

Boletín Nº **12**
del
**Instituto de Estudios
Constitucionales**
Escuela de Derecho

DIRECTOR: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

**LA MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA:
HISTORIA DE UNA HETERODOXIA**

Luis Javier Moreno Ortiz



Universidad Sergio Arboleda

Universidad Sergio Arboleda
BOLETÍN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
LA MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA:
HISTORIA DE UNA HETERODOXIA
© *Luis Javier Moreno Ortiz*

Primera edición: marzo de 2008.
Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda.
Calle 74 No. 14-14.
Teléfonos: 3 22 00 80 - 3 22 02 82 - 5 40 03 00.
www.usa.edu.co
Fax: 3 17 75 29.
Bogotá D.C.

Diseño Carátula y Diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez.
Bogotá, D.C.

ISSN: 1909-3977

*Lo que sabemos es una gota de agua;
lo que ignoramos es el océano.*

Isaac Newton.

CONTENIDO

| | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introducción..... | 8 |
| 2. De la ortodoxia a la heterodoxia..... | 9 |
| 3. La Constitución de 1991: viaje a sus orígenes..... | 12 |
| 4. El acto legislativo 1 de 2007: la heterodoxia evoluciona..... | 47 |
| 5. Conclusiones..... | 74 |

LA MOCIÓN DE CENSURA EN COLOMBIA: HISTORIA DE UNA HETERODOXIA

Luis Javier Moreno Ortiz

SUMARIO: **1. Introducción.** *Una tarea pendiente. Contenido y alcance del ensayo. Metodología.* **2. De la ortodoxia a la heterodoxia.** § 1. *El devenir de la política.* § 2. *Una república en formación.* § 3. *Un poco de todo.* § 4. *En busca de una tradición.* § 5. *El statu quo.* § 6. *Entre la necesidad y la ambición.* § 7. *El pasado reciente.* § 8. *Una propuesta moderada.* § 9. *Trayectoria de la heterodoxia.* **3. La Constitución de 1991: viaje a sus orígenes.** § 10. *El consenso y la estrategia modular de ensamble.* § 11. *La moción de amonestaciones.* § 12. *El comienzo de la heterodoxia.* § 13. *El segundo aire de una vieja conocida.* § 14. *Por el camino del revolcón.* § 15. *La tendencia se acentúa.* § 16. *De esto y de aquello.* § 17. *En pos de las mayorías.* § 18. *Habemus consenso.* § 19. *Intervención de parte.* § 20. *Predicando en el desierto.* § 21. *Nuevos apoyos a la mayoría.* § 22. *Al rescate del Congreso.* § 23. *Por una censura incluyente.* § 24. *La corrección de la incorrección.* § 25. *El último de la fila.* § 26. *De comisiones, subcomisiones y revolcones: la historia de una Constitución.* § 27. *De la gran historia a la pequeña historia.* § 28. *La Comisión tercera: drama en 15 actos.* § 29. *Los trabajos comienzan.* § 30. *El temario.* § 31. *Conformación de las subcomisiones.* § 32. *Individualización del responsable del trabajo.* § 33. *Entre la preocupación y la confusión.* § 34. *El abanderado de las mayorías.* § 35. *Construyendo un consenso.* § 36. *El acuerdo de la Comisión.* § 37. *De la aclaración de voto o de la persistencia de la confusión.* § 38. *La aprobación formal de la Comisión.* § 39. *De la investigación, del informe ponencia y de la defensa apasionada de la moción de censura: andamiaje de una singular dialéctica.* § 40. *La suerte está echada.* § 41. *La sutil cosmética constituyente.* § 42. *Gajes del oficio.* § 43. *El texto definitivo de la Comisión.* § 44. *El proceso de ensamble modular.* § 45. *Primera etapa.* § 46. *Segunda etapa.* § 47. *El producto final.* § 48. *¡En buena hora!* § 49. *¡En mala hora!* § 50. *Fe de erratas.* **4. El acto legislativo 1 de 2007: la heterodoxia evoluciona.** § 51. *El proyecto de acto legislativo.* § 52. *El trámite del proyecto: un drama de 8 actos.* § 53. *Primer debate.* § 54. *Segundo debate.* § 55. *Tercer debate.* § 56. *Cuarto debate.* § 57. *Quinto debate.* § 58. *Sexto debate.* § 59. *Séptimo debate.* § 60. *Octavo debate.* § 61. *Habemus reforma.* **5. Conclusiones.** § 62. *El imperativo del control político.* § 63. *La heterodoxia se ha consumado.* § 64. *La censura: un híbrido artificioso, incomprensible, conflictivo, inestable y estéril.* § 65. *La censura: un híbrido mutilado.* § 66. *La censura: un híbrido mutilado y mutilador.* § 67. *Epílogo.*

1. Introducción.

Los experimentos en política significan revoluciones.
Benjamin Disraeli.

Una tarea pendiente. El Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Sergio Arboleda registró, en su debida oportunidad, la aprobación del acto legislativo número 1 de 2007, mediante el cual se reformaba la institución de la moción de censura. En efecto, en el número 10 del Boletín del Instituto aparece publicada una nota, de autoría de su Director, titulada *¿Hacia la lucha permanente y la ingobernabilidad?* En este escrito se advertía que la introducción de la moción de censura en la Constitución de 1991, había sido una heterodoxia dentro de nuestra tradición constitucional. Esta afirmación se sustentaba en dos circunstancias: la primera es que la moción de censura, que es una institución propia y característica del régimen parlamentario, genera graves distorsiones dentro de un régimen presidencial, como el nuestro; y, la segunda es que al no haberse establecido la posibilidad de que el Gobierno disolviera el Congreso y convocase a elecciones, que es el contrapeso previsto dentro de los regímenes parlamentarios, la moción de censura podría generar una crisis política irresoluble, lo cual afectaría gravemente la gobernabilidad. A este complejo panorama debía sumarse el posible enfrentamiento entre las cámaras del Congreso, en caso de disputarse la primacía; la ampliación del espectro de la institución para incluir Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y Superintendentes; y, la no menos grave situación de replicar este modelo híbrido y disfuncional en los Departamentos y en los Municipios.

Para hablar de estos importantes temas, el Instituto se reunió con el principal promotor del acto legislativo, el Senador Eduardo Enríquez Maya, con quien se intercambiaron interesantes puntos de vista, que sin duda contribuyeron a enriquecer el quehacer académico y la reflexión jurídica. Así, pues, quedó planteada la tarea de estudiar y analizar más en detalle la moción de censura en Colombia, tarea que pretende ser cumplida en este escrito.

Contenido y alcance del ensayo. Este trabajo es un ensayo sobre la moción de censura en Colombia. Se pretende realizar una investigación histórica sobre su aparición dentro de nuestra tradición constitucional, estudiando especialmente y en detalle lo ocurrido en la Asamblea Constituyente, que la estableció en 1991, y en el Congreso, que la reformó por medio del acto legislativo 1 de 2007. Sobre la base de esta investigación se pretende realizar una aproximación crítica a la cuestión, a fin de verificar o desvirtuar la hipótesis que el Instituto planteó en su Boletín número 10, al cual ya se ha hecho referencia.

Metodología. Desde ya es menester solicitar la paciencia del lector, pues la misión propuesta implica una revisión detenida de las discusiones, no siempre prolijas, que se dieron en el seno de la Asamblea Constituyente y del Congreso de la República. Para ilustrar objetivamente ambos temas se ha tenido como fuente directa lo que en su momento se publicó en la Gaceta Constitucional y en la Gaceta del Congreso. Procurando evitar extravíos en la enmarañada dialéctica que brota de tales documentos, ambos procesos normativos se presentan siguiendo el mismo orden cronológico en que ocurrieron. Para no desvirtuar el discurso de los protagonistas, sus argumentaciones más destacadas y relevantes aparecen citadas textualmente en este escrito. Sobre esta base hará un análisis crítico, en lo posible sintético, que permita llegar a conclusiones verosímiles sobre el asunto.

2. De la ortodoxia a la heterodoxia.

*En materia de gobierno todo cambio es sospechoso,
aunque sea para mejorar.*
Francis Bacon.

§ 1. *El devenir en la política.* El mundo, como lo advirtiera hace siglos Heráclito, es cambiante, se encuentra en constante fluir. La mutación vertiginosa es uno de los signos de nuestro tiempo. La dinámica parece ser la constante en todas las disciplinas. La historia política y jurídica está llena de evidencias que dan cuenta de muchos cambios, algunos radicales, otros más moderados, a veces precedidos de guerras civiles, en otras impulsados por aspiraciones colectivas mayoritarias o minoritarias. Nuestras numerosas constituciones y sus no menos numerosas reformas, dan buena cuenta de ello. Otro tanto parece ocurrir en nuestro cercano vecindario, pues parece estar nuevamente de moda la tendencia de convocar asambleas constituyentes, entre otras cosas para dictar constituciones, con la vana esperanza de que así, al fin, nuestros males tendrán remedio.

§ 2. *Una república en formación.* En el breve lapso de sesenta y cinco años tuvimos ocho constituciones y fuimos cinco colectividades políticas diferentes. La República de Colombia, calificada por algunos historiadores como la Grande, aporta las constituciones de 1821 y la de 1830. Su residuo, la República de la Nueva Granada, contribuye a esta sumatoria con las constituciones de 1832 y 1843. En estas dos organizaciones políticas y en estas cuatro constituciones, la República estuvo marcada por el predominio del poder ejecutivo. Unos años después, reaparece el hasta ahora irresoluto tópico de la organización territorial, con la Constitución de 1853, en la cual se abre de par en

par la puerta de la autonomía política de las provincias, muchas de las cuales expedirán, a su vez, sus propias constituciones, dando lugar a una organización que pese a llamarse República no correspondía al modelo unitario, pero que tampoco era una federación, sino una extraña mezcla de ambos. Esta condición híbrida ve agudizada su complejidad con la aparición de los Estados. A este caótico panorama trata de dar sentido, sin lograrlo, la constitución de 1858, creando la Confederación Granadina. En menos de cinco años los Estados confederados pasan a ser Estados federales, pues la Confederación ha mutado a Federación, con el pomposo nombre de Estados Unidos de Colombia, estamos en tiempos de la constitución de 1863. Un par de décadas después, los estados desaparecerán, para convertirse en departamentos, es decir en meras divisiones administrativas de la renaciente República de Colombia de 1886.

§ 3. *Un poco de todo.* Una breve mirada a nuestra historia en el convulsionado siglo XIX, permite apreciar que nuestro país no cesa de cambiar al suave o violento vaivén de las circunstancias. En poco más de diez lustros habíamos pretendido acoplar constitucionalmente los modelos jurídicos de los revolucionarios franceses y de los revolucionarios americanos, a los que dimos un tono particular con algunos añadidos de nuestra multiseccular tradición hispánica y algunos elementos de nuestra propia cosecha. Durante todo el siglo XX, la República se mantuvo, y las constituciones fueron solamente dos. La longeva de 1886 y la novísima, casi quinceañera, de 1991. La estabilidad del siglo XX parece inverosímil comparada con la mutación que marcó al siglo XIX. Sin embargo, dicha estabilidad ha sido posible merced a muchos cambios menores, adoptados en múltiples reformas más o menos importantes y trascendentes. El dinamismo de nuestra historia reciente demuestra un mayor grado de madurez; en los nuevos tiempos las constituciones no se desechan del todo ante las necesidades de cambio, sino que se adecuan por medio de reformas. Las incontables reformas a la Carta de 1886, cuyos principales hitos son 1910, 1936, 1945, 1968, 1986 y el intento fallido de 1979, dan cuenta de ello. Lo propio ocurre con la Carta de 1991, actualmente vigente, que hasta la fecha ha tenido más de veinticinco reformas. Sin embargo, a pesar de las reformas, es posible advertir una continuidad institucional, en la cual se puede encontrar una tradición jurídica consolidada.

§ 4. *En busca de una tradición.* Buscar líneas de continuidad en medio de tantos ires y venires, que es la manera adecuada para determinar la existencia de una tradición, no deja de ser una ardua empresa. Empero, haciendo el ejercicio, es posible sostener que hasta la aparición de la constitución de 1991, nuestra tradición ha sido la de una democracia, en la cual existe un claro predominio del Ejecutivo sobre el Congreso, en un sistema que ha sido calificado por unos como presidencial y por otros como presidencialista. Este predominio es más evidente en el siglo XX, época especialmente marcada por la institución del

estado de sitio, y por la creciente complejidad de la tarea de gobernar, lo que produjo un ejecutivo legislador, sea por la vía de los decretos legislativos o sea por la de los decretos leyes.

§ 5. *El statu quo.* La Constitución de 1886, en su artículo 78, había prohibido expresamente al Congreso dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales. Frente a los intentos de modificar este mandato, siempre se oponía con éxito el argumento de que anular la prohibición significa desvirtuar el sistema presidencial y, por ende, introducir un elemento disfuncional, capaz de generar graves crisis y de desquiciar el sistema.

§ 6. *Entre la necesidad y la ambición: el dilema del poder.* El recurrente equívoco de considerar que el Congreso es algo equivalente al Parlamento, claramente audible en nuestros medios de comunicación todos los días, ha superado el contorno lingüístico y ha penetrado en la conciencia colectiva. Si bien el Congreso no es un Parlamento, que lo llegase a ser es una posibilidad muy atractiva para sus miembros. Cuando se habla de control político, es un lugar común lamentar que ese control, ejercido por el Congreso, no tenga consecuencias jurídicas directas que comprometan la responsabilidad de la entidad y de la persona sometida al mismo. La respuesta a dicho lamento parece ser, pues, la moción de censura.

§ 7. *El pasado reciente.* El antecedente más remoto de la moción de censura en Colombia es la moción de observaciones, que se encuentra en la fugaz reforma constitucional de 1979. En efecto, el acto legislativo 1 del 4 de diciembre de 1979 establecía en su artículo 15 una reforma al precitado artículo 78 de la Constitución, al exceptuar de la prohibición de dar votos de aplauso o censura a actos oficiales, la moción de observaciones, la cual está regulada por el numeral 4 del artículo 103, reformado por el artículo 23 del acto legislativo, en los siguientes términos:

Son facultades de cada Cámara:

12. Citar y requerir a los Ministros, en ejercicio de la atribución anterior.

En aplicación del control político podrá formular las observaciones del caso mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los votos de los asistentes. Las citaciones a los Ministros deberán hacerse con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito. Los Ministros deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

§ 8. *Una propuesta moderada.* La moción de observaciones parecía ser un punto intermedio entre la necesidad de preservar el sistema presidencial y la

necesidad de establecer consecuencias jurídicas al ejercicio del control político del Congreso. Se trataba de un cambio gradual que podría ser compatible con lo que había venido siendo nuestra tradición. Sin embargo, esta posibilidad será descartada, al sucumbir la reforma constitucional de 1979, en manos de la Corte Suprema de Justicia, por razones de inconstitucionalidad, vinculadas a vicios en su procedimiento de formación.

§ 9. *Trayectoria de la heterodoxia.* La Constitución de 1991 empieza a marcar una separación de esa tradición, al consagrar una institución típica y peculiar del sistema parlamentario, como es la moción de censura. Así, pues, la heterodoxia constitucional genera la categoría híbrida de sistema presidencial con moción de censura. El segundo paso en este camino de separación, ha sido dado con una reciente reforma a la Constitución, en la cual la censura se amplía, profundiza y simplifica. Casi todos los híbridos, como lo ilustra en la naturaleza la existencia de las mulas y los ligres, son conflictivos, inestables y estériles, pero en todo caso interesantes. Por ello, bien vale la pena estudiar en detalle la historia de esta heterodoxia.

3. La Constitución de 1991: viaje a sus orígenes.

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.
Aristóteles.

§ 10. *El consenso y la estrategia modular de ensamble.* La Constitución de 1991 fue ensamble modular ligado por consensos. Los proyectos presentados a consideración de la asamblea constituyente fueron casi tan numerosos como el número de sus integrantes y tan diversos y disímiles como las fuerzas políticas que la conformaban. En el breve lapso de seis meses, los miembros de la asamblea tuvieron que hacer frente a un alud de proyectos, considerarlos, discutirlos, codificarlos y aprobarlos en el texto de la nueva Carta. Para ello se valieron del principio de división del trabajo, creando comisiones y subcomisiones y asignando, en último término, responsabilidades personales. De ahí que muchos constituyentes reclamen la paternidad de uno o más artículos, pues en verdad la Constitución fue obra de todos, o en rigor: de casi todos los miembros de la Asamblea Constituyente. Tanto la moción de observaciones como la moción de censura estarán presentes en varios proyectos de reforma, de los cuales se dará cuenta en las siguientes líneas, ordenándolos cronológicamente según fueron presentados.

§ 11. *La moción de amonestaciones.* Jesús Pérez González-Rubio presenta el primer proyecto de acto reformativo, publicado en la Gaceta

Constitucional 4 del 13 de febrero de 1991. Este proyecto recicla la desechada institución de la moción de observaciones, con el nuevo nombre de moción de amonestación, en los siguientes términos:

60. Adiciónase el actual artículo 103 de la Constitución Nacional, con los siguientes incisos:

Una vez terminado el debate, el Congreso podrá considerar la moción de amonestación a los Ministros, que presenten al menos cinco de sus miembros. Para su aprobación se requiere la mitad más uno de sus integrantes. Para la votación de la moción de amonestación la Mesa Directiva de la corporación correspondiente deberá señalar con tres días de anticipación a lo menos, la fecha y hora en que aquélla deba realizarse. El reglamento regulará esta disposición.

La amonestación es algo más que una observación, pero algo menos que una censura. El autor ilustra esta diferencia y la justifica así:

7. Hemos propuesto dentro de este mismo espíritu de incrementar los mecanismos de control, la *moción de amonestación*, que sanciona a los Ministros sin desnaturalizar el régimen presidencial. Para diferenciarla de la moción de observación de 1979, podemos decir que si la moción de amonestación prospera con los requisitos que se prevén para su posible aprobación, es una sanción cierta que puede llegar a implicar un cierto deber político para el Presidente y el Ministro censurado, en relación con la permanencia de éste en sus funciones, y aunque, desde luego, no se está consagrando ninguna obligación legal en cuanto a su salida del Gobierno, lo que la diferencia de la censura –al fin y al cabo estamos en régimen presidencial–, es evidente que una costumbre constitucional en ese sentido podría abrirse camino.

§ 12. *El comienzo de la heterodoxia*. El gobierno nacional es el autor del segundo proyecto de reforma presentado, que aparece publicado en la Gaceta Constitucional 5 del 15 de febrero de 1991. Este proyecto, paradójicamente, es el primero en considerar la moción de censura, iniciando de tal manera con la senda heterodoxa. En lo pertinente dice:

ARTÍCULO 96. El artículo 96 de la Constitución Política formará parte del artículo 98 y en su lugar quedará el siguiente:

La moción de censura

1. Podrá proponerse moción de censura contra cualquiera de los Ministros, por la quinta parte cuando menos, de los miembros de una de las Cámaras.
2. La moción de censura no podrá votarse sino cinco días después de haber sido escuchado el Ministro correspondiente.
3. La proposición deberá ser aprobada por la mayoría de miembros de una y otra Cámara y, en caso de ser rechazada, no podrá presentarse otra contra el mismo Ministro y en el mismo período legislativo, a menos que la motiven nuevos hechos.
4. Si se aprueba la moción, el Ministro cesará inmediatamente en el ejercicio de su cargo.

§ 13. *El segundo aire de una vieja conocida.* El reconocido historiador y profesor Diego Uribe Vargas, quien es el autor del sexto proyecto de reforma, publicado en la Gaceta Constitucional 7 del 18 de febrero de 1991, sostendrá la hipótesis moderada de la moción de observaciones, en los mismos términos en que ella estaba consagrada en la reforma de 1979. Esta propuesta tiene como contexto la loable iniciativa de reducir el Congreso a una cifra no superior a doscientos miembros, a fin de permitir a la opinión pública observar más cuidadosamente sus actuaciones. El texto de la norma proyectada es:

Disposiciones relativas a la Cámara de Representantes y a los miembros de la misma.

ARTÍCULO 43. El artículo 103 de la Constitución quedará así:

Son facultades de la Cámara de Representantes:

12. Citar y requerir a los ministros, en ejercicio de la atribución anterior. En aplicación del control político podrá formular las observaciones del caso mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los votos de los asistentes. Las citaciones a los ministros deberán hacerse con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito. Los ministros deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

§ 14. *Por el camino del revolcón.* La senda de la heterodoxia, abierta por el Gobierno, será seguida por algunos miembros del desmovilizado M-19, fuerza política que presentará en cabeza de Antonio Navarro Wolf el séptimo proyecto de reforma, publicado en la Gaceta Constitucional 8 del 19 de febrero de 1991. En este proyecto el Congreso, con su habitual conformación bicameral, es reemplazado por una Asamblea Nacional unicameral a la que se faculta, en el artículo 93, para ejercer el control político mediante votos de censura o mociones de observación, cuyo procedimiento sería:

Artículo 96. *Trámite de la moción de censura.*

En uso de las facultades de control político sobre los actos del Gobierno, la Asamblea Nacional, aun en sesiones extraordinarias, podrá citar con no menos de 5 días hábiles de anticipación a los Ministros del Despacho para que concurran a la sesión plenaria mediante cuestionario escrito formulado por los diputados citantes y aprobado por la mayoría de los miembros de la corporación.

Es obligación de los Ministros concurrir a la citación de la Asamblea Nacional y será causal de mala conducta y remoción el abstenerse de hacerlo.

El debate de citación será el único punto del orden del día respectivo y no podrá extenderse a ningún asunto ajeno a la citación. No podrá prorrogarse por más de tres sesiones.

Intervendrán los diputados citantes sobre los aspectos de la citación. Los demás miembros de la Asamblea Nacional podrán a su vez intervenir.

Clausurado el debate, la corporación deberá pronunciarse sobre el objeto de la citación mediante proposición votada por mayoría absoluta, en el cual se admiten las explicaciones ministeriales o se las desecha mediante voto de censura, que obliga al Presidente a la remoción del Ministro.

Podrán ser igualmente citados los Ministros del Despacho y otros funcionarios de la administración con el objeto de que rindan informes sobre los asuntos a su cargo a las comisiones y a la plenaria de la Asamblea Nacional, debiendo ser informados para el efecto con 48 horas de anticipación sobre el motivo de la citación.

§ 15. *La tendencia se acentúa.* Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño presentarán el noveno proyecto de reforma, publicado en la Gaceta Constitucional 9 del 19 de febrero de 1991. Este proyecto sigue la línea del proyecto del Gobierno, con el argumento de que la moción de censura contribuye a equilibrar el poder en vista del excesivo presidencialismo colombiano. Además, introduce el matiz de confiar la moción de censura a la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 44. *Control político*

La Cámara de Representantes ejerce el control político sobre los actos del Gobierno y de su administración mediante las citaciones y mociones a los ministros, así:

La Cámara de Representantes en pleno o sus comisiones permanentes podrán citar y requerir a los ministros y al Director de Planeación Nacional para que concurran a rendir los informes verbales que les sean solicitados con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y en cuestionario escrito. Los citados deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin que el debate pueda extenderse a asuntos ajenos al cuestionario, lo cual no obsta para que el debate pueda continuar en sesiones posteriores.

Cada año la Cámara de Representantes en pleno, en todo caso, deberá citar a una audiencia especial sobre la política económica y social, el orden público y la planeación y presupuestación.

Cuando se trate de asuntos relacionados con el cargo y sean de trascendencia para la vida de la nación o de razón de Estado, la Cámara de Representantes, por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, podrá formular una vez por semestre moción de censura a los ministros del despacho y al Director de Planeación Nacional, que implicará destitución del cargo.

§ 16. *De esto y de aquello.* María Teresa Garcés Lloreda, autora del proyecto de reforma número 13, publicado en la Gaceta Constitucional 10 del 20 de febrero de 1991, pese a creer que es muy importante mantener la separación de poderes, piensa que el Congreso en ejercicio del control político debe tener muy amplias facultades. De una parte, acogiendo la hipótesis moderada considera que el Congreso puede formular observaciones. De otra, siguiendo la

hipótesis del Gobierno, estima que el congreso puede aprobar mociones de censura. El texto de su propuesta es el siguiente:

Artículo 103. Son facultades del Congreso:

12. Como consecuencia del control político, formular observaciones, mediante proposición aprobada por la mayoría de miembros y votar mociones de censura por separado a cualquiera de los Ministros, sólo por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

Las mociones de observaciones y censura sólo podrán presentarse una vez concluido el debate de citación a los Ministros, por una tercera parte de sus miembros; la aprobación de la moción de censura requerirá las dos terceras partes de los integrantes del Congreso e implicará la dimisión del Ministro.

§ 17. *En pos de las mayorías.* Guillermo Plazas Alcid presentará el proyecto de reforma número 57, publicado en la Gaceta Constitucional 22 del 18 de marzo de 1991, que se une al partido del Gobierno y contempla la moción de censura en los siguientes términos:

ARTÍCULO 35. Son funciones comunes del Senado y de la Cámara de Representantes:

1. Ejercer el control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración y votar por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros las proposiciones de censura a los ministros del Despacho. El ministro censurado debe dimitir.

Negada una proposición de censura, no podrá volver a ser presentada por las mismas causas, antes de los seis meses siguientes, contados a partir de la fecha del pronunciamiento del Congreso.

§ 18. *Habemus consenso.* Una gran parte de los integrantes del partido conservador, por esos días autodenominado partido social conservador, en cabeza de Misael Pastrana Borrero, presentará el proyecto de reforma número 67, publicado en la Gaceta Constitucional 23 del 19 de marzo de 1991. Este proyecto se inscribe en la línea del proyecto gubernamental, que a estas alturas es sin duda el mayoritario, al consagrar la moción de censura de la siguiente manera:

Artículo 108. Son facultades de cada Cámara:

4ª. En ejercicio del control político, y a iniciativa de por lo menos la quinta parte de los miembros de una de las Cámaras, se podrá proponer moción de censura contra cualquiera de los Ministros, individualmente. Esta moción sólo podrá votarse siete días después de haber sido escuchado el correspondiente Ministro, y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. En caso de ser rechazada la censura, no se le podrá promover otra en el mismo período legislativo, salvo que la motiven hechos distintos.

Aprobada la moción, el Ministro censurado deberá presentar renuncia ante el Presidente de la República, quien se la aceptará.

§ 19. *Intervención de parte.* Una de las partes interesadas en la cuestión: la Cámara de Representantes, también tendrá algo que decir y lo hará en el proyecto de reforma número 97, publicado en la Gaceta Constitucional 25 del 21 de marzo de 1991. ¿Sorprenderá a alguien que este proyecto sea favorable a la moción de censura? El texto de esta "desinteresada" propuesta es:

Artículo. Podrá presentarse moción de censura contra cualquiera de los Ministros por proposición suscrita por un mínimo de parlamentarios no inferior a la quinta parte de una de las Cámaras.

La moción de censura no podrá votarse sino cinco días después de haberse escuchado al Ministro respectivo y para ser aprobada se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros de una y otra Cámara.

Si se aprueba la moción de censura el Ministro cesará inmediatamente en el ejercicio de su cargo.

§ 20. *Predicando en el desierto.* En un ambiente enrarecido, en el cual las voces moderadas de Pérez y de Uribe, van camino de convertirse en *rara avis*, consuela encontrar una propuesta como la de Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes, autores del proyecto 98, publicado en la Gaceta Constitucional 25 del 21 de febrero de 1991, que retoman la propuesta de la moción de amonestación así:

Artículo 37. El artículo 103, así:

Son facultades de cada Cámara:

12. Como consecuencia de lo anterior, y al finalizar el debate, presentar y votar, si es del caso, una moción de amonestación en el día y hora que se señalen, en relación con el Ministro compareciente.

La moción de amonestación, si hubiere lugar a ella, sólo podrá presentarse por no menos de tres (3) de los miembros que componen la respectiva Cámara en pleno, y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Corporación. Si la moción no fuera aprobada, no podrá presentarse otra sobre igual materia, a menos que la motiven nuevos hechos. La moción de amonestación deberá considerarse y votarse dentro de los cinco (5) días siguientes hábiles a su presentación.

Desde la fecha en que el Ministro citado comparezca y hasta la votación de la amonestación o de la declaratoria de suficiente ilustración, según el caso, la Cámara respectiva no podrá ocuparse de ningún otro asunto.

Más allá de su propuesta normativa, que no es nada original, pues reproduce la de Pérez, lo destacado del proyecto de Emiliani y Reyes es el moderado y razonable análisis que hacen de la cuestión en su exposición de motivos, cuyo texto, en lo pertinente, es:

e) Respecto del control político que corresponde al Congreso en relación con la administración pública, el anteproyecto introduce novedades importantes. Téngase presente que, aparte de la expedición de la ley, lo más importante de los parlamentos en la actualidad es el control político. Se anota, en primer término, que el anteproyecto se aparta de la institución del "voto de censura" a los Ministros, con la consiguiente obligación para éstos de dimitir, que algunos proponen. Son varias las razones para ello:

Ante todo, el voto de censura, seguido de la obligación del Ministro censurado de renunciar a su cargo, sin la facultad del Gobierno de disolver el Congreso y convocar a elecciones, conducirá necesariamente a la confusión de poderes, donde el Parlamento tendría la primacía. El Ejecutivo pasaría a una posición subordinada.

Así ocurriría porque el Gobierno se vería obligado a nombrar su gabinete con personas de amplio respaldo parlamentario, es decir, con Congresistas; porque ¿de qué otra manera podría enfrentar al Congreso investido de aquel poder exorbitante? Se crearía entonces, un gobierno antidemocrático, de tipo convencional, que es, quizá, la peor de las formas de gobierno.

El anteproyecto, en cambio, busca un término medio. Contempla la posibilidad de votar una "moción de amonestación", después de un interrogatorio al ministro compareciente, seguida de un debate sobre las materias sujetas a examen, pero sin la obligación por parte de éste de renunciar al cargo. Con ello se conseguiría que el control político y administrativo del Congreso sea realmente efectivo, porque un ministro "amonestado" sería un ministro gravemente "herido", pero no un ministro "muerto"; y el Ejecutivo, de otra parte, no tendría que entregarse al Congreso para salvar su independencia. Quedaría, pues, intacta la doctrina de la separación e independencia de las Ramas del Poder Público pero, a la vez, revestido el Congreso de facultades para que su control sobre la Rama Ejecutiva sea eficaz, a diferencia de lo que ocurre con el sistema imperante.

§ 21. *Nuevos apoyos a la mayoría.* Ignacio Molina Giraldo, Hugo Escobar Sierra y Gustavo Orozco Londoño, son los autores del proyecto 108, publicado en la Gaceta Constitucional 25 del 21 de marzo de 1991. Este proyecto reproduce *grosso modo* el de Garcés. A juicio de sus autores se distingue porque atribuye a las comisiones de las cámaras una amplia competencia investigativa, facultándolas para hacer comparecer a personas naturales o jurídicas a unas audiencias especiales, lo que permite realizar un efectivo control. Esta singularidad tan notable es una importación directa del derecho norteamericano. La moción de observaciones y la moción de censura se proponen en los siguientes términos:

Artículo 34. El artículo 103 de la Constitución Política, quedará así:

Son facultades de cada Cámara:

12. Como consecuencia del control político, presentar y votar separadamente mociones de observación o de censura respecto de los Ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

La moción de observación o de censura, si hubiere lugar a ella, sólo podrá presentarse una vez concluido el debate de citación a los Ministros por no menos de tres (3) de los miembros que componen la respectiva Cámara.

La aprobación de la moción de censura requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de la misma e implicará la dimisión del Ministro. Si no fuere aprobada, los signatarios sólo podrán presentar otra si la motivan

en hechos nuevos y diferentes. La proposición de censura se considerará durante los cinco días siguientes a su presentación.

§ 22. *Al rescate del Congreso.* Alfredo Vázquez Carrizosa y Aida Yolanda Abella Esquivel, autores del proyecto 113, publicado en la Gaceta Constitucional 27 del 26 de marzo de 1991, se lanzarán a la aventura de rescatar a la dama desvalida del Congreso de las fauces del voraz leviatán del Ejecutivo, recuperando para ella su competencia legislativa, que se propone sea por regla indelegable, salvo excepciones taxativamente señaladas; devolviéndole su iniciativa en el gasto público; y, dándole la poderosa arma de la moción de censura. Esta moción, inicialmente diseñada para los ministros, es generosamente ampliada al Presidente, a los jefes de departamentos administrativos y a otros funcionarios de igual categoría, de la siguiente manera:

Art. 87.- FUNCIÓN DE CONTROL. En ejercicio de la función de control político corresponde al Congreso:

4) Ejercer control político mediante votos de censura con respecto de los actos del Presidente de la República, los Ministros del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los demás funcionarios de igual categoría.

§ 23. *Por una censura incluyente.* José Matías Ortiz Sarmiento presenta el proyecto 123, publicado en la Gaceta Constitucional 29 del 30 de marzo de 1991. Este proyecto sigue la línea trazada por el de Navarro en cuanto a reemplazar el Congreso por una Asamblea Nacional y, en su generosidad trata de equiparar al de Vázquez y Abella, para incluir como destinatarios de la censura tanto a los ministros como a los jefes de misiones diplomáticas, en los siguientes términos:

Artículo 47. Atribuciones especiales de la Asamblea Nacional:

12. Ejercer el control político de los Ministros del Despacho y de los jefes de misiones diplomáticas ante organismos internacionales mediante votos de censura o mociones de observación.

Artículo 49. En uso de las facultades de control político sobre los actos del Gobierno, la Asamblea Nacional, aun en sesiones extraordinarias, podrá citar con no menos de 5 días hábiles de anticipación a los Ministros del Despacho para que concurran a la sesión plenaria mediante cuestionario escrito formulado por los diputados citantes y aprobado por la mayoría de los miembros de la corporación.

Es obligación de los Ministros concurrir a la citación de la Asamblea Nacional y será causal de mala conducta y remoción el abstenerse de hacerlo.

El debate de citación será el único punto del orden del día respectivo y no podrá extenderse a ningún asunto ajeno a la citación. No podrá prorrogarse por más de tres sesiones.

Intervendrán los diputados citantes sobre los aspectos de la citación. Los demás miembros de la Asamblea Nacional podrán a su vez intervenir.

Clausurado el debate, la corporación deberá pronunciarse sobre el objeto de la citación mediante proposición votada por mayoría absoluta, en el cual se admiten las explicaciones ministeriales o se las desecha mediante voto de censura, que obliga al presidente a la remoción del Ministro. Podrán ser igualmente citados los Ministros del Despacho y otros funcionarios de la administración con el objeto de que rindan informes sobre los asuntos a su cargo a las comisiones y a la plenaria de la Asamblea Nacional, debiendo ser informados para el efecto con 48 horas de anticipación sobre el motivo de la citación.

§ 24. *La corrección de la incorrección.* Iván Marulanda Gómez, autor del proyecto 128, publicado en la Gaceta Constitucional 26 A del 26 de marzo de 1991, recuperará la ortodoxia de la heterodoxia, al sostener la moción de censura, como lo hace el gobierno, pero sin los extremos, desde el punto de vista de sus destinatarios, de los proyectos de Vázquez y Abella y de Ortiz, más próximos a la fórmula tropical de censura "pa' todo el mundo", como se reparte el ron en una conocida canción. Su texto es el siguiente:

El artículo 90 de la Constitución Política quedará así:

La moción de censura

1. Puede proponerse moción de censura contra cualquiera de los ministros, por la quinta parte cuando menos, de los miembros de una de las Cámaras.
2. La moción de censura no puede votarse sino cinco días después de haber sido escuchado el ministro correspondiente.
3. La proposición debe ser aprobada por la mayoría de miembros de una y otra Cámara, y, en caso de ser rechazada, no puede presentarse otra contra el mismo ministerio y en el mismo período legislativo, a menos que se motiven nuevos hechos.
4. Si se aprueba la moción, el ministro cesa inmediatamente en el ejercicio de su cargo.

§ 25. *El último de la fila.* Este variopinto electo de proyectos culmina con el número 130, publicado en la Gaceta Constitucional 26 A del 26 de marzo de 1991, que fue presentado por Eduardo Espinosa Facio-Lince. Este proyecto considera en el tema en apretadísima síntesis, en los siguientes términos:

Artículo 60. El congreso ejercerá la vigilancia administrativa y fiscal, así como el control político sobre las restantes ramas del Poder Público y sobre la Fuerza Pública. La ley reglamentará los procedimientos y consecuencias de estas mociones.

§ 26. *De comisiones, subcomisiones y revolcones: la historia de una constitución.* Los trabajos de la Asamblea Constituyente tuvieron una duración de un semestre. Como se ha visto, la ordalía de proyectos, que en este caso puntual llegó a involucrar al número 130, publicado a finales de marzo, lo que permitía vaticinar un muy difícil conocimiento y debate colectivo sobre los mismos. La Constituyente optó por dividir el trabajo, buscar pequeños consensos en

subcomisiones, intercambiarlos en las comisiones y aprobarlos en la plenaria. Todo ello ocurriría en el breve lapso de tres meses. La metodología de trabajo adoptada centra el debate en el seno de las subcomisiones. En estas, el trámite de los proyectos iniciaba con un informe de investigación, algo equivalente a lo que se ha hecho en los párrafos anteriores, aunque un tanto más ligero, merced al imperativo de la inmediatez que marcó todo el proceso, que era presentado, con alguna adición de cosecha personal del investigador, como informe ponencia. La moción de censura se incluyó dentro del tema general de la función de control político del Congreso. Su estudio, que correspondía a la Comisión tercera de la constituyente, fue asignado a la Subcomisión segunda, que a su vez lo encomienda a Alfonso Palacio Rudas, quien es a la postre el gran hacedor de la norma sobre moción de censura.

§ 27. *De la gran historia a una pequeña historia.* El proceso de aprobación de la moción de censura en la plenaria, tema que se tratará más adelante, no ofrece, preciso es reconocerlo, mayor interés. En realidad se trató de algo muy parecido a un acto de fe, pues no había tiempo, información y ganas, para debatir detenidamente el proyecto aprobado por la Comisión. Al tránsito de la moción de censura le hace falta el detalle, las circunstancias, siquiera la anécdota, que suele darle color y sabor a la vida colegiada, así se trate de hacer constituciones o de discutir sobre ellas. El *plenum* se limitó a hacer un par de ajustes en la redacción, en procura de no descuidar la estética, con todo y su fe de erratas, y nada más.

§. 28. *La Comisión tercera: drama en 15 actos.* Un poco tardíamente, después de mediados de junio de 1991, la Gaceta constitucional comienza a publicar las actas que dan cuenta del trabajo cumplido al interior de la Comisión tercera. Se trata de una pequeña historia, ausente de grandes debates, pero es en todo caso la historia de cómo llegó a aprobarse en nuestra Constitución la moción de censura. Esta historia está contenida en 15 actas, de las cuales revisten algún interés para nuestro asunto las nueve primeras. La moción de censura es, desde el comienzo de sus labores, uno de los temas más recurrentes en la agenda de la Comisión. En torno de este asunto existen interesantes y reveladoras intervenciones de algunos miembros de la Asamblea, que vale la pena rescatar del olvido.

§ 29. *Los trabajos comienzan.* Las tres primeras actas, publicadas en la Gaceta Constitucional 101 del 18 de junio de 1991, dan cuenta de la instalación de la Comisión por el Copresidente Álvaro Gómez Hurtado el 12 de febrero de 1991 y de la elección como Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Alfredo Vásquez Carrizosa y José María Ortiz Sarmiento, respectivamente. Ambas dignidades están ocupadas por decididos partidarios de la moción de censura

en su mayor amplitud, como lo consignaron en su oportunidad en sus respectivos proyectos de reforma. Soplan a favor los vientos de la política para la causa de la heterodoxia.

§ 30. *El temario.* El 25 de febrero de 1991 la Comisión se reúne por segunda vez, para esperar el reparto de los proyectos de reforma. Se proponen tentativamente dos temas: separación de los poderes públicos y control del ejecutivo por parte del Congreso. A estos temas Alfonso Palacio Rudas, quien comienza a demostrar su ascendiente y su liderazgo dentro de la Comisión, propone adicionar otros dos: el sistema bicameral y las funciones del congreso.

§ 31. *Conformación de las subcomisiones.* El 27 de febrero de 1991, al reunirse por tercera vez, la Comisión crea e integra Subcomisiones de trabajo de la siguiente manera: Subcomisión primera, encargada del ejecutivo, integrada por Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro Wolf, José Matías Ortiz Sarmiento y Abel Rodríguez Céspedes, coordinada por el primero y el último de ellos; Subcomisión segunda, encargada del legislativo, integrada por Antonio Galán Sarmiento, Alvaro Echeverry Uruburu, Luis Guillermo Nieto Roa, Arturo Mejía Borda, Rosemberg Pabón Pabón y Alfonso Palacio Rudas, coordinada por este último; Subcomisión tercera, encargada de los estados de excepción, integrada por José Matías Ortiz Sarmiento, Miguel Santamaría Dávila y Alfredo Vásquez Carrizosa, coordinada por este último; Subcomisión cuarta, encargada de la fuerza pública, integrada por Antonio Navarro Wolf, Guillermo Plazas Alcid, Fabio Villa Rodríguez, Hernando Herrera Vergara y Miguel Santamaría Dávila, coordinada por este último; Subcomisión quinta, encargada de relaciones internacionales, integrada por Alfredo Vásquez Carrizosa, Arturo Mejía Borda, Miguel Santamaría Dávila, Fabio Villa Rodríguez y Guillermo Plazas Alcid, coordinada por este último. La base para el trabajo de la subcomisiones sería el texto constitucional vigente.

§ 32. *Individualización del responsable.* En su reunión del 19 de marzo de 1991, la Comisión aprueba las actas anteriores y rinden informe las subcomisiones. El trabajo de las subcomisiones se subdivide a su vez entre sus miembros, correspondiéndole a Alfonso Palacio Rudas, como integrante de la Subcomisión segunda, el tema de la función de control político del Congreso. Sobre este particular, el acucioso Palacio elabora un informe, cuyo texto empieza diciendo que existe coincidencia "en cuanto a la aceptación de la moción de censura en la mayoría de proyectos por él estudiados, y en el seno de la subcomisión". Cualquier otro proyecto es de entrada ignorado, pues para llegar al destino que se ansía es menester pasar por alto muchos obstáculos. Palacio, el principal protagonista de esta historia, tiene como punto de partida un sólido dogma de fe: *el régimen presidencial en Latinoamérica ha fracasado.*

De ahí que no cause mayor sorpresa su indicación de que los únicos puntos de divergencia son procedimentales: la sanción que debe imponerse con motivo de la inasistencia sin justa causa de los ministros a las citaciones y la mayoría que se requiere para votar la censura. Así, pues, la censura era un hecho, sólo hacía falta debatir sobre sus requisitos y demás condiciones formales.

§ 33. *Entre la preocupación y la confusión.* Reducido el tema de la discusión a lo formal, pues lo sustantivo se asume como un hecho irreversible, los Comisionados, a la manera de los abogados, se trenzan en un animado coloquio en torno al procedimiento, en el cual se destacan principalmente juicios generales sobre la institución de la moción de censura en Colombia. Pese a no estar claro el sentido o el propósito de la censura, y a pesar de los riesgos que esta supone para la gobernabilidad, el asunto es examinado por la mayoría desde una perspectiva meramente formal.

Carlos Lleras de la Fuente propone estudiar esta materia en sesiones conjuntas con la Subsección primera. Esta propuesta, que será aceptada, lo convertirá en el coprotagonista de esta historia.

El ministro de gobierno solicita considerar también otros mecanismos de control propuestos por el gobierno como el "question time" del derecho anglosajón. Su propuesta pasará de largo, sin ningún eco, por la Comisión.

Antonio Navarro Wolf manifiesta su preocupación, compartida por otros miembros de la Subcomisión, de que la moción de censura "se torne en un instrumento de coacción por parte del legislativo cuando no sea afecto al gobierno de turno", circunstancia nada inusual en nuestra democracia, plagada de convergencias, candidatos suprapartidistas y otras raras yerbas. A esta preocupación de Navarro, conociendo a nuestros congresistas, habría que agregar la posibilidad de coacción aún cuando el legislativo sea afecto al gobierno de turno. Ante el riesgo, Navarro recuerda que el objeto de la censura es "realizar justo control político al gobierno", por lo que propone reflexionar sobre el tema de la mayoría requerida para votar la censura.

Arturo Mejía Borda, responsable del único voto en contra de la moción de censura, justifica su negativa en la consideración de que ésta es un híbrido en el sistema presidencial, pues se trata de una institución característica del sistema parlamentario, en el cual "existe responsabilidad colegiada del gabinete por la política general del gobierno, en relación con el parlamento del que se desprende".

Carlos Lleras de la Fuente aclara que la censura tiene como propósito brindar un medio eficaz de control y no convertirse en un instrumento de coacción política. Empero, el riesgo de que así ocurra, conociendo la calidad de los miembros del Congreso y la profundidad ideológica de los partidos, tanto los tradicionales como los ocasionales, amén de su falta de grandeza, permiten avizorar un oscuro porvenir.

Antonio Galán Sarmiento considera que "el instrumento debe ser un punto intermedio entre la ausencia de control y la coacción por parte del legislativo", es decir algo así como una coacción pequeña, que talle, pero no demasiado. En esto parecen consistir justamente las mociones de observaciones y de amonestaciones. Sin embargo, aprueba la moción de censura.

Alvaro Echeverry Uruburu considera que el noble fin de garantizar un control eficaz del Congreso al Ejecutivo, justifica la aprobación de la moción de censura, así ella pueda implicar una "mixtura de formas".

Hernando Yepes Arcila señala que el sistema colombiano no es una forma pura. Lejos del sistema presidencial, en Colombia existe "una hipertrofia del mismo o presidencialismo", que debe ser rectificada. Agrega, además, que "la idea esencial" de la moción de censura es "compartir la determinación política en el Estado, no dejándola simplemente en manos del ejecutivo".

Alfonso Palacio Rudas reitera su juicio fundamental en la discusión: el sistema presidencial ha fracasado en Latinoamérica, por lo que es menester modificarlo. Empero, su propuesta, en lugar de ser la de establecer, entonces, un sistema parlamentario, se queda a medio camino, pues al fin y al cabo algo es algo, con la forma heterodoxa e híbrida de la moción de censura en un sistema presidencial.

Luis Guillermo Nieto Roa aclara que la moción de censura no busca atacar a una persona, sino "controlar la política del gobierno". Por tanto, su efecto principal no debe ser la remoción del ministro, sino "un cambio en las políticas del gobierno".

§ 34. *El abanderado de las mayorías.* En su reunión del 21 de marzo de 1991, la comisión aprueba el acta anterior y designa a los ponentes de los trabajos de las subcomisiones. Alvaro Echeverri Uruburu solicita la publicación del informe elaborado por Alfonso Palacio Rudas, y la ponencia del grupo encargado del poder legislativo, ya que estos han sido acogidos por la integridad de los miembros de la Subcomisión. El mencionado informe, plenamente favorable a la moción de censura, elaborado por un fervoroso convencido del fracaso del sistema presidencial, aparece en su integridad en este documento.

§ 35. *Construyendo un nuevo consenso.* Lograda la aprobación de la moción de censura en el seno de la Subcomisión, era menester someter el asunto a consideración de la Comisión. De ello, y de su aprobación, dan cuenta las actas 6, 7, 8 y 9, que aparecen publicadas en la Gaceta Constitucional 102 del 19 de junio de 1991. En su reunión del 10 de abril de 1991, la comisión aprueba el acta anterior y escucha la lectura de los siguientes documentos: la ponencia de Palacio Rudas sobre el control político del Congreso, el artículo 78 de la Constitución de 1886, el proyecto de articulado que contiene la reforma propuesta y el texto que contiene la intervención reseñada de Mejía Borda.

Navarro Wolf refiere que la subcomisión buscó un punto de partida tal que "conservando elementos propios del régimen presidencial, se hiciera un tránsito al régimen parlamentario", aunque este tránsito no pudo ser estudiado y debatido adecuadamente por circunstancias de tiempo. Es decir, se acoge una institución propia del sistema parlamentario, pero no se adopta ese sistema, dejando el asunto en el limbo, debido al imperativo fatal de la temporalidad. Navarro trae a cuento la experiencia de la institución en otros países latinoamericanos, resaltando como extremos dialécticos los casos de Ecuador, en donde la censura se "ha tornado en un instrumento de coacción política del partido opositor en el congreso", y el de Uruguay, en donde no se ha presentado ninguna censura por cuanto ella debe estar debidamente motivada por los congresistas que la proponen. En vista de tales extremos, relata que la Subcomisión optó por una fórmula moderada, que prevenga de una parte el riesgo de abuso o de coacción política sin que por ello sufra menoscabo su eficacia como instrumento de control político. Esta fórmula contempla las siguientes restricciones: la censura debe ser presentada por una mayoría calificada; debe existir un período adecuado para el debate y para el enfrenamiento; debe darse al Ministro la oportunidad de ser escuchado, por aquello del debido proceso y en especial del derecho de defensa; y la prohibición de repetir la moción por el mismo asunto, garantizando una especie de cosa juzgada.

Nieto Roa, que ha venido sosteniendo que la censura es un mecanismo de control al ejecutivo, considera que con ella se da un gran paso en el propósito de recuperar los controles que deben ejercer unos poderes sobre otros. Plazas Alcid, un tanto confuso todavía, pero de todas formas parte de la mesnada mayoritaria, pregunta si la moción de censura tiene como sujeta materia de control la conducta personal del Ministro o la política del gobierno. Nieto Roa, gentilmente responde que el objeto de la moción de censura, al tratarse de un control político, versa sobre los actos que sean propios del cargo. Acucioso, y quizá más confundido aún, Plazas Alcid pregunta qué efecto tiene votar una censura si el gobierno no realiza cambios en su política. Esta pregunta, que es quizá la más relevante de todas, no encuentra respuesta.

Lleras de la Fuente reitera que existe acuerdo entre las dos subcomisiones, la primera y la segunda, en cuanto a la aceptación de la moción de censura y en cuanto a requerir para su votación la mayoría absoluta del Congreso en pleno, a fin de "impedir conflictos entre las dos cámaras eliminando mociones de censura encontradas".

Yepes Arcila insiste en la importancia que tiene la moción de censura como instrumento de control, dada la ineficacia de los mecanismos existentes, ya que no es posible concebir una democracia sin control. Galán Sarmiento aprecia en la moción de censura una evolución en el control del ejecutivo.

Alvaro Echeverri Uruburu hace una importante aclaración, (...) cuando el Congreso ejerce el voto de censura y produce con ella la caída de un ministro, este no es contra el Gobierno, entendido como el presidente y sus ministros, porque este es un régimen presidencial y si así fuera, sería una desproporción porque no tendría el presidente contrapeso en relación con dicho acto. Por ello no puede tener otro alcance que tachar al ministro, no al gobierno y a su política.

Seguidamente, al considerar el posible problema de mociones encontradas entre las Cámaras, destaca que ello no ocurriría si se adoptase, como lo ha propuesto, un sistema unicameral. Agrega que existen dos clases de citaciones del congreso: una para solicitar informaciones a los ministros y otra para suscitar el debate que de lugar al voto de censura. Finalmente, manifiesta estar en desacuerdo con que un número reducido de congresistas proponga el voto de censura.

Nieto Roa no acepta que una Cámara, sin haber participado en el debate, y por tanto no haberlo oído, pueda decidir la moción de censura. Reitera que en su opinión la moción es para los actos del Gobierno y no para los actos del ministro, pues ella se refiere a la política del Gobierno. Santamaría Dávila, en una interpelación, manifiesta que "en su opinión sería en contra de la política de un ministro que desarrolla la política del Gobierno". Es decir que acoge, en una sola, las contrapuestas hipótesis de Echeverri y de Nieto.

En su reunión del 11 de abril de 1991, luego de aprobar el acta anterior, la Comisión es informada por Palacio Rudas del acuerdo que se ha logrado con Lleras de la Fuente. Este acuerdo parte de la base de aceptar la moción de censura y considera las siguientes precisiones: se acepta que "en razón de la inasistencia" del ministro sea promovido el voto de censura; se acepta que la votación de la censura se haga por el Congreso en pleno; se acepta que para votar la censura se requiere la mayoría absoluta; y se acepta que para proponerla se requiere al menos la décima parte de los miembros de la Cámara en la que se origina la moción. Propone que sobre estas bases y de manera conjunta con Lleras de la Fuente, se elabore un texto sustitutivo del articulado propuesto en la ponencia. Es decir, aún sin saber cuál es el sentido de la moción de censura, hay acuerdo en aprobarla.

Echeverri Uruburu insiste en su propuesta de la Cámara única, señalando que sólo de esta manera se lograría suficiente información para votar la moción. Santamaría Dávila, alarmado, pone de presente que "si son suficientes tres de los miembros de las respectivas cámaras, donde se inicia el debate para proponer la citación a los ministros; y de suscitarse debates contra varios ministros, caídos éstos, pregunta, cuál sería la estabilidad del gobierno".

Jesús Pérez, otro disidente de la posición mayoritaria, señala a manera de constancia, que en el sistema presidencial no es necesaria la mayoría en el Congreso, mientras que el sistema parlamentario no es posible sin esa mayoría, por lo que en este último es indispensable la confianza del Parlamento para con

el Gabinete, "siendo el voto de censura dirigido contra un ministro o el gabinete una muestra de desconfianza en su contra". Así, pues, advierte con cierta clarividencia,

(...) cuando se aprueba un voto de censura en nuestro sistema, no se estaría sancionando al presidente por la moción amplia del gobierno existente, sino que se estaría aprobando en contra del ministro, constituyéndose en sistemas como el nuestro, una fuente inagotable de problemas al ejecutivo que no podría gobernar, por la ausencia de contrapeso a favor del ejecutivo.

(...) en razón del voto de censura no existiría equilibrio en el régimen, y como sería el ejecutivo objeto de coacción política, llevándolo a un estado de docilidad en relación con el congreso.

Rodríguez Céspedes considera que debe completarse el proyecto señalando un término máximo para votar la moción. Plazas Alcid, recurrente interrogador, pregunta: "¿qué mecanismos se contemplan para que la cámara en donde no se dio el debate tenga elementos de juicio para votar la moción?". Nuevamente, su pregunta queda sin respuesta.

Nieto Roa manifiesta su oposición a la propuesta conjunta de Palacio Rudas y Lleras de la Fuente, por:

(...) considerar que la inasistencia del ministro a la citación que se le haga por una u otra cámara sin razón justificada, no constituye una desatención para con la misma sino un desacato a la Constitución Nacional, quien le obliga a la atención de dicha situación... 2. En segundo término manifiesta que se opone a la votación del sistema en pleno, por la imposibilidad de informar una cámara a la otra respecto del debate llevado a cabo. 3. Se opone a lo anterior, además agregando que si hay que tener una mayoría absoluta es posible que voten algunos parlamentarios que no han conocido el debate plenamente en razón de lo anterior.

Villa Rodríguez expone dos opiniones sobre el tema. En cuanto a la sanción al ministro por su inasistencia, comparte el planteamiento de la propuesta conjunta de Palacio y Lleras. Agrega que la "caída del ministro se origina por las razones que motivaron la citación; ello porque la cámara se encuentra predispuesta y así el debate se realice sobre la excusa dada, la razón de la moción será la inicialmente considerada, sólo que sin la intervención del ministro".

Navarro Wolf propone integrar estas observaciones a la propuesta acordada. Palacio Rudas, sabiéndose vencedor, las acepta, pues es *peccata minuta*, precisando que en el tema de la citación, "esta sea decidida por el quórum existente en las sesiones donde se proponga según el reglamento de la respectiva cámara".

§ 36. *El acuerdo de la Comisión.* En su reunión del 16 de abril de 2007, se aprueba el acta anterior y se vota el proyecto conjunto de Palacio y Lleras.

Se trata de dos numerales, el 5 y el 6. En la votación de ambos se presentan doce votos afirmativos, uno negativo, el de Mejía Borda, y una abstención, la de Yepes Arcila. El texto del proyecto es:

12. En el ejercicio de control político citar y requerir a los ministros a que concurran a las sesiones.

Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días, formularse en cuestionario escrito; en caso de que los ministros no concurran sin excusa aceptada por la cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados: sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores, por decisión de la respectiva cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión de la respectiva cámara.

6. Como consecuencia del control político presentar moción de censura respecto de los ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

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.

La votación se hará entre tres y diez días de terminado el debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros para quienes se propuso la moción de censura, y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas cámaras. Una vez aprobada el ministro quedará separado de su cargo: si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

§ 37. De la aclaración de voto o de la persistencia de la confusión.

Cumplida la votación y definido el asunto, persiste la confusión. Así, pues, llega el momento de las constancias postreras, en este caso la de Nieto Roa, que a modo de aclaración de voto, y siguiendo la tradición de la Comisión de concentrarse en la forma dejando de lado el fondo, manifiesta:

La consagración del voto de censura, mediante el cual se puede exigir responsabilidad ante el congreso a los miembros del gabinete ejecutivo por actos u omisiones en el ejercicio del cargo será uno de los más grandes avances de nuestra estructura constitucional.

Sin duda, una de las razones que ha llevado al país a los límites de la disolución y del caos constitucional que hoy lo aquejan, es la falta de responsabilidad de los funcionarios públicos, derivada en gran parte de la ineficacia de los organismos de control. El Poder Ejecutivo hace tiempo dejó de sentirse responsable ante el Congreso. Los funcionarios poco le temen a la Procuraduría y los Jueces. El poder jurisdiccional no tiene quién lo rinde. Mucho menos el legislativo y sus órganos derivados con funciones de vigilancia como la Procuraduría y la Contraloría.

La misión principal de la Asamblea Constituyente debe ser a mi juicio, la de volver a articular la Nación mediante unas instituciones que recuperen la eficacia, la honestidad y responsabilidad de la función pública. El Ejecutivo, el Congreso, los magistrados y jueces y los organismos de vigilancia deben tender dentro y fuera de sí mismos, controles reales que los obliguen a asumir la responsabilidad por sus actos cuando se extralimiten en el ejercicio de sus funciones, omitan las que le son propias o contraríen la ley.

Por esta convicción propuse el voto de censura como una de las atribuciones propias del Congreso. Desde cuando planteé a la Comisión III una división de los temas que debía estudiar. Y durante sus debates he sostenido la necesidad de consagrarle mecanismos expeditos.

Voté afirmativamente el artículo que sobre censura a los ministros reúne la opinión mayoritaria de la comisión, porque deseo que al hacer tránsito a la plenaria lleve de modo expreso el respaldo vigoroso de todos cuantos hemos analizado el tema. Sin embargo, temo que los procedimientos allí establecidos conduzcan en la práctica, al marchitamiento de esta nueva institución por su virtual inaplicabilidad.

En mi concepto, por ejemplo, exigir que la votación se efectúe en el Congreso pleno en caso de que subsista el régimen bicameral equivale a suponer que una de las cámaras vote la moción de censura sin haber adelantado previa y directamente el debate con el ministro respectivo, suposición que no se desvirtúa con la figura de la "audiencia a los ministros", que, ante mi observación incluyeron los miembros mayoritarios de la Comisión, porque, o se trata simplemente de una explicación que ofrece el ministro, sin interpelaciones ni réplicas de los congresistas, o es un nuevo debate con todas las de la ley. Si lo primero, no creo que ello satisfaga ni a los miembros de la cámara que propuso el voto de censura ni a los de la otra, amén, que puede volverse injusto con el funcionario o inane para los efectos de la proposición estudiada, porque las naturales rivalidades entre las cámaras podrían llevar a que aquella que será forzosamente pasiva frente al debate por haberse originado en la otra, resuelva hacer naufragar el intento. Y si es lo segundo, el procedimiento puede convertirse en tan dilatado que el Congreso, o vive reunido en pleno atendiendo estos debates, con detrimento de sus restantes funciones, o prefiere desatender las posibilidades de la censura para dedicarse al cumplimiento de sus tareas legislativas, aparte de que ya en este caso no tendría lógica el interregno entre el fin del debate en la primera cámara y el inicio en la segunda para, en cambio no establecer plazo entre el fin del debate en la plenaria del Congreso y el voto.

Una cuestión más ¿si una cámara propone voto de censura está la otra obligada a atender la reunión conjunta con prescindencia de su propia agenda de trabajo? ¿Tiene una sola de las cámaras la potestad de obligar a la otra a sesionar el Congreso en pleno? ¿Quién preside en tal caso? ¿Siempre el presidente del senado así la proposición haya tenido origen en la cámara? ¿O del presidente de la cámara que citó a la otra a reunión conjunta? Se dirá que son "pequeños detalles" que debe resolver el

reglamento del congreso, pues en mi sentir, la sola reglamentación de esos "pequeños detalles", que tiene que ser hecha por las mismas cámaras, puede constituirse en el primero e insalvable obstáculo para el desarrollo exitoso de esta figura del control político.

El número de votos exigido, mayoría de los miembros en congreso pleno, volverá también nugatorio el control por la sencilla razón de que una porción importante, quizás mayoritaria en la cámara que no participó en el debate, se sentirá inhibida para censurar a un ministro sin los elementos de juicio necesarios.

Sobre este punto veo preciso resaltar la evidente desproporción entre los votos requeridos en el senado para condenar al presidente de la república o a los más altos funcionarios del estado y los exigidos para censurar a los ministros en el congreso pleno. Mientras, en el caso de los juicios en el senado según propuesta ya aprobada por esta Comisión y hecho el cálculo sobre el número actual de congresistas serían suficientes 39 votos adversos, la moción de censura requeriría un mínimo de 158.

Se dirá que son circunstancias, causas y procedimientos sustancialmente distintos. Las causas, quizás sí aunque no es tan claro en los casos de juicios por indignidad. Pero las circunstancias pueden ser las mismas y los procedimientos prácticamente iguales. De modo que aún aceptada la diversidad de figuras jurídicas no encuentro explicación para tan desproporcionada cantidad de votos: 39 si se trata de condenar al presidente de la república y 158 si es una moción de censura a uno de sus ministros.

Cuando estos y otros temas se tratan para proponer un procedimiento más ágil, los contradictores traen a cuento el caso del Ecuador, consideran un "horror" porque en un solo período presidencial ha provocado la caída de 5 o 6 ministros. Como razón, este ejemplo es irrelevante. En primer lugar porque no puede compararse nuestra propuesta con el régimen ecuatoriano cuya constitución se limita a mencionar el tema sin establecer procedimiento grande ni chico, y deja otro librado el reglamento del congreso, expedido por la misma cámara sin exigencia especial para su trámite, por lo cual, las razonables previsiones de plazo para la preparación de los debates y para el voto, así como el número mínimo para iniciar el procedimiento, que hemos consagrado en este proyecto, no se prevén (sic) en la vecina república.

Tampoco es argumento en que un país caigan varios ministros en un corto plazo, porque deja de lado la consideración de la calidad de los ministros, la situación del gobierno, las circunstancias políticas, etc.

En conclusión, creo que si tenemos el objetivo de consagrar rigurosas exigencias de responsabilidad a los funcionarios de todas las ramas y organismos del estado, incluidos los congresistas y los miembros del gabinete ejecutivo, debemos establecer expeditos sistemas de control que hagan realidad esa exigencia. Bien amarga es nuestra reciente experiencia en la que al amparo de trámites dilatados, procedimientos tortuosos, sistemas ineficaces, el control se convirtió muchas veces el alcahuetería

sino en un estímulo para la corrupción y la irresponsabilidad. Debe ello servirnos de lección.

§ 38. *La aprobación formal de la Comisión.* En su reunión de 17 de abril de 1991, la Comisión aprueba el acta anterior, que contiene el texto del proyecto, que a la postre será el aprobado por la plenaria. Mejía Borda deja constancia de su voto negativo, pues piensa que debe mantenerse la prohibición a las Cámaras de emitir votos de aplauso o de censura.

§ 39. *De la investigación, del informe ponencia y de la defensa apasionada de la moción de censura: andamiaje de una singular dialéctica.* En el tema particular de la moción de censura, el responsable de elaborar el informe y de presentar la ponencia, como ya se ha visto, es un delegatario diferente a aquellos que elaboraron los proyectos de reforma referidos. Alfonso Palacio Rudas, quien desde el primer momento mostró su afecto por la institución y su voluntad inquebrantable de establecerla en la nueva Constitución será el autor del informe ponencia para primer debate en plenaria, que aparece publicado en la Gaceta Constitucional 65 del 2 de mayo de 1991. En este informe se da cuenta de la decisión de la Comisión de suprimir la prohibición existente. Como sustento de esta decisión trae la historia del fracaso de esta propuesta, de cuya ocurrencia no encuentra justificación diferente a la acción de última hora del Gobierno, cuyo resultado se concretó en la prohibición establecida en la Constitución de 1886. A partir de la exposición de los argumentos que sustentaban esa iniciativa, antes fallida, la presenta de nuevo, señalando que ella corresponde a un verdadero clamor nacional, en el que coinciden casi todos los proyectos presentados, reduciendo a la inexistencia las voces contrarias al proyecto gubernamental, que si bien eran minoritarias, consideraban una alternativa moderada con la figura en una moción de observaciones o de amonestaciones, alternativa que se ignora de plano. El consenso inicial, fundado en los proyectos de la mayoría, se refrenda por el estudio de derecho comparado, con beneficio de inventario, de las ejemplares democracias latinoamericanas, y por unos argumentos de fondo basados en las condiciones del país. Esos argumentos son: sin censura no hay posibilidad de realizar un control político eficaz; la moción de censura, en lugar de desfigurar el sistema presidencial, en sistemas tan desequilibrados como los presidencialistas, del cual Colombia hace parte, contribuye a restablecer el equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo; la censura permite que el Congreso pueda corregir a tiempo los abusos que pueda cometer el gobierno, pues es un medio de racionalización en el ejercicio del poder; la moción de censura, si bien es una institución que encaminaría al país hacia un régimen parlamentario, no implica una supremacía del legislativo sobre el ejecutivo. En el informe se da cuenta, además, de que el consenso casi perfecto de los proyectos se mantuvo en la Comisión, pues en ella apenas hubo

una abstención, presentada por un partidario de la censura, y un solo voto en contra. Por ser de especial interés para este tema, a continuación se transcribe en su integridad el texto de la ponencia informe:

12. EL VOTO DE CENSURA

En nombre de la Comisión III que nos ha designado ponentes para el tema de la función política del Congreso, nos complace comunicarle a la Plenaria de esta Asamblea que, con la salvedad de un voto, la Comisión aprobó suprimir el numeral 3 del artículo 78 de la carta actual que prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras "dar votos de aplausos o de censura respecto a actos oficiales". En esta forma, ha querido la Comisión abrirle la vía al establecimiento de la moción de censura, en el nuevo ordenamiento constitucional colombiano.

Con tal fin propone que se dote al Congreso de los instrumentos necesarios para que pueda hacer operativo el principio de la responsabilidad política de los ministros en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, solicita establecer el voto de censura cuya consecuencia para el ministro o ministros cuestionados será la separación del cargo.

Repasando la historia de la Constitución de 1886 se encuentra que, esto del voto de censura no es una insólita innovación que se le ocurre tanto al Gobierno como a los constituyentes de 1991. En efecto, en el diario oficial N° 6.683 del 22 de mayo de 1886, donde corren publicados de modo fidedigno los debates de la Comisión, se encuentra el informe que ésta rinde al Consejo Nacional Constituyente. En la página del Diario Oficial 501 se lee lo siguiente:

"H.H. delegatarios.

La Comisión a la cual cometisteis el delicado encargo de examinar los proyectos, memoriales y otros documentos relativos a la reforma constitucional tiene la honra de presentaros en el adjunto trabajo el fruto de sus deliberaciones.

No ha sido potestativo de la Comisión, ni del Consejo de Delegatarios mismo, elegir libremente los elementos políticos, los principios de derecho público o privado, las nuevas formas de administración que han de remplazar las desmoronadas instituciones de 1863..."

"Vuestra comisión tiene el honor de proponeros el adjunto proyecto de Constitución".

En el artículo 76 del mismo se lee:

"Artículo 76. Es prohibido al Congreso y a cada una de sus dos Cámaras: 3.- Dar votos de aplauso o de censura respecto de actos oficiales, salvo lo dispuesto en el artículo 101, numeral 7".

"Artículo. 101. Son facultades de cada Cámara:

6.- Pedir a los ministros los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos o para conocer los actos de la administración, salvo lo dispuesto en el artículo 76, numeral 4.

7.- Desaprobar la conducta oficial de los ministros cuando esté en abierta contradicción con la opinión parlamentaria. No se refiere esta facultad a los actos de delincuencia de los ministros, que no son materia de votos de

censura, sino de acusación intentada por la Cámara de Representantes". Ese proyecto, contenido en una resolución, fue aprobado en primer debate, por unanimidad de votos. Y, pasó a segunda vuelta por voluntad del Consejo Nacional Constituyente el 13 de mayo de 1886.

En esa forma los redactores del Proyecto de Constitución de 1886 pretendieron hacer operativo el principio de la responsabilidad política. No querían los diseñadores de la Carta limitarse a estudiar los informes o a escuchar los debates, o las respuestas de un ministro, cuyos actos se encontraban en tela de juicio, sin que nada ocurriera y que todo permaneciera como antes. Pretendían consagrar al aludido principio elevándolo a rango de norma constitucional. Principio, que por lo demás, la sociedad civil demanda de toda actuación. Ocurría lo anterior cuando se buscaba que el cuerpo deliberante fijara las grandes orientaciones del destino de la nación por medio de leyes y que una vez dictada la legislación la tarea del Gobierno se limitara a aplicarla.

El monopolio de poderes crecientes en manos del Ejecutivo jamás fue imaginado por los hacedores de la Carta de 1886, concebida para una nación con un modesto presupuesto, de algo más de siete millones de pesos, y cuya población no llegaba a los cuatro millones de habitantes. Un país falto de vías de comunicación donde no cabía hablar siquiera de economía nacional, pues las regiones eran mercados autárquicos.

Para ese país y dentro de un esquema de Estado unitario y presidencialista, los delegatarios Felipe S. Paúl, quien fungía de presidente de la Comisión, José Domingo Ospina Camacho, Miguel A. Vives, Miguel Antonio Caro y Carlos Calderón Reyes proponían la moción de censura a los ministros. Así se lee en las actas. Y, de los debates se desprende que esa iniciativa fue evolucionando y, a tal punto que el delegatario Miguel Antonio Caro el 27 de mayo del referido año propuso un nuevo artículo, numerado más tarde como el 135 a fin complementar el numeral 7 y que reza así: "los ministros son responsables por lo que hagan o dejen de hacer en daño de la República o faltando a las leyes". Esa norma también fue aprobada por el Consejo Nacional Constituyente en su sesión del 28 de mayo de 1886 cuya acta se encuentra en el Diario Oficial N° 6.734 del 14 de julio del citado año. El día 2 de agosto la atribución 7 del artículo 101 se convirtió en el inciso 7, del artículo 102. Además, se lee en las actas que el delegatario Calderón Reyes introdujo una modificación a ese artículo. La modificación consistía en que la norma debía referirse a la "desaprobación de los actos oficiales de los ministros notoriamente inconvenientes" y no a su conducta.

De las actas no aparece claro qué argumentos se tuvieron en cuenta para que en la agonía de los debates se resolviera reconsiderar la aprobación dada a los textos que dejamos citados. Lo cierto fue que el último día esa norma se derrumbó por iniciativa del Gobierno al igual que el artículo 135 propuesto por el señor Caro.

Después de treinta y seis años de vigencia de la norma que incluye la figura inconclusa y amorfa de la citación a los ministros, la Comisión III asumió la tarea de completarla estatuyendo una efectiva y no teórica

responsabilidad política de los ministros del despacho, frente al Congreso. En esa forma, la Comisión interpreta las diferentes propuestas sometidas a estudio de esta Asamblea. La casi totalidad de las mismas contienen previsiones dirigidas a establecer ese régimen jurídico con voto de "cesación", "remoción", "destitución" o "dimisión".

Consideró la Comisión, igualmente, que sobre esta materia existe un consenso en el país. Se ha ido formando en distintos ámbitos e instancias, tanto a nivel de los partidos como del Congreso. Por lo demás, ese consenso se corporificó de manera clara en un texto final que preparó el senador Federico Estrada Vélez, cuando el Congreso estudió la propuesta que, sobre el control político, presentó el Gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas a consideración del Congreso de la República. La propuesta Barco fue objeto de completos estudios, análisis, debates y modificaciones en una y otra Cámara. La norma final fue concebida con especial cuidado y con acertado sentido del alcance que, una institución de esa naturaleza, debe tener en el sistema constitucional colombiano. El país sabe que ese texto quedó aprobado en todas las instancias. Y que si hoy no está vigente fue por razones ajenas al fondo del asunto.

En su proyecto el Gobierno del presidente Gaviria propone el voto de censura, así como en catorce de los proyectos de Reforma Constitucional, presentados por distintos delegatarios.

Tuvo la Comisión, también, en cuenta la evolución institucional que ha ocurrido en la América Latina. En los últimos años, los países que ha reencontrado el camino de la democracia evolucionan políticamente hacia un sistema menos presidencialista que, históricamente señala el retorno a situaciones políticas menos tensas. Un estudio cuidadoso de las Cartas fundamentales de los diversos países de la región mostró que la censura es una institución común en la casi totalidad de los mismos, con la excepción de la del Uruguay y la del Perú que se aproximan más al régimen parlamentario. En el caso del Brasil, los constituyentes decidieron incluir dentro de las disposiciones transitorias una norma, el artículo 42, en virtud de la cual el 7 de septiembre de 1993, el electorado definirá en un plebiscito el sistema de Gobierno que tendrá ese país, o bien el régimen parlamentario o bien el presidencial.

Si bien estas realidades se tuvieron presentes, durante los debates de la Comisión, por cuanto muestran las tendencias hacia las cuales se orientan los sistemas políticos en los países de la región y la propia evolución del constitucionalismo en Latinoamérica, la Comisión III se detuvo a analizar y estudiar el voto de censura a la luz de las realidades colombianas. Se debatió si en el momento y en las condiciones actuales resulta conveniente introducir la institución de la censura al quehacer nacional. Y si es oportuno otorgar al Congreso un medio de control político eficaz sobre los actos de la administración.

Argumentos de fondo, fruto del análisis sereno, proporcionaron los miembros de la Comisión III en defensa del establecimiento de la censura a los ministros para hacerla eficaz y segura. Para rodearla de certeza y

garantías jurídicas. Para que no se convierta en licencia de abusos y motivo de desorden político. De allí que los mecanismos y procedimientos que se incluyeron en el artículo 103 fueron el resultado de un delicado y complejo equilibrio entre las distintas posiciones. Tal como quedó redactada la norma, la censura se puede desarrollar como consecuencia de la citación al ministro o ministros, citación que se hará con cinco días de anticipación y en cuestionario escrito, por cualquiera de las Cámaras. En caso de que el funcionario se abstenga de concurrir, sin excusa justificada, se puede originar la proposición de censura. Los debates deberán versar sobre los asuntos propios del cargo. Si de las explicaciones del ministro se desprende la aplicación del aludido voto, la proposición, necesariamente, debe estar respaldada por una décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La culminación del proceso ocurrirá en la Plenaria del Congreso. Pero habrá un tiempo de reflexión, de tres a diez días, para tomar esa decisión trascendental que se hará por mayoría absoluta. La consecuencia de la censura para el ministro será la separación del cargo.

El artículo fue acogido en sus numerales 4, 5, 6, 7 y 8 por la mayoría de los miembros de la Comisión. Se registró una abstención del delegatario Hernando Yepes Arcila y el delegatario Arturo Mejía Borda salvó su voto por cuanto se opone a la introducción de esa institución en el sistema político colombiano y, por lo tanto, solicitó mantener el artículo 103, numerales 4, 5 y 7 de la Codificación actual. La abstención se motivó en la circunstancia de que quien la emitió, siendo partidario del establecimiento de la censura, en el momento de la votación presentó un texto alternativo. De otra parte el delegatario Luis Guillermo Nieto Roa presentó una constancia explicativa de su voto, emitido a favor del artículo 103 propuesto, como consta en las actas de la Comisión Tercera a fin de que el mecanismo sea más sencillo.

Como el origen de esta Asamblea está vinculada con el cuestionamiento de los fundamentos del Estado y del juicio que se ha hecho a sus instituciones, parece oportuno recordar que la voluntad general fue la que solicitó se definieran y, además, se buscara precisar las obligaciones y los límites a los cuales deben someterse los órganos del Estado, desprestigiados como nunca antes se había registrado en la historia del país.

La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es impresionante. No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del Congreso ha corrido paralelo con la transformación del papel del Estado. Ciertamente, la regulación de numerosos fenómenos propios de la economía, en materia de producción, precios, moneda, empleo, salarios e inversiones hace años escaparon de la forma jurídica de la ley. En estas fechas se mueven a través de una compleja red de políticas. Estas se manejan por intermedio de un arsenal de

instrumentos de hacienda pública, de moneda y crédito, de tipo de cambio y, en fin, de controles directos. En cuestión de horas, el Gobierno acciona deliberadamente, uno o alguno de esos instrumentos, mediante la adopción de medidas. En esa forma produce determinados efectos económicos y sociales y alcanza uno o varios objetivos relacionados por ejemplo, con el empleo, los precios, la distribución de la renta y la riqueza, o, bien, la protección y prioridad de ciertas regiones e industrias. Todas esas decisiones, para bien o para mal de la nación, se concentran en una sola rama del Poder Público, que detenta una suma de poderes excesivos sin que a la postre responda efectivamente a su ejercicio. El Congreso, órgano de representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes, en la cuales define los límites jurídicos al interior de los cuales el Gobierno puede actuar, queda con el papel de espectador. Igual le ocurre a la comunidad frente a decisiones que, en una u otra forma, la afectan. Actualmente, los controles políticos, para llamar a cuentas a los ministros, a fin de que respondan por los actos que ocurren en sus despachos, son totalmente inanes.

Así como en su oportunidad se comprendió que el Gobierno necesitaba medios para darle un mayor dinamismo al desarrollo económico, condición indispensable del cambio social, se hace urgente introducir los correctivos para que esa mayor actividad del Estado se ejerza en forma responsable y eficiente. Atendiendo a los intereses de la nación. Puesta la mira en el bien común.

Hoy no podemos llamarnos a engaño sobre los resultados de la gestión del Estado sobrecargado de tareas y responsabilidades. No es un secreto que la opinión nacional viene protestando contra el desorden administrativo, el mal manejo de los fondos públicos y el objetivo frustrado de las inversiones. Las funciones del aparato estatal son la confusión y el caos. Y, a tal grado que ha puesto en peligro los fundamentos mismos de la democracia.

Tal es la razón y sentido del artículo 103 sometido a consideración de esta Asamblea. La norma se dirige a buscar una definición oportuna del Congreso respecto de los actos de los Ministros del Despacho, de manera que el órgano de representación ciudadana corrija a tiempo los abusos. Se trata, fundamentalmente, y no puede ser interpretado de otra manera, de un medio de racionalización del equilibrio de las funciones del Ejecutivo y el Legislativo. No es, por lo tanto, la institución de la censura un recurso abusivo dirigido a cercenar en forma autoritaria la actividad legítima del Gobierno.

Se alega que una facultad de esa naturaleza implica injertar en el sistema presidencial colombiano el régimen parlamentario. En el sistema presidencial de los Estados Unidos que es paradigmático de ese régimen, la Constitución de 1787 partió de la concepción igualitaria del poder, lo cual corresponde a la noción de equilibrio entre las tres ramas del poder público. De manera que las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se confían a órganos diferentes que tiene la misma importancia. Además, en el desarrollo de sus funciones son iguales en derecho. El Congreso

Estadinese es soberano en materia de iniciativa, decisión y control de las leyes, especialmente en materia financiera que comprende el presupuesto, los impuestos, los empréstitos y los créditos. Las Cámaras cuentan con instrumentos reales y eficaces frente al poder que detenta el Ejecutivo que, además, en esa Nación no se ha arrogado la potestad legislativa. En un sistema de equilibrio como es el de los Estados Unidos no hace ninguna falta la institución de la censura, como si ya parece imprescindible en el nuestro y en otros regímenes presidencialistas de países iberoamericanos. Son sistemas que han avanzado en desequilibrio hasta convertirse en híbridos del régimen presidencial.

Conviene anticipar que el ámbito de aplicación del precepto que busca establecer la censura en nuestro sistema político, no tiene la virtud "per se" de alcanzar la audacia de transformar el andamiaje en un régimen parlamentario. La institución de la censura ha sido pensada y concebida apenas para nuestro actual régimen de Gobierno en el cual el Presidente de la República conserva intacta la potestad nominadora discrecional. Tampoco conducirá a la dominación del ejecutivo por el Legislativo. Naturalmente, sí puede ser el punto de partida para iniciar un cambio en la fisonomía del Estado, en el tipo de Gobierno, y hasta en los mismos partidos políticos.

Más todavía, es una reforma que resulta tímida frente a las sugerencias de adoptar un régimen parlamentario que el ilustre colombiano doctor Alberto Lleras Camargo planteó de continuo. Así, por ejemplo, en un discurso pronunciado en Medellín el 24 de enero de 1980 decía lo siguiente: "...Hace tiempo vengo hablando –no proponiendo, que ya no es mi función–, de que el Liberalismo se empeñe en desmontar el sistema monárquico que se ha establecido en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen como hoy ocurre, "por una sola persona en acuerdo con un funcionario elegido por ella, como es el Gobierno de Colombia, integrado como dice la Carta, por el presidente y el Ministro del ramo. La creciente debilidad del órgano legislativo que entrega sus facultades al Presidente, hace de este último un monarca con más poder del que ejercieron todos sus antecesores, aun en transitorias dictaduras. Naturalmente el proceso gradual pero implacable de la conservatización de los colombianos miraría cualquiera de estas innovaciones a la constitución del Gobierno con el horror que les infundió Núñez y con el recuerdo, en algunos casos, lamentable, del gran desorden de la época radical. Alguna vez, como ministro de Gobierno de Alfonso López fui autorizado por el Presidente para presentar la innovación constitucional del voto de censura a los ministerios y a determinados ministros. Mi recuerdo es de que fui mirado con compasión por mis propios copartidarios y con el más grande desdén por los conservadores, para quienes la monarquía de Núñez y Caro era, un compendio de sabiduría intocable..." (El Espectador-Viernes, Enero 25 de 1980, Pág. 5ª.).

§ 40. *La suerte está echada.* Con base en la anterior exposición de motivos, la Comisión propone suprimir la prohibición establecida en el artículo 78 de la Constitución y, en su lugar, el establecimiento y la regulación de la moción de censura, lo cual se hace en el artículo 103, numerales 8 y 9:

ARTÍCULO 103 (MODIFICACIONES)

Son facultades de cada Cámara:

8. En el ejercicio de su función de Control Político, citar y requerir a los Ministros a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días, formularse en cuestionario escrito; en caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

9. Como consecuencia del Control Político, presentar moción de censura respecto de los Ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

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. La votación se hará entre tres y diez días después de terminado el debate, en Congreso en Pleno, con audiencia de los Ministros para que quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

§ 41. *La sutil cosmética constituyente.* El anterior proyecto de articulado es reproducido con muy pocas modificaciones en el informe ponencia sobre las funciones del congreso, su funcionamiento y el trámite de las leyes que elabora Hernando Yepes Arcila, publicado en la Gaceta Constitucional 67 del 4 de mayo de 1991, en el cual presenta el siguiente texto:

Artículo 72. Son facultades de cada Cámara:

7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días, y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del control político, presentar moción de censura respecto de los ministros, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

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. La votación se hará entre tres y diez días después de terminado el debate, en Congreso en pleno, con audiencia de los ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

§ 42. *Gajes del oficio.* Los trabajos colosales, así sean divididos, son agobiantes. La constituyente no era ajena a la fatiga y al error. No de otra manera se explica la publicación, por segunda vez, aunque con una pequeña mutilación de párrafos en la parte correspondiente al recuento histórico, en la Gaceta Constitucional 79 del 22 de mayo de 1991, del mismo informe ponencia para primer debate en plenaria elaborado por Palacio, el cual se comentó y se transcribió en párrafos anteriores. Esta situación, para fortuna de todos, hace innecesario repetir lo que ya se ha dicho.

§ 43. *El texto definitivo de la Comisión.* El proyecto inicial, con las sutiles modificaciones de las que da cuenta la ponencia de Yepes, es aprobado por la comisión tercera, según consta en la Gaceta Constitucional 83 del 27 de mayo de 1991, de la siguiente manera:

Articulado definitivo aprobado por la Comisión Tercera durante sus sesiones Artículo 25. Son facultades de cada Cámara:

7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de quince días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del control político, presentar moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

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. La votación se hará entre tres y diez días después de terminado el debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

§ 44. *El proceso de ensamble modular.* El proyecto aprobado por la Comisión pasará *sine macula* por la plenaria de la constituyente. Al casi unánime consenso de sus orígenes se sumarán nuevas y elocuentes voces, para celebrar el nacimiento de la institución de la moción de censura en nuestro derecho constitucional. La plenaria toma la parte elaborada por su Comisión y la ensambla en el edificio constitucional sin mayores traumatismos.

§ 45. *Primera etapa.* De la aprobación por la plenaria en primer debate da cuenta la Gaceta Constitucional 109 del 27 de junio de 1991. El texto aprobado es el siguiente:

Artículo 25. Son facultades de cada Cámara:

8. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los Ministros a 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 Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura.

Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

9. Como consecuencia del control político, presentar moción de censura, respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

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. La votación se hará entre tres (3) y diez (10) días después de terminado el debate, el Congreso en pleno, con audiencia de los Ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras.

Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que lo motiven nuevos hechos (-25- aprobado el 11 de junio de 1991).

§ 46. *Segunda etapa.* Este texto será posteriormente codificado, para ser presentado a segundo debate ante la plenaria. Ésta le impartirá gustosa su aprobación postrera. De este acontecimiento da noticia la Gaceta Constitucional 113 del 5 de julio de 1991, en la que aparece el siguiente texto:

Codificación del articulado de la Constitución de Colombia para segundo debate.

Artículo 141. Son facultades de cada Cámara:

8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no

concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura.

Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara.

El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. 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. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los Ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

§ 47. *El producto final.* En la Gaceta Constitucional 114 del 7 de julio de 1991, en la cual se cumple la promulgación de la nueva Constitución, la moción de censura aparece consagrada así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. 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. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los Ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

§ 48. *¡En hora buena!* En la Gaceta Constitucional 115 del 16 de julio de 1991 aparece publicada el acta de la sesión plenaria del 25 de mayo. Para engalanar el auspicioso, incansable y fecundo trabajo de la laboriosa constituyente, nada mejor que darle la palabra a uno de sus tres presidentes, Horacio Serpa Uribe, quien acomete con gallardía la quijotesca tarea de rescatar al Congreso del erial en que lo había sumido buena parte

de la opinión pública, para elevarlo a la condición de Parlamento, misión para la cual es invaluable la existencia de la moción de censura. De sus emotivas palabras, merece la pena traer a cuento las siguientes:

Por supuesto que para que este Congreso pueda cumplir bien y fielmente sus deberes con el pueblo, debe tener importantes responsabilidades, y estar colocado a la altura de la Rama Ejecutiva, en desarrollo del principio de la igualdad de los poderes públicos, tan desajustados en Colombia, a favor de la parte gubernamental que propone leyes al Congreso, las dicta en ejercicio de estado de sitio o en emergencia económica, tiene la exclusividad de iniciativa sobre especiales asuntos como el económico, y cuenta con el poder de demandar la atención exclusiva de sus proyectos, sin que el Parlamento pueda ejercer con eficacia la labor de fiscalización. Ese en este aspecto en donde ha de avanzarse fundamentalmente, por medio de instituir el sistema de las observaciones a los Ministros, pero fundamentalmente introduciendo en nuestro régimen constitucional la Moción de Censura, que le permitirá adelantar cabalmente la facultad necesarísima del Control Político.

El Congreso debe impulsar el método de las audiencias públicas, y si resultara, como lo alegan los entendidos, inconveniente recuperarle la iniciativa en el gasto público, al menos deberá tener capacidad de intervención en las cuestiones de planeación y de discusión de los programas gubernamentales de desarrollo, so pena de que se mantenga como ahora alejado de toda posibilidad de intervención en asuntos tan trascendentales y tan relacionados con el bienestar popular que ha de prodigarse desde las dos Cámaras.

§ 49. *¡En hora mala!* La moción de censura, que tan generosamente suscita optimismo en las mayorías a partir de las cuales se construyó el consenso, no parece satisfacer a algunos miembros de la constituyente. En el recuento de los proyectos se había dado cuenta de la existencia de una propuesta moderada, que buscaba encontrar un equilibrio entre la necesidad de establecer un control político eficaz al Gobierno y la necesidad de establecer un marco limitado a este control, de manera tal que permita gobernar. Nuestro Congreso no ha sido, durante los casi doscientos años de nuestra historia republicana, un ejemplo de virtud. Lo ha sido más bien, y en especial en los últimos lustros, de lo contrario. Basta ver las ingentes mesnadas de congresistas que han mudado la curul por la celda. Como es apenas obvio, no todos los miembros del Congreso merecen censura, algunos son dignos de aplauso, pero los hechos indican que esa no es la tendencia mayoritaria. Dejando entre paréntesis, como aconseja Husserl, la institución de la moción de censura, es necesario considerar el uso que de tal institución puede hacer nuestro Congreso. Sobre este importante tema, tan vital para lo que se ha dado en llamar: gobernabilidad; sobre la grave distorsión al sistema presidencial que implica la

censura y sobre otras importantes materias, Jesús Pérez González-Rubio presentó, según consta en la Gaceta Constitucional 89 del 4 de junio de 1991, la siguiente constancia:

Los franceses cambiaron su régimen parlamentario por uno que en la práctica podemos calificar de Presidencial. Basta con conocer lo que fue el gobierno del general De Gaulle que inició la V República, o lo que es el Gobierno actual de Mitterrand, para comprobar la verdad de mi aserto. Y ello, independiente de que desde el punto de vista teórico la mayoría de los tratadistas lo califican de semipresidencial o semiparlamentario. Y los socialistas italianos abogan, según nos lo dicen las más recientes noticias, por una presidencia fuerte.

Nosotros aquí queremos introducir el Régimen Parlamentario. Y peor aún, casi de manera clandestina, a través de la moción de censura. Lo decimos, porque la diferencia fundamental entre el régimen parlamentario y el presidencial radica en que en este último es posible que un determinado gobierno se de sin tener la mayoría del Congreso. En el parlamentario ello no es posible, gracias a lo que se conoce con el nombre de "RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GABINETE".

El régimen parlamentario, en los países donde existe es fruto de la historia. El exige partidos políticos organizados y con una férrea disciplina, la cual, la verdad sea dicha es un instrumento que, a su turno, ayuda a su organización. Pero hoy no tenemos en Colombia partidos en la acepción moderna del término, menos aún con disciplina. Sólo contamos con grupos de congresistas, y como consecuencia de ello, con una gran feudalización del poder al interior de los partidos.

Como es bien sabido, la historia de esta Institución –la moción de censura– arranca la posibilidad de que la Cámara de los Comunes en Inglaterra acusara ante la de los Lores a uno o varios Ministros por la supuesta comisión de delitos, definidos como tales en las leyes. El sistema evolucionó más tarde en el sentido de que dichos funcionarios eran susceptibles de ser acusados no sólo por "delitos" sino por "faltas graves". Las consecuencias cuando la acusación prosperaba eran tan graves para el Ministro o Ministros, en su persona, en sus bienes y en su honor, que a partir de un determinado momento su sola amenaza traía como consecuencia su renuncia.

André Hauriou lo enseña de la siguiente manera: "Al final del siglo XVIII la simple amenaza del impeachment era suficiente para provocar la dimisión del gabinete: en 1782 el Ministerio presidido por lord North presentó su dimisión como consecuencia de una moción de censura votada por la Cámara de los Comunes y considerada como susceptible de llevar consigo la puesta en práctica del procedimiento del impeachment. A partir de esta fecha puede considerarse que el sistema de la responsabilidad política del gabinete se encuentra totalmente organizado".

La propuesta de que el Congreso pueda aprobar Mociones de Censura a los Ministros después de un debate general y a iniciativa por lo menos de tres congresistas, necesariamente conduce al Régimen parlamentario, porque a un Presidente le será imposible gobernar con un Congreso

adverso. Es decir, que desaparecerá en Colombia la posibilidad de un Presidente sin mayoría en el legislativo. Por una vía o por otra el Gobierno deberá contar con la confianza del Congreso como en el Régimen Parlamentario, so pena de no poder gobernar, pues el partido con mayoría en dicho órgano y sin representación en el Gobierno le será posible aprobar una moción de censura a un Ministro o a otro, aun sin consideración por la justicia, pues se trataría no de un problema jurídico sino político.

Pero, adicionalmente, la moción de censura pretende dividir en un Régimen Presidencial como el nuestro lo que es indivisible. Los Ministros son agentes del Presidente y actúan bajo su suprema dirección. A su turno los actos del Presidente no tienen validez sin la refrendación de sus colaboradores inmediatos. En algunos casos, como cuando se declara el país en Estado de Sitio o de Emergencia y se desarrollan dichos estados de excepción a través de decretos legislativos, o cuando se ordena la detención de personas que se presume conspiran gravemente para perturbar el orden público, o cuando se abren créditos extraordinarios, etc., la actuación del Ministro o Ministros está solidariamente unida a la del Presidente. ¿Cómo destituir a un Ministro, en estas condiciones, sin "tumbarlos" a todos y sin estar simbólicamente destituyendo al Presidente?

Pero adicionalmente la moción de censura no dejará gobernar al Presidente, precisamente cuando lo que más falta hace en Colombia es el Gobierno. Como en la 4ª República Francesa los gabinetes serán "flor cía un día". Vale la pena citar a este respecto a George Burdeau: "las precauciones tomadas por la Constitución de 1946 para impedir que la puesta en marcha de la responsabilidad del gobierno no provocara demasiado fácilmente su caída no produjeron el resultado que de ellas se esperaba. Las crisis ministeriales se multiplicaron con una cadencia que finalizó por indisponerse ante la opinión. Raros han sido los ministerios abiertamente tumbados por un voto hostil. En la mayor parte de los casos fue su falta de cohesión interna lo que provocó la crisis. A falta de poder gobernar, el gobierno dimisionaba... Era imposible, en general, discernir en la causa de su caída una influencia cualquiera de la opinión pública. Sólo los estados mayores de los partidos estaban en condición de conocer las razones por las cuales tal grupo parlamentario, después de haber votado la investidura, votaba la censura... Una utilización frecuente del derecho de disolución hubiera, quizás, puesto remedio al estado de cosas que vienen de ser descritas". He ahí –en la moción de censura– la fuente de futuras desgracias nacionales. Esta sola institución hará que la Reforma Constitucional de 1991 sea efímera, pues habrá que proceder a reformarla tan rápidamente como muestre sus frutos de desventura, y habremos logrado la hazaña de llegar a la inestabilidad institucional a través de la inestabilidad gubernamental. Los regímenes políticos son una arquitectura en la cual las diversas instituciones guardan equilibrio. Así. Por ejemplo, a la Censura corresponde en la estructura parlamentaria, la posibilidad de que el Gobierno disuelva el Parlamento. Los amigos de dicha Moción entre nosotros no han contemplado esta posibilidad, lo que hace que el sistema

que se nos quiere implantar se pueda calificar de hemipléjico, puesto que la Moción de censura y la Disolución del Parlamento son dos caras de la misma moneda, que se requieren mutuamente, para guardar el equilibrio institucional.

Y no hablemos de los absurdos a que gracias a la Moción de Censura se llegará por cuenta del clientelismo colombiano.

Donde existe la figura de la Moción de Censura, se prevé la posibilidad de cambiar a los ministros e inclusive al jefe del Gobierno, pero no al jefe del Estado. En países de Régimen Presidencial, en que se confunde en la misma cabeza la jefatura del Gobierno y la del Estado, el sistema puede conducir a la anarquía. Además, en los Regímenes Parlamentarios son completamente independientes la organización administrativa y la política, de modo que la crisis en ésta no afecta a aquella, ni, naturalmente, la estabilidad del sistema administrativo no sujeto a tales crisis.

Mejor no parece el establecimiento de una SANCIÓN al Ministro, que implica, como toda pena, estar referida a unos hechos que se le imputan. Por eso hemos propuesto en nuestro proyecto reformativo de la Constitución la "Moción de Amonestación", como sanción al Ministro que ha cometido faltas.

De aprobarse ella, el Presidente decidiría sobre su permanencia o no en el gabinete. A través de este mecanismo el Jefe del Estado seguiría siendo arbitro de la decisión última respecto de sus ministros y no el Parlamento, nuevo nombre que habría de dársele en consecuencia a nuestro Congreso. No lo olvidemos, actualmente se hace primordial diseñar unas instituciones que permitan gobernar a los gobernantes. La moción de censura va en contravía de esa necesidad.

Señalábamos antes, la influencia de que podría tener el clientelismo en la definición de una moción de censura. De la misma manera que los auxilios parlamentarios le sirvieron al Ejecutivo para presionar la voluntad del Congreso, evitar la discusión a fondo sobre el presupuesto y manejar la voluntad individual de los parlamentarios, la moción de censura tendrá la virtualidad de actuar en sentido contrario: sería un mecanismo de presión contra los Ministros sobre cuya cabeza estará siempre pendiente, como una espada de Damocles, la señalada Moción.

Desde otro punto de vista, como el presidente no podrá gobernar sino con una coalición que le garantice la mayoría en el Congreso, seguramente preferiría para hacerlo al partido que le siga en número de Congresistas, al suyo propio. Eso le permitirá tener una mayoría confortable en el Congreso. Es decir, a través de la moción de censura volveremos al régimen, que se busca eliminar, de la "adecuada y equitativa representación", que no ha dejado a nuestro sistema funcionar como una verdadera democracia, ya que, esta, la democracia, implica necesariamente que un partido o una coalición de partidos con posibilidades de acceder al poder, esté en la oposición, como alternativa de gobierno que es lo único que garantiza las posibilidades de cambio y la calidad de la decisión política.

El doctor Alfonso Palacios Rudas en su ponencia nos ha mostrado como los constituyentes del 86 pensaron consagrar la posibilidad de que el

Congreso pudiera desaprobado "los actos oficiales de los Ministros notoriamente inconvenientes". Ello no equivale a la moción de censura. Se parecería más a la moción de amonestación que yo he propuesto. Que no trataron de instaurar dicha moción de censura lo prueba el hecho de que siempre estuvo en la mente de los Constituyentes de la Regeneración prohibir los "votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales". José María Samper en su libro "Derecho Público Interno" al comentar el artículo 78 de la Carta de Núñez y Caro dice sobre el particular lo siguiente: "No tuvieron en mira los constituyentes la creación de lo que se llama un gobierno parlamentario, esto es, sujeto a la influencia y autoridad política de las Cámaras; gobierno que, a más de cercenar en mucho la independencia de la administración, entraña la necesidad de mantener una especie de presidente-rey, exento de responsabilidad y privado de acción directa sobre el ministerio. Quisieron los constituyentes que cada poder fuese completo, independiente y con su órbita de autoridad y acción propias; y por lo mismo, mal podían admitir el sistema de los votos de censura, incompatible con la duración continua y de período fijo del Presidente de la República, con la libertad constitucional del poder ejecutivo, y con la responsabilidad legal de los ministros y sus agentes y de los demás funcionarios públicos. Rechazar, modificar o aprobar proyectos de ley, tratados, convenios o contratos, y dar leyes que tiendan a corregir defectos en la administración, son medios mucho más eficaces que los votos de censura, para pesar sobre la conducta o el ánimo de los ministros; y es claro que si estos votos son admisibles, y aún de necesidad muchas veces, en países de organización monárquica y gobierno parlamentario, en que los ministerios dependen de los parlamentos, no son aplicables a los Estados republicanos, donde los ministros dependen de presidentes que son responsables y de limitadas facultades y de períodos fijos".

§ 50. *Fe de erratas.* En medio de albricias, se presenta la versión final, corregida, ¿y aumentada?, como alcanzaron a insinuar algunos maledicentes, de la recién promulgada Constitución. En este documento, publicado en la Gaceta Constitucional 116 del 20 de julio de 1991, a ojo de buen cubero no se notan mayores diferencias con el texto promulgado en lo que atañe a la moción de censura. Sin embargo, y para mayor seguridad de todos, su texto se transcribe a continuación:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, ésta podrá proponer la moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. 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. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los Ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

4. El acto legislativo 1 de 2007: la heterodoxia evoluciona.

Casi todos podemos soportar la adversidad, pero si queréis probar el carácter de un hombre, dadle poder.

Abraham Lincoln.

§ 51. *El proyecto de acto legislativo.* El 30 de agosto de 2006, según informa el Secretario General del Senado, previo cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, fue radicado el proyecto de acto legislativo número 8 de ese año, por los siguientes congresistas: Eduardo Enríquez Maya, Roberto Gerlein E., Ciro Ramírez, Iván Díaz M., Alfonso Núñez L., Manuel Ramiro Velásquez, Oscar Fernando Bravo R., Alfredo Cuello, Germán Villegas V., W. Montes, Efraín Cepeda, Omar Yepes Alzate, Juan Manuel Corzo R., Ubéimar Delgado, Luis Humberto Gómez G., Alirio Villamizar A., José Darío Salgado, Jorge Hernando Pedraza y Myriam Paredes Aguirre, todos ellos pertenecientes al partido conservador. El texto del proyecto, según aparece publicado en la Gaceta del Congreso 331 del 1 de septiembre de 2006, es:

por medio del cual se modifica el numeral 9 del artículo 135, y se adiciona un numeral a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura en contra de los ministros 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 deberá ser propuesta por la bancada o bancadas del Senado o de la Cámara de Representantes interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad mas uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con este numeral:

Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales:

13. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la bancada o bancadas interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad más uno de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El numeral once del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

11. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la bancada o bancadas interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad más uno de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El anterior proyecto está sustentado en una breve exposición de motivos, en la cual se considera a la censura como un juicio de reproche que el Congreso puede hacer en ejercicio del control político. En este proyecto se armoniza la moción de censura con los nuevos parámetros políticos de las bancadas; se modifica el procedimiento para proponerla, debatirla, votarla y aprobarla; se genera una inhabilidad para el funcionario censurado; se permite la posibilidad de votar la

censura pese a la renuncia del funcionario; y, finalmente, se otorga competencia a las Asambleas y a los Concejos para hacer uso de esta institución. Por su interés histórico, enseguida aparece el texto de la exposición de motivos:

De acuerdo con el precepto citado, la moción de censura es un juicio de reproche que el congreso puede hacer a los ministros del despacho ejecutivo nacional, dando lugar a la separación del cargo, en el evento de demostrarse los motivos por los cuales se propuso, es decir, asuntos relacionados con las funciones del cargo o incumplimiento de los requerimientos y citaciones que les haga el Congreso.

Fue introducida en la Constitución Política de 1991 con la finalidad de que el congreso ejerciera el control político que le corresponde como función constitucional sobre el gobierno y la administración pública. Si bien es una institución propia del sistema parlamentario, en el derecho colombiano tiene el alcance de un cuestionamiento a la gestión del ministro, que puede culminar con su separación de esa posición, pero coadyuva en el mejoramiento de la gestión y de la función pública.

Según los artículos 1° y 2° de la Ley 974 de 2005 los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación, cada miembro de esta pertenecerá exclusivamente a una bancada y los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones dentro de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como asuntos de conciencia.

En primer lugar, en el proyecto se plantea que la bancada o las bancadas que integran el Senado y la Cámara de Representantes puedan proponer moción de censura contra los ministros del despacho por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República.

Así, además de que se activa el funcionamiento de las bancadas, se modifica el requisito que contiene el precepto actual de proponer la moción de censura al menos por la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara, y también se extiende la moción de censura por el incumplimiento de los requerimientos y citaciones que haga el congreso a los ministros, en desarrollo y complementación del numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política.

En segundo lugar, la votación de la propuesta se haría entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate con audiencia pública del ministro respectivo, quien en esta puede hacer uso del derecho de defensa y desde luego de los argumentos que tenga para oponerse a la moción de censura, en forma oral y pública.

En tercer lugar, la aprobación de la moción de censura requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, teniendo en cuenta el origen de la moción de censura en una u otra cámara.

En cuarto lugar, una vez aprobada la moción de censura el funcionario quedará separado del cargo y no podrá ocupar otro cargo público durante el periodo institucional del nominador.

En quinto lugar, si la moción de censura fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos de ocurrir hechos nuevos.

En sexto lugar, la renuncia del funcionario respecto de quien se ha promovido moción de censura no es obstáculo para que sea aprobada de acuerdo con lo previsto en los puntos anteriores.

Y, en séptimo lugar, la moción de censura regulada en el artículo 135 de la Constitución Política se extiende como una facultad de las Asambleas Departamentales y Concejos distritales y municipales, corporaciones que podrán realizarla en contra de los secretarios de los gobernadores y secretarios de los alcaldes, por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo y desatención a los requerimientos y citaciones que las asambleas o concejos correspondientes les hagan.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales están definidos en la Constitución como corporaciones administrativas encargadas de reglamentar las funciones y la prestación de los servicios públicos que deben suministrar los departamentos, los distritos y los municipios. En desarrollo de esa competencia pueden adoptar planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y determinar la estructura de la respectiva administración.

Como tales, esto es, como corporaciones administrativas con la competencia detallada, y destinadas a velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tienen también la función de control respecto de los actos de las administraciones departamental, distrital y municipal. En este orden de ideas, la moción de censura conlleva un procedimiento de análisis de la gestión de los funcionarios, de la efectividad de la misma y consecuentemente de su separación en el evento de no haber otra alternativa. Entendemos que ese es un verdadero control político, destinado a combatir la corrupción y a hacer que las corporaciones regionales readquieran la importancia que les corresponde como depositarias de la confianza y del poder popular.

Dejamos a consideración de los miembros del honorable Congreso de la República este proyecto de reforma constitucional con la seguridad de que redundará en beneficio de las administraciones regionales y de la ciudadanía en general.

§ 52. *El trámite del proyecto: un drama de 8 actos.* El trámite de este proyecto de acto legislativo es ejemplar. Sirve para desvirtuar dos mitos: que el Congreso es ineficiente y que sólo los proyectos de iniciativa gubernamental logran ser tramitados. No señor, en este caso, la Presidente del Senado procedió a repartirlo a la Comisión primera y a ordenar su publicación en la Gaceta del Congreso, el 30 de agosto de 2006, que es el mismo día de su presentación. El complejo proceso de su aprobación, en ocho debates, aparece cumplida y adecuadamente documentado en las Gacetas del Congreso números 331, 473,

562 y 697 de 2006, y 3, 5, 76, 100, 163, 170 y 189 de 2007. Los avatares de este extenso e invicto itinerario serán estudiados detenidamente en las siguientes secciones.

§ 53. *Primer debate.* El proyecto de acto legislativo 8 de 2006, inicia su trámite en la Comisión primera del Senado, según aparece documentado en la Gaceta del Congreso 370 del 15 de septiembre de 2006. El 14 de septiembre de 2006, el Senador Armando Benedetti Villaneda rinde informe de ponencia para primer debate. En este informe se brinda sustento normativo concreto a la iniciativa, empleando para tal fin el artículo 135 de la Carta y el artículo 29 de la ley 5 de 1992 sobre la moción de censura; los artículos 1 y 2 de la ley 974 de 2005 sobre las bancadas; la sentencia C-405 de 1998 de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de extender la posibilidad de ejercer la moción de censura a las Asambleas y los Municipios. Sobre esta base, se propone: uno, archivar el proyecto de acto legislativo 6 de 2006, sobre la misma materia, pero con inferior alcance, y dos: dar primer debate al proyecto 8 de 2006, con algunas modificaciones, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 1°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

9. Proponer moción de censura en contra de los ministros 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 deberá ser propuesta por la bancada o bancadas del Senado o de la Cámara de Representantes interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con este numeral:

Artículo 300. Corresponde a las asambleas departamentales:

13. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la bancada o bancadas interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad más uno de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el

funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El numeral 11 del artículo 313 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

11. Proponer moción de censura en contra de los secretarios de despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la bancada o bancadas interesadas en ello. 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 por lo menos la mitad más uno de los integrantes de la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

§ 54. *Segundo debate.* La aprobación del proyecto en la plenaria del Senado fue la ocasión propicia para dar uno de los más extensos, desprolijos y agotadores debates a la iniciativa. De él se da cuenta en tres Gacetas del Congreso de considerable extensión. En las siguientes líneas se procurará dar cuenta de ese acontecimiento, tomando como base el debate en primera vuelta en la plenaria del Senado, que es replicado sin cambios significativos en la Cámara, destacando sus principales rasgos.

Según consta en la Gaceta del Congreso 473 del 20 de octubre de 2006, en esa fecha fue presentado el informe de ponencia para segundo debate por los Senadores Armando Benedetti Villaneda, Coordinador, y Eduardo Enríquez Maya y Carlos García Orjuela, Ponentes. El informe inicia con la reiteración de los argumentos del proyecto y del informe para primer debate, con la adición de que el control político del Congreso se ejerce tanto sobre el Gobierno como sobre la Administración Pública. Se acepta que si bien la censura es una "institución propia del sistema parlamentario", en nuestro derecho "tiene el alcance de un cuestionamiento a la gestión del Ministro" que "coadyuva en el mejoramiento de la gestión y de la función pública". La argumentación se centra en un análisis de las características y finalidades del proyecto, a saber:

1. Proponemos modificar los artículos 135, 299, 300, 312, 313, los cuales se refieren, de una parte, a la facultad que tiene el Congreso de citar y requerir a los ministros del despacho para que concurran a las respectivas sesiones a responder el cuestionario que se les formule por escrito. De otra parte al trámite de la moción de censura, y finalmente, al nivel administrativo de las corporaciones públicas regionales.
2. El control político que desarrolla el Congreso se extendería a los directores de departamentos administrativos, porque de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política ellos y los ministros conforman el Gobierno en cada caso particular, y en los ámbitos departamental y municipal a los secretarios de los despachos de los gobernadores y de los alcaldes, por igual razón.
3. En caso de que los Ministros o los Directores de Departamentos Administrativos no concurran a las sesiones, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura, la cual seguirá los lineamientos y procedimientos indicados en el numeral 9 del artículo 135 superior.
4. La moción de censura puede ser propuesta por los miembros que componen la Cámara o el Senado y la votación se hará entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del Ministro o del Director de Departamento Administrativo, respectivos. La aprobación de la moción de censura requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Si la moción de censura es aprobada el Ministro o Director del Departamento Administrativo quedará separado del cargo, no podrá desempeñar otro cargo dentro del período del nominador y su renuncia no impide el trámite señalado.
5. Proponemos adicionar a las funciones que corresponden a las asambleas departamentales y concejos municipales la de ejercer el control político sobre la administración departamental y municipal, precisamente para que esta competencia se refleje en la citación y requerimientos de los secretarios departamentales y municipales y en la posibilidad de tramitar contra ellos moción de censura que conllevaría, en caso de aprobarse, su separación del cargo. Tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales se definen en la norma vigente como corporaciones administrativas, pero no observamos problema alguno en adicionarles competencia para controlar la administración pública, en cuanto su razón de ser se relaciona con la prestación de los servicios públicos. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea, la votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. La aprobación de la moción de censura requerirá del voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes de la corporación.
6. Las asambleas y los concejos podrán citar a los secretarios departamentales, distritales y municipales a las sesiones de las asambleas y de los concejos para que contesten el cuestionario por escrito, y además adquieren competencia para aprobar moción de censura, siempre y cuando

así lo solicite la tercera parte de los miembros que integran esas corporaciones. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea, la votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. La aprobación de la moción de censura requerirá del voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes de la corporación.

7. Como puede verse, unos son los requisitos para tramitar la moción de censura y otros, de mayor exigencia, para aprobarla en las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, garantizando siempre el derecho que tienen los respectivos funcionarios de ofrecer las explicaciones correspondientes en audiencia pública y de esperar una decisión acorde con las razones que conllevaron la moción de censura y su posición respecto de ellas. La aprobación de la moción de censura necesita el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la respectiva corporación. Adicionalmente se persigue que los debates que en estas se realicen coadyuven en el conocimiento de la gestión de los funcionarios y en la posibilidad de cuestionarla, en procura de obtener resultados positivos en el mejoramiento del servicio público.

El informe contiene también un pliego de modificaciones al proyecto.

Este pliego sigue lo aprobado por la Comisión, salvo en lo correspondiente a los artículos 4 y 6, relativos la moción de censura en las entidades territoriales. El texto de las modificaciones es el siguiente:

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta 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 de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

11. 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 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.

12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Del extenso debate que tuvo lugar en la plenaria del Senado, dan cuenta la Gacetas del Congreso 3 del 19 de enero de 2007 y 5 del 24 de enero de 2007, en las cuales se publican las actas correspondientes. Sacando a un lado las múltiples discusiones sobre asuntos formales y de reglamento, y las no menos numerosas alusiones a otros temas que no vienen al caso, el debate comienza con la intervención de Eduardo Enríquez Maya, quien enmarca el proyecto dentro del propósito de "fortalecer el control político"; señala que éste fue presentado por el partido conservador, y en su trámite tuvo importantes aportes del polo democrático, del partido liberal y del partido cambio radical; destaca las principales características del proyecto, ya repasadas aquí.

Reginaldo Enrique Montes Alvarez manifiesta dudas en lo que tiene que ver con la composición bicameral del Congreso, pues en la propuesta se fortalecería una de ellas en detrimento de la otra, al permitir una decisión no unificada, dando lugar a la eventual sin salida de que una cámara vote la censura y la otra rechace esta decisión. También manifiesta inquietud por la posibilidad de que la censura sea presentada por las bancadas. Enríquez Maya responde

que la proposición de la moción queda como está, o sea que ella puede ser propuesta por el 10% de los miembros de la respectiva cámara. Ante la respuesta, Montes Alvarez queda a la expectativa de cómo se resolvería su primera inquietud.

Hernando Pedraza Gutiérrez celebra la iniciativa de darle "dientes" al control político, pues a su juicio "no hay ninguna posibilidad" de ejercerlo de manera eficaz; considera que con la censura los gobernantes seleccionarán mejor a sus colaboradores y será posible hacer un adecuado seguimiento a sus tareas.

Gustavo Francisco Petro Urrego precisa que la censura se quiere extender a los Jefes de los Departamentos Administrativos. No obstante, considera que otros entes, como las Superintendencias, también ejecutan la política del Gobierno y han ido adquiriendo gran importancia. Ilustra su dicho trayendo a cuenta el tema del control de la banca, de los servicios públicos, de la salud, son competencia de Superintendencias, mientras que los Ministerios "cada vez son más raquíticos". Por ello considera necesario incluir en la censura a los Superintendentes. En segundo lugar, manifiesta dudas en cuanto a extender, en una República unitaria, la censura a las entidades territoriales, ya que ello "podría provocar una enorme desestabilización de la capacidad de gobierno de alcaldes", pues en muchas localidades los concejales "no obedecen a sus ciudadanos sino a poderes armados que los intimidan, los sujetan". Así, pues, la censura "aumentaría aún más la desestabilización del Gobierno democrático en cada entidad territorial", que "terminaría subordinando al alcalde al concejo, o la mayoría del concejo a lo que llaman aquí coalición mayoritaria permanente", pues de ser así "se perdería la voluntad popular". Considera, además, que la censura en las entidades territoriales "podría aumentar la corrupción en el país".

Carlos Cárdenas Ortiz propone incluir también, en el nivel territorial, a los directores administrativos de planeación departamental y municipal. Considera que el control en los entes territoriales es valioso; incluso piensa que puede tener sentido contemplar que el Congreso pueda citar a los Gobernadores y a los Alcaldes, para pedirles cuentas de sus actuaciones.

Oscar Darío Pérez Pineda considera que el proyecto tiene un gran propósito, pues el país necesita controles eficientes; comparte la censura en el plano nacional, extendiéndolo a las Superintendencias, aunque en el plano local tiene algunas dudas, pues tanto las Asambleas como los Concejos son corporaciones administrativas, por lo que no está claro que ellas puedan ejercer control político, y los Gobernadores y Alcaldes no son ejecutivo, sino funcionarios de la rama administrativa; advierte que un "control excesivo se puede convertir en un abuso, en un sometimiento". Por lo tanto, manifiesta que no se opone a que existan controles, "pero sí debe haber alguna fórmula para controlar el desbordamiento del control, para abusar del control".

Jairo Clopatofsky Ghisays relata que la moción de censura no ha dado hasta ahora resultado, pues ha sido una forma de presión al Gobierno, ejercida por las minorías. Por ello, considera que la consecuencia de la propuesta

probablemente sea aumentar las citaciones, pues serían más los funcionarios incluidos. Con todo, no tiene reservas en el tema nacional, pero sí en el local, pues ve muy posible que en algunos territorios remotos se utilice la censura para cometer "algún tipo de abuso de poder, para poder cohesionar tanto al Secretario como al Gobernador".

Eduardo Enríquez Maya, en respuesta a las objeciones planteadas a la censura en el plano local, precisa que lo "ideal" sería que no existiera la corporación administrativa llamada Asamblea, pues ello no cabe en una República unitaria. Tanto las Asambleas como los Concejos son entes coadministradores, que se dedican a tareas como elegir al contralor departamental, aprobar presupuestos, aprueban actos administrativos de homenaje y poco más. Por ello, considera que el control político, incluyendo la censura, podría ser una buena manera de dar contenido y razón de ser a tales entes. Los riesgos señalados, sin censura, ya están ocurriendo. Se puede ver claramente en los muchos casos de corrupción, que ocurren justamente porque no existe control político en los entes locales. Agrega que en estas materias el mejor consejero es la práctica, pues sólo la experiencia podrá decirnos "qué es lo más recomendable"; lo que no se puede hacer es no hacer nada.

Efraín José Cepeda Sarabia respalda el proyecto, pues piensa que el control político "ha servido para moralizar la administración"; celebra que la censura se extienda a las localidades, pues le parece que el país ha logrado una verdadera madurez política, que permite a los ciudadanos controlar, mediante su voto para reelegir o no reelegir, a los miembros de las Asambleas y de los Concejos. La censura, en fin, le parece un acto de fortalecimiento de la democracia colombiana.

Ruben Darío Quintero Villada cree que no se debe "ceder a la propuesta que la moción de censura se haga para ciudades capitales y departamentos y no se haga para los demás municipios", pues eso desconocería el principio de igualdad. Propone una modificación en cuanto a la proposición de la censura, para que la pueda hacer la mayoría relativa de la corporación pública.

Camilo Sánchez Ortega apoya el proyecto pues considera que contribuye a dar transparencia; resalta que con las modificaciones la moción de censura sí tiene posibilidades de ocurrir, pues antes era inviable, lo cual es un avance "gigantesco"; expresa sus temores por el uso de la institución en las zonas de conflicto, en las que le parece posible que se ejerzan manipulaciones; aprovecha la oportunidad para proponer la inclusión, dentro de las servidores objeto de censura, al Banco de la República, específicamente su Gerente, y para solicitar se piense en permitir la censura solamente para los Municipios con más de 50.000 o 100.000 habitantes, o según su categoría.

Carlos Roberto Ferro Solanilla respalda el proyecto, pues juzga importante que exista un adecuado control político; relata que en otro proyecto, el 6 de

2006, archivado en su momento, se proponía incluir también a las Superintendencias, al Banco de la República y a las jefaturas de los Departamentos Administrativos; en cuanto a las reservas manifestadas antes sobre las localidades, considera que mediante la ley puede hacerse la reglamentación del caso.

Parmenio Cuéllar Bastidas manifiesta apoyar de manera irrestricta el proyecto; en cuanto a las Asambleas y los Concejos, aclara que sostuvo que ello no era posible pues no son órganos de control político, ni tienen esa función, ya que se trata de corporaciones administrativas; a esta objeción se le respondió que el tema puede superarse cambiando la Constitución en la parte que así las califica, lo cual no ve tan simple, pues ello implicaría un cambio radical en la estructura de nuestra República unitaria; también aclara que los Concejos no pueden citar, por no haberlo previsto la Carta, ni a los Secretarios ni al Alcalde, y otro tanto ocurre con la Asamblea, por lo que esa competencia para poder citar debe ser incluida en el proyecto. Finalmente, manifiesta tener reservas en cuanto a los abusos que puedan cometerse.

Eduardo Enríquez Maya precisa que los obstáculos mencionados por Cuéllar Bastidas han sido contemplados y resueltos en el proyecto, mediante la adición de las funciones de las Asambleas y Concejos, para que puedan ejercer control político.

Juan Manuel Galán Pachón y Manuel Antonio Virgüez Piraquive consideran importante fortalecer el control político, especialmente en el nivel local, por lo que apoyan decididamente el proyecto. Virgüez propone además extender la censura a las Superintendencias, establecerlo en principio para los Municipios que sean capitales departamentales y mantener "la cuota de las dos terceras partes" o menos, para que puedan participar las mayorías.

Oscar Jesús Suárez Mira apoya la iniciativa, pero propone incrementar el número de "citantes" para proponerla y afinar la redacción de la norma para evitar equívocos.

Víctor Renán Barco López pregunta por qué no se incluyeron inicialmente a las Superintendencias, que tienen tan significativo poder. Enríquez Maya contesta que ello obedeció a razones de "técnica legislativa", pues las Superintendencias no aparecen en la Constitución dentro del Gobierno, pero no ve dificultad en incluirlas también.

Ramiro Ernesto Estacio apoya el proyecto, pero tiene algunas dudas en cuanto al posible abuso de la moción, en especial en los entes territoriales. Este temor es compartido por Mauricio Jaramillo Martínez, pues su experiencia como concejal le indica que los debates en esos niveles no suelen ser siempre civilizados, y a veces degeneran en conflictos e incluso agresiones físicas. De otra parte, los Alcaldes tienen un control político por medio de la revocatoria del mandato. Manifiesta estar de acuerdo en incluir en la censura a las Superintendencias.

Héctor Helí Rojas Jiménez considera que incluir a las Superintendencias "es desvirtuar totalmente la moción de censura", pues las Superintendencias "son entidades adscritas a los Ministerios" y si en ellas hay fallas el llamado a responder debe ser el Ministro correspondiente; recuerda que la moción de censura es "una institución extraña al régimen presidencial", típica de los regímenes parlamentarios, que existe para "censurar al Gobierno"; agrega que los Superintendentes están sometidos a diversos regímenes de responsabilidad, como lo son el disciplinario, el penal, el patrimonial, el fiscal, etc., que son suficientes para controlarlos.

Carlos Ferro Solanilla retoma el tópico del control político en los entes territoriales y propone pensar en la censura a "Presidentes y Gerentes de algunas empresas del orden nacional que tienen que ver con el diseño de las políticas públicas".

Eduardo Enríquez Maya relata que el proyecto inicial estaba dirigido contra los Ministros. Los Jefes de Departamentos Administrativos fueron agregados por Armando Benedetti, propuesta a la que encontró fundamento. Gustavo Petro y otros senadores propusieron incluir también a las Superintendencias, ante lo cual manifestó alguna objeción, basado en razones de "técnica legislativa".

Luis Carlos Torres Rueda propone "limitar la aplicación de la moción de censura por parte de las Asambleas", cifrado en un número dado de funcionarios por periodo, pues es necesario prevenir que la censura "se convierta en una herramienta en contra del funcionamiento de las Administraciones Departamentales y Municipales".

Gustavo Petro Urrego reitera sus argumentos para incluir a las Superintendencias. Héctor Helí Rojas Jiménez responde reiterando los suyos.

Jorge Eliécer Ballesteros Bernier no ve claro el tema de la censura en los entes territoriales, pues los actos de las Asambleas y de los Concejos son actos administrativos, que pueden ser impugnados, pues el censurado podría cuestionar judicialmente la decisión que lo censura, lo que podría dar lugar a situaciones complejas como la eventual comisión de un prevaricato. Enríquez Maya responde que el tema ya ha sido estudiado y definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Germán Antonio Aguirre Muñoz se muestra preocupado por la iniciativa, ya que podría generar un desestímulo a muchas personas capaces en el plano local, que juzga inadecuado, existiendo como existen otros entes de control como la Fiscalía y la Procuraduría.

Luis Guillermo Vélez Trujillo no es muy partidario de la moción de censura, pues le parece que ella "es la introducción de un elemento de la democracia parlamentaria" que ha resultado poco conveniente. Pero ya introducida en la Constitución, el tema ofrece complejidades, especialmente si se tiene en cuenta que casi 900 Municipios, no son verdaderas ciudades, sino aldeas.

Néstor Iván Moreno Rojas apoya la censura en todos los entes territoriales, pero considera necesario establecerle límites, especialmente en el plano local, pues de no hacerlo, en la práctica se viviría "un chantaje permanente por parte de los Concejos y las Asambleas", ya que es de todos conocida "la preparación que tienen los funcionarios y miembros de las Corporaciones" y la situación política locales que se da en Colombia.

Omar Yépez Alzate considera que históricamente se ha debilitado a las Asambleas y a los Concejos, pues se han disminuido su competencia y se ha "cargado" a sus miembros de inhabilidades e incompatibilidades. Estos entes tienen pocas funciones, lo que ha debilitado el accionar de los partidos, que han ido perdiendo posibilidades de acción. Por ello considera que la censura simplemente equivale a restablecer el equilibrio perdido.

§ 55. *Tercer debate.* Aprobado en primera vuelta en el Senado, el asunto pasó a conocimiento de la Cámara, en donde fue debatido en la Comisión primera, según consta en la Gaceta del Congreso 562 del 23 de noviembre de 2006. El 23 de septiembre de 2006, la Representante Miriam Paredes Aguirre rinde informe de ponencia para primer debate del proyecto 8 de 2006 Senado y 179 de 2006 Cámara. En este informe se reitera que se trata de una iniciativa propuesta por la bancada del partido conservador, que ha sido respaldada y enriquecida por "todas las corrientes de opinión política de manera unánime". Luego de hacer un recuento de la argumentación presentada en la exposición de motivos y en los trámites anteriores, se ocupa de hacer una síntesis de los cambios, con el propósito de lograr una mejor comprensión del proyecto, noble propósito que comparto, por lo cual es adecuado reproducirla enseguida,

1. A nivel nacional se extiende el control político fuera de los Ministros a los jefes de departamentos administrativos y a los superintendentes.
2. La moción de censura se puede adelantar bien en la Cámara de Representantes o en el Senado de la República.
3. La moción de censura conlleva inhabilidad para el funcionario censurado por el período institucional del nominador.
4. La moción de censura se puede adelantar a los funcionarios mencionados, en el ejercicio del cargo o fuera de este.
5. Este instrumento de control político se extiende de otra parte a los secretarios de las gobernaciones y alcaldías de las capitales de los departamentos y de los municipios con población mayor a cincuenta mil habitantes.
6. Para las entidades regionales y locales y para que prospere la moción de censura se necesita las dos terceras partes de los miembros correspondientes.
7. Las consecuencias que se señalaron en los numerales 3 y 4 de este escrito se aplican a los funcionarios departamentales y municipales censurados.

§ 56. *Cuarto debate.* Aparece en la Gaceta del Congreso 697 del 29 de diciembre de 2006, que la plenaria de la Cámara aprobó el proyecto el 12 de diciembre de 2006, según consta en el acta de 033 de esa fecha. Un día antes, según consta en el acta 032, el proyecto fue modificado. El texto aprobado en segundo debate por la Cámara es el siguiente:

Artículo 1°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

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. 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 mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse

con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta 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 de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 5°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, 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.

Los concejos de los demás municipios, podrán 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, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

§ 57. *Quinto debate.* Agotada la primera vuelta, el proyecto inicia la segunda en la Comisión primera del Senado. La ponencia fue presentada por Eduardo Enríquez Maya el 16 de marzo de 2006, según aparece en la Gaceta del Congreso 76 de esa misma fecha. Amén de reiterar los a estas alturas consabidos argumentos que sustentan el proyecto, el ponente da cuenta de los principales cambios experimentados, como son: la extensión de la censura a los Jefes de Departamentos Administrativos y a los Superintendentes; la asignación a las Asambleas y Concejos de la función de control político; y la limitación de la censura, en el plano local, a los Municipios con más de 50.000 habitantes. De otra parte, anexa el Decreto 695 de 2007, que dictó el Gobierno para cumplir con la tramitación del proyecto, cuyo texto es:

Presidencia de la República
DECRETO NUMERO 695 DE 2007
(marzo 7)

por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado "por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312,

y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia".

El Presidente de la República de Colombia, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que el honorable Congreso de la República, remitió a la Presidencia, para el trámite pertinente, el Proyecto de Acto Legislativo 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia;* Que el citado Proyecto de Acto Legislativo fue presentado a consideración del honorable Congreso de la República por más de 10 Congresistas, habiendo sido repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado;

Que la publicación del Proyecto con su exposición de motivos se efectuó en la ***Gaceta del Congreso*** número 331 de 2006;

Que la publicación de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, se efectuó en la ***Gaceta del Congreso*** número 370 de 2006;

Que, según consta en el expediente, el Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en primer debate, en la sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, llevada a cabo el 12 de octubre de 2006;

Que la ponencia para segundo debate en el Senado se publicó en la ***Gaceta del Congreso*** número 473 de 2006;

Que en sesión Plenaria del Senado, efectuada el 7 de noviembre de 2006, se aprobó, en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo;

Que la publicación de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, se efectuó en la ***Gaceta del Congreso*** número 562 de 2006;

Que en sesión del 28 de noviembre de 2006, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, aprobó en primer debate, el Proyecto de Acto Legislativo;

Que la publicación de la ponencia para segundo debate en la Cámara, se efectuó en la ***Gaceta del Congreso*** número 602 de 2006;

Que según consta en el expediente, la Cámara en sesión Plenaria del 12 de diciembre de 2006, aprobó el Proyecto de Acto Legislativo,

DECRETA:

Artículo 1°. Ordénase la publicación del Proyecto de Acto Legislativo 179 de 2006 Cámara, 08 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.*

"Texto aprobado en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, *por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adiciona dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.*"

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

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. 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 mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta 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 de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración departamental durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 5°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones. Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, 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.

Los concejos de los demás municipios, podrán 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 concurren, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la administración distrital o municipal durante el periodo institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 7°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. Publíquese.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de marzo de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Carlos Holguín Sardi.

§ 58. *Sexto debate.* Cerrando su paso por el Senado, al cumplir el debate en plenaria, se presenta la respectiva ponencia el 23 de marzo de 2007, conforme se da cuenta en la Gaceta del Congreso 100 del 28 de marzo de 2007. En la ponencia se reitera tanto la argumentación habitual que sustenta el proyecto, como el resumen de sus modificaciones. Se da noticia de que Rubén Darío Quintero insiste en que la censura, por razones de igualdad, se extienda a todos los Municipios, y de que Parmenio Cuéllar Bastidas propuso, y así se aprobó de manera unánime, que el acto legislativo entre en vigencia a partir del 1 de enero de 2008. Finalmente, transcribe el texto definitivo aprobado por la Comisión primera. Para evitar reiteraciones innecesarias, se ha optado por señalar que en la Gaceta del Congreso 170 del 9 de mayo de 2007 aparece el texto definitivo aprobado por la plenaria, evento que tuvo lugar el 11 de abril de 2007, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 1°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurren a las sesiones. Las

citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Artículo 2°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

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. 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 mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los secretarios del despacho del gobernador para que concurren a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios del despacho del gobernador no concurren, sin excusa aceptada por la asamblea, esta 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 de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los secretarios de despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la Administración Departamental durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 5°. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de cincuenta mil habitantes, 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 o la So. 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.

Los concejos de los demás municipios podrán 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,

cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo e inhabilitado para ocupar otro cargo en la Administración Distrital o Municipal durante el período institucional del nominador. 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 a lo previsto en este artículo.

Artículo 7°. El presente Acto Legislativo empezará a regir el 1° de enero del año 2008.

§ 59. *Séptimo debate.* Aprobado en el Senado, el proyecto pasa a estudio de la Comisión primera de la Cámara, en donde fue presentada la ponencia el 4 de mayo de 2007, conforme aparece en la Gaceta del Congreso 163 del 7 de mayo de 2007. En este documento se reiteran, sí, una vez más, los ya sabidos y resabidos argumentos e informes. Solamente se agrega que en la plenaria del Senado el Senador Reginaldo Montes propuso, y así fue aprobada, la adición del siguiente texto al artículo 2, numeral 9, parte final: "Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma".

§ 60. *Octavo debate.* El largo, tortuoso y, para que negarlo, aburrido camino que la Constitución establece para los actos legislativos, es sorteado con éxito por el proyecto de marras, al pasar invicto por la plenaria de la Cámara de Representantes. De este acontecimiento da cuenta la Gaceta del Congreso 189 del 17 de mayo de 2006. La ponencia es presentada el 16 de mayo de 2007, y de ella merece destacarse lo siguiente: la aclaración de que "el Concejo Municipal con la reforma será una corporación político administrativa"; la información de que el Representante Carlos Fernando Motoa Solarte reiteró "su solicitud para que los funcionarios censurados no sean inhabilitados, pues considera que esta sanción es demasiado gravosa para el funcionario y que además violaría pactos internacionales" y competencias de otras autoridades. Finalmente, en este documento se publica el texto definitivo aprobado por la Comisión primera de la Cámara.

§ 61. *Habemus reforma*. Luego de tantos avatares, ocurridos en el segundo semestre de 2006 y el primero de 2007, en un proceso que pese a todo podría calificarse como feliz y exitoso, y no como el verdadero parto de la política que suele ser, es increíble que el acto legislativo 1 de 2007 tomará por sorpresa a la comunidad jurídica. Pese a los hechos, tanto el Gobierno como la opinión manifestarán su desconcierto ante la iniciativa. Pero lo harán cuando ya el tema es irremediable. En efecto, el acto legislativo 1 de 2007, aparecerá publicado en el Diario Oficial 46.672 del 27 de junio de 2007, de la siguiente manera:

ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2007

(junio 27)

Diario Oficial No. 46.672 de 27 de junio de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

ARTÍCULO 2º. El numeral <sic> 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

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. 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 mitad más uno de los integrantes 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 a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

ARTÍCULO 3º. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta 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 de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. 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 a lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 5°. El artículo **312** de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

ARTÍCULO 6°. Adiciónese al artículo **313** de la Constitución Política de Colombia con estos numerales.

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, 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.

Los concejos de los demás municipios, podrán 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, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleve al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. 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 a lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 7º. El presente acto legislativo empezará a regir el 1º de enero del año 2008.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

5. Conclusiones.

Aquel que tiene gran poder debe usarlo livianamente.

Lucio Anneo Séneca.

§ 62. *El imperativo del control político.* En las sociedades democráticas, en las que rige el imperio del derecho, nadie, sea autoridad o sea particular, puede estar por fuera o por encima del derecho. Sobre ese fundamento se establecen una serie de controles a los que todos estamos sometidos. Dentro de ellos existe uno muy particular, el control político, que normalmente ejercen los ciudadanos cuando deciden elegir o reelegir a sus autoridades. La función de ejercer control político sobre el Gobierno es asignada por la Constitución al Congreso. Con el propósito de que este control sea eficaz, puesto que se sostiene que no lo era, se importó la institución de la moción de censura a la Constitución de 1991, y con ese mismo propósito se ha elaborado la reforma introducida a ésta con el acto legislativo 1 de 2007.

§ 63. *La heterodoxia se ha consumado.* La introducción en nuestra tradición constitucional de la moción de censura, que es una institución propia, característica y definitoria de los regímenes parlamentarios, juzgada desde el punto de vista histórico ha sido una heterodoxia. No se trata de una heterodoxia cualquiera, sino de una particularmente grave, porque, como ocurre con casi todas nuestras importaciones institucionales, no se hizo teniendo en cuenta nuestras circunstancias, ni las particularidades del sistema del cual fue extraída, ni las muchas disfuncionalidades que podría generar en nuestro sistema jurídico.

§ 64. *La censura: un híbrido artificioso, incomprensible, conflictivo, inestable y estéril.* La moción de censura no cabe en un régimen presidencial, en el cual tanto el Gobierno como el Congreso tienen un origen popular, siendo

elegidos para periodos fijos. La moción de censura es la contrapartida de la moción de confianza, mediante la cual los miembros del Parlamento, que son elegidos por el pueblo y que, a su vez, eligen al Gobierno, le retiran o le reiteran, según sea el caso, su apoyo. En el régimen presidencial, el Gobierno no depende de la confianza del Congreso, sino la del Pueblo, por eso carece de sustento que el Congreso pueda decidir retirar al Gobierno una confianza en la que no está apoyado o sustentado. En estas circunstancias, la adopción de la moción de censura es artificiosa, postiza, y realmente injustificable. Este artificio, que pretende hacerse caber de todos modos y no sin traumatismo en nuestra tradición jurídica, convierte nuestro régimen en un híbrido *sui generis*, incomprensible, conflictivo, inestable y probablemente estéril, como suelen ser los híbridos. Incomprensible, porque no tenemos un régimen presidencial ni uno parlamentario, sino una forma mixta que es lo uno y lo otro, pero que al mismo tiempo no es lo uno ni lo otro. Conflictivo, porque le otorga al Congreso un poder que no tiene ningún contrapeso. Inestable, porque la censura no requiere justificación alguna, ya que se trata de una decisión dejada al arbitrio del Congreso, que al votarla actúa dentro de su inviolabilidad y por la cual no está obligado a responder. Estéril, porque a partir de la censura no se sigue efecto distinto al retiro de un funcionario, que bien puede ser reemplazado por otro que haga lo mismo, o algo peor, ya que la cabeza del Gobierno, el Presidente, está fuera de su alcance.

§ 65. *La censura: un híbrido mutilado.* La idea de la importación de la moción de censura, además de ser inadecuada para las circunstancias de nuestro sistema, lo cual quizá podría obviarse cambiando de sistema, como con timidez se sugiere entre líneas en esta historia, pero como no se ha tenido la valentía de proponer abiertamente, es traumática. Y lo es, porque se trata de una importación parcial, hecha deliberadamente, que no respeta siquiera el sistema del cual es extraída, en el que tiene un claro contrapeso, con miras a lograr un adecuado equilibrio, y que es la facultad del Gobierno para disolver el Parlamento y convocar a elecciones. De esta manera se deja en manos del Pueblo dirimir la cuestión, eligiendo un nuevo Parlamento que, a su vez, conformará un nuevo Gobierno. Tal desafuero se justificó en el hecho de que el poder presidencial en nuestro régimen, calificado con desdén como presidencialista, está desbordado, en una abierta situación de desequilibrio, entonces, para restaurar el equilibrio es menester importar la institución de manera mutilada. Sin embargo, se pasa por alto que la moción de censura siempre genera una crisis política, pues no sólo afecta a la persona del censurado sino a todo el Gobierno. Al haber hecho la importación de manera parcial, mutilando la figura y generando un grave desequilibrio, es probable que la crisis que ella genera no encuentre solución alguna, prolongándose en el tiempo y afectando la gobernabilidad. Para verlo, basta repetir la sabia pregunta del constituyente Plazas Alcid: qué pasa si el Ministro es removido, pero el

Gobierno no cambia su política. La mutilación de la importación, convierte a nuestro híbrido cercenado, en un fenómeno singular y, no sobra advertirlo, peligroso, capaz de hacer imposible el Gobierno, o para decirlo conforme al lugar común, disminuyendo significativamente la gobernabilidad.

§ 66. *La censura: un híbrido mutilado y mutilador.* La pretensión de hacer caber la moción de censura en nuestro sistema jurídico produce graves disfuncionalidades, que acaban deformándolo. Estas disfuncionalidades y deformaciones son causadas por el desconocimiento de la institución, debido a su deformada asimilación, pues, repito, se trata de un híbrido mutilado, de un verdadero fenómeno, son visibles en la magna confusión que aparece en los debates de la Comisión tercera de la Asamblea Constituyente, en la cual vio la luz y en los del Congreso, que la acaba de reformar. Sigue sin estar claro en la Constitución si la censura está dirigida contra la persona del Ministro o contra el Gobierno. Pues si es lo primero, se trataría de una reducción del control político, al convertirlo en un control meramente personal, por el prurito de hacer diana en las autoridades; si es lo segundo, se trata de un control inane, pues no toca ni por asomo a quien establece la política, que es el Presidente, y que está fuera del alcance de la censura*.

Sea como sea, con sus recientes novedades: la posibilidad de ser votada por una sola Cámara; su extensión a diversos personajes, inicialmente no considerados; y su replicación a los entes territoriales, la huella de su destrucción es claramente visible en la Constitución.

En la Asamblea Constituyente se sostuvo que la censura debía ser votada por ambas Cámaras en un Congreso bicameral, pues la función del control político le corresponde a éste. En el Congreso se sostuvo lo contrario, e incluso se prohibió, la fórmula sacramental fue "inhibe", que una Cámara pudiese ocuparse de la censura votada por la otra. En ambos casos se arguyeron motivos formales y prácticos. La fórmula del Congreso, lo mutila, pues en ciertos casos, la decisión de una sola Cámara, supongo que la que primero lo haga, inhibe a la otra, quedando así, pues, el Congreso reducido solamente a ésta.

La extensión de la censura a todo lo que se mueva, como parece ser el deseo de muchos constituyentes y congresistas, requiere deformar la deformación, pues aún en los regímenes parlamentarios, su blanco son los Ministros y el Gabinete, y no autoridades administrativas, así hagan parte del Gobierno, como los Jefes de Departamentos Administrativos, así no lo hagan como los Superintendentes, o así sean autoridades independientes como el Gerente del Banco de la República. Si tanto la estructura del Estado colombiano como la naturaleza propia de la institución, aparecen como obstáculos para su extensión,

* La personalización del control o su impotencia, tiene, no obstante, la capacidad de generar una crisis, cuya solución no es siempre posible o distante de traumatismos.

peor para ellas, pues también deben ser reformadas. De esta manera la censura altera la estructura del Gobierno, para incluir forzosamente nuevos entes.

Finalmente, la replicación de la moción de censura a los entes territoriales, que en una República unitaria, como es la nuestra, son meras entidades administrativas, implica su conversión en entidades políticas, al menos para ese propósito, con lo cual se acaba de desquiciar la estructura estatal, y de paso se deja en el limbo el importante capítulo del derecho administrativo de las entidades territoriales descentralizadas.

§ 67. *Epílogo.* Luego de estudiar detenidamente el origen de la moción de censura en la Constitución de 1991 y su posterior desarrollo en el acto legislativo 1 de 2007, es menester reconocer que sus protagonistas obraron con el noble propósito de hacer eficaz el control político, cuestión que es esencial en una democracia. Debe reconocerse también que en su obrar estuvo movido por la buena fe y el deseo de servir a sus semejantes. No puede negarse que sobre el tema razonaron y discutieron, una y otra vez, con generosidad y elocuencia. Sin embargo, y a pesar de ser inevitable, pues se trata de un hecho cumplido, incuestionable por vicios en su procedimiento en su formación, que no se aprecian, e incuestionable por su contenido, porque la Constitución no brinda la posibilidad de revisarlo a la Corte Constitucional, aunque la jurisprudencia constitucional parece sostener otra cosa, sigo pensando que se trata de una heterodoxia inadecuada, traumática y peligrosa para nuestro país. De momento ese juicio se hace desde una base teórica, pues aún no existe ninguna experiencia práctica sobre la cual pronunciarse. Quién sabe, de pronto el tema, pese a todo, puede funcionar, al fin y al cabo la esperanza es lo último que se pierde. Y todavía no la he perdido.

