

**MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA, UTOPIÍA O REALIDAD,
VEINTE AÑOS (1991-2011) DE SU CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL**

RICARDO ANTONIO PERALTA CASTELLANOS

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
BOGOTÁ D.C.**

**MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA, UTOPIÍA O REALIDAD,
VEINTE AÑOS (1991-2011) DE SU CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL**

RICARDO ANTONIO PERALTA CASTELLANOS

**Trabajo de grado
Maestría Derecho Administrativo**

**Director
WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENÍTEZ
Doctor en Ciencias Políticas
Universidad de Santiago de Compostela**

**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE POSGRADOS
BOGOTÁ D. C.
2013**

Nota de aceptación

Jurado

Jurado

Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2013

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I MOCIÓN DE CENSURA MECANISMO DE CONTROL POLÍTICO NATURAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO	
1. Antecedentes o Estado del Arte	8
2. Control Político. Noción y Mecanismos	11
3. Moción de censura. Institución Natural del Sistema Parlamentario	21
CAPÍTULO II CONSAGRACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA	28
1. Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente	29
2. En la Carta Política de 1991 y en el Reglamento del Congreso	32
3. Acto Legislativo No. 1 de 2007. Reforma y extiende a corporaciones públicas territoriales	34
4. Otras propuestas e intentos de forma	36
CAPÍTULO III. BALANCE LA MOCIÓN DE CENSURA EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. CASOS RELEVANTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	40
1. Casos relevantes en el ámbito internacional	41
2. Nivel Nacional. Congreso de la República	43
3. Convocatorias fallidas en el Congreso de la República durante los primeros veinte (20) años de vigencia	45
4. Nivel territorial. Asambleas departamentales, Concejos distritales y municipales	54

5. Utopía o realidad en el sistema presidencial colombiano	60
--	----

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones	64
2. Recomendaciones	68

ANEXO

1. Modificaciones sugeridas a la Constitución Política de Colombia	73
2. Exposición de motivos	75

BIBLIOGRAFIA

81

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación, elaborado para optar el título de Maestría en Derecho Administrativo en la Universidad Libre de Colombia, acerca de la moción de censura, una de las innovaciones introducidas en la Constitución Política de 1991. Y su estudio, desde la perspectiva académica, reviste especial importancia en Colombia, cuya estructura institucional corresponde a la de un Estado Unitario con un sistema de gobierno presidencial. Es un sistema con clara preeminencia del poder ejecutivo respecto de los demás poderes públicos.

Importa examinar si el presidencialismo, realidad fáctica así conocida en el argot jurídico, sobre todo en la órbita de los constitucionalistas, ha incidido en que dicho mecanismo de control político haya quedado erigido como una cláusula meramente formal o declarativa en el ordenamiento constitucional colombiano. Acaso sin posibilidad real de que prospere o se materialice a través del Congreso de la República.

A diferencia de lo que ocurre en los sistemas presidencialistas, como el de Colombia, la moción de censura es en esencia una figura propia del Sistema de Gobierno Parlamentario. En este sistema es expedita su aplicación efectiva por la equivalencia funcional entre los poderes del parlamento y el ejecutivo. En él, el sistema de gobierno parlamentario, se justifica tanto el voto de censura, como el de aplauso, para ratificar o renovar la confianza de la mayoría del Parlamento en el Gobierno. Es una garantía para que este subsista. En cambio, en el sistema presidencialista el Primer Mandatario debe su investidura al pueblo, y por tanto el Gobierno no depende del Congreso sino del Presidente.

Estos presupuestos básicos hacen más relevante el estudio de la moción de censura en el marco del análisis de la fisonomía misma del Estado Colombiano:

su organización, el sistema de gobierno, el funcionamiento de los partidos políticos y las instituciones democráticas. Como también las fuerzas vivas del País y otros elementos y protagonistas. Este enfoque de contexto permite una aproximación seria al estudio crítico del tema propuesto.

Si bien la moción de censura ha sido propuesta en varias oportunidades contra algunos Ministros del Despacho durante los primeros 20 años de su consagración en la Constitución Política, en ningún caso ha prosperado. No ha dado lugar a la separación del cargo, cada vez que se ha pretendido su aplicación.

Se evidencian pocos avances en el desarrollo de las modificaciones introducidas en el Acto Legislativo 01 de 2007, referidas a la aprobación unicameral de la moción de censura y su aplicación en el ámbito departamental y municipal en cabeza de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales. Entre tanto, en el Congreso Colombiano no ha tenido éxito ninguna de las mociones promovidas, como ya se dijo, y se verá en el curso de la presente investigación.

Es pertinente verificar si el fracaso de las iniciativas que han sido promovidas para desarrollar la figura de la moción de censura obedece a la naturaleza del sistema de gobierno colombiano, aunado a las particularidades de cultura política, madurez democrática y la idiosincrasia de nuestro medio.

Así las cosas, el problema de la investigación se orienta a establecer: ¿ Si ha sido eficaz o no la moción de censura en el Congreso de la República, durante los primeros 20 años de su consagración Constitucional?.

Además, determinar: ¿Las razones por la cuales ninguna moción de censura promovida en el poder legislativo colombiano ha prosperado? ¿Cómo podría mejorarse y hacerla funcional? ¿Si está condenada al fracaso en un sistema de gobierno presidencial como el colombiano? ¿Por qué razón la moción de censura

en los niveles Departamental, Distrital y Municipal, es decir en las Corporaciones Públicas coadministradoras, ha tenido al menos inicio, pero no ha ocurrido lo mismo en el legislativo colombiano, pese su consagración Constitucional desde hace 20 años?

En este orden de ideas, se parte de la hipótesis de que el fracaso de las iniciativas de moción de censura promovidas contra Ministros del Despacho durante los primeros 20 años de consagración constitucional, ha conllevado a que se deslegitime el mecanismo de control e incluso termina casi garantizando la permanencia del funcionario en el cargo, cuando la realización de otros mecanismos como los debates, bien podrían ser suficientes para la dimisión del cargo.

Igualmente, esta investigación ha de estudiar si la estructura normativa que rige la moción de censura en Colombia la torna inoperante o si eventualmente impide su realización, tal como inicialmente fue planteada y luego modificada mediante Acto Legislativo 01 de 2007.

En la opinión pública, los medios masivos de comunicación, gremios académicos y económicos, en el ámbito estudiantil y en diferentes estamentos de la sociedad colombiana existe un alto grado de insatisfacción o incluso de frustración cuando en algunos casos el Congreso de la República se ha abstenido de utilizar y votar positivamente mociones de censuras, promovidas no sólo por integrantes de las bancadas de oposición.

En consecuencia, más allá de verificar los efectos de la inaplicación de la moción de censura, es indispensable establecer en qué medida, lejos de constituirse en una eficiente herramienta para la separación del cargo del alto funcionario cuestionado, paradójicamente en algunos casos tiende a generar un efecto contrario. El interpelado termina afianzándose en el cargo con cierta aureola de mártir político. No obstante, otros mecanismos de control político, entre ellos la realización de debates, pueden ser suficientes para lograr su dimisión del cargo.

Dice a propósito el tratadista Vladimiro Naranjo, en su obra *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*:

“...Sin embargo, en el sistema presidencial, en el cual los ministros son nombrados y removidos libremente por el presidente, la intensidad de los debates parlamentarios o la gravedad de las acusaciones que se hagan contra un ministro, puede desembocar en su renuncia.”¹

En este campo, ciertos acontecimientos de connotación nacional contrastan de alguna manera con la realidad enunciada. Tales los casos de las probables irregularidades en la adjudicación de frecuencias moduladas o en la adjudicación de subsidios del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) a personas presuntamente cercanas al Gobierno. Son hechos acaecidos en 1996 y 2009, respectivamente, que suscitaron sendas mociones de censura en contra de los entonces titulares de las carteras de Comunicaciones, Agricultura y Desarrollo Rural. Estas mociones no prosperaron. Pero fue evidente su impacto o trascendencia social y política, tanto que incluso desencadenaron investigaciones de orden penal.

En tales escenarios, es obvio que otros mecanismos de control político, en particular los debates parlamentarios y las denuncias periodísticas, precipitan la separación del cargo de los ministros objeto de cuestionamientos, de manera voluntaria o por solicitud del Presidente de la República. Ello ocurre pese a que el Congreso niega las mociones de censura, hecho que por lo regular ocasiona un efecto contrario, esto es, el afianzamiento en el cargo del Ministro impugnado, que además se justiprecia como una especie de triunfo del Gobierno de turno. Aún más, sin mayor reacción de la opinión pública ni de los medios masivos de comunicación.

En consecuencia, el objetivo general de la presente investigación se orienta a establecer si la moción de censura en el sistema de gobierno presidencial

¹ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Undécima edición, editorial Temis S. A., Bogotá 2010, página 275.

colombiano ha cumplido o no con eficacia su atribución constitucional de mecanismo de control político. Si ha servido o no para sancionar y/o corregir la conducta o función desplegada por el funcionario encartado, independientemente de la votación negativa en los casos en que ha sido promovida la figura en el Congreso de la República. Dentro de los objetivos específicos está:

a) Determinar si las razones que han impedido la aplicación efectiva de la moción de censura en el Congreso de la República de Colombia, se puede atribuir a la estructura normativa de la figura, analizándola como fue inicialmente consagrada y sus reformas.

b) Establecer la forma normativa o procedimental para optimizar el mecanismo de control político materia de estudio a fin de hacerlo más funcional, para lo cual es menester verificar los requisitos, condiciones y en general el procedimiento constitucional que regula la moción de censura, identificando las dificultades que hacen nugatorio su desarrollo y aplicación, (pese a las reformas introducidas a través del Acto Legislativo 01 de 2007) y hacer una propuesta de reforma.

c) Verificar su aplicabilidad o no dentro del contexto del sistema presidencial colombiano, partiendo de las experiencias fallidas en el ámbito del Congreso de la República.

d) Estudiar los inicios que ha tenido el mecanismo de control político materia de análisis en los niveles departamental y municipal.

En cuanto a la estructura metodológica, esta investigación es de naturaleza socio jurídica como quiera que involucra el estudio y análisis de la moción de censura dentro del contexto de la institucionalidad y organización del Estado Colombiano y su influencia en la vida social y en el sistema jurídico.

El método aplicado es deductivo y cualitativo, pues se inicia con una inferencia lógica como es el cuestionamiento de la eficacia de la moción de censura en el Congreso de la República de Colombia durante los primeros veinte años de su

vigencia, para adentrarse a la dimensión de su consagración constitucional y trascendencia en la vida social de los colombianos.

De otra parte, el tipo de investigación es más explicativo que descriptivo, toda vez que si bien se analiza las particularidades y propiedades de la moción de censura, también lo es que busca obtener una explicación de la inaplicación del mencionado mecanismo de control político en el poder legislativo colombiano.

Para el anterior cometido, se accede a fuentes primarias, como la Carta Política, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia sobre el tema, y secundarias, como la doctrina, mediante la revisión de documentos y la observación directa de los acontecimientos pertinentes.

En síntesis, el presente trabajo investigativo analiza el control político y sus mecanismos, de modo primordial la figura de la moción de censura. En el primer capítulo se abordan el estado del arte, la noción y su naturaleza como institución inherente al sistema parlamentario.

El segundo capítulo se dedicará a la consagración de la figura en Colombia, comprendiendo sus antecedentes en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente y su adopción en la Carta Política de 1991 y sus modificaciones a través del Acto Legislativo 01 de 2007, en el cual además se extendió su aplicación a las corporaciones públicas territoriales.

En el tercer capítulo se hará un balance del discurrir de la moción de censura tanto en los contextos tanto internacional como nacional, concretamente en el Congreso de la República de Colombia, revisando las convocatorias fallidas durante los primeros 20 años de vigencia, para puntualizar en el nivel territorial, es decir, en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales.

Se puntualiza reflexionando acerca de la utopía o realidad que implica la moción de censura en el sistema presidencial colombiano y su coherencia en tal

contexto, además de formular recomendaciones, que en sentir del autor pueden contribuir a hacer más flexible y aplicable en la praxis la moción de censura en el Congreso de la República.

Finalmente en un anexo se presentará un proyecto de Acto Legislativo con breve exposición de motivos a través de los cuales en suma, se pretende aportar inquietudes para perfeccionar el ejercicio del control político, que es un anhelo de la sociedad colombiana, en beneficio de una vida democrática e institucional de la Nación transparente y confiable.

Esta investigación suscita el debate en pos del mejoramiento del control y la responsabilidad política en un Estado Social de Derecho como el nuestro, conforme lo instituye el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

CAPÍTULO I MOCIÓN DE CENSURA, MECANISMO DE CONTROL POLÍTICO NATURAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.

1. ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE

El tema objeto de este estudio tiene especial importancia y vigencia en el debate académico. No obstante, el balance de la moción de censura es poco alentador, ya superada la primera década de su consagración constitucional. Así se constata en los más recientes trabajos de investigación y artículos, entre los cuales son destacables los siguientes:

- José Rodrigo Vargas del Campo afirma que *“la praxis constitucional de esta “drástica” figura no ha aportado mayores cambios en cuanto a la irresponsabilidad del gobierno en sus actuaciones.”*²

Destaca que el mecanismo ha sido ineficiente debido a la rigidez de su procedimiento y a los condicionamientos de orden político. Estos hechos devienen en una pérdida continua de legitimidad de la moción de censura.

Vargas del Campo también observa que, si bien la institución cuestionada no debe generar inestabilidad gubernamental, al menos debe concurrir a afirmar la responsabilidad del gobierno frente a sus actuaciones. Y concluye que es necesaria *“una reforma sesuda a este instrumento que no ahonde la crisis que viven en la actualidad los sistemas de control.”*³

- Por su parte, Germán Villegas Lozano señala que existían tres formas de control político. El primero, de orden parlamentario. El segundo, el que ejercer el

² VARGAS DEL CAMPO, José Rodrigo. ¿Es armoniosa la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo?, Revista Derecho del Estado, No. 15, diciembre de 2003, Bogotá, página 112.

³ Ibídem, página 114.

ejecutivo sobre el legislativo. Y el tercero, el control del electorado sobre los elegidos.

En su estudio, Villegas Lozano se concreta en la moción de censura como instrumento de control parlamentario, aduciendo que es *“la única que puede suponer una verdadera forma de responsabilidad política en razón de sus efectos, (...)”*.⁴

Señala la responsabilidad política del gobierno parlamentario ante el parlamento, lo que no ocurre en el sistema presidencial, en razón al origen democrático del Presidente. Y precisa que si bien en el sistema parlamentario la responsabilidad directa del primer mandatario en relación con el Congreso está a salvo, toda vez que no es removido del cargo, *“puede tener efectos importantes desde el punto de vista político y particularmente sobre el tratamiento y la visión concreta del Presidente sobre alguna de la áreas de gobierno.”*⁵

Concluye el mismo autor que tanto la separación del cargo de un alto funcionario, como *“el debate, e incluso las solicitudes de información pueden hacer las veces de freno e incluso generar correctivos por parte del gobierno en el tema objeto de control.”*⁶

- En la Tesis de Maestría en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, su autor John Otálora Manrique⁷ señala que la moción de censura se encuentra en un régimen inadecuado. Tropieza con grandes obstáculos, tales como el papel de los partidos y movimientos políticos y su multiplicidad, así como la inexperiencia, escasas citas y ausencia de sanciones en los debates del Congreso Colombiano.

⁴ VILLEGAS LOZANO Germán. Control Político y Responsabilidad Política en Colombia. Revista Derecho del Estado, No. 22, junio de 2009, Bogotá, página 236.

⁵ Ibídem, página 238.

⁶ Ibídem, página 238.

⁷ OTÁLORA MANRIQUE, Jon. Tesis Maestría *“Ineficacia material de la moción de Censura en el sistema presidencialista colombiano”*, Universidad Externado de Colombia, año 2012.

Y propone Otálora Manrique que en Colombia bien se podía optar por un sistema de gobierno parlamentario o por un sistema de partidos (no multipartidismo), para facilitar el funcionamiento de la institución.

- En la legislatura congresional de 1998 aparece la iniciativa de *extender la moción de censura a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República*. El tratadista Juan Manuel Charry U., en importante análisis crítico, glosa los aspectos puntuales que evidencian la incoherencia de la aplicación de la moción de censura a los integrantes de dicha Corporación, por tratarse de *“una entidad autónoma que cumple con funciones técnicas y que no hace parte del Gobierno ni de la rama ejecutiva.”*⁸

Charry enfatiza que la moción de censura es ajena a las competencias económicas de la Banca Central, amén de que el Presidente de la Junta Directiva *“podría ser objeto de moción de censura (art. 135-9)”*.⁹

Destaca también que la entidad está sujeta a control político a través de rendición de informes y citaciones parlamentarias al Gerente de BANREPÚBLICA, previstos en los artículos 371 y 208 de la Constitución Política, además *“de los controles de legalidad, de inspección y vigilancia, y las responsabilidades de sus miembros en el orden penal, administrativo y fiscal.”*¹⁰

Concluye su estudio del tema afirmando que por tratarse de un control extraño para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, sus consecuencias serían imprevisibles *“para el manejo de la moneda, el crédito y los cambios internacionales, ajeno a los regímenes de los demás bancos centrales, y antitécnico por la naturaleza de la función y las decisiones de dicha*

⁸ CHARRY U., Juan Manuel. “La Moción de Censura en la Constitución de 1991: Su Extensión a los Miembros de la Junta Directiva del Banco de la República”, Revista del Banco de la República, Vol. 72, No. 860, junio de 1999, Bogotá, página 48.

⁹ Ibídem, página 64.

¹⁰ Ibídem, página 64.

*Corporación.*¹¹

En este caso específico parecen contundentes los argumentos que se oponen a la extensión de la moción de censura a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, tanto por la naturaleza técnica de las funciones que desempeñan, como por los efectos de orden económico que eventualmente podrían acarrear.

En general, es evidente la coincidencia de las diferentes posturas académicas que plantean la ineficacia de la moción de censura. Señalan el impacto negativo que genera en términos de responsabilidad política y legitimidad del mecanismo, fenómenos atribuidos a múltiples factores, a partir del sistema de gobierno, la posible rigidez de su procedimiento, el rol de los partidos y movimientos políticos, entre otros.

También, surgen propuestas que en el ámbito normativo abogan por reformas de procedimientos y otras de índole político, bien al sistema de gobierno o bien al sistema de partidos políticos.

2. CONTROL POLÍTICO. NOCIÓN Y MECANISMOS.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política, corresponde a los ciudadanos el ejercicio del control político como expresión de la soberanía popular, con participación real del pueblo. Es la *democracia participativa*, en la cual la división de los poderes públicos constituye un *elemento jurídico-político* imprescindible *para controlar los abusos del poder*.

Se trata de *superar la democracia formal*, como bien señala la Corte Constitucional, para que el pueblo pueda *incidir en el poder político del Estado*.

¹¹ *Ibidem*, página 65

Veamos lo dicho por esta alta corporación en una de sus providencias:

“El artículo 40 de la actual Constitución en verdad establece que el “ejercicio y control del poder político” corresponde a los ciudadanos. Esta facultad es consecuencia de la evolución de la soberanía nacional a la soberanía popular; es expresión de la nueva tarea participativa que tiene dentro de la democracia el pueblo, que ya no limita su papel a elegir o legitimar sino a ser el verdadero soberano del proceso porque se considera que no es el Estado el que construye y permite la sociedad, sino que, por el contrario, las instituciones estatales son construidas y llenadas de contenido por la sociedad. En otras palabras, se supera la democracia formal y el pueblo entra a incidir en el poder operativo del Estado. Para que esa soberanía popular no se quede escrita, es necesario que el control político en manos de la ciudadanía permita la utilización de las estructuras como apoyo para una verdadera democracia participativa. Dentro de esta óptica, la división formal de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) debe caracterizarse como elemento jurídico-político imprescindible para controlar los abusos del poder. No de otra manera se compaginaría la democracia representativa con la democracia participativa. Entonces, no surge incompatibilidad alguna entre, por una parte, la garantía que tienen todas las organizaciones sociales para “manifestarse”, - artículo 107 de la C.P.-, el derecho de los ciudadanos al “ejercicio y control del poder político” artículo 40- y la prohibición de la censura y la libertad para expresar y difundir pensamientos y opiniones -artículo 20 íbidem- y, por otra parte, la función del Congreso de “ejercer el control político sobre el gobierno y la administración,” artículo 114 de la Constitución. Es decir que, el Congreso como institución, se convierte en apoyo para que sea realidad un elemento básico de la democracia participativa: El CONTROL. Las atribuciones dadas en la Carta al Presidente y a la autoridad administrativa

son compensadas con el control político por parte del Congreso y esto no perjudica a la sociedad civil y a las libertades de las personas.”¹²

Aunque el presente estudio se orienta exclusivamente al mecanismo de la moción de censura, es preciso destacar que el control político es vital para el equilibrio de los poderes públicos en aras de su coordinación y armonía, evitando la concentración del poder, concepto que *“no ha sido producto de la improvisación; se ha tenido que seguir una evolución de más de 2500 años en la vida del pensamiento político de la humanidad, pasando por repúblicas, monarquías –una veces moderadas y otras despóticas, revoluciones, democracias desenfrenadas, guerras y otras tantas situaciones (...).”¹³*

En el marco del enunciado proceso evolutivo surgió el concepto de división del poder público, para conjurar la concentración del mismo, en la obra la *Política* de Aristóteles. Planteó que una Asamblea General constituía el poder legislativo, los magistrados tenían a su cargo el ejecutivo y un cuerpo judicial.

Polibio de origen griego, quien padeció la esclavitud en Roma, siguiendo a Aristóteles se preocupó por el equilibrio del Estado, lo que actualmente corresponde al sistema *de pesos y contrapesos*.

Sin embargo, lo más destacado del pensamiento del mencionado escritor grecorromano es la Teoría de los Ciclos políticos soportada en que los regímenes terminan degenerándose, partiendo de la monarquía, cuya crisis conlleva a la tiranía, la cual a su vez en crisis da paso a una aristocracia, esta es sucedida por la oligarquía, la cual es reemplazada por democracia, para desembocar finalmente en la demagogia, ciclo denominado anaciclosis que según el autor se repite.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-405 de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

¹³ ENRIQUEZ FUENTES, Gastón J. El Control Político como Requisito del Estado Constitucional. Evolución Histórica, artículo Criterio jurídico, Santiago de Cali V.6 2006, páginas 37-60 ISSN 1657-3978

Luego John Locke se ocupó de fijar límites a los poderes del Parlamento y del Rey, de manera que estos se subordinan a la Ley, procurando una relación de equilibrio.

Montesquieu, en su obra *El Espíritu de la Leyes*, desarrolló la teoría de los frenos y contrapesos del poder público, bajo el contexto de la colaboración armónica, concepto recogido en la Constitución Política de Colombia, así:

"Artículo 113. 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".

La división del poder público fue objeto de discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, como también otras propuestas encaminadas a establecer otras, entre ellas de control y la electoral. Pero salió avante la teoría de la tridivisión del poder, con funciones en cabeza de órganos autónomos e independientes.

Sin embargo, la separación de poderes no es absoluta respecto de los órganos y funciones a desarrollar. En el caso colombiano existen excepciones según las cuales un determinado órgano cumple atribuciones que son naturales de otra rama del poder público, como por ejemplo, las facultades judiciales que en determinados casos puede ejercer el Congreso de la República. A su vez, existe la atribución de legislar en eventos específicos por parte del ejecutivo y el desarrollo de asuntos eminentemente administrativos en cabeza de autoridades judiciales.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha expresado que el

principio institucional de la división de poderes es uno de los pilares fundamentales del Estado moderno. Es un escenario indispensable para evitar la arbitrariedad de sus gobernantes, que de otra parte supone la garantía de las libertades públicas de los asociados, en la medida en que conlleva a la limitación del poder:

“El Estado Social de Derecho, como es sabido, es el resultado histórico de una serie de transformaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas, que se fueron produciendo en el modelo que caracterizó el estado liberal, modelo que en sus inicios presentó como postulados básicos, la proclamación de los derechos individuales y la limitación del ejercicio del poder por parte de los distintos órganos del Estado. Ambos postulados, para su realización, requerían de una fuerte articulación, dado que la defensa de los derechos individuales implicaba la limitación del poder, y la limitación del poder suponía la garantía de aquellos. Este paradigma encontró en la doctrina de la separación de poderes, la técnica organizativa más eficaz para lograr sus cometidos.

En efecto, la separación de poderes configura un principio institucional, un esquema organizativo del Estado que no puede entenderse como la división tajante y excluyente de las funciones que lo caracterizan, valga decir la legislativa, la ejecutiva y la judicial; ellas no se radican en cabeza única y exclusivamente de quienes han sido elegidos para cumplirlas, pues a título de excepción y en algunos casos específicos previamente estipulados en la Constitución y en la ley, son atribuidas a otros órganos del poder; de ahí que la confrontación de la experiencia histórica con los postulados teóricos que sustentan el modelo de estado que encuentra en el principio institucional de la división de poderes uno de sus pilares fundamentales, conduzca a la conclusión de que cada uno de ellos, en

algún momento y bajo determinadas circunstancias, asume funciones propias del otro, en aras precisamente de preservar el sistema.”¹⁴

En suma, el principio de la división del poder público, entendido como “*institucional*” y “*organizativo*” del Estado, se enfoca a diseñar un sistema de equilibrio a través de mecanismos de control político para evitar eventuales abusos e incluso extralimitaciones en el ejercicio del poder.

Sobre la materia también dijo la Corte Constitucional:

“La separación e independencia de los poderes

5. El principio de la separación de los poderes surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales enderezada 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 descansa únicamente en las manos de una sola y que los diversos órganos de cada una de ellas se controlen recíprocamente.

Desde las primeras formulaciones de este principio en la edad moderna, en el siglo XVII, se han planteado diversos modelos de configuración de la separación de los poderes, pero por encima de las modalidades planteadas prevalece la concepción de que la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación.

El modelo de división tripartita del poder propuesto por Montesquieu encontró gran resonancia dentro de los teóricos del Estado y en la expedición misma de las Constituciones Políticas, si bien en Estados Unidos asumió un camino que exigía la cooperación entre las distintas

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1996. Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

ramas del poder (el llamado checks and balances), mientras que en el continente europeo se estableció una rígida separación entre ellas. Sin embargo, el modelo tripartito no se ajusta ya a la realidad institucional y por ello ha sido frecuentemente cuestionado. Es así como se considera que en los regímenes parlamentarios no se puede hablar de separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que su funcionamiento exige una permanente cooperación e identidad entre los dos - lo que se manifiesta en el hecho de que el Ejecutivo se conforma y renueva de acuerdo con la voluntad del Legislativo, al tiempo que éste último también puede ser disuelto por el Ejecutivo -, razón por la cual algunos han llegado incluso a plantear que en este tipo de regímenes la separación de poderes se verifica entre el Ejecutivo, la oposición parlamentaria y el tribunal constitucional.”¹⁵

El concepto de control político compromete varios factores y actores: la fisionomía del Estado, la democracia, los partidos políticos, el régimen de bancadas,¹⁶ las garantías para ejercer la oposición,¹⁷ los medios de comunicación, los gremios, las fuerza vivas de la nación y la opinión pública, por enumerar algunos aspectos mencionables aquí, aunque sin apartarse del contexto materia de estudio.

Sin duda, la ausencia de garantías para la oposición actualmente distorsiona y dificulta el ejercicio del control político. Esta situación llevó a la afectación en el pasado del orden público y abrió el camino a guerras civiles, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XVIII.

En Colombia registran poca credibilidad los partidos políticos. Así lo refleja el estudio “*Barómetro de la Américas*”¹⁸. Según su medición, en el año 2008 la

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-312 de 1997. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Ley 974 de 2005.

¹⁷ Artículo 112 de la Carta Política.

¹⁸ Fuente El Tiempo 20 de febrero de 2013.

desconfianza de tales organizaciones alcanzó el 40.8% y cayó en el año 2012 al 31%, ubicándose Colombia en el sexto País de América con más escasa simpatía hacia los partidos.

Esto demuestra que no fue suficiente el esfuerzo para fortalecer los partidos a través de la reforma política, que introdujo cambios de orden electoral en el cociente, el residuo, el umbral, la cifra repartidora, el voto preferente y lista cerrada.

El panorama descrito evidencia la precaria credibilidad en el ejercicio del control político por parte de las diferentes organizaciones políticas, en el contexto del régimen de bancadas, fenómeno que se retroalimenta negativamente con la ausencia de un estatuto de la oposición. No existen reglas claras y eficaces que garanticen el cabal ejercicio del control político.

Entre los mecanismos para enfrentar la ausencia de control político y fortalecer la moción de censura, son destacables la moción de observaciones, la citación a debates y las audiencias públicas en cabeza del órgano legislativo. Que no son los únicos en el ámbito convencional de control político, pues existen otras herramientas en una perspectiva más amplia. Tales las consagradas en el artículo 150 de la Constitución Política, que atañen a las atribuciones al Congreso para elaborar las leyes, el control al ejecutivo para los casos de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas, el Presupuesto Nacional e incluso la ratificación de los tratados internacionales, a través de las cuales se amplían las posibilidades de control político.

A su vez, correlativamente el Ejecutivo cuenta con otros mecanismos de control respecto del Poder Legislativo: las objeciones por razones de inconveniencia y por razones de inconstitucionalidad, en los términos de los artículos 165 y 167 de la Carta Política.

Así las cosas, es obvio que los mecanismos de control político deben ser

diseñados y aplicados según la forma y sistema de gobierno de cada Estado, en orden a evitar la prevalencia de un poder público sobre los demás. Es un escenario en el cual corresponde al poder legislativo un profundo compromiso, que en el caso colombiano ha de materializar una de sus más importantes atribuciones de rango constitucional. Sin ello, es impensable el equilibrio de las ramas del poder público, y su inoperancia podría conducir a una eventual desestabilización institucional.

Con todo, el control político no solo es un ejercicio del poder legislativo del orden nacional. Es una responsabilidad que también compete a las demás corporaciones públicas de elección popular: las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, corporaciones de índole político administrativo, que tienen en común una función deliberante y la potestad de vigilar y regular al ejecutivo.

En suma, el control político involucra a los órganos de índole política, es decir, a aquellos que intervienen en la formación de la voluntad del Estado.

En este sentido, la doctrina ha dicho:

*“(...) es una forma de vigilancia o de freno entre los órganos de carácter político y que, en términos de la estructura del Estado, éstos corresponden a las ramas del poder público legislativa y ejecutiva, como quiera que ambos participan conjuntamente, aunque en diferente forma y grado, en la elaboración de la voluntad del Estado. Esta función corresponde a la llamada “dirección política” o indirizzo político –para la doctrina italiana-”.*¹⁹

De otra parte, se ha de tener presente que el ejercicio del control político no conlleva indefectiblemente a la imposición de sanciones. Estas operan según el mecanismo concreto de que se trate, incluso sus efectos pueden ser de carácter

¹⁹ LOZANO VILLEGAS, Germán. Control Político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse?, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, página 43.

preventivo y correctivo, o simplemente servir de freno o límite al ejercicio del poder público.

El citado tratadista Naranjo Mesa, en su obra, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, señaló:

“El Parlamento o Congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo, que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.”²⁰

Ya estando en vigencia la moción de censura, Diego Younes Moreno,²¹ citando al tratadista Jaime Vidal Perdomo, adujo al respecto:

“(…) pueden poner en marcha los órganos del Estado (Senado de la República y Cámara de Representantes y sus comisiones) y los caudales de opinión pública como son los partidos políticos, la prensa y los grupos de personas que también la expresan.

Otros prefieren referir el control político a las Corporaciones públicas de elección popular, comprendiendo dentro de ellas no sólo al Congreso, sino también a las Asambleas y los Concejos, órganos igualmente deliberantes y excluir de él los controles de opinión haciendo de estos un control específico.”

²⁰ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Undécima edición, Bogotá, editorial Temis S. A., 2010, página 264.

²¹ YOUNES MORENO, Diego, *Derecho Constitucional Colombiano*. Octava edición, Bogotá, editorial Ibáñez, 2006, página 282.

3. MOCIÓN DE CENSURA. INSTITUCIÓN NATURAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.

La moción de censura establecida en la Constitución de 1991, como mecanismo innovador de control político, cobra gran importancia. Se trata de una herramienta natural del Sistema de Gobierno Parlamentario, creado en Inglaterra. De las monarquías absolutas se pasa a las limitadas para consolidar el parlamentarismo que actualmente impera en el modelo inglés, integrado por dos jefes, el de Estado y el de Gobierno. Éste último es responsable políticamente ante el Parlamento junto con su gabinete, dada su condición de vocero oficial ante el legislativo.

El Sistema de Gobierno Parlamentario ha tenido cabida en países como Suecia, Dinamarca, Bélgica, Noruega, Holanda, Luxemburgo, Italia, Alemania, Portugal y España, Canadá, India, Pakistán, Australia, Nueva Zelanda y Japón.

En Alemania, por ejemplo, se efectúa el debate previo a la votación de la moción de censura, a fin de que el funcionario cuestionado pueda brindar explicaciones de su gestión objeto de glosas ante la Cámara. De esta manera el sistema garantiza el derecho de defensa. (Artículo 67 LFB).

En España, la responsabilidad recae sobre el Jefe de Gobierno quien es propuesto ante el Congreso de Diputados por el Jefe de Estado, es decir, del Rey, conforme al artículo 113 de la Constitución Española. Esta norma señala que la moción de censura debe ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados incluyendo el candidato a la Presidencia del Gobierno, y de no ser aprobada, no podrá promoverse otra durante el mismo período de sesiones.

En América Latina, vale la pena destacar el caso de Argentina. Allí la moción de censura implica una responsabilidad que se extiende tanto a los Ministros, como

al Jefe de Gabinete, al Presidente, al Vicepresidente y a los jueces de la Corte Suprema de Justicia. (Artículos 100 y 101 de la constitución Política de Argentina).

Vidal Perdomo afirmó que en el régimen parlamentario, existe un *“bicefalismo en la rama ejecutiva”* cuya división en el poder ejecutivo *“se explica por la dependencia política de los ministros frente al parlamento y la necesidad de mantener, al lado de esta cierta fragilidad gubernamental, un Jefe de Estado independiente del parlamento.”*²²

Característico del mencionado Sistema de Gobierno es el mayor equilibrio entre los poderes, determinado con parámetros de igualdad entre el parlamento y el ejecutivo. En ese marco, el apoyo, la colaboración y el control recíproco, entre la mayoría parlamentaria y el gobierno, sirven de soporte al mismo control político.

El anterior escenario, la moción de censura conlleva a que la responsabilidad política recaiga sobre el gobierno, de manera que el Parlamento puede determinar la dimisión del jefe de gobierno, de un ministro o varios, e incluso puede extenderse al gabinete de manera colectiva.

También existe el voto de censura. Ocurre cuando el gobierno busca el respaldo del Parlamento a través de un voto de confianza, con el objeto de desarrollar programas específicos, pero tal pedimento le es negado.

Como ya se dijo, el Ejecutivo responde políticamente ante el Parlamento. Pero, correlativamente, el Ejecutivo tiene la facultad de disolver la cámara elegida por sufragio universal directo, ante la cual es a su vez responsable, con el fin de lograr el equilibrio y contrapeso de los poderes.

Estos escenarios implican crisis políticas e institucionales que corresponde sortear al pueblo a través del sufragio universal directo. Y de la nueva

²² VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Undécima edición, Santa fe de Bogotá, editorial Temis S.A., 1997, página 84.

composición del Parlamento que así resulte elegida, es decir, de sus mayorías, deriva la integración del gobierno.

Gaspar Caballero Sierra y Marcela Anzola Gil, en la obra, *Teoría Constitucional*, afirmaron, *“En las democracias modernas, como ya se anotó el control político se encuentra atribuido de manera especial al órgano legislativo, como el más directo representante del pueblo.”*²³

Más adelante expresaron:

*“Esta medida es propia de los regímenes parlamentarios, en los cuales se encuentra indefectiblemente vinculada a la facultad parlamentaria de exigir responsabilidad política al gobierno. El instrumento parlamentario de la moción de censura, abiertamente desarrollado en los países europeos, tiene como finalidad el cese del gobierno, que debe llevar a la escogencia de un nuevo primer ministro para que integre el gabinete, por lo que simultáneamente se dan dos funciones correlativas: la censura al ejecutivo y la elección de un nuevo primer ministro”.*²⁴

En el caso Colombiano contamos con una organización de República Unitaria, centralizada políticamente, con un sistema de gobierno Presidencial, que determina *cierta supremacía* del poder ejecutivo en la estructura del Estado. Es lo que denominan los tratadistas de derecho constitucional como presidencialismo, fenómeno sociológico que raya en el paternalismo de Estado.

Dentro de las definiciones del mencionado concepto encontramos que: *“Por presidencialismo se entiende la deformación o desnaturalización del sistema presidencial, (...). Es una deformación de este sistema, porque el presidencialismo ostenta una concentración de poderes muy acentuada en*

²³ GASPAS CABALLERO, Sierra y ANZOLA GIL, Marcela. *Teoría Constitucional*, Santa Fe de Bogotá, editorial Temis S.A., 1995, página 347.

²⁴ *Ibidem*, página 348.

*manos del jefe del ejecutivo,...*²⁵

En la obra citada, Vladimiro Naranjo Mesa expresó:

*“El control político del legislativo sobre el ejecutivo es más eficaz en el sistema de gobierno parlamentario que en el presidencial, por cuanto, se verá más adelante; en el primero existe el voto de censura por medio del cual, si es aprobado el Parlamento puede obligar a renunciar a un ministro o a todo el gabinete ministerial, en tanto que en el segundo tal posibilidad no se da.”*²⁶

Y al referirse a la responsabilidad política en el sistema de gobierno presidencial, señaló que es limitada, en los siguientes términos: *“En el sistema de gobierno presidencial no existe la institución de la moción de censura, por medio de la cual, como se ha visto, el parlamento puede obligar a renunciar a uno o varios ministros, o al gabinete en pleno, con el jefe de gobierno a la cabeza.”*²⁷

En similar sentido se pronunciaron en su obra CABALLERO SIERRA Y ANZOLA GIL: *“En el régimen colombiano, por su carácter presidencialista, la denominada censura no tiene los alcances anteriores, y por tanto habrá de entenderse como algo peculiar,...*²⁸

En el sistema parlamentario el control político se ejerce a través de varios mecanismos como las citaciones a debates a los ministros y altos funcionarios, para solicitarles informes y explicaciones sobre su gestión, actos y omisiones.

En el caso de La Gran Bretaña cada sesión de la Cámara de los Comunes se inicia por las llamadas *“cuestiones orales”* a los miembros del gabinete; en otros

²⁵ NARANJO MESA, Vladimiro. Op.Cit, página 325.

²⁶ Ibidem, página 275.

²⁷ Ibidem, página 322.

²⁸ GASPARD CABALLERO, Sierra y ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional, editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, 1995, página 348.

países existen también las cuestiones escritas.”²⁹

Otro medio de control se materializa en la discusión del Presupuesto Nacional, que inicialmente tiene el carácter de “delimitación” respecto de las vigencias futuras. Además, el Parlamento revisa las vigencias que expiran, acerca de *“la manera como el gobierno hizo uso de ese presupuesto y con base en ese juicio glosar las partidas que se sometan a su consideración, si es del caso.”*³⁰

Finalmente, las comisiones investigadoras designadas por las cámaras y la institución del Ombudsman, constituyen otros medios de control en el sistema parlamentario.

En el Sistema Presidencial Colombiano también se materializa el control político a través de la citación a sesiones a ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, lo cual deben atender. Si no concurren y no media la *“excusa aceptada por la respectiva cámara, ésta podrá proponer moción de censura.”*, como dispone el Artículo 135 numeral 8 de la Constitución Política de Colombia.

Al legislativo también le asiste la potestad de solicitarle al gobierno los informes que requiera, excepto los que conciernen a *“instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.”* Artículos 135 numeral 2 y 136 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia.

Las denominadas audiencias de interés público, consagradas en el artículo 137 de la Carta Política, no recaen directamente sobre funcionarios del gobierno, pero posibilitan el ejercicio del control político. A través de ellas cualquiera de las comisiones permanentes puede emplazar a personas naturales o jurídicas a rendir declaraciones orales o escritas sobre hechos objeto de la investigación de que se trate, dentro del escenario de sesiones especiales.

²⁹ NARANJO MESA, Vladimiro. Op.Cit, página 274.

³⁰ Ibídem, página 274.

Otros controles en cabeza del legislativo colombiano son de naturaleza diferente a la política. Es el caso del *Impeachment*, que corresponde a una función de índole judicial en cabeza del Senado de la República y se refiere al juzgamiento de determinados dignatarios. Pero este aspecto es ajeno al alcance del presente trabajo de investigación.

La estructura del sistema parlamentario es bien distinta del sistema presidencial. Este último se caracteriza por ser unipersonal, de elección popular, en él no existe la disolución del parlamento, el equilibrio de poderes no es tan riguroso y la responsabilidad política se encuentra más limitada.

A la cabeza del poder ejecutivo se encuentra la figura del Presidente, “*a quien no es posible reprocharle políticamente las decisiones que toma en la gobernabilidad de la nación*”³¹. En él concurren las atribuciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. También simboliza la unidad nacional y es comandante supremo de las fuerzas armadas de la República (artículos 188 y 189-3 de la Constitución Política de Colombia). Es elegido por sufragio universal de los ciudadanos bien sea directo o indirecto para un periodo determinado. La moción de censura no tiene alcances como para obligar a la dimisión del gabinete en pleno y muchos menos del Presidente. Y, a su vez, el Congreso también es elegido por el pueblo para un período fijo y no puede ser disuelto. En este sistema, “*las dos instituciones tienen cada una su legitimidad obtenida directamente del pueblo, por medio de votaciones separadas, siendo, por tanto, en su existencia política, completamente independientes una de otra.*”³²

Si bien existe una colaboración armónica, el equilibrio de poderes se debilita en virtud de la concentración de atribuciones del ejecutivo, que le otorga preeminencia sobre el legislativo, sistema denominado por otros tratadistas como

³¹ Corte constitucional, T-278/10, expediente T-2.272.626, Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

³² NARANJO MESA, Vladimiro. Op.Cit, página 322.

la “*preponderancia presidencialista*”³³, como se enunció antes.

La responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento es elemento esencial del régimen parlamentario. En tanto que, conforme a la teoría constitucional, el mecanismo de la moción de censura es de difícil aplicación en los sistemas presidenciales, como es el caso colombiano, porque en rigor no guarda correspondencia con su naturaleza, dadas las características que le son propias.

La implantación de la mencionada figura de control político en un modelo presidencial no tan acentuado, es aplicable siempre que no se hubiere llegado a su *deformación o desnaturalización*. Circunstancias como las anteriores, han dado lugar a que constitucionalistas y politólogos incluyan al sistema colombiano dentro de los llamados sistemas “*presidencialistas*”.³⁴

³³ LAMBERT, Jacques. América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas. Barcelona, Edic. Ariel, Colección Demos, 1973, páginas. 54 y ss.

³⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Novena edición, Bogotá, editorial TEMIS S.A., 2004, página 59.

CAPITULO II. CONSAGRACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA

En la anterior Constitución, la de 1886, no estaba regulada la moción de censura. Inclusive, el artículo 78 prohibía expresamente al Congreso dar votos de aplauso o de censura sobre los actos de gobierno del Ejecutivo. De suerte que el control político se desarrollaba a través de la rendición de informes por el Presidente y sus ministros, citaciones a estos últimos a debates y control a los estados de excepción, pero sin efectos jurídicos ni constitucionales. Sin embargo, estos recursos generaban y propulsaban efectos políticos, en la medida en que un debate podía ser suficiente para la dimisión de un Ministro.

La Constitución de 1991 mantuvo incólume la estructura de la tridivisión del poder público y creó nuevos órganos e instituciones. Introdujo en nuestro ordenamiento constitucional la moción de censura, mecanismo asignado al Congreso de la República para ejercer control político sobre el Ejecutivo. Esta innovación representó un cambio significativo de la dogmática constitucional, en cuanto que se constituyó en una primera aproximación a una institución propia del sistema parlamentario. Pero en la praxis no redujo la acentuada concentración de poder en cabeza del Presidente de la República, una característica común en los gobiernos regidos por el sistema presidencial en Latinoamérica. Así lo reiteró el tratadista Juan Manuel Charry U.: *“Sin embargo, los efectos a favor del equilibrio de poderes han sido muy pobres, mientras que los presidentes continúan siendo el centro del poder en los estados Latinoamericanos.”*³⁵

En síntesis, la moción de censura es una figura constitucional que busca hacer la efectiva la responsabilidad política en cabeza de los gobernantes, con

³⁵ CHARRY U., Juan Manuel. Op. Cit, página 50.

trascendentales consecuencias en el evento de ser aplicada de manera eficaz.

1. ANTECEDENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Inicialmente, en la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente se propuso dejar en cabeza del Congreso el control político sobre las ramas ejecutiva y judicial del poder público e incluso las facultades de vigilancia administrativa y fiscal.

Esta propuesta de control político no tuvo acogida porque, lejos de brindar equilibrio entre las ramas, se tornó exagerada en cuanto que podía conllevar a un mayor desequilibrio al concentrar en el legislativo, atribuciones como las antes reseñadas.

Las dos subcomisiones que integraron la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente tuvieron a su cargo la reforma del Legislativo y del Ejecutivo, y coincidieron con el gobierno de César Gaviria Trujillo en la necesidad de brindar al Congreso mecanismos para el ejercicio eficaz del control político, entre estos la moción de censura.

Sin embargo, el debate del tema tuvo serias discrepancias. El constituyente Luis Antonio Mejía Borda propuso mantener la prohibición que establecía el artículo 78 de la Constitución de 1886, por tratarse de un instituto propio del régimen parlamentario³⁶. Y también se discutieron otras tres iniciativas orientadas a sustentar la proposición de la moción de amonestación o de observaciones, entre otras.

³⁶ Gaceta Asamblea Nacional Constituyente. Presidencia de la República. Centro de información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Comisión Tercera, marzo 19 de 1991.

La figura debatida fue entendida como un “complemento” al control político establecido en la Constitución de 1886 para limitar su ejercicio a la citación a los ministros, así como el requerimiento de informes, pero sin efectos jurídicos concretos. De esta manera, se consideró la moción de censura como una herramienta de control del gobierno orientada a equilibrar las relaciones de los poderes legislativo y ejecutivo.

Se suscitó un prolongado debate acerca de la aplicación de la moción de censura por la no asistencia de los Ministros a las sesiones del Congreso sin excusa justificada, propuesta que fue defendida por los constituyentes Palacio Rudas, Antonio Navarro Wolff, Nieto Roa, Yepes Arcila, Abel Rodríguez, Hernando Herrera Vergara y José Matías Ortiz.

También fue objeto de debate el número de congresistas que se requería para proponer la moción de censura, que no había de ser muy alto, pues podía entorpecer la tramitación de la proposición, ni tan mínimo como para posibilitar el uso irresponsable e indiscriminado de la figura, alejándola de sus fines naturales.

Otro aspecto debatido fue el relativo a la mayoría requerida para su aprobación. Algunos proponían la mayoría absoluta de los miembros, no de los asistentes, como el constituyente Palacio Rudas, a efectos de evitar un eventual uso excesivo de la figura, que conllevara a inestabilidad tras el cambio permanente de Ministros. Un riesgo al que se vería abocado el Estado de contemplarse para su aprobación un número no muy representativo, replicando aquí la situación que en tal sentido afectó a Ecuador.

Se debía tener presente que la mayoría exigible no debía ser tan alta, porque tornaba nugatoria la figura, como había ocurrido en Uruguay.

Se ventilaron otras propuestas sobre las mayorías que se deberían exigir para la aprobación de la moción de censura, como la de los constituyentes Nieto Roa y Yepes Arcila. Navarro Wolff propuso las tres quintas partes.

Las discusiones también se ocuparon del término que debía separar dos escenarios fundamentales en el desarrollo de la figura. El primero, relativo al debate de moción de censura con asistencia del respectivo Ministro, y el segundo, referente a la votación de la misma. Salió avante la tesis de que debían transcurrir entre tres y diez días entre el debate y la votación.

Dicho término cobra importancia porque se analizó y estudió un espacio de tiempo prudencial entre la fecha de realización del respectivo debate y la votación, en orden a que los ánimos exacerbados se apaciguaran, como ocurre en este tipo de debates. Con ello se previó que de manera más decantada y en un clima más sereno se tomara la respectiva decisión, superando situaciones coyunturales de máxima exaltación.

Es destacable, además, que otros aspectos fueron materia de discusión, como los relativos a si la moción de censura debía desarrollarse o tramitarse en el escenario de sesiones plenarios del Congreso o en cada una de las Cámaras.

Finalmente, la moción de censura fue adoptada en la Carta Política gracias a la voluntad de la mayoría de los constituyentes. Ellos consideraron necesario dotar al Congreso de la República de herramientas de control político, como la aquí estudiada, en un clima propicio en el entorno internacional. Para la época, la figura de la moción de censura estaba consagrada en el ordenamiento de varios Estados latinoamericanos, entre ellos Chile, Argentina, Venezuela, Ecuador y México, países en los que también existía el régimen presidencial.

Con la consagración *sui generis* de la moción de censura en Colombia, se pretendió reforzar el equilibrio de poderes para hacer efectiva la responsabilidad política del Ejecutivo frente al Legislativo. Sin perjuicio de la utilización de otros mecanismos o instrumentos para su desarrollo, aunque la dinámica de los hechos demuestran resultados poco alentadores sobre su aplicación.

El debate llegó a su final, una vez estudiados los 21 proyectos de reforma

presentados a la Asamblea Nacional Constituyente, con la susodicha consagración de la moción de censura en la Carta Política de 1991.

En líneas posteriores se analizará si la mayoría exigida para aprobar la moción de censura, corresponde a uno de los factores incidentes en su inaplicación.

2. EN LA CARTA POLÍTICA DE 1991 Y EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Previa discusión y debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, reiteremos que la moción de censura fue aprobada bajo las condiciones y procedimientos reseñados en los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política, como se expresa a continuación.

Los destinatarios o sujetos pasivos, son los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos.

Las causas que pueden originarla, se refieren a los *“asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República.”* Es decir, por inasistencia injustificada a sesiones a las que fueren convocados.

Para proponer la moción de censura se requiere un porcentaje mínimo de la décima parte de los miembros de la respectiva Cámara.

La votación en la cual se decide sobre la aprobación o rechazo de la moción de censura se debe llevar a cabo entre el 3° y el 10° día siguientes a la terminación del debate, con audiencia de los funcionarios respectivos.

Para la aprobación se requiere la mitad más uno de los integrantes de la Cámara

en la cual se hubiere promovido.

Independientemente del sentido de la decisión, surgen efectos como los siguientes: (1) Si es aprobada, se produce la separación del cargo del funcionario encartado; (2) Si es rechazada, no puede promoverse nuevamente otra moción por *“la misma materia”*, salvo que *“la motiven hechos nuevos.”*

Por ende, cualquiera que sea el pronunciamiento de la respectiva Cámara, tal posición “inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.”

En la eventual renuncia de un funcionario, potencial destinatario de la moción de censura por haberse promovido en su contra, el constituyente previó que aún en tal circunstancia dicha moción puede ser votada.

Como ya se precisó, la Ley 5 de 1992 en el artículo 29 y siguientes reglamentó la moción de censura, y fue modificada por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2007.

En el Capítulo Tercero, la citada Ley reglamentó el procedimiento para la ejecución de la norma constitucional, y garantizó el derecho de defensa y el debido proceso. Este mandato fundamental está consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política.

El Congreso, en su calidad de constituyente derivado, tiene a su alcance importantes competencias. La Constitución le asigna tres atribuciones generales: hacer las leyes, reformar la Constitución y ejercer el control político. Este último a través de las citaciones a debates tanto en plenaria como en comisiones permanentes y especialmente a través de la moción de censura.

Existen funciones específicas de carácter nominador respecto de los Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Como también las que son propias de los titulares de los órganos de control: La Contraloría General de la República y la Procuraduría

General de la Nación, e incluso del Defensor del Pueblo como integrante del Ministerio Público.

Repasando al tema materia de estudio, la moción de censura corresponde a un procedimiento constitucional diferente de los procesos constitucionales que se orientan a ejercer un control de constitucionalidad, relativo al examen formal y material de las leyes y decretos, así como su subordinación a la norma de normas, ejercido a través de sentencias emanadas de autoridades jurisdiccionales.

En este orden de ideas, es claro que la moción de censura se materializa a partir de la atribución de control político como un procedimiento constitucional consagrado en la Carta Política y en la Ley 5 de 1992. Para su desarrollo existen garantías de índole procesal y sustancial, tales como el debido proceso, el derecho de defensa y de contradicción, la aplicación de los principios de legalidad y la presunción de inocencia.

Y es de la mayor importancia que, en el evento de ser rechazada una iniciativa de moción de censura, no se pueda proponer nuevamente por los mismos hechos, con lo cual se materializa también el principio del *non bis in ídem*.

3. ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007 REFORMA Y EXTIENDE LA MOCIÓN DE CENSURA A CORPORACIONES PÚBLICAS TERRITORIALES.

El 1 de enero de 2008 entró en vigencia el Acto Legislativo No. 1 de 2007, por medio del cual se modificaron los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política. Esta nueva normativa dispuso que la moción de censura, inicialmente concebida únicamente respecto de Ministros del Despacho, extendiera su aplicación a los superintendentes y directores de departamentos

administrativos.

Además, de ser propuesta al menos por la décima parte de los integrantes que componen la respectiva Cámara, ahora puede ser tramitada en cada una de las Cámaras, es decir, en la que se promovió y no como inicialmente se consagró en el sentido de que debía ser votada en el Congreso en pleno.

Así mismo, fue objeto de modificación la mayoría exigida para su aprobación. El texto del constituyente de 1991 señaló que se requería la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara, en cambio ahora se requiere *“el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.”*

De otra parte, el numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política inicial, no consagró la eventual renuncia del funcionario destinatario de la moción de censura. Pero el mencionado Acto Legislativo estableció que si ocurre tal renuncia, esta *“no obsta para que la misma sea aprobada”*, y que, una vez emitido el pronunciamiento por parte de la respectiva cámara, esa decisión *“inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma”*.

Otro cambio sustancial fue el relativo a la aplicación de la moción de censura en cabeza de Corporaciones Públicas de carácter político administrativo, a partir del 1 de enero de 2008, hasta entonces reservada al poder legislativo. Esta decisión se explica y justifica por la similitud de las relaciones que entre el Presidente de la República existe respecto del Congreso, fenómeno que de alguna manera se reproduce entre Gobernadores y Asambleas Departamentales, así como los Alcaldes y los Concejos Municipales y Distritales, al menos para efectos de equilibrio de poderes.

Fueron objeto de modificación los artículos 299, 300, 312 y 313 de la Constitución Política, en el sentido de que la moción de censura puede desarrollarse en las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales en Capitales de Departamento y Municipios con población mayor a 25.000

habitantes. Al efecto son sus destinatarios o sujetos pasivos los Secretarios de Despacho, sin que la figura de la moción de censura sea aplicable a otros funcionarios de la administración seccional, distrital ni municipal.

Además, para tramitar la proposición de la moción de censura se exige la tercera parte de los integrantes de la Asamblea Departamental y la mitad más uno de los integrantes del Concejo Distrital o Municipal.

Y para su aprobación, el Acto Legislativo determina que el voto afirmativo corresponda de las dos terceras partes de los integrantes de la respectiva corporación.

La figura no se extendió a los Concejos Municipales con población inferior a la reseñada. Pero estas Corporaciones continúan con la facultad de proponer mociones de observaciones, previstas en los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994. Es, por supuesto, una figura de creación legal que no tiene los efectos de la moción de censura, esta última de naturaleza constitucional.

4. OTRAS PROPUESTAS E INTENTOS DE REFORMA.

Durante el primer cuatrienio del gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue radicado ante el Senado un Proyecto de Acto Legislativo sin éxito alguno, encaminado a derogar la reforma anterior. En esa ocasión, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi, cuestionó la facultad de promover y tramitar unicameralmente la moción de censura, porque a su juicio ese mecanismo era contrario al espíritu de la Constitución, toda vez que el bicameralismo buscaba el equilibrio de poderes al interior del legislativo, es decir, entre las Cámaras alta y baja.

El Ministro también expresó su desacuerdo con la extensión de la figura de la moción de censura a los Directores de Departamentos Administrativos y Superintendentes, con el argumento de que éstos desempeñan funciones técnicas a diferencia de los Ministros, quienes sí ejercen competencias de índole política.

Por el mismo camino censuró que los Concejos Municipales y Distritales, así como las Asambleas Departamentales, sean Corporaciones administrativas y no de naturaleza política.

Contrario a la anterior postura, considera el autor de esta investigación que las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales sí tienen naturaleza política porque cumplen la función de representar al pueblo que elige popularmente a sus integrantes. De manera tal que el control político bien puede ser ejercido por el constituyente primario directamente o a través de sus representantes. En el caso concreto los diputados y concejales, estos controlan en el ámbito político las actuaciones de la administración seccional y local, respectivamente.

También se han planteado otras propuestas de reforma que no han prosperado. Una de ellas, la iniciativa del entonces Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, dentro del proyecto de modernización de la organización y funcionamiento de los departamentos en el año 2008. Propuso en este estatuto que el control político se ejerza por parte de la Asambleas citando no sólo a secretarios de despacho y gerentes de entidades descentralizadas tanto del gobierno departamental como directores de las CAR. Y que la moción de censura a los secretarios del despacho, prevista en el artículo 300 de la Carta Política, fuera aprobada por no menos de la tercera parte de sus integrantes, y no por las dos terceras partes como quedó establecido en el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2007, aún vigente.

El escenario descrito y evaluado hasta aquí aporta: (i) un examen de las

circunstancias temporales, espaciales y modales en las que se adoptó la moción de censura en Colombia, (ii) suscita inquietudes para aprovechar el ejercicio del control político a través de la citación a debates de funcionarios públicos, encaminados a pedir explicación sobre temas relacionados con sus funciones o bien para la discusión de proyectos específicos, y (iii) destaca y afirma la importancia de la figura de la moción de censura para establecer criterios de calificación del desempeño de los miembros de las Corporaciones Públicas, no solo de los funcionarios cuestionados.

Por ejemplo, para evaluar la gestión de los Congresistas en Colombia, además del control político, Congreso Visible ha tenido en cuenta los siguientes criterios: la correspondencia entre propuestas electorales y gestión parlamentaria, la asistencia a plenarios, la especialización y dominio temático, la votaciones en proyectos de ley y actos legislativos, la divulgación de la acción parlamentaria, la gestión parlamentaria en favor del departamento de origen y la región donde cada parlamentario obtuvo la mayor votación, la convocatoria y realización de audiencias y foros públicos, la permanencia en la curul durante el cuatrienio para el que fue elegido, entre otros.

Sin embargo, la evaluación de los mecanismos de control político conlleva variables, una de ellas el objetivo de la citación. ¿En realidad se pretende obtener información acerca de la gestión del respectivo funcionario? ¿O se busca ejercer presión sobre el gobierno para otros fines, como la toma de decisiones de orden gubernamental en beneficio de intereses de sectores gremiales o empresariales? ¿O se trata de ejercer presión para satisfacer a organizaciones electorales con afanes burocráticos, cuotas políticas o intereses de carácter contractual, prácticas que han tenido ocurrencia en nuestra vida institucional?

Estas glosas en manera alguna apuntan a desconocer que en buen número de casos el ejercicio del control político se ha orientado a cuestionar actos, conductas e incluso decisiones respecto de los cuales se disiente por advertirlas

equivocadas. Casos como estos evidencian que en ellos se cumple a cabalidad con los fines y naturaleza de la responsabilidad política que comporta la moción de censura.

Otro aspecto importante tiene que ver con el comportamiento de las bancadas en términos de disciplina de partido. No en vano la Ley de Bancadas buscó fortalecer los partidos y movimientos políticos en Colombia y promover su organización y disciplina interna. Aun así, queda una tarea inmensa por enfrentar, dados el deplorable estado de atomización o fragmentación que agobia y la indisciplina reinante y campante de los partidos políticos. Estas falencias siguen contribuyendo a deslegitimarlos y restarles credibilidad ante los electores y en general en la opinión pública.

A propósito, una encuesta de la ONG Transparencia Internacional, publicada en el diario el Tiempo, reveló que el 61% de los colombianos perciben a los partidos políticos como organizaciones muy corruptas.³⁷

Para puntualizar, es evidente que la intención del Constituyente de 1991 fue sana y altruista al procurar mejores herramientas de control político al Congreso de la República de Colombia, así como su posterior desarrollo normativo en la Ley 5 de 1992, y luego la modificación constitucional introducida mediante Acto Legislativo No. 01 de 2007.

Ese ordenamiento constitucional y legal pretendió hacer menos rígido el procedimiento para la eventual aplicación de la moción de censura, pero sin resultados favorables en el contexto nacional, en cambio en el escenario territorial se aprecia un panorama más alentador.

³⁷ El Tiempo, 9 de julio de 2013, página 5.

CAPÍTULO III. BALANCE DE LA MOCIÓN DE CENSURA. ESTUDIO DE CASOS RELEVANTES

Durante los primeros veinte años de vigencia de la moción de censura en Colombia podría pensarse que ha fracasado su aplicación como mecanismo de control político y equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Así ha ocurrido en el Congreso de la República, en el contexto del sistema presidencial que nos rige.

Sin embargo, es paradójico que en los niveles territoriales resulta diferente la práctica de esta figura. En el seno de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales se ha propuesto y aplicado, pese a la exigencia de su aprobación por la mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la respectiva corporación.

Llama la atención esta diferencia de la aplicación de la moción entre el orden nacional y el orden territorial. Pues en esta materia la organización de la administración pública seccional, distrital y municipal corresponde a una reproducción del modelo y estructura del poder ejecutivo nacional que se proyecta en el ámbito departamental y local.

La ausencia o fracaso de la aplicación de la moción de censura en el Congreso de Colombia ha sido objeto de cuestionamientos en los medios masivos de comunicación social, en escenarios académicos, cívicos, sociales y en general en los de opinión pública. Verbigracia, el diario El País, de Cali, en una publicación de 21 de julio de 2011, reseñó lo siguiente:

“Control político

En este primer año legislativo se programaron 276 citaciones, 54 invitaciones y 40 audiencias públicas. 4 de cada 10 citaciones fueron

realizadas únicamente por partidos de la coalición de gobierno y el Polo fue el partido que más citas agendó por número de congresistas.

*Para el analista Camilo González Posso, muchos debates “con controles políticos más de denuncia, de tribuna, pero no hay instrumentos fuertes, **no hay moción de censura**, ni ningún tipo de instrumento suficiente para que ese control pase más allá de unos discursos”. (Negrillas fuera de texto).*

1. CASOS RELEVANTES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

En Alemania se adoptó la denominada *moción de censura constructiva*, que consiste en que para remover al Canciller Federal de su cargo es necesario, además del voto mayoritario de los Diputados del Parlamento, es decir, de la Cámara Baja, contar con un sucesor con mayorías parlamentarias. Esta figura fue acogida en el ordenamiento de ese país como ocasión de la inestabilidad de los gobiernos nacientes de la República de Weimar en 1919.

La experiencia Alemana permite recordar dos mociones de censura. La primera, que resultó fallida, el 27 de abril de 1972, en la cual la Unión Demócrata Cristiana Alemana pretendió llevar al cargo de Canciller Federal a su líder, Rainer Barzel. Para ello era necesario deponer a Willy Brandt, del Partido Socialdemócrata, “SPD”, quien entonces ostentaba esa investidura. Brandt estuvo muy cerca de ser removido del cargo, pero salió avante apenas por dos votos. Se requerían 249 y votaron a favor de la moción de censura 247.

La segunda moción de censura alemana fue exitosa. Tuvo lugar el 1 de octubre de 1982. Por un margen estrecho de 7 votos fue removido el Canciller Federal Helmut Schmidt y en su lugar asumió Helmut Kohl.

En España, con la Constitución de 1978 se consagró el voto de confianza constructivo, que se ha intentado con los siguientes resultados: en mayo de 1980 se promovió moción de censura contra Adolfo Suárez, a iniciativa de los socialistas. Fue rechazada por 166 votos frente a 152 que sufragaron favorablemente, luego de 20 horas de debate.

En el mismo año, para el mes de septiembre. Adolfo Suárez promovió la primera cuestión de confianza en procura de la puesta en marcha de su programa de austeridad económica, en el marco del Estado de las autonomías. Obtuvo 168 votos a favor y 164 en contra. Un resultado apretado. Hubo 4 ausencias y 2 abstenciones, cuya participación bien habría podido variar el resultado.

La segunda moción de censura ocurrió el 23 de marzo de 1987, liderada por el grupo popular contra el gobierno de Felipe González, en un escenario de absolutas mayorías socialistas. Hubo 67 votos a favor de la moción de censura, frente a 195 en contra, una cifra aplastante y contundente, que dejó más que derrotada la iniciativa al punto que incluso el abstencionismo ocupó el segundo lugar con 70 votos.

El 5 de abril de 1990. Felipe González propuso una *cuestión de confianza* en aras de una política de diálogo para desarrollar una economía competitiva, el impulso de la política exterior y el avance del tema de las autonomías. Obtuvo 176 votos a favor y 130 en contra, es decir, un margen de 46 votos favorables, sin que las 7 ausencias y 37 abstenciones hubieren sido suficientes para modificar los resultados.

Este panorama permite concluir que en las dos oportunidades en que en el gobierno Español se ha superado la moción de censura, subsiguientemente ha salido avante en las *cuestiones de confianza*, hecho que denota su fortalecimiento.

En Italia, año 2010, estuvo muy cerca de prosperar la moción de censura

promovida contra el primer Ministro Silvio Berlusconi, tras el rompimiento de su coalición con Gianfranco Fini, cabeza de *Futuro y Libertad para Italia*. Esta situación que llevó al primer Ministro Italiano a perder las mayorías parlamentarias. Instado a convocar a elecciones anticipadas, se rehusó a hacerlo, razón por la que tuvo que enfrentar la iniciativa de moción de censura de la oposición de centro izquierda y sus exaliados de gobierno.

Berlusconi la superó por estrecho margen. En la Cámara de Diputados obtuvo 314 votos a favor y 311 en contra, al tiempo que en el Senado ganó el *voto de confianza* con el apoyo de 162 de sus integrantes frente a 135 en contra y 11 ausentes. Estos resultados se dieron en medio de un difícil clima de protestas en varias ciudades Italianas como Palermo, Catania, Milán, Turín y en Roma.

En Hungría, pese a existir un legislativo unicameral, la “Asamblea Nacional”, el artículo 39 A (1) de la Constitución consagra la moción de censura constructiva. Esta se desarrolló con éxito el 14 de abril de 2009, contra el Primer Ministro Ferenc Gyurcsány. Asumió en su lugar Gordon Bajnai, quien obtuvo el apoyo de los parlamentarios de La Alianza de los Demócratas Libres Húngaros y el Partido Socialista.

2. NIVEL NACIONAL. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Nuestro poder legislativo está integrado por una cámara alta, el Senado de la República y la Cámara baja, la de Representantes. Los senadores son elegidos por circunscripción nacional, y los Representantes a la Cámara, elegidos por circunscripción territorial. Unos y otros, elegidos mediante sufragio universal directo de los ciudadanos, para un período constitucional de 4 años. Son responsables políticamente ante sus electores por el cumplimiento de las

obligaciones propias de su investidura. El control lo ejerce el pueblo en las urnas. Los parlamentarios están sujetos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, con prohibición de desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado, en aras de la dedicación profesional y exclusiva al ejercicio de sus funciones legislativas y de control. Ellos representan al pueblo conforme con lo normado en el artículo 133 de la Constitución Nacional.

En el Congreso de la República de Colombia es evidente, como ya se demostró, la inoperatividad de la moción de censura. Tanto por la naturaleza de nuestro Sistema de Gobierno, como por la crisis que afecta el poder legislativo Colombiano, que cuenta con escasa credibilidad. Y a ello se suma el debilitamiento de los partidos políticos, la conformación de bancadas cohesionadas por intereses burocráticos y la ausencia de reglas de juego para la oposición.

Son varios los factores que hacen ineficaz el mecanismo de la moción de censura al interior del Congreso de Colombia, a diferencia de lo que sucede en el ámbito territorial a partir del Acto Legislativo 01 de 2007, instancia donde su aplicación corresponde a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

El tratadista Juan Manuel Charry escribió en un artículo de su autoría:

“El sistema político colombiano, en 1991 introdujo la moción de censura para los ministros, como una forma de ejercicio del control político por parte del Congreso sobre el Gobierno, como un primer paso hacia el sistema parlamentario y, como una forma de flexibilización de las relaciones políticas. Sin embargo, la institución no ha sido empleada hasta hoy y las relaciones del ejecutivo con el legislativo no han variado en lo sustancial.”³⁸

³⁸ CHARRY U., Juan Manuel. Op. Cit, página 48.

En este orden de ideas, son varios los factores a tener en cuenta en una investigación como esta. En primer lugar, por supuesto, el tema general del control político y subsiguientemente las formas de organización del Estado y los partidos políticos (estos, en el caso colombiano, con muy precaria credibilidad y falta de disciplina); el sistema de gobierno presidencial, que poco y nada facilita la efectiva aplicación del mecanismo de la moción de censura, entre muchos otros aspectos. A partir de ellos se ha de auscultar desde una perspectiva crítica todo el orden político y social, aspecto que tocaremos en la parte final del presente capítulo.

3. CONVOCATORIAS FALLIDAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DURANTE LOS VEINTE (20) PRIMEROS AÑOS DE VIGENCIA.

Encontramos dos escenarios a resaltar, el primero, en el que la moción de censura no cumplió con el mínimo exigido para ser propuesta, es decir, faltó tal requisito, y un segundo grupo, en el cual la figura fue propuesta y tramitada con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, pero fue rechazada, en suma, fracaso, veamos:

En cuatro ocasiones la moción de censura se promovió en el Congreso Nacional contra Rafael Pardo, Ministro de defensa en 1993; contra Claudia de Francisco, Ministra de Comunicaciones en 1997; contra Guillermo Alberto González, Ministro de Defensa en 1997, y contra Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura en el 2008.

Fracasaron estas mociones de censura porque no fueron propuestas por la décima parte de los congresistas, es decir, no se cumplió el requisito legal del

caso.

En otras oportunidades se promovió la moción de censura con el lleno de los requisitos constitucionales y legales. Pero, una vez superado el debate, triunfó la votación de rechazo a la propuesta. En todos los casos resultaron derrotados los intentos de censura, porque la votación afirmativa fue minoritaria. Tales casos son los siguientes: Contra Saulo Arboleda Ministro de Comunicaciones; contra Horacio Serpa Ministro de Gobierno en 1996; contra Néstor Humberto Martínez ministro del Interior en 1999; contra Jorge Alberto Uribe Ministro de Defensa, y Martha Pinto de Hart Ministra de Comunicaciones, en 2005; contra Juan Manuel Santos Ministro de Defensa en el año 2007.

Para una mejor ilustración, el siguiente cuadro especifica los casos en que se ha propuesto la moción de censura y la etapa en la cual finalizó cada una de ellas:

Año	Ministro	Causas de la propuesta de moción de censura	Resultado
1993	Rafael Pardo, ministro de Defensa de César Gaviria	Fuga de Pablo Escobar de La Catedral	No se consiguió el apoyo de la décima parte de los parlamentarios de una cámara para llamar al debate
1996	Saulo Arboleda, ministro de Comunicaciones de Ernesto Samper.	Presuntas irregularidades en la adjudicación de frecuencias moduladas	El 18% de los parlamentarios votó a favor de la moción de censura
1996	Horacio Serpa, ministro de	Comportamiento indigno de un ministro,	El 16% de los parlamentarios votó a favor de la moción de

	Gobierno de Ernesto Samper	por haberse hospedado en la casa de una persona cuestionada jurídicamente	censura.
1997	Claudia de Francisco, ministra de Comunicaciones de Andrés Pastrana	Presuntas irregularidades en el nombramiento de miembro de la Comisión Nacional de Televisión	No se consiguió el apoyo de la décima parte de los parlamentarios de una cámara para llamar al debate
1997	Guillermo Alberto González, ministro de Defensa de Ernesto de Ernesto Samper	Presuntas vínculos con el narcotráfico	No se consiguió la décima parte de los parlamentarios de una cámara para llamar al debate
1999	Néstor Humberto Martínez, ministro del Interior de Andrés Pastrana	Incumplimiento en el acuerdo de trámite de la reforma política	El 3% de los parlamentarios votó a favor de la moción de censura.
2005	Jorge Alberto Uribe, ministro de Defensa de Álvaro Uribe	Repetidas inasistencias injustificadas a citaciones hechas por el Congreso	El 14% de los parlamentarios votó a favor de la moción de censura.
2005	Martha Pinto de	Presuntas	El 17% de los parlamentarios

	Hart, ministra de Comunicaciones de Álvaro Uribe	irregularidades en el proceso de privatización de Telecom	votó a favor de la moción de censura.
2007	Juan Manuel Santos, ministro de Defensa de Álvaro Uribe	“Falsos positivos” reportados por las Fuerzas Armadas e interceptaciones telefónicas ilegales	El 25% de los parlamentarios votó a favor de la moción de censura.
2008	Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura de Álvaro Uribe	Irregularidades en la licitación de la hacienda Carimagua	No se consiguió la décima parte de los parlamentarios de una Cámara para llamar al debate

Fuente: “La moción de censura unicameral: ¿suficiente para fortalecer el control político parlamentario? Elaborado por el Programa Congreso Visible. Editora Elizabeth Ungar – Congreso Visible – Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Ámbito Jurídico del 21 de abril al 4 de mayo de 2008. Pág. 25.

El anterior cuadro ilustra, que en cuatro oportunidades no se consiguió el apoyo del porcentaje de congresistas para promover la moción de censura, experiencia que fue común en cada uno de los gobiernos de los últimos cuatro Presidentes de Colombia, César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994 - 1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

En los seis casos restantes la votación de la moción de censura a favor del mecanismo de control político osciló entre el 3% y el 25%, cifra nada halagadora para sus promotores y en general frente a cualquier otra iniciativa de igual naturaleza que en el futuro se pudiera llegar a ventilar.

Ahora bien, de otra parte, consultada la página web del Senado de la República,

Sección Relatoría, se encontró la siguiente relación de mociones de censura promovidas, todas negadas en el Congreso de la República de Colombia entre los años 1992 y 2009:

MOCIÓN DE CENSURA					
1992-2009					
#	CITANTES	MINISTROS	RESULTADO MOCIÓN	FECHA	GACETA No.
1	Piedad Córdoba de Castro, Viviane Morales Hoyos, Edgar José Perea Arias y otros. ³⁹	Interior y Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez Neira	NEGADA	23/03/1999	131/1999
2	Basilio Villamizar Trujillo, Hernando Carvalho Quigua, Antenor Duran Carrillo y otros. ⁴⁰	Medio Ambiente y Desarrollo Rural, doctor Juan Mayr Maldonado	NEGADA	04/04/2000 12/04/2000 Votación	410/2000

³⁹ José Matías Ortiz Sarmiento, José Aristides Andrade, Ingrid Betancourt Pulecio, Gustavo Guerra de Nua, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Amylkar Acosta Medina, Rafael Orduz Medina, Jaime Dussán Calderón y Samuel Moreno Rojas.

⁴⁰ Leonor González Mina, Juana Yolanda Bazan, Jorge Gómez Celis, José Maya Burbano, Fernando Piccioti, Odín Horacio Sánchez Montes De Oca, Jaime Beltrán, Jorge Carmelo Pérez, Eduardo Benítez Maldonado, María Teresa Uribe Bent, Clementina Vélez, Octavio Carmona Salazar, Jaime Beltrán, David Fajardo, Hildebrando Giraldo, Emith Montilla, Héctor Arango, Mario Álvarez Celis, Julio Restrepo, Jesús Ignacio García, Rafael Flechas, Álvaro

3	Camilo Sánchez Ortega, José Renán Trujillo García y otros. ⁴¹	Interior y Justicia, doctor Néstor Humberto Martínez Neira	NO SE VOTÓ RENUNCIO MINISTRO	08/05/2000	172/2000
4	Hugo Serrano Gómez, Jorge Enrique Robledo Castillo y otros. ⁴²	Minas y Energía, doctor Luis Ernesto Mejía Castro	NEGADA	08/10/2003 14/10/2003 Votación	599/2003 656/2003
5	Honorables Representantes: Venus Albeiro Silva Gómez y otros. ⁴³	Defensa Nacional, doctor Jorge Alberto Uribe Echavarría	NEGADA	26/05/2005 07/06/2005 14/06/2005 Votación	01/2006 287/2006 253/2006

Asthon Giraldo, José María Conde, William Cubides, Nidya Haddad de Turbay, Jaime Puentes, Francisco Canossa, Pablo Reboyedo, Oscar González Grisales, Diego Turbay Cote, Heli Cala, Plinio Olano, Ancizar Carrillo, Julio Gutiérrez, Adolfo Gómez Padilla, Edgar Eulises Torres, Álvaro Díaz, Arturo Faciolince, Javier Castaño, Juan De Dios Alfonso, Carlos Alberto Martín Salinas, María Isabel Mejía, Jorge Eliécer Álvarez, Ligia Gutiérrez Araujo.

⁴¹ José Guerra de la Espriella, Julio César Guerra Tulena, Salomón Nader Nader, Jaime Durán, Pablo E Galindo, Juvenal de los Ríos, Otto Bula, José Ignacio Mesa, Edgar Perea, José A. Andrade, Luis Eladio Pérez, Jaime Dussán, Luis Emilio Vélez, Eduardo Arango Pérez, Eladio Mosquera Borja, Viviane Morales, Francisco Rojas Birry, Germán Vargas, Alba Stella Buitrago, Carlos Espinosa, Manuel Guillermo Infante, Pepe Gnecco, Rafael Orduz, Carlos Celis, Alfonso Angarita y otros.

⁴² Edgar Artunduaga Sánchez, Jesús Ángel Carrizosa Franco, Emiliano Morillo, Camilo Sánchez Ortega, Carlos Gaviria Díaz, Germán Hernández Aguilera, Luis Elmer Arenas Parra, Guillermo Chávez Cristancho, Mauricio Jaramillo Martínez, Juan Manuel López Cabrales, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Jesús Antonio Bernal Amorocho, Samuel Moreno Rojas, Cilia Peñalver Brito, Juan Fernando Cristo Bustos, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, Efrén Félix Tarapués Cuaical, Javier Cáceres Leal, Héctor Helí Rojas, Juan Carlos Martínez Sinisterra, Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

⁴³ Alexander López Maya, Hugo Ernesto Zárrate Osorio, Wilson Alfonso Borja Díaz, Gustavo Francisco Petro Urrego, Carlos Alberto Piedrahita Cárdenas, Germán Aguirre Muñoz, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Roberto Quintero García, Zulema Jattin Corrales, Ramón Elejalde Arbeláez, Germán Velásquez Suárez, Guillermo Rivera Flórez,

6	Gustavo Lanzziano, Carlos Arturo Piedrahita y otros. ⁴⁴	Comunicaciones doctora Martha de Hart	NEGADA	25/10/2005 1/11/2005 Votación	834/2005 252/2006
7	H. Representantes a la Cámara Carlos Arturo Piedrahita y otros. ⁴⁵	Defensa Nacional, doctor Juan Manuel Santos Calderón	NEGADA	06/06/2007 13/06/2007 Votación	19/2008 20/2008
8	Bancada del Polo Democrático Alternativo	Protección Social, doctor Diego Palacios Betancourt	NO PROSPE RÓ (Solo Senado)	29/07/2008 06/08/2008 Votación	614/2008 616/2008
9	Mesa Directiva Senado	Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Andrés Fernández Acosta	NO PROSPE RÓ (Solo Senado)	03/11/2009 10/11/2009 17/11/2009 Votación	1226/2009 9 1302/2009 9 1303/2009 9

Francisco Pareja González, Carlos, Germán Navas Talero, Jorge Homero Giraldo y Lorenzo Almendra Velasco.

⁴⁴ Germán Navas Talero, Ramón Elejalde Arbeláez, Efrén Hernández Díaz, Álvaro Ashton Giraldo, Luis Fernando Duque, Jaime Durán Barrera, Jhon Jairo Velásquez, Jorge Carmelo Pérez, Zamir Silva, Jesús Antonio García, Clara Pinillos, Gustavo Petro, Wilson Borja, Alexander López, Venus Albeiro Silva, Lorenzo Almendra, Jorge Homero Giraldo, Dixon Tapasco, Carlos Julio González, Joaquín José Vives Pérez, Juan de Dios Alfonso, Guillermo Santos, Germán Aguirre, Francisco Pareja, Freddy Sánchez Arteaga, Héctor Arango Ángel, Wilmer González, Luis E. Vargas, Francisco Córdoba, Lorenzo Almendra, Guillermo Santos y Oscar López.

⁴⁵ Jaime Durán Barrera, José Fernando Castro Caycedo, Gema López de Joaqui, Gabriel Espinosa, Juan Carlos Granados, Guillermo A. Santos Marín, Víctor Vargas, Germán E. Reyes, Germán Navas, Pedro Obando, Fabio Arango, Wilson Borja, Venus Albeiro Silva, Dixon Tapasco, Orsinia Polanco, Manuel Carebilla y otros.

Respecto de la moción de censura que promovió el Partido Liberal en torno a la responsabilidad política por la adjudicación de subsidios del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) a personas presuntamente cercanas al Gobierno, en contra del Ministro Andrés Fernández Acosta, para la época titular de la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural, esta fue rechazada en el Senado de la República. La decisión suscitó comentarios críticos de medios masivos de comunicación, entre ellos el diario El Espectador, en edición de 18 de noviembre de 2009, con el título “Moción de absolución”, así:

“Ciertamente estamos frente a una victoria política del Gobierno. Lo cual no tendría nada de malo, si estuviera basada en argumentos contundentes. No es cierto aquello de que el único resultado aceptable para los críticos de la política agraria impuesta en estos años fuera una moción de censura exitosa, como algunos han salido a decir. Lo que sabemos todos es que el origen de este éxito gubernamental no está tanto en la contundencia de las explicaciones del retrovisor del ministro Fernández en el debate, sino más bien en el tradicional manejo de favores desde el Ejecutivo para controlar las decisiones del Legislativo. Lo cual, antes que risa, debería generar cuando menos cierto pudor.”

Así las cosas, si bien existe una colaboración armónica, el equilibrio de poderes se debilita en virtud de la concentración de atribuciones del ejecutivo otorgándole preeminencia sobre el legislativo, denominado por otros tratadistas como la *“preponderancia presidencialista”*⁴⁶, como se ilustró en anterior oportunidad.

En suma, se puede afirmar que la responsabilidad política del ejecutivo ante el Parlamento es elemento esencial del régimen parlamentario, y, conforme con la teoría constitucional, el mecanismo de la moción de censura muy difícilmente puede aplicarse en los sistemas presidenciales, como es el caso colombiano, pues no guarda correspondencia con su naturaleza dadas las características que

⁴⁶ LAMBERT, Jacques. América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas. Barcelona, Edic. Ariel, Colección Demos, 1973, páginas. 54 y ss.

le son propias.

La implantación de la mencionada figura de control político en un modelo presidencial, que no se encuentre tan acentuado, resultaría aplicable siempre que no se hubiere llegado a su *deformación o desnaturalización*, como se acotó en líneas precedentes. Por ello, los constitucionalistas y politólogos catalogan el sistema colombiano dentro de los llamados sistemas “*presidencialistas*”.⁴⁷

El escrito de El Espectador, antes citado, agregó que la moción de censura ahora es “*el principal legitimador de una política injusta, suficientemente discutida en espacios académicos y de opinión como para que se la defienda con desparpajo y se nos diga, además, que continuará sin variación alguna.*”

También cuestionó a los miembros de la oposición que parecían más decididos a tramitar la moción, quienes al momento determinante de la votación no se hicieron presentes. Algunos argumentaron que la sesión se inició antes de lo esperado y otros guardaron silencio.

El panorama hasta aquí planteado deja una sensación de frustración y hace cuestionable la eficacia de la moción de censura, figura que fue reformada en el año 2007, y pese a ello en el ámbito nacional no ha sido aprobada o aplicada en las oportunidades en que el Congreso de la República la ha promovido.

4. NIVEL TERRITORIAL. ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, CONCEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES

La extensión de la moción de censura, figura de rango constitucional, a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales tuvo origen

⁴⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Op. Cit, página 59.

en la *moción de observaciones*, mecanismo de control político de origen legal⁴⁸ en cabeza de las mencionadas Corporaciones Públicas, de conformidad con el proyecto de desarrollo del principio de *“optimización del control político democrático.”*⁴⁹

El procedimiento establecido en el Acto Legislativo 01 de 2007 contiene una estructura muy similar a la moción de censura en cabeza del Congreso de la República, como se demuestra enseguida.

Las causas y motivaciones que llevan a promover la moción de censura se refieren a los mismos *“asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones,”* según se trate de la Asamblea Departamental, el Concejo Distrital o el Municipal.

En el caso departamental la moción de censura debe ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la Asamblea. En tanto que en los concejos distritales o municipales, por la mitad más uno de sus integrantes.

Sin embargo, otros aspectos del procedimiento establecen unos términos y reglas comunes, tales como la votación, que se debe realizar entre *“el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo.”*

Así mismo, tanto en las Asambleas Departamentales como en los Concejos Distritales y Municipales, la mayoría exigida para su aprobación es de las dos terceras partes de los integrantes de la respectiva corporación, con la misma consecuencia, *la separación del cargo”*.

En el evento de ser rechazada la moción de censura, *no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.* También el

⁴⁸ Artículo 38 de la ley 136 de 1994.

⁴⁹ CHARRY U. Juan Manuel. Op.Cit, página 62.

procedimiento precisa que en el caso de que el funcionario cuestionado renuncie, ello *no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.*

En principio no hay justificación que explique por qué el mencionado mecanismo de control político sí se aplica en el plano Seccional y Local, cuya estructura administrativa obedece en esencia a una reproducción del Ejecutivo Nacional, tal como se desprende de la lectura del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, pues aquellos forman parte integral de la administración pública colombiana, conforme con el artículo 39 de la Ley 489 de 1998. Esta norma expresa:

“ARTICULO 39. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.” (Negrillas fuera de texto).

A continuación se presentan casos relevantes en el orden seccional y local veamos:

a) Vale la pena resaltar el primer caso concluido exitosamente en el País. Ocurrió en marzo de 2010 en el seno de la Asamblea Departamental de Caldas, en la que se propuso y aprobó una moción de censura al Secretario de Vivienda del Departamento, con ocasión de presuntas irregularidades en un proceso a cargo de su despacho relacionado con la ejecución de un Proyecto de Vivienda con destino a los funcionarios del Departamento. Este proceso dejó un mensaje contundente en términos de responsabilidad política, así como en lo relacionado con la autonomía de esa Corporación Pública en el ejercicio del control político.

b) Otro antecedente lo constituye la aplicación de la moción de censura a la Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha, el 21 de agosto de 2009, por presunto incumplimiento de funciones propias del cargo. En el Concejo Municipal, integrado por 17 concejales, 12 votaron positivamente, 3 en contra y los dos restantes se declararon impedidos.

Sin embargo, la aplicación de la figura materia de la presente investigación debe sujetarse a la plena observancia de los procedimientos preestablecidos, respetando los derechos de defensa y debido proceso. El debate posibilita no

solo la discusión y la controversia sino también el escenario para que el respectivo funcionario brinde las explicaciones que considere pertinentes. Todo ello en el escenario del cumplimiento de los requisitos del número de integrantes de la respectiva corporación pública que deben proponerla y aprobarla, y el número de días que ha de transcurrir entre la finalización del debate y la votación. Estos son presupuestos de forzoso cumplimiento, pues su inobservancia lleva a la vulneración de derechos constitucionales fundamentales.

En el caso de Riohacha, se inobservaron los requisitos para llevar a cabo la votación, ya que esta se efectuó el mismo día del debate luego de un receso. Así se desconoció el término que debe transcurrir entre la finalización del debate y la votación que, como se dijo en líneas anteriores, se ha de efectuar entre el tercero y el décimo día, previsto en el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política. Este lapso que no fue fijado caprichosamente por el legislador, en el Acto Legislativo 01 de 2007, sino, al contrario, previó un espacio saludable de reflexión o enfriamiento entre los integrantes de la respectiva corporación.

En el mismo caso la moción tampoco fue propuesta por la mitad más uno de los Concejales. Por tanto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-278 de 2010, expediente T- 2.474.626, Magistrado Ponente Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, revisó las funciones del cargo de la funcionaria cuestionada frente a las preguntas que a ella le formularon. Y encontró que la mayoría de estas últimas no corresponden a las enunciadas funciones propias del cargo, sino a competencias de otros funcionarios.

Sobre el particular, precisó la Corte Constitucional:

“De ese modo, el Concejo Municipal de Riohacha desconoció dos de los presupuestos constitucionales que regulan el trámite de la moción de censura, pues no la propusieron la mitad más uno de los Concejales y la votación no se efectuó después de finalizarse el debate entre el 3 y el décimo día.

En esas condiciones, es pertinente referirse al segundo problema jurídico que se planteó, respecto a si la moción de censura la motivaron asuntos relacionados con funciones propias del cargo de Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha.”

Previa verificación de las funciones de la Secretaria de Salud (Decreto 086 de 2007) y las preguntas formuladas en el cuestionario por parte del Concejo de Riohacha, la Corte revocó las providencias expedidas en contra de la Secretaria de Salud, en los siguientes términos:

“En esas condiciones la Sala estima que el cuestionario parcialmente se relaciona con las funciones propias del cargo de la Secretaria de Salud, pues de las cinco preguntas únicamente la primera y la segunda lo hacen, pues el resto cuestionan asuntos contractuales que salen de la competencia del funcionario citado. Así las cosas, se observa que de igual forma en este punto no se actuó conforme a la disposición del numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia que exige proponer la moción de censura por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

Por lo anterior, la Sala concluye que el Concejo Municipal de Riohacha incurrió en una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la señora Leydis de Jesús Curiel Gómez al no cumplir con los requisitos que señala los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política para que prospere la moción de censura en contra de la Secretaria de Salud.

En consecuencia, revocará el fallo del 21 de octubre de 2009 del Juez Segundo Civil del Circuito de Riohacha, mediante el cual se revocó el amparo del derecho fundamental al debido proceso que se concedió en la providencia del 8 de septiembre de 2009 del Juez Segundo Civil Municipal de Riohacha.”

El contexto anterior nos lleva a concluir que el mecanismo de control político materia de estudio no sólo es importante en el campo de la democracia representativa, sino que también interesa en los ámbitos sustancial y procedimental. Su estudio cobra especial interés para el estudio del derecho público, porque se trata de un procedimiento constitucional que debe desarrollarse con apego a las reglas que lo rigen. Es una garantía eficaz del respeto a los derechos fundamentales comprometidos en los procesos de esta naturaleza, que para el caso en estudio son los derechos de defensa del funcionario objeto de la moción de censura, que así tiene la oportunidad de dar las explicaciones que considere pertinentes.

Ha de tener plena observancia el derecho al debido proceso, por ejemplo en lo concerniente al número de integrantes de la respectiva corporación, indispensable para proponer la moción y luego para aprobarla, y en el estricto cumplimiento de los demás requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. Así se conjuran o evitan decisiones equívocas como la referida en la sentencia de revisión de tutela antes aludida.

La Corporación Pública que acometa la aplicación del mecanismo de control político está obligada a velar por el cumplimiento de las reglas y condiciones consagradas en la Carta Política. Cabe enfatizar aquí la importancia de tomar en cuenta una de las prohibiciones establecidas en el ordenamiento colombiano, en el sentido de que cuando una moción de censura es objeto de rechazo, es decir, no es aprobada, no se puede proponer otra vez por los mismos hechos. Es una garantía del acatamiento del principio *non bis in ídem*, sin que ello implique sacrificar la naturaleza y esencia de la figura.

En consecuencia, los mecanismos de control político han de aplicarse de conformidad con la normativa que regula la materia y de manera ponderada. Están concebidos para apuntalar el ejercicio del gobierno con criterios de responsabilidad política y equilibrio entre los poderes, lo cual dista de la eventual

inestabilidad que podría generar la censura a granel de funcionarios de manera simultánea. Esta deformación del mecanismo llevaría a excesos, que podrían generar serias crisis de gobernabilidad, que no es el propósito fundamental de la moción de censura.

5. UTOPIA O REALIDAD EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL COLOMBIANO

En Colombia, la concentración de poder en cabeza del Presidente de la República se materializa en aspectos concretos como los siguientes: la iniciativa legislativa exclusiva para determinadas materias, entre ellas la del gasto público y la presentación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; las facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley otorgadas de manera temporal por el Congreso; las facultades subsidiarias para aprobar por decreto con fuerza de Ley el Plan Nacional de Inversiones Públicas si el Congreso no lo aprueba en el término de tres meses después de presentado; la declaratoria de los estados de excepción; la objeción por razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia social de los proyectos de ley.

Esta realidad fáctica y jurídica consolida la preeminencia del poder ejecutivo, propia de nuestro sistema de gobierno presidencial. El primer mandatario funge como de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Este escenario dificulta la aplicación de la moción de censura, porque el gobierno cuenta con herramientas para proteger en un determinado momento a los integrantes del gabinete y con ello garantizar la estabilidad de su Administración.

Esta es la razón por la que los tratadistas, entre ellos Vladimiro Naranjo Mesa, glosan la excesiva “supremacía” del Ejecutivo:

“Sin embargo, existe en el sistema presidencial una cierta supremacía del

*órgano ejecutivo sobre los demás, en razón de la extensión de las facultades que se otorgan al presidente. Si se le compara con el sistema de gobierno parlamentario, el sistema presidencial tiene características muy definidas,...*⁵⁰

En el mismo sentido, Naranjo se refiere a ciertas características de la institución presidencial en Colombia: un ejecutivo unipersonal, elección popular del presidente, responsabilidad política del gobierno limitada, no disolución del parlamento y en la práctica falta de equilibrio de poderes.

También critica la ‘deformación’ del Sistema Presidencial y el presidencialismo en nuestro país:

*“Por presidencialismo se entiende la deformación o desnaturalización del sistema presidencial, cuyas características acabamos de estudiar. Es una deformación de este sistema, porque el presidencialismo ostenta una concentración de poderes muy acentuada en manos del jefe del ejecutivo, presidente de la república, en desmedro de los poderes del parlamento,...*⁵¹

Este marco analítico y crítico reaviva el debate respecto de la consagración de la moción de censura en el Sistema de Gobierno Presidencial Colombiano.

Jesús Pérez González-Rubio, por su parte, plantea en uno de sus escritos la posibilidad de adoptar una mixtura semiparlamentaria.⁵² Otros hablan de un presidencialismo mixto, que requiera de mayorías en el Congreso, a través de coaliciones de las bancadas, contexto que observa, es riesgoso pues tales acuerdos desnaturalizan el debate de las ideológicas de los partidos y movimientos políticos, e incluso se desvían a demandas burocráticas, que desdibujan el rol de la oposición.

⁵⁰ NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Novena edición, Bogotá, editorial Temis S.A., 2003, página 305.

⁵¹ *Ibidem*, página 309.

⁵² Pérez González-Rubio, Jesús. Revista Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. No. 6. Bogotá. 1993.

En su obra *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, Manuel Fernando Quinche Ramírez llama la atención sobre la “*acentuación de un presidencialismo de por sí excesivo*” y un dominio excluyente de las mayorías:

“Transcurridos casi diez años desde aquella observación, el panorama es tan precario como entonces: ineficacia del control político, mínimo acercamiento hacia el sistema parlamentario, por el contrario, se percibe una acentuación de un presidencialismo de por sí excesivo y mínima flexibilización de las relaciones políticas, bajo el dominio excluyente de las mayorías.

*La moción de censura es uno de los mecanismos de control político contruidos dentro del sistema parlamentario, que fue introducido en el sistema colombiano, a efectos de establecer un procedimiento efectivo de responsabilidad política de los ministros...”*⁵³

No obstante los incipientes logros en la implantación y desarrollo de mecanismos de control político, desde el punto de vista normativo es evidente el esfuerzo realizado para crear y facilitar la aplicación de la moción de censura, sobre todo con la expedición del Acto Legislativo citado, que modificó el sistema de aprobación unicameral de dicha moción en Colombia.

⁵³ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas*, Ediciones Doctrina y Ley, cuarta edición. Bogotá D.C., 2010, páginas 574 y 575.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

En el estudio realizado encontramos que la moción de censura ha sido inoperante en el Congreso de la República de Colombia, durante los veinte primeros años de vigencia.

La inoperancia de este mecanismo se atribuye a los siguientes principales

aspectos:

Porque en Colombia, existe un régimen presidencialista, se ha pretendido aplicar esta figura que es propia del sistema parlamentario, en donde es un elemento fundamental la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Parlamento.

En el sistema de gobierno parlamentario el Ejecutivo es dual, porque existen dos autoridades, esto es, el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado.

El parlamento elige al Jefe de Gobierno, quien a su vez designa el Gabinete, por lo que la responsabilidad política del Gobierno se verifica y vigila desde el órgano legislativo. Es un escenario expedito para que la moción de censura pueda ser eficaz y recaiga en forma individual o colectiva en los funcionarios que sean cuestionados.

En Colombia la responsabilidad política es individual, lo cual es coherente con el modelo de censura adoptado, dado que el cuestionamiento no comprende la política de Gobierno, sino la conducta o actuación del respectivo funcionario.

El contrapeso de poderes en el Sistema de Gobierno Parlamentario se sustenta no sólo en la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también en los partidos políticos y su representación en el parlamento. La gobernabilidad en este sistema depende de las coaliciones y acuerdos entre partidos u organizaciones políticas, realidad que impone la necesidad de pensar y prever cada día las crisis probables. Esta circunstancia minimiza la utilización de la moción de censura, en la medida en que los disensos intrapartidarios se reorientan y conjuran a tiempo, no tanto en función del equilibrio entre poderes, sino del consenso o coalición de determinadas fuerzas políticas.

El rol y la disciplina de los partidos políticos desarrollan un papel clave para el cabal ejercicio de la moción de censura, lo que no ocurre en Colombia, pese a los esfuerzos acometidos para tal fin. Con la Ley de Bancadas se procuró fortalecer los partidos y movimientos políticos, en beneficio de su organización y

su disciplina interna, aunque sin mayores resultados. Además, como se demuestra en este trabajo de investigación, los partidos políticos colombianos atraviesan una profunda crisis de legitimidad, por carencia de credibilidad y por la percepción de corrupción que la opinión pública les endilga.

La moción de censura puede tener éxito en un modelo presidencial no tan acentuado, es decir, no *deformado o desnaturalizado*. Un modelo en el que no exista *preponderancia presidencialista o preeminencia* del Ejecutivo. La excesiva concentración de atribuciones en cabeza del primer mandatario afecta la colaboración armónica y debilita el equilibrio de poderes.

Es innegable que en Colombia es débil el equilibrio de poderes, a pesar de que el constituyente de 1991 adoptó en la Carta Política herramientas de control político a cargo del Congreso de la República, como la moción de censura, la que entonces se reputó como efectiva y contundente.

Además de los mecanismos de control político considerados en el presente estudio (debates, rendición de informes, moción de censura, aprobación del presupuesto y el plan de desarrollo y otros), que permiten controlar la gestión del gobierno, es indispensable establecer reglas de juego claras y definidas para la oposición. Estas reglas han de posibilitar a las fuerzas de oposición la fijación tanto de posturas críticas, como de carácter reflexivo o propositivo, para el más adecuado diseño de políticas públicas al servicio de los altos intereses nacionales.

El control político, en concreto la moción de censura, se ha malogrado en Colombia por la concentración de poder en cabeza del Ejecutivo, ejercido con cierta omnipotencia, y por prácticas clientelistas. En algunos casos se pretende utilizar como medio de presión al Gobierno de turno para lograr favores burocráticos, cuotas políticas e incluso para satisfacer intereses contractuales. Son prácticas ajenas a la búsqueda del equilibrio de poderes y la responsabilidad política, que son los fines de la moción de censura.

Preocupa también que las iniciativas de moción de censura fallidas generen consecuencias inversas a la inmediata *“remoción del cargo”*. Son eventos en los que, por lo general, el funcionario cuestionado se afianza al *“puesto”*, una vez es rechazada la moción en el Congreso de la República.

No desconocemos que el éxito de la moción de censura no depende en sí de que sea votada favorablemente con la consecuente separación del cargo, sino que al menos se produzcan ajustes y correctivos en el resorte funcional del Ministro o Director de Departamento Administrativo destinatario de la misma.

De otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2007, al extender la moción de censura a las Corporaciones Públicas de las entidades territoriales, estimuló una mayor autonomía en los ámbitos seccional, distrital y local de la administración pública, al tiempo afianzó el enfoque conceptual y el desarrollo de la responsabilidad política de sus autoridades, como se demostró en los casos de mociones de censura en el nivel territorial abordados en el capítulo III de esta investigación.

En efecto la experiencia de la aplicación de la moción de censura a través de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales se considera satisfactoria, sobre todo por la prudencia como se ha desarrollado, sin excesos que precipiten la inestabilidad o la ingobernabilidad de los entes territoriales.

Puntualizamos también que en Colombia la figura materia de estudio está avocada a un éxito relativo o escaso, porque el voto de confianza radica en el Pueblo que elige directamente, mediante el sufragio universal, al Presidente de la República y al Congreso para periodos determinados y en jornadas electorales diferentes.

Frente al logro de los objetivos específicos, se puede concluir que la estructura normativa de la moción de censura tal como se encuentra consagrada en la Carta Política con las modificaciones introducidas mediante Acto Legislativo 01 de 2007, dificulta la aplicación y desarrollo de la figura como quiera que exige

requisitos muy rigurosos a la hora de promover y aprobar el mecanismo de control político.

En consonancia con el segundo de los objetivos propuestos, se colige que es conveniente y necesaria una reforma al procedimiento constitucional previsto en el numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política, que conduzca a flexibilizar la moción de censura en aras de facilitar su implementación y aplicación.

A propósito del tercero de los objetivos se logró establecer que, el mecanismo de control político materia de investigación es viable aún dentro del sistema presidencial colombiano, muy a pesar de la concentración de atribuciones en cabeza de la institución del Presidente de la República, lo cual se observa posible si se cuenta con dos aspectos precisos: de una parte, la modificación del procedimiento vigente que se propondrá en el acápite de anexos con la respectiva exposición de motivos y de otra, con el compromiso y empeño de los Senadores y Representantes a la Cámara, quienes pueden recuperar su credibilidad y en consecuencia, la legitimidad del poder legislativo, actuando con mayor independencia y autonomía, en suma, responsabilidad y dedicación no solo en su labor de hacer la leyes y reformar la constitución, sino fundamentalmente en el ejercicio del control político.

También se cumplió con el último de los objetivos, en la medida en que se efectuó el estudio de la moción de censura en el ámbito seccional y local, cuya extensión a los niveles territoriales fue consagrada a través del Acto Legislativo 01 de 2007, encontrando que sí es posible su trámite y aplicación, como lo demuestran los casos revisados en líneas anteriores, pese a que los departamentos y municipios corresponden a un modelo que, no es otra cosa diferente que la reproducción de la estructura nacional.

Lo anterior permite afirmar, que no es necesario ni indispensable propender por cambios del sistema de Gobierno, sino orientar los esfuerzos hacia ajustes que

consolide la moción de censura como herramienta efectiva para la determinación y el control equilibrado y transparente de la responsabilidad política, a la cual han de estar sometidos los altos funcionarios del Gobierno.

2. RECOMENDACIONES

Para que sea realmente aplicable, la moción de censura debe ser modificada en su procedimiento, con un adecuado diseño de la normatividad que la regule, esto es, sin llevarla a extremos que la conviertan en factor de inestabilidad o crisis de gobernabilidad.

Se ha de evitar que este mecanismo de control político precipite o estimule la intromisión del Congreso de la República en la facultad nominadora de los altos funcionarios del Estado. El Ejecutivo, por ejemplo, no tiene por qué estar presionado a designar Ministros atendiendo razones de simple conveniencia, agrado o incluso guiño del legislativo.

En resumen, el procedimiento e implementación de la figura puede ser más operativo si se modifica el numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política, en dos aspectos puntuales, a saber:

El primero, relativo al número de votos requerido para proponer la moción de censura (al *“menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara”*). Este tope era comprensible y coherente con la realidad de la composición política bipartidista que mayoritariamente caracterizó al Congreso de la República de los años 90. En ese escenario se adoptó el mecanismo y se ajustó parcialmente en los primeros años del siglo XXI, mediante Acto Legislativo 01 de 2007. Pero ya no es compatible con la actual integración de las fuerzas políticas que conforman el órgano legislativo, que si bien es más plural, ahora

hay colectivos políticos que cuentan con no muchos integrantes.

Existen bancadas que no alcanzan el porcentaje antes referido. Hay partidos y movimientos políticos que no tienen 10 integrantes en el Senado de la República o 16 miembros en la Cámara de Representantes, como es el caso del Polo Democrático, el Partido de Integración Nacional, el Partido Verde y Mira. Estos partidos no tendrían la posibilidad de promover como bancada una moción de censura, salvo que pacten acuerdos o coaliciones para cumplir con el requisito aludido.

Esta limitante es excluyente y distorsiona la figura de la moción de censura. En nada beneficia la posibilidad de la unión de fuerzas para materializar los fines de dicha figura y tiende a propiciar actitudes o posturas ajenas al control democrático del ejercicio equilibrado y transparente del poder gubernamental, que es la esencia de la moción de censura.

Es deseable permitir que una bancada con número inferior a la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara tenga la posibilidad de proponer la moción. De no ser así, el sistema vigente continuará cercenando espacios de control político a las minorías en el Congreso de la República.

El segundo aspecto corresponde al número de votos requeridos para la aprobación de la moción de censura. Inicialmente el constituyente de 1991 señaló el requisito de la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Esta disposición, modificada mediante Acto Legislativo 01 de 2007, flexibilizó la norma original al establecer, en vez de la mayoría absoluta de cada Cámara, el *“voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.”*

Pero, la exigencia de *“la mitad más uno de los integrantes...”* resulta harto rigurosa, si se tiene en cuenta la pluralidad de fuerzas, partidos y movimientos que integran el Congreso de la República. Además, como es ampliamente

conocido por la opinión pública y difundido por los medios masivos de comunicación, el Gobierno de turno consolida una coalición de mayorías que opera eficazmente al momento de elegir las mesas directivas en las respectivas Cámaras y en las Comisiones Permanentes, en el trámite de la agenda legislativa mediante la aprobación de leyes, en ocasiones sin mayor discusión y debate, y, finalmente, es efectiva a la hora de defender las acciones del Gobierno e incluso de sus altos dignatarios. En cambio, en ocasiones el control político se reduce a citaciones y debates sobre asuntos puramente formales, en tanto que la moción de censura se queda escrita en los incisos que la crearon y reglamentaron, como un texto muerto, sin posibilidad de aplicación efectiva.

Esta reflexión crítica del sistema de control político actual también se explica por la escasa cultura e inmadurez política que caracteriza al órgano legislativo colombiano, circunstancia que afecta su credibilidad y su legitimidad, como queda expresado en el texto de este trabajo investigativo.

Tampoco podemos pensar ni actuar con ingenuidad al evaluar la realidad del panorama político colombiano. Es indispensable reconocer sus falencias, los intereses burocráticos y clientelistas que eventualmente distorsionan la responsabilidad política y el equilibrio de poderes que pretendemos salvaguardar con el ejercicio adecuado de mecanismos de control político como la moción de censura.

Sugerimos que la mayoría decisoria para aprobar una moción de censura sea simple, es decir, con la mayoría de los votos de los asistentes consagrada en el artículo 117 de la ley 5 de 1992.

De aceptarse esta propuesta, se abriría nuevos espacios y un mayor compromiso, dedicación y responsabilidad de los integrantes del Congreso y sus bancadas. La asistencia a las sesiones en las que sea votada una moción de censura sería necesaria para participar y decidir, so pena de que, por ejemplo, sectores minoritarios la aprobaran, dada la inasistencia o desidia de miembros

integrantes de la coalición de Gobierno. Esta reforma a la norma bien puede contribuir a mejorar la dinámica del control político en el legislativo.

Para el evento en que se apruebe una iniciativa de moción de censura en el Congreso de la República, también se debe establecer un impedimento sobreviniente para el respectivo Ministro, Director de Departamento Administrativo o Superintendente, orientado a que no pueda ejercer otro cargo de igual o superior jerarquía del que fue removido, cuya vigencia bien podría extenderse a la duración del restante período del Presidente de la República.

Sería un impedimento, a título de sanción política, para que los efectos de la eventual aplicación de la figura no resulten inocuos o incluso burlados. Como está consagrada, nada impide que, una vez aplicada la moción con la consecuente separación del cargo, la persona afectada pueda ser vinculada a otro cargo del mismo nivel, dentro del mismo Gobierno, o mejor que *constituyan gobierno* en los términos del inciso 1 del artículo 115 de la Constitución Política y en general de Estado, incluyendo la diplomacia pues se caería de su peso, que el funcionario que llegare a ser afectado con la separación del cargo, de golpe resultara premiado por ejemplo, con la designación para ocupar una embajada.

No prever tal posibilidad implica el riesgo de que eventualmente así ocurra, hecho que desnaturalizaría de manera contundente la eficacia de la moción de censura como mecanismo de control político.

La prohibición propuesta no se extendería a cualquier otro cargo, pues es lógico que el afectado desempeñe cualquier actividad, ocupación u oficio en el sector público o privado. Así se dejaría a salvo el derecho al trabajo, así como el principio del *non bis in ídem*, máxime cuando no se trata de una sanción de tipo disciplinario, cuya potestad en cabeza del Estado es autónoma, diferente y concurrente con otras de índole penal, fiscal y político. Esta última es consecuencia directa del principio de responsabilidad política.

Finalmente, se observa conveniente recomendar la extensión de la institución de la moción de censura a todos los municipios del país, sin excluir a los que cuentan con población inferior a veinticinco mil habitantes, pues esto conlleva no solo a limitar, sino incluso a cercenar espacios legítimos para el cabal ejercicio del control político del cual no debe estar desprovista ninguna comunidad que haga parte de las entidades fundamentales de la *división político-administrativa del Estado Colombiano*.

ANEXO

Las anteriores recomendaciones permiten desde la perspectiva académica sugerir cambios al artículo 135 numeral 9 de la Carta Política, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2007, que entró a regir a partir del 1° de enero de 2008.

1. MODIFICACIONES SUGERIDAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

A continuación se transcribe el mencionado numeral con las modificaciones propuestas resaltadas en negrillas:

“9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara **o por los integrantes de la respectiva bancada si fuere inferior al mencionado porcentaje**. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la **mayoría de los asistentes** de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme con lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma. “

Además, considero que debería adicionarse la norma constitucional en cuestión, de la siguiente manera:

“El funcionario separado del cargo no podrá ser designado ministro, director de departamento administrativo, superintendente o embajador durante el mismo periodo presidencial.”

Finalmente, se recomienda modificar el numeral 11 del artículo 313 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007, así:

*“11. **En todos los municipios de Colombia**, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.”*

En consecuencia, debe excluirse de la redacción de la mencionada norma la siguiente expresión:

“Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones.”

Y el texto subsiguiente del numeral, debe ser modificado como se sugiere en las negrillas que a continuación se incorporan:

*“Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de **censura que** conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.”*

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es fundamental flexibilizar el marco normativo que lo regula, concretamente en su procedimiento para que sea aplicable. La exigencia de *“por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara”*, para proponer la moción de censura, es un requisito que resulta muy estricto y de paso excluyente, en la medida en que desconoce el sistema de bancadas y limita espacios de acción a las minorías.

La anterior afirmación, de cara a la composición de las fuerzas políticas que actualmente integran el Congreso de la República.

En Colombia se superó el capítulo del bipartidismo que imperaba para la época en que fue adoptada la moción de censura en nuestro ordenamiento constitucional, dando paso a la confluencia de diferentes movimientos y partidos políticos, muchos de los cuales no alcanzan el referido porcentaje (Polo Democrático, Partido de Integración Nacional, Partido Verde y Mira), es decir, que no cuentan con 10 Senadores o 16 Representantes en la Cámara baja.

El escenario descrito, es poco alentador para el control político, al tiempo que desnaturaliza el ejercicio de la oposición, en la medida en que la moción de censura bien puede constituir una herramienta y garantía para tal fin.

Naturalmente que en la iniciativa de la moción de censura pueden confluir diversas fuerzas políticas, pero es razonable prever un escenario diferente en el que un partido o movimiento político sea quien tenga la facultad de propiciarla, independientemente de que no tenga la décima parte de los integrantes en la respectiva Cámara sin necesidad de realizar acuerdos que interfieran o desvirtúen los fines de la institución de control político cuya modificación procedimental aquí se propone.

En cuanto al número de votos requeridos para la aprobación de la moción de censura, se observa que el órgano legislativo ya procuró a través del Acto Legislativo 01 de 2007, establecer un requisito más flexible en aras de su

aplicación, pasando de la exigencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara, como inicialmente se consagró en la Constitución Política promulgada en 1991, al *“voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.”*

Sin embargo, el requisito sigue siendo muy elevado como quiera que al interior del órgano legislativo, se conforman coaliciones de gobierno ampliamente conocidas por la opinión pública y difundidas a través de los medios masivos de comunicación, actualmente denominada *“La Unidad Nacional”*, integrada por las bancadas de casi la totalidad de las fuerzas políticas mayoritarias, tales como los partidos de Unidad Nacional, Conservador y Liberal, y otros minoritarios como Cambio Radical, los Partidos de Integración Nacional y Verde, conformando una fuerza mayoritaria arrasadora que accede a las mesas directivas del Congreso de la República y de sus Comisiones Permanentes, asumiendo el control del poder legislativo.

En el contexto ilustrado es muy débil el ejercicio de control político al punto que la agenda legislativa en muchas oportunidades es tramitada y aprobada sin la discusión y debate que la importancia de los asuntos ameritan, pero ante todo, el *manejo* del Congreso de la República, garantiza al Gobierno del momento contar con las mayorías necesarias para la defensa de sus actuaciones y ejecutorias, incluso a ultranza, escenario en el cual se diluye la posibilidad de aplicar de manera efectiva la moción de censura.

Frente a la realidad política reseñada, es prudente considerar la reducción del número de legisladores para la aprobación del mecanismo de control político, a fin de evitar que termine siendo una figura inocua, inerte, letra muerta dentro de la Constitución Política.

El texto propuesto de manera alguna conduce a situaciones de inestabilidad institucional y mucho menos a presuntas crisis de gobernabilidad, pues son temores que la sociedad y el Estado Colombiano debe superar en procura de

hacer realidad el principio de la responsabilidad política de los gobernantes y el equilibrio de poderes.

Lo anterior, exige una conducta más madura en el plano político y con una cultura distante de apetitos de orden burocrático y prácticas clientelistas, junto con un comportamiento de compromiso y dedicación de las bancadas, que coadyuve a recuperar la credibilidad que actualmente afecta al Congreso de la República.

La adición propuesta en el sentido de que el funcionario separado del cargo, no pueda ser nombrado **“ministro, director de departamento administrativo, superintendente o embajador durante el mismo periodo presidencial”**; es necesario preverlo como impedimento sobreviniente.

Sin duda surgen interrogantes, por ejemplo: ¿Cuál es la razón para que los destinatarios del impedimento para desempeñar el cargo de ministro, director de departamento administrativo o superintendente y por qué incluir la designación como embajador?

También cabe preguntar: ¿Si crear un impedimento sobreviniente para desempeñar los referidos cargos afectaría el derecho al trabajo o la imposición de una doble sanción al destinatario de la moción de censura?

Las anteriores preguntas tienen respuestas claras que se puntualizan de la siguiente manera:

Son los ministros, directores de departamento administrativo y los superintendentes, conforme con el Acto Legislativo 01 de 2007 los sujetos pasivos o destinatarios actuales de la moción de censura. Lo anterior a fin de evitar, se vea burlado el mecanismo de control político por ausencia de sanción política real que se mantenga al menos durante el mismo periodo presidencial del gobierno del cual hizo parte el respectivo funcionario.

Sería poco entendible y razonable que por ejemplo, un superintendente a quien hubiere prosperado la aplicación de la moción de censura con la consecuente separación de cargo, luego fuere designado dentro del mismo gobierno y periodo presidencial, ministro, director de departamento o viceversa, se insiste, es un estadio que bien vale la pena prever, pues nada garantiza que no llegue a ocurrir.

Ahora, incluir dentro del impedimento propuesto, el cargo de embajador es a todas luces justificable teniendo en cuenta que se trata de un cargo de Estado de gran relevancia y representación de la nación, cuya designación para un funcionario afectado con la separación del cargo de ministro, director de departamento administrativo o superintendente como consecuencia de la aplicación de la moción de censura, resultaría un verdadero premio para una persona que precisamente se vio avocada a una sanción de tipo político por haber incurrido en unas causales expresas previstas en la norma constitucional, referidas a *asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República.*

No se afecta el derecho al trabajo toda vez que la persona separada del cargo puede ejercer cualquier otro en el sector público o privado diferente a los descritos, de manera que cualquier actividad, ocupación u oficio estaría a su alcance.

Para puntualizar, no implica una doble sanción, sino simplemente los efectos propios de una responsabilidad política, evitando que esta se desnaturalice y fundamentalmente que, se soslaye el alcance de la separación del cargo, evitando que sus efectos se tornen ilusorios.

En consecuencia, las anteriores modificaciones se aprecian pertinentes, convenientes y necesarias para brindar a la moción de censura un procedimiento más accesible de realizar, dotándola de la eficacia y solidez que requiere como mecanismo de control político en beneficio de la responsabilidad de los funcionarios que desempeñan cargos de naturaleza política de más alto nivel en

el Estado.

Finalmente, la modificación propuesta al artículo 313-11 de la Constitución Política, en el sentido de extender la institución de la moción de censura a todos los municipios de Colombia, sin excluir a los que cuentan con población inferior a veinticinco mil habitantes, se aprecia además de conveniente, necesaria para la realización del ejercicio del control político, sin menoscabar el derecho a la igualdad.

Si bien el mencionado derecho se predica entre personas en similar condición y en el presente caso se podría afirmar, no es la misma situación la de los municipios con más de veinticinco mil habitantes y los que tienen un número inferior, también es cierto, tal cifra aritmética no corresponde a un criterio que justifique tamaña privación del mecanismo de control político, pues a este deben tener acceso los concejos municipales del país, sin exclusión alguna y menos por su número de habitantes.

En suma, la moción de censura debe garantizarse a las comunidades habitantes en los entes territoriales locales, toda vez que el derecho a la igualdad debe predicarse respecto de la naturaleza jurídica de tales entidades fundamentales *de la división político-administrativa del Estado*, prevista en el artículo 311 de la Constitución Política.

Continuar con la limitación vigente, implica cercenar legítimos escenarios de control en abierta afectación del principio de responsabilidad política que determina entre otros mecanismos, la implementación y aplicación eficaz de la moción de censura.

BIBLIOGRAFIA

Acta de comisión No. 12 del 12 de octubre de 2006 Senado. Comisión primera constitucional permanente.

Acta de plenaria No. 28 del 7 de noviembre de 2006 Senado. Gaceta 5 de 2007

Actas de Comisión Primera y en plenaria en la Cámara de Representantes y Senado del Congreso de la República para aprobación del Acto Legislativo No. 001 de 2007

Acto legislativo No. 001 de 2007

Ámbito Jurídico del 21 de abril al 4 de mayo de 2008. “La moción de censura unicameral: ¿suficiente para fortalecer el control político parlamentario? Elaborado por el Programa Congreso Visible. Editora Elizabeth Ungar – Congreso Visible – Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

CABALLERO SIERRA, Gaspar y ANZOLA GIL, Marcela. Teoría Constitucional Editorial Temis S. A. Santa Fe de Bogotá Colombia 1995.

CHARRY URREA, Juan Manuel. Artículo “La moción de censura en la Constitución de 1991: su extensión a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República”. Revista Banco de la República. Volumen 72, No. 860 junio de 1999, Bogotá página 48.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, editorial Legis, año 2004.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, editorial Leyer, año 2010.

Diarios de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, comisión tercera en sesiones de 19 de marzo y 10 y 11 de abril de 1991.

ENRIQUEZ FUENTES, Gastón J. El Control Político como Requisito del Estado Constitucional. Evolución Histórica, artículo criterio jurídico, Santiago de Cali V. 6 2006.

Gaceta Asamblea Nacional Constituyente. Presidencia de la República. Centro de información y Sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Comisión Tercera, marzo 19 de 1991.

LAMBERT, Jacques. América Latina. Estructuras Sociales e Instituciones Políticas. Barcelona, Edic. Ariel, Colección Demos, 1973.

Ley 136 de 1994

Ley 5 de 1992

Ley 974 de 2005

LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. El sistema parlamentario: el mejor gobierno para Colombia.

LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Presidencialismo y Parlamentarismo. Revista Consigna. Volumen 28. Edición 480 II semestre de 2004.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Undécima edición, Bogotá. Editorial Temis. 2010.

OTÁLORA MANRIQUE, Jhon. Tesis maestría “Ineficacia material de la moción de censura en el sistema presidencialista colombiano”, Universidad Externado de Colombia, año 2012.

PEREZ GONZALES-RUBIO, Jesús. Revista escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla. No. 6. Bogotá. 1993.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Transcripción de sesiones. Comisión Tercera.

Proyecto de Acto Legislativo 19/08 Senado.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Constitucional Colombiano de la Carta de 1991 y sus reformas, cuarta edición, editorial Doctrina y Ley, Bogotá. 2010.

REY CANTOR, Ernesto. Derecho Procesal Constitucional – Derecho Constitucional Procesal. Ediciones Ciencia y Derecho. 2001

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia. Novena edición, editorial Temis S. A. Bogotá 2004.

Sentencia C-222 de 16 de mayo de 1996, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.

Sentencia T-405 de 23 de agosto de 1996, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia C-312 de 25 de junio de 1997, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sentencia C-405 del 10 de agosto de 1998, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

Sentencia T-278 de 19 de abril de 2010, Corte Constitucional, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

VARGAS DEL CAMPO, José Rodrigo. El Control Ineficaz de la Moción de Censura, Revista Derecho del Estado, No. 15, diciembre de 2003, Bogotá.

VILLEGAS LOZANO, Germán. Control Político y Responsabilidad Política en Colombia. Revista Derecho del Estado, No. 22, junio de 2009, Bogotá.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Undécima edición, editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogotá, 1995.

YUNES MORENO, Diego. Derecho Constitucional Colombiano, octava edición, editorial Ibáñez, Bogotá, 2006.