como cuerpos orientados a facilitar la realización de elecciones colectivas, bien sea para apaciguar el eventual surgimiento de conflictos políticos entre las diferentes vertientes o para ayudar a conseguir la información requerida. El cumplimiento de estos cometidos se lleva a cabo a través de diferentes prerrogativas institucionales, como la posibilidad de iniciar o vetar propuestas, restringir las reformas presentadas, o garantizar ciertos privilegios a sus miembros por su desempeño como especialistas en determinados campos.

Las comisiones son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda la asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar normas de su funcionamiento, son designadas de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto de asesorar mediante tareas especializadas, fiscalizan funciones administrativas de la misma rama parlamentaria, o para investigar hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación (Romero, 1985, p.176).

Las comisiones parlamentarias pueden presentar varias clases según los intereses que pretendan defender. Entre ellas están: *Las comisiones permanentes*: establecidas por norma para el estudio previo de un asunto. *Las comisiones especiales o transitorias*: Integradas para asuntos específicos, temporales y puntuales. *Las comisiones conjuntas*: propias de un sistema bicameral. *Las comisiones de investigación*: designadas para desarrollar un proceso (similar a un judicial) tendiente de verificar la ocurrencia de un hecho.

Para los fines del presente trabajo se hará énfasis en las comisiones de investigación.

4- Las comisiones de investigación: ¿control político o control judicial?

El control y vigilancia que ejerce el Parlamento y el Congreso en los regímenes presidenciales, ha sido tema de muy pocas investigaciones que han abordado la naturaleza de este control y sus consecuencias, referencia de ello son los estudios de Cecilia Judith Mora-Donato: “Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político” y “Las comisiones de investigación en el ordenamiento jurídico mexicano. Una propuesta para su reforma”. También se puede consultar el documento de Enrique Guerrero Salom “La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas relevantes” y Juan Pablo Abreu Sacramento “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”; que han discutido la naturaleza del control parlamentario abordando el siguiente cuestionamiento: ¿el control que ejercen es político o jurídico?

Para responder este cuestionamiento es necesario precisar que las comisiones de investigación reúnen algunas características especiales que las diferencian de los otros tipos de comisiones. Además de ser cuerpos colegiados compuestos de congresistas, tienen facultades especiales para citar altos funcionarios y particulares y tienen la potestad de acceder a documentos (Santaolalla, 1989, p.152), obrando en numerosas ocasiones como investigadores judiciales. En algunos casos actúan como verdaderos jueces instructores ya que recaudan pruebas dentro de un proceso con visos de disciplinario.

El objetivo de las comisiones de investigación es conocer el fondo de una anomalía, acción u omisión de ciertos sujetos que en un momento dado pueden ser investigados, acusados y sancionados de acuerdo a la norma vigente.

Se ha discutido mucho acerca de la naturaleza de estas comisiones de investigación. Algunos tratadista, por ejemplo Berlín Valenzuela y Orlando Tovar afirman que las comisiones de investigación constituyen un medio de control político-parlamentario. Expresan que la comisión de investigación es una prerrogativa propiamente política del parlamento en su actuación de control.

Autores como Fernando Santaolalla López (1989), Joaquín García Morillo y José Ramón Montero-Gibert (1984), sostienen que el control parlamentario es una especie de examen jurídico que tiene como fuente primaria la Constitución Política. Es decir, realizan un control jurídico pues su origen está en una norma jurídica.

Otros autores como Manuel Aragón Reyes, Cecilia Judith Mora-Donato y Juan Pablo Abreu coinciden en afirmar que el control que ejerce el congreso o parlamento es político. La principal razón radica en su carácter subjetivo, es decir, la no existencia de un canon fijo y predeterminado de valoración sobre la acción del gobierno. Esta libertad de apreciación conlleva a que la decisión final que tome la comisión dependa de móviles diferentes a los jurídicos y se torne político.

De otra parte, Aragón Reyes expresa en su reconocido escrito sobre la constitución y el control de poder (1999), que la diferencia esencial entre el control político y el control jurídico radica en la objetividad y subjetividad con la que se aborda la vigilancia.

En efecto, expresa el profesor español que el control político reviste un carácter subjetivado, muy ligado a la libre apreciación, la valoración y la libre voluntad del controlador, es decir, un control basado en razones políticas o de poder; asimismo, el control jurídico posee un marco normativo que sirve de referencia para el ejercicio del control, vigilancia y sanción del órgano controlado.

Es decir, tal control está sometido a reglas de verificación, con razonamientos exclusivamente jurídicos, el cuál es realizado por órganos imparciales, independientes, dotados de especial conocimiento jurídico para entender cuestiones de derecho, situación que, en opinión de Aragón Reyes, no sucede con el parlamento o congreso, pues este control está a cargo de sujetos u órganos políticos.

Una explicación obvia consiste en que los miembros (parlamentarios-congresistas-diputados) tienen la condición de políticos que actúan según

conveniencias y acuerdos que les genere resultados políticamente tangibles.

En nuestra opinión, las diferentes comisiones establecidas en un determinado parlamento o congreso, tienen una esencia política por excelencia. Sin embargo, existe una comisión que puede tener un componente jurídico y es la comisión del congreso que investiga altos funcionarios del Estado.

Es posible concluir que esa estricta división entre lo político y lo jurídico tuviera una justificación por el fuerte componente histórico. Sin embargo, hoy día en muchas democracias y principalmente en los sistemas presidenciales, el móvil político ligado a la libre voluntad, ha tenido que restringirse pues las decisiones en virtud del control de uno de los poderes frente a los otros, no puede quedar en al libre albedrío del controlador que, en muchas ocasiones, puede prestarse para presiones indebidas y para el pago de favores, so pena de que la supuesta voluntad política se convierta en sanción.

5- Breve reseña del caso latinoamericano

En América Latina el régimen presidencial (combinación de democracia y poder personal) descansa en un principio constitucional de separación de poderes que según Maurice Duverger (1990), ha degenerado en un *presidencialismo*. El reconocido tratadista francés expresa que el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente. Afirma Duverger que este apelativo se aplica sobre todo, a ciertos regímenes latinoamericanos que

han adoptado, en apariencia, las instituciones constitucionales de Washington.

El “régimen presidencial” de América del Norte encuentra en América latina su copia superlativa: un presidencialismo caracterizado por la preponderancia o predominio del Ejecutivo. El enaltecimiento del “poder personal” del presidente es producto de una continuidad histórica; en palabras de Duverger (1952): “al cacique indio sucedió el conquistador español; el Virrey, encarnaba, él solo, la totalidad del poder”.

El sistema presidencial posee instituciones similares a la de los Estados Unidos; sin embargo, el Presidente consigue una preeminencia ya que todo el quehacer político gira en torno a este, situación que no ocurre en el sistema parlamentario en donde el poder político está inmerso en el parlamento.

En esta parte de las Américas, la concentración de poder público en la institución presidencial ha tenido como consecuencia el menoscabo de la democracia pluralista y de las libertades públicas. La preponderancia se ejerce a través de factores institucionales o funcionales a saber: a) iniciativa legislativa del Presidente de la República; b) el veto presidencial suspensivo y parcial; c) facultades legislativas del Presidente en especial el instituto de la delegación de facultades legislativas; d) intervención federal, que correspondiendo por regla al Parlamento, es el Presidente quien toma la iniciativa de su disposición; e) facultades extraordinarias, tanto en el campo del estado de necesidad constitucional como la “emergencia económica”, que conlleva la existencia de poderes de excepción y f) un

poder judicial subordinado ante la injerencia del Poder Ejecutivo (Zúñiga, 2006,p.494).

5.1. El ordenamiento constitucional latinoamericano

Las Constituciones latinoamericanas consagran en su gran mayoría, la misma estructura de control frente al gran poder del presidente de la república. En efecto, los ordenamientos constitucionales latinoamericanos establecen el juzgamiento de los altos dignatarios del Estado, principalmente el presidente de la república, por cuenta del respectivo parlamento nacional.

La normatividad constitucional establece la estructura de un ente investigador y acusador (cámara baja) y un órgano juzgador (cámara alta). La investigación es realizada por una comisión de la misma cámara baja que se encarga de instruir y recaudar el material probatorio que servirá al pleno de la corporación, para acusar ante la cámara alta o para cerrar la investigación.

Este es el caso de la Constitución de Argentina de 1994, la cual establece como elemento especial, la actuación del presidente de la Corte Suprema de Justicia en los eventos en que el juzgado sea el presidente de la nación. La misma Carta de la citada República establece como juicio político, el procesamiento que hace la Cámara de Diputados al presidente de la República y a otros altos dignatarios, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes.

Otras constituciones siguen el mismo camino en esta materia, como son la de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, de la República Federativa de Brasil (1988), de la República de Chile (1980), de la

República Oriental del Uruguay (1997), de la República del Perú (1993) y de la República del Ecuador (2008). Las diferencias radican en la mayor o menor cantidad de funcionarios que son sujetos de investigación y juzgamiento.

El elemento político es preponderante en estos juicios pues tal como lo indica Cecilia Mora-Donato (1998), esa es la esencia primaria de estos cuerpos de representación popular; las valoraciones que realizan están ampliamente ligadas en muchos casos, a intereses partidistas o personales (burocracia principalmente).

Un caso importante sobre las actuaciones de control de los congresos en América latina lo dio Brasil con el juzgamiento del ex presidente Fernando Collor de Melo. En la primera elección presidencial directa desde 1960, Collor de Melo (un empresario oriundo del Estado de Alagoas) fue elegido presidente en una rápida votación en diciembre de 1989. Pero poco tiempo después de iniciado su mandato, el Congreso le abrió una amplia investigación ante las acusaciones de corrupción en su gobierno. Luego de un proceso parlamentario que tuvo en vilo al país, el Congreso inició un proceso democrático de juicio político (*impeachment*). Itamar Franco, quien había sido Vicepresidente de Collor, lo reemplazó y juró como presidente el 29 de diciembre de 1992 para concluir con los dos años pendientes del período de cinco que correspondían al mandato de Collor. El juzgamiento de Collor marcó el inicio de un nuevo capítulo en la historia política de Brasil.

En septiembre de 1992 se alejó de la Presidencia debido a la profundización de las investigaciones, y pocos meses después renunció en

definitiva, dejando a su vicepresidente Itamar Franco como nuevo Jefe de Estado. Collor fue encontrado culpable por el Congreso, el cual le quitó los derechos políticos por ocho años.

Este hecho fue considerado especial debido a que en América latina, no son comunes los casos en los que los órganos de representación popular juzguen y condenen al primer mandatario; la disposición de los diferentes medios de poder burocrático y económico facilitan la labor del ejecutivo para conseguir un resultado favorable. La experiencia colombiana del ex presidente Ernesto Samper Pizano (1998-2002) refleja esta situación.

Cuadro Resumen

País	Juzgamiento a cargo de	Competencia	Antecedentes
Colombia	Congreso de la República Corte Suprema de Justicia	Control político Delitos comunes	Si
Ecuador	Asamblea Nacional	Enjuiciamiento político y de algunos delitos (concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia)	No
Venezuela	Asamblea nacional Tribunal Supremo de Justicia	Comisión Delegada ejerce las funciones de investigación atribuidas a la Asamblea	No
Bolivia	Asamblea Legislativa Plurinacional Tribunal Supremo de Justicia (delitos comunes)	Autorizar el enjuiciamiento del Presidente o Vicepresidente	No
Perú	Comisión permanente acusa ante el Congreso	Delitos políticos	No

	al presidente de la república		
Argentina	Cámara de Diputados acusa ante el Senado Investiga la Comisión acusadora	Juicio Político	No
Brasil	Cámara de los Diputados autoriza el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente. Senado procesa y juzga	Delitos políticos	Si

6- El caso colombiano

6.1. Sustento constitucional y jurisprudencial

El cambio constitucional surtido en el año 1991 en Colombia tuvo entre muchos otros motivos, luchar contra la corrupción al interior del Congreso colombiano y reforzar su función de control político, entre otras razones, para que pudiera vigilar de manera más efectiva la actuación del gobierno.

Fue así como la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el artículo 113 que consagra el principio de la separación de funciones del poder público: “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”.

De la redacción del artículo 113 de la Carta de 1991, se deduce que los órganos del Estado, a pesar de encontrarse separados funcionalmente, tienen la obligación de colaborar de manera armónica para la realización de los fines del Estado los cuales se encuentran a su vez consagrados en los artículos 2 y 365 de la C.P. En cuanto a la separación funcional de los poderes y órganos del Estado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer, que su estipulación en la Carta Magna colombiana, garantiza equilibrio y control entre los órganos del Estado (Vargas Hernández, 2004).

La colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder busca la integración de las fuerzas de los diferentes órganos estatales con el único objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional en varias sentencias como la C-246 de 2004, C-713 de 2008, C-251 de 2002, C-037 de 1996, entre muchas otras.

No obstante, la consagración constitucional de colaboración armónica entre los órganos del Estado no debe generar el quiebre de la división de funciones del poder público, pues, si bien es cierto el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 C.P.

Asimismo, el artículo 114 de la Carta Política colombiana establece que el Congreso de la República tiene la potestad de reformar la Constitución, hacer las leyes “y ejercer control político sobre el gobierno y la

administración”. Esta función encuentra su origen en las potestades que los sistemas democráticos liberales contemporáneos le han entregado al parlamento para que cumpla un verdadero contrapeso al poder del ejecutivo del poder público, mas cuando se trata de un sistema presidencial como el colombiano.

El Congreso de la República en Colombia ejerce un control político sobre el Ejecutivo mediante diferentes formas consagradas en la Carta Política de 1991 tales como: la moción de censura y la citación de los ministros (Artículo 135 numerales 8 y 9); el control sobre los estados de excepción (Artículos 212, 213 y 215), presentación de informes del Gobierno al Congreso en relación con sus acciones y ejecutorias (Artículos 136 numeral 3, 150 numeral 9, 150 numeral 9 y 189 numeral 12). Además de estas atribuciones constitucionales, el Congreso colombiano tiene la facultad de investigar y sancionar a los altos dignatarios del Estado colombiano, según lo consagra el artículo 178 numeral 4 y 5 (acusación de la Cámara baja) y artículo 175 numeral 1 (juzgamiento a cargo de la Cámara alta) de la Constitución Política colombiana.

6.2. Causas legales y constitucionales

La Carta Política de 1991 estableció como atribución del Congreso de la República, la de investigar y procesar y de ser el caso acusar y juzgar, a los altos dignatarios del Estado colombiano, los cuales taxativamente se encuentran señalados en el artículo 178 numeral 3 constitucional. Dice el citado artículo: *“La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: (...) 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros*

del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la nación”.

El siguiente cuadro puede clarificar estas competencias:

	FUNCIONARIOS	HECHOS	CONSECUENCIA
Cámara de Representantes (investiga y acusa) Senado (juzga)	Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la nación.	- Indignidad por mala conducta -Abusos cometidos durante los estados de guerra exterior, conmoción interior o emergencia económica, social y ecológica. - Delitos oficiales - Delitos comunes	El Senado puede imponer penas de prisión por delitos cometidos en el ejercicio de funciones, o de inhabilitación por mala conducta, la destitución, la suspensión o la privación temporal o permanente de derechos políticos (Art. 150)
Corte Suprema de Justicia (juzga)	Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la nación.	- Delitos oficiales - Delitos comunes	-Privación de la libertad
Corte Suprema de Justicia (investiga y juzga)	Miembros del Congreso de la República	- Delitos oficiales - Delitos comunes	-Privación de la libertad

Fiscal General de la Nación (investiga y acusa) Corte Suprema de Justicia (juzga)	Ministros del despacho Procurador General, Defensor del Pueblo, agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; directores de los departamentos administrativos, Contralor General de la República, embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a gobernadores, magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Delitos oficiales - Delitos comunes 	-Privación de la libertad
Procuraduría General de la Nación (investiga y decide)	Ministros del despacho, Procurador General, Defensor del Pueblo, agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los tribunales; directores de los departamentos administrativos, Contralor General de la República, embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a gobernadores, magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública.	- Faltas de carácter disciplinario	-Sanciones disciplinarias: la destitución e inhabilitación; las faltas gravísimas: suspensión en el ejercicio de la función, inhabilitación especial por faltas graves dolosas o gravísimas culposas; la suspensión, para el ejercicio de la función, por faltas culposas; multa, para el ejercicio de la función, por faltas dolosas. Y la amonestación por las faltas leves culposas.

7. Análisis de los resultados de la investigación

El instrumento aplicado en los 342 procesos seleccionados aleatoriamente arrojó los siguientes resultados.

7.1. Comparativo entre inicio y terminación de la investigación en años.

Con este aspecto se pretendió determinar el tiempo promedio que la Comisión de Acusación demora en la instrucción de los procesos a su cargo.

Este ítem arrojó el siguiente resultado:

Duración	Número	Porcentaje
Menos de 1 año	14	4,1%
1 año	70	20,5%
2 años	81	23,7%
3 años	52	15,2%
4 años	30	8,8%
5 años	18	5,3%
6 años	17	5,0%
7 años	11	3,2%
Más de 7 años	4	1,2%
No existe dato	45	13,2%
Total de expedientes revisados	342	100,0%

Tabla No.1 Relación inicio y terminación de la investigación

Los resultados demuestran que el 23.7% de los procesos demoran dos años en ser fallados. Sin embargo, si se toman los datos numéricos más altos (rango en el cual se encuentran los mayores porcentajes) encontramos que el 59.4% de las decisiones demoran entre uno y tres años; es decir, más de la mitad de los procesos son definidos en tres años lo cual consideramos un promedio alto si se tiene en cuenta la importancia

de la función de la Comisión la cual requiere celeridad en la solución de las quejas presentadas.

7.2. Comparativo de fechas: entre inicio de investigación y resolución del investigador en años

Según lo establecido en las normas ya analizadas (C.P.P.), para determinar si hay lugar o no al ejercicio de la acción penal se deben abrir diligencias previas por el término máximo de 6 meses. Pasados los 6 meses, el representante investigador deberá dictar un auto inhibitorio o de apertura de la investigación dicho auto deberá ser discutido y aprobado por la Cámara de Representantes en pleno.

Si existe mérito para abrir la investigación, se proferirá auto en el que se ordene la correspondiente investigación y se ordenará la práctica de las pruebas pertinentes con el fin de establecer claramente los hechos, el contexto en que ocurrieron y determinar sus partícipes.

En este orden, es importante determinar en la investigación, el término que en promedio demora la Comisión desde que se inicia la investigación hasta el acto del investigador por medio del cual se abstiene de continuar o abre la investigación.

Duración	Número	Porcentaje	
Menos de 1 año	58	17	%
1 año	106	31	%
2 años	67	19,6	%
3 años	32	9,4	%
Más de 4 años	52	15,2	%
No existe dato	27	7,9	%
Total de expedientes revisados	342	100	%

Tabla No.2 Relación entre inicio de investigación y resolución del investigador

Se observa de los datos recaudados que en el 31% de los casos revisados, la Comisión toma un año en proferir resolución por parte del investigador asignado al caso, término que se cuenta desde el acto de inicio de la investigación.

Si tomamos los dos mayores porcentajes (31% y 19%) que suman 50% se tiene que la Comisión se toma en promedio dos años en la mitad de las actuaciones que tuvo a su cargo durante este período. Este dato refleja que los términos de la Comisión de Acusación comienzan a dilatarse desde el inicio de la etapa de investigación.

7.3. Tipo de proceso que se tramita

Según lo establece la Ley 600 de 2000 en su artículo 26, el Congreso de la República puede ejercer excepcionalmente la acción penal en contra de los altos funcionarios del Estado.

Esta competencia es precisada por el artículo 419 del mismo Código, el cual establece como función del Congreso, la investigación y el juzgamiento de conductas punibles cometidas en el desempeño de sus cargos por el Presidente de la República o quien haga sus veces, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de los mismos. Igualmente, el Congreso ejerce control disciplinario de estos altos dignatarios según lo dispone la Ley 5 de 1992 en su artículo 312 numeral 5. Es por lo anterior que es importante determinar los porcentajes de quejas presentadas en el campo disciplinario y las denuncias en lo penal.

Categoría	Número	Porcentaje
Disciplinario	174	50,9%
Penal	139	40,6%
No se determina	29	8,5%
Total de expedientes revisados	342	100%

Tabla No.3 Tipo de procesos que tramita

Según estos resultados, se observa que los procesos disciplinarios son ligeramente más numerosos que los penales, teniendo una diferencia porcentual de tan solo 10,3 entre uno y otro.

7.4. Tipo de decisión

En los artículos 433 y siguientes de la Ley 5 de 1992, se determina que la Comisión podrá proferir dos tipos de decisión: preclusión de la investigación o de resolución de acusación. Sin embargo, se logró determinar que la Comisión profiere otro tipo de decisiones, como el rechazo de plano, la inadmisión, el auto inhibitorio, el archivo definitivo y otro tipo de decisiones.

En términos procesales, cada uno de estos tipo de decisión tienen un alcance determinado; el rechazo de plano se profiere cuando la denuncia o queja no cumple con los requisitos exigidos por la normatividad con lo cual es rechazada sin entrar en más consideraciones; la inadmisión es cuando la denuncia o queja se estudia y analiza pero no es admitida para el inicio del respectivo proceso; el auto inhibitorio se produce cuando el investigador, después de haber agotado el proceso inicial, se abstiene de pronunciarse de fondo por algunas consideraciones; por último el archivo

definitivo es cuando el investigador no encuentra mérito para acusar por lo que ordena archivar el proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario en la investigación determinar en qué porcentajes se producen estas decisiones.

Categoría	Número	Porcentaje
Archivo definitivo	171	50,%
Auto inhibitorio	84	24,6%
Otro	43	12,6%
Rechazo de plano	34	9,9%
Preclusión	4	1,2%
Inadmite	3	0,9%
No se pudo establecer	3	0,9%
Resolución de acusación	0	0%
Total de expedientes revisados	342	100%

Tabla No.4 Tipo de decisión proferida

Se observa que no existe ninguna decisión en la cual se haya proferido resolución de acusación. El tipo de decisión al que más acude la Comisión es el archivo definitivo, es decir, hubo una etapa de instrucción pero al valorar los medios probatorios se ordenó archivar el proceso por no haber encontrado mérito para acusar ante el Senado. El segundo tipo de decisión más utilizada por la Comisión es la de auto inhibitorio, es decir, que valoró alguna circunstancia que impedía continuar con la instrucción o acusar.

7.5. Cargo del o de los investigados al momento de la investigación

Tal como se ha señalado anteriormente, al Congreso de la República le corresponde investigar y si es del caso juzgar, a los altos dignatarios del Estado colombiano. El artículo 178 numeral 3 de la Constitución Política de

Colombia, establece como atribución de la Cámara de Representantes, acusar ante el Senado al Presidente de la República o quien haga sus veces, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de los mismos. Esta norma es ratificada por el artículo 419 del Código de Procedimiento Penal y 329 y siguientes de la Ley 5 de 1992. Teniendo en cuenta estas atribuciones, es importante establecer cuál es el funcionario que más investigaciones presenta:

Categoría	Número	Porcentaje
Presidente de la República	84	24,6%
Mag. Corte Suprema de Justicia	68	19,9%
Fiscal General de la Nación	53	15,5%
Mag. Consejo Superior de la Judicatura	50	14,6%
Mag. Consejo de Estado	49	14,3%
Mag. Corte Constitucional	30	8,8%
Otro	4	1,2%
Conjunto de cargos	4	1,2%
Total de expedientes revisados	342	100%

Tabla No.5 Alto dignatario investigado

Se observa claramente que es el Presidente de la República quien presenta la mayor cantidad de investigaciones en su contra: el 24,6% de los procesos revisados. Es evidente que al ostentar la más alta dignidad de nuestro sistema político, es el presidente quien mayores conflictos puede generar y por ende mayores denuncias presenta.

Le siguen en su orden los Magistrados de la Corte Suprema y el Fiscal General de la nación. Quienes menos tienen investigaciones son los magistrados de la Corte Constitucional.

Se debe resaltar que en la categoría “otros” se refiere a funcionarios que han sido denunciados ante la Comisión pero que constitucionalmente no deben ser investigados por este cuerpo colegiado. Fue el caso de un magistrado de tribunal, del Procurador General de la nación y del Vicepresidente de la República.

CONCLUSIONES

Gran parte de los Estados latinoamericanos tienen aún una visión sacramental del presidente de la república. Esta institución conserva huellas imborrables de los monarcas medievales quienes eran los ungidos de Dios sobre la tierra. La vida política e institucional del Estado gira en torno del titular del poder ejecutivo. Estos aspectos explicarían en parte, el por qué el presidente es prácticamente intocable e incontrolable.

El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra, en general, en una situación de ineficacia que raya con la impunidad. Las raíces de tal fenómeno van desde lo cultural hasta con normativos de índole constitucional.

De acuerdo con este estudio es posible determinar la principal causa que origina esta disfuncionalidad. El primer lugar la mutua interdependencia entre el legislativo y el ejecutivo. De un lado, el ejecutivo necesita del legislativo para que este le apruebe los proyectos de ley que requiere para poner en marcha sus proyectos. Esta situación hace que en muchas ocasiones, el ejecutivo ceda ante presiones del legislativo (participación

burocrática, contratos, partidas presupuestales para sus regiones, etc.). Sin embargo, esta interdependencia se torna en dependencia, que en muchos casos convierte al legislativo en un apéndice. La falta de independencia genera una ostensible disminución de control del parlamento sobre el ejecutivo, lo que provoca un tratamiento laxo u omisivo sobre conductas reprochables.

Por el lado colombiano, en los 20 años de existencia de la Carta Política de 1991, la Comisión de Investigación y Acusación no ha fallado un solo proceso en el que se haya acusado ante el Senado; por ende, el Senado nunca ha fallado dentro de un proceso en contra de algún alto dignatario del Estado colombiano. Actualmente la Comisión tiene a su cargo 682 procesos, de los cuales 75 son contra el ex presidente Álvaro Uribe, 12 contra el ex Fiscal General de la Nación Mario Iguarán Arana y 43 contra el ex Fiscal Luis Camilo Osorio (Grupo de investigación Nuevas Visiones del Derecho, 2010).

El proceso más sonado en Colombia que desarrolló la Comisión de Investigación y acusación fue en contra del hoy ex – presidente Ernesto Samper Pizano quien fue acusado de recibir dineros del narcotráfico en su campaña a la presidencia en el año 1998. Los congresistas de la Cámara de Representantes precluyeron la investigación por no encontrar suficientes elementos probatorios, lo cual dio origen a una serie de críticas en contra del órgano investigador, al punto que la misma Corte Suprema de Justicia abrió un proceso penal en contra de los congresistas por la presunta comisión del tipo penal de prevaricato. Este proceso penal se cerró por orden de la Corte Constitucional, la cual mediante un proceso de tutela de derechos fundamentales, protegió el derecho de los congresistas y declaró la inviolabilidad parlamentaria en sus actuaciones.

De esta forma, la Comisión de Acusación tiene en su haber importantes procesos en contra de los más altos dignatarios del Estado pero la efectividad de su trabajo es deficiente lo que le ha valido múltiples llamados tendientes a reformar su estructura interna o cambiar estas funciones, pues aunque medien elementos jurídicos, existirá la posibilidad de hacer valoraciones subjetivas ante la situación de sacar provecho del amplio poder del ejecutivo o de los miembros de las altas Cortes.

Ante este panorama se han propuesto alternativas como la de modificar este control por parte del Congreso de la República y dejarlo en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, órgano que goza de mayor independencia.

Sin embargo, en países latinoamericanos donde las lealtades y el culto al poder priman sobre el manejo y respeto de lo público, este tipo de modificaciones a las competencias del parlamento parecen muy lejanas, pues estas deben ser realizadas por el mismo órgano en un gesto de auto regulación, que en las actuales condiciones parecen estar muy lejanas. En últimas, el control sobre el Poder Ejecutivo seguirá en cabeza del Congreso, pues es no se ha encontrado una alternativa mejor y coherente con el sistema presidencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, J. (2011) *“El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”* México: Revista estudios constitucionales..
- Aragón, M. (1999). *Introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado.
- Barceló, D. (2005). *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Berlin, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cain B., Ferejohn J, y Fiorina M. (1987). *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Boston (Massachusetts): Harvard University Press.
- Capeletti, M. (1993). *Dimensión de la justicia del mundo contemporáneo* (cuatro estudios de derecho comparado) traducción de Héctor Fix Fierro (1ra ed). México: Editorial Porrúa.
- Carey J, and Shugart M.,(1995). *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas*. *Electoral studies no.14*.
- Carroll, R. y Shugart, M. (2005, enero 5). *Neo-Madisonian Theories of Latin American Institutions*. Artículo disponible en Scholarship Repository. University of California, <http://repositories.cdlib.org/cad/05-01>, 2005.
- Colombia, Corte Constitucional, (2004, marzo), “sentencia C-246”, M. P. Vargas Hernández, C. I., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional, (2008, julio), “sentencia C-713”, M. P. Vargas Hernández, C. I., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional, (2002, abril), “sentencia C-251”, M. P. Montealegre Lyneth, E. y M. P. Vargas Hernández, C. I., Bogotá.
- Cox G. y McCubbins M. (1993). *Legislative Leviathan. Party government in the house*. Berkeley (California): University of California Press.
- Chacon Á. (2003). *Responsabilidad de los Altos funcionarios del Estado*. Bogotá : Ediciones Nueva Jurídica.

- Dalberg, J. (1949). *Essays freedom and power*. Boston (Mass): The Trade Edition. Beacon press. Text and Library Edition: THE FREE PRESS, Glencoe, Ill.
- Duverger, M. (1990). *Institutions politiques et droit constitutionnel. Les grands systèmes politiques*. Tome 1. Paris : Presse Universitaires de France (PUF).
- Duverger, M. (1952). *Los Regímenes Políticos*. Barcelona: Salvat Editores.
- Francia, Asamblea Nacional francesa (1979) “Declaración del Hombre y del Ciudadano”.
- Grupo de Investigación Nuevas Visiones del Derecho (2010). *El Control político en Colombia. El papel de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes*, Neiva: Universidad Surcolombiana.
- Guerrero, E. (1999) *La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas relevantes*, en Juan Luis Paniagua Y Juan Carlos Monedero. En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español. Madrid: editorial Tecnos,
- Haggard S. y MacCubbins M. (2001). *Presidents, parliaments and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Locke J. (1997). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Porrúa.
- Loewenstein K. (1964). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Montesquieu, C. De S. (2003). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Alianza editorial.

- Morillo, J y Montero-Gibert J. (1984). El control parlamentario. Madrid: editorial Tecnos.
- Mora-Donato C.J. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Polsby, N. (1975). *Legislatures*. Greenstein, Fred I. y Polsby, N.(eds.). *Handbook of Political Science*, V. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Ritchie, D. (2010). *The U.S. Congress. A Very Short Introduction*. London: Oxford University Press.
- Romero, C. (1985). *Enciclopedia jurídica Omeba*. Buenos Aires: Driskill.
- Sagües, N.P. (1993). *Formas de Gobierno: Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el poder ejecutivo*. Lecturas constitucionales Andinas No.2. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Sagües, N.P. (2006). *El control del congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades*. Chile: Red Ius et Praxis.
- Santaolalla, F. (1989). *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Eudema.
- Shepsle, K. y Weingast B. (1981). *Structure-induced equilibrium and legislative choice*. Public choice 37: 503-19
- Shepsle, K. y Weingast B. (1994). *Positive theories of congressional institutions*. Legislative studies. Quarterly 19: 149-79
- Shugart, Mathew. (2001). *Sistemas de gobierno en América latina: frenos y contrapesos en una era de globalización*. Carrillo Florez, F. (Editor). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América latina y el Caribe*. Washington D.C:BIC.

- Torres, G. (2009). *Juzgamiento del presidente de la República. Por responsabilidad punitiva y política*. Bogotá: Temis.
- Zúñiga, F. *Control Político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional* (2006). Chile: Revista Praxis, Universidad de Talca.