

C-198-94

Sentencia No. C-198/94

CONTROL POLITICO-Titularidad

El control político es una atribución que constitucionalmente le ha sido asignada al cuerpo legislativo como tal, y no es consecuencia de un determinado sistema de gobierno, como erróneamente lo hace ver el actor, toda vez que resulta igualmente aplicable dentro de un régimen parlamentario, que de uno presidencial o, incluso del convencional o de asamblea.

MOCION DE CENSURA

Originaria del sistema de gobierno parlamentario, el Constituyente de 1991 introdujo la moción de censura en el Estatuto Superior vigente, con el fin de consagrar un mecanismo más efectivo que comprometa la responsabilidad política de los ministros. La moción de censura procede exclusivamente contra los Ministros del Despacho, y no contra ninguna otra autoridad política o administrativa.

CAMARA DE REPRESENTANTES-Solicitud de Informes

La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar al Gobierno los informes que solicite, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado. En los mismos términos el numeral 5o. del artículo 200 constitucional, señala como deber del Gobierno rendir los informes solicitados por las cámaras.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Citaciones/COMISIONES PERMANENTES DE CAMARAS-Citaciones

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Control presupuestal

Esta atribución obedece a uno de los principales instrumentos de control político por parte del Congreso, el cual, junto con la facultad constitucional otorgada a la Cámara de

Representantes de examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el contralor general de la República, le permite evaluar constantemente el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto público e inversión social.

ESTADOS DE EXCEPCION/CONGRESO/CONTROL POLITICO

Además del deber del Gobierno de remitir al Congreso de la República un informe detallado en el cual se consignen las causas y las justificaciones de la declaratoria de un determinado estado de excepción, el órgano legislativo goza de plena atribución constitucional para reunirse y juzgar las acciones emprendidas por el ejecutivo durante el curso del estado de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia. En este punto debe la Corte recordar que el numeral 3o. del artículo 241 superior, en concordancia con los artículos 114 y 138 (inciso cuarto), facultan al Congreso para ejercer siempre en todo momento el control político sobre los actos de la administración.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función Judicial

El Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República -o quien haga sus veces-, de los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991.

CONTROL POLITICO SOBRE EL GOBIERNO/AUTORIDAD JUDICIAL-Exclusión del control/CONTROL POLITICO A JUECES Y MAGISTRADOS-No pueden ser citados a las cámaras o a sus comisiones

La expresión “demás autoridades”, hace referencia a los funcionarios enumerados en las normas constitucionales citadas, todos ellos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público. Por consiguiente quedan excluidos de la posibilidad de ser citados a las Cámaras o a

sus comisiones las autoridades judiciales, por cuanto la Constitución es clara al señalar que el control político que ejerce el Congreso es “sobre el gobierno y la administración”. Por otra parte, la misma Constitución establece el principio de separación entre las ramas del poder público y prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades; pero, sobre todo, es perentoria al determinar que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes. La expresión contenida en el numeral 3o. del artículo 6o. acusado debe interpretarse como una manifestación del control político dentro de un sistema de gobierno presidencial.

Ref.: Expediente D-425

Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 6o. (parcial) de la Ley 5a. de 1992 “Por la cual se expide el reglamento del Congreso”.

Actor: Julián Marulanda Calero

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

*Control político del Congreso sobre el Gobierno

*Función judicial del Congreso

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Julián Marulanda Calero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del literal del artículo 6o. (parcial) de la Ley 5a. de 1992.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada es el siguiente:

“LEY 05 DE 1992

“POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CAMARA DE REPRESENTANTES

“ARTICULO 6o. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

“

“3- Función de Control Político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política. (...)”

La parte en subrayas corresponde a lo demandado por el actor.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 114, 135 numeral 9o., 174, 175 y 178 numeral 3o. de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Considera el demandante que debido a la forma en que se encuentra redactada la norma acusada, se abre la posibilidad para que el Congreso requiera y emplace a “cualquier funcionario” de la Administración. A su juicio, “la doctrina ha establecido que la figura del control político es propia de los regímenes de gobierno parlamentario, y con ella se busca frenar los abusos del poder que pueda tener la rama ejecutiva”. Así, encuentra que si esta figura se instituye en un régimen de gobierno presidencial, es el Gobierno exclusivamente el que se encuentra a él sometido. Según el actor, el artículo 114 de la Carta precisa que el ejercicio del control político se realiza frente a la Administración; “El control político fue

establecido como un mecanismo para frenar el excesivo poder del ejecutivo. Así el Parlamento, como ente representativo, bien sea de una clase, de un pueblo o de un gremio, puede establecer por vías legales que un funcionario deje el ejercicio de sus tareas estatales, cuando es causa de malestar social, bien sea por faltas morales o legales, o cuando sus planes de administración traen descontento entre la población al no dar los frutos esperados. Esto nos indica que su ejercicio es expresión de la opinión pública”.

Desde el punto de vista del interesado, el legislador omitió señalar las funciones sometidas al control político. Encuentra además que la norma es tan general que da pie para que cualquier persona que esté investida de autoridad pueda ser llamada a responder ante el Congreso “y posteriormente se le someta a su destitución por obra del voto de censura”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas acusada. El citado funcionario señaló que el poder de control político del Congreso es ejercido a través de las citaciones y debates a los Ministros y a otros altos funcionarios de la administración, la discusión del presupuesto nacional y las comisiones investigadoras. “El marco normativo regulador de este poder en la Carta de 1991, no se halla concentrado en una sola disposición. En efecto, muchas de las modalidades de control aquí enunciadas se encuentran instituidas a lo largo del texto superior que nos rige, ofreciendo un panorama más amplio que el que informaba la Carta de 1886, acomodado a la particular concepción del sistema presidencial imperante”. Así, la Carta actual prevé mecanismos de control como la moción de censura, la responsabilidad por causas constitucionales y legales y la solicitud de informes y citaciones, estos dos últimos previstos en la Carta anterior.

Luego de hacer un análisis concreto de cada una de las figuras atrás comentadas, e interpretando sistemáticamente la Carta para determinar los alcances de cada una de ellas, concluye el señor Procurador afirmando que la expresión “autoridades” contenida en la norma acusada debe entenderse como referida a aquellas autoridades que la propia Constitución señala como sometidas a dicho control, tal como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia No. 94 de 1o. de agosto de 1991 donde se dijo que “esta interpretación sistemática que encuentra la armonía del ordenamiento positivo, debe

preferirse a una meramente gramatical que la quebranta”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

2. La materia

2.1. El control político por parte del órgano legislativo.

Dentro de los regímenes democráticos se ha reconocido la necesidad de establecer un control entre los diversos detentadores del poder en un Estado. En efecto, ese control -que se realiza en nombre de la opinión pública- tiene como presupuesto fundamental: el de buscar un equilibrio de poderes, el cual difícilmente se logra debido a las características que rodean los distintos sistemas de gobierno. Sobre los fundamentos constitucionales de ese “control interórganos”, el profesor Karl Loewestein manifiesta:

“Controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder. Como ya fue indicado anteriormente, la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...). En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es

indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos”.¹

El control político sobre la rama ejecutiva del poder público se logra por diversos medios: a través de citaciones y debates, nombrando comisiones investigadoras, requiriendo informes al gobierno, empleando la moción de censura, aprobando el presupuesto nacional, etc. Su aplicación depende del régimen político y del sistema de gobierno de cada Estado, pues es diferente el control que se ejerce en un sistema de gobierno presidencial, al que se ejerce en uno parlamentario. En este sistema el control político puede llegar hasta la destitución, de hecho, de un ministro, o aún de todo el gabinete ministerial, ya que una de sus notas características es de que en él opera la llamada moción de censura. Presentada ésta contra un ministro, de ser aprobada por la Cámara de origen popular; el funcionario debe forzosamente presentar la dimisión de su cargo, la cual debe ser aceptada por el jefe del Estado; cuando se dirige contra el jefe de gobierno, de ser aprobada, es todo el gobierno -es decir el gabinete ministerial en pleno, con el primer ministro a la cabeza- el que cesa en sus funciones. En otras palabras, en el sistema parlamentario el control político sobre el gobierno va, por así decirlo, hasta sus últimas consecuencias. En cambio, en el sistema presidencial puro, no existe la figura de la moción de censura ni, por ende, el órgano legislativo puede obligar a renunciar a los ministros; estos son de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Sin embargo, también en este sistema es efectivo el control político aunque sus consecuencias no sean las mismas que se presentan en el sistema parlamentario. Dicho control, en el sistema presidencial, se realiza por diversos medios, principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros, de la evaluación de los informes que éstos deben presentar a las Cámaras al comienzo de cada legislatura, del nombramiento de comisiones investigadoras sobre las labores que ellos adelanten, y, en general, a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el gobierno.

En relación con las anteriores consideraciones, Paolo Biscaretti di Ruffia explica que el control político sobre el gobierno lo realizan las cámaras con base en dos frentes: la actividad político-administrativa y la actividad financiera. Respecto de la primera, señala que el control se logra por medio de preguntas, que consisten en solicitar aclaraciones formuladas por escrito al Gobierno para saber si un determinado hecho es cierto o si una información es

exacta, donde se puede solicitar una respuesta escrita u oral; interpelaciones, que se refieren específicamente a los motivos o fines de la conducta del Gobierno respecto de algún aspecto de su política -se trata de un verdadero debate-; mociones, que se presentan para “obtener una discusión y la consiguiente votación de un preciso ‘orden del día’ sobre un objeto determinado, destinado a comprometer, respecto del mismo, la actividad posterior del Gobierno”, y en las cuales se pueden proferir resoluciones en las que contengan juicios respecto de lo actuado por el gobierno; encuestas parlamentarias, que son investigaciones con el fin de comprobar directamente sucesos o situaciones particulares relacionados con la actividad del Gobierno o de alguno de sus funcionarios; y la figura del ombudsman, encargado por tener como tarea permanente el control e indagación sobre la administración pública a requerimiento de los ciudadanos. En cuanto al control parlamentario de la actividad financiera desarrollada por el Gobierno, Biscaretti señala que éste se logra, principalmente, a través del examen y aprobación anual del presupuesto del Estado (fiscalización de gastos e inversión) y la verificación constante respecto de la misma, con la colaboración de los llamados Tribunales de Cuentas².

Como se mencionó anteriormente, en el sistema de gobierno presidencial, no se contemplan las instituciones del voto de censura y del voto de confianza. Tampoco dispone el jefe del Estado del poder de disolución del Congreso, facultad que sí esta contemplada dentro del sistema parlamentario, siendo ésta otra de sus características. La responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo se hace valer, como se ha dicho, por medio de citaciones y debates a los ministros, o a través de las investigaciones efectuadas por las correspondientes comisiones parlamentarias, sin que el Congreso pueda decretar la destitución de algún miembro del gobierno, salvo en el caso de que sea admitida una acusación de carácter penal de conformidad con los eventos que contemplen la Constitución y la ley. Con todo, la intensidad de los debates o la gravedad de las acusaciones que se hagan, respecto del desempeño de la labor de un determinado funcionario, pueden desembocar en su renuncia. No sobra agregar que en el sistema de gobierno en mención, el Congreso no puede remover de su cargo al presidente, toda vez que éste ha sido elegido por un período fijo mediante el voto popular.

El sistema de gobierno colombiano tal como quedó en la Constitución de 1991, puede calificarse de sui generis, pues como bien es sabido, se introdujo en él la figura de la moción de censura (Art. 135 Nums. 8o y 9o), que es, como se ha dicho, una de las notas que

distingue al sistema parlamentario. Sobre estas diferencias explica Lowestein:

“El factor decisivo para diferenciar el gobierno presidencial tanto del gobierno de asamblea como del gobierno parlamentario radica en la recíproca independencia del presidente y del Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no existe una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. Indiferentemente de la opinión que le merezca el presidente -y en ciertos casos puede ser muy poco favorable-, el Congreso no podrá destituirle de su cargo. Esto solamente podrá ocurrir a través del electorado que, tras el transcurso de los cuatro años de duración de su cargo, podrá negarse a elegirle de nuevo, caso de que vuelva a presentarse”.³

Las anteriores consideraciones demuestran que el control político que se ejerce dentro de un sistema de gobierno parlamentario, mediante el voto de censura, el voto de confianza y la facultad de disolver el parlamento, resulta más eficaz. Asimismo, el control político en el sistema de gobierno presidencial encuentra alguna resistencia dentro de la teoría constitucional por no lograrse un verdadero equilibrio de poderes. Con todo, debe anotarse que la facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público. En otras palabras, el control político es una atribución que constitucionalmente le ha sido asignada al cuerpo legislativo como tal, y no es consecuencia de un determinado sistema de gobierno, como erróneamente lo hace ver el actor, toda vez que resulta igualmente aplicable dentro de un régimen parlamentario, que de uno presidencial o, incluso del convencional o de asamblea.

2.2. La función judicial del órgano legislativo

Junto con la responsabilidad de ejercer el control político sobre el gobierno y la administración, algunos regímenes constitucionales le han asignado al parlamento el ejercicio de determinadas funciones judiciales, especialmente la de investigar y juzgar la conducta de altos funcionarios del Estado, incluyendo, naturalmente, al presidente, a los ministros y a los magistrados de las más altas corporaciones de la rama judicial. El fundamento de este deber, se explica por razones de imparcialidad en el juzgamiento de

ciertos agentes estatales, y por la conveniencia de que el parlamento, al representar la voluntad popular, pueda decidir definitivamente acerca de los delitos de contenido político cometidos por los señalados funcionarios. Sobre el particular, Biscaretti comenta:

“Está, en efecto, aún muy difundida la convicción de que para el juicio de algunos delitos- de contenido típicamente político- cometidos por el jefe del Estado (si es presidente) y por los ministros no son oportunos los procedimientos ordinarios ni son idóneos los órganos judiciales normales. Pero mientras en el siglo pasado el ejemplo de Inglaterra (en la cual se configuró lentamente, al propósito, mediante evolución secular, el procedimiento del impeachment, que consiste en la acusación de la Cámara de los Comunes y en el juicio por parte de la Cámara de los Lores) encontró imitación casi universal, después de la Primera Guerra Mundial comenzó a estimarse que, si era justificada la intervención de las Cámaras para decidir sobre la oportunidad o no de que se procediese a un juicio, parecía que respondía más a criterios de una justicia imparcial confiar, luego, este último a aquellos órganos expresos de jurisdicción constitucional que se habían ido configurando, añadiendo a los magistrados de carrera otros elementos más sensibles a las mudables exigencias políticas”.⁴

2.3. El control político y la función judicial del Congreso en Colombia

El deber del Congreso de vigilar la actividad de la administración, así como la función de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, data de los inicios del proceso constitucional colombiano. En efecto, Constituciones como la del Estado de Tunja de 1811 (Art. 35) y las del Estado de Antioquia de 1812 (Art. 35) y de 1815 (Título III, Art. 19), ya consagraban el deber de la rama ejecutiva de presentar ante el Congreso un estado de cuentas de los gastos e inversiones realizadas en el año anterior; en otras palabras, se establecía un control político del órgano legislativo, el cual se manifestaba mediante la revisión y aprobación del presupuesto nacional. Por su parte, la facultad del parlamento de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, era reconocida por Constituciones como la de Cundinamarca de 1811 (Arts. 46-49), la de Antioquia de 1812 (Título III, Sección 3a, Art. 10), la de la República de Colombia de 1830 (Art. 51) y la de la Nueva Granada de 1853 (Art. 21), entre otras.

La Carta Política de 1886 estableció, en su artículo 103 (numerales 4o. y 6o.), la facultad del Congreso de solicitar al Gobierno informes escritos o verbales para conocer los actos de la

administración y de citar a los ministros para que concurrieran a las cámaras para rendir los informes verbales que éstas le solicitaran. Adicionalmente, el numeral tercero del artículo 102 del mismo Estatuto, facultó a la Cámara de Representantes para examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que presente el contralor. Como puede observarse, en la citada Constitución se incluyeron algunas de las manifestaciones más importantes del control político que el Congreso debe ejercer sobre el ejecutivo, la cuales obedecen a los instrumentos que el sistema de gobierno presidencial le otorga a la rama legislativa para vigilar, examinar y evaluar las actividades de la administración. No sobra agregar que, al igual que los preceptos constitucionales anteriores, la Carta de 1886 también otorgó plenas facultades a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, para investigar y juzgar a determinados funcionarios del Estado - presidente, ministros, procurador, magistrados- por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o indignidad por mala conducta (Arts. 96, 97 y 102). Por lo demás, el control político del Congreso fue reforzándose en las sucesivas reformas constitucionales, particularmente en la de 1968, que racionalizó, por así decirlo, el procedimiento para la citación y comparecencia de los ministros a las Cámaras y a sus comisiones permanentes.

Como es sabido, uno de los principales objetivos de la convocatoria ciudadana de la Asamblea Constituyente de 1991, fue la de modificar al órgano legislativo del poder público, con el fin de que el Estado colombiano contara con un Congreso responsable, eficiente y capaz de fiscalizar los actos del gobierno. En efecto, dentro del seno de dicha Corporación, se plantearon diferentes propuestas relacionadas con el control político por parte del Congreso, todas ellas caracterizadas por la necesidad de modificar sustancialmente el régimen constitucional anterior sobre la materia. Al respecto se señaló:

“Las Constituciones Colombianas, sin excepción, otorgaron al Legislativo la responsabilidad del control político, hoy sin embargo, el balance del ejercicio de la potestad fiscalizadora, revela tal impotencia histórica del parlamento, que puede afirmarse que el control es a la inversa, es decir que en Colombia, es el Ejecutivo el que ejerce el control político del Parlamento (...).

“Al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es fortalecer la función natural del Legislativo en relación con el Ejecutivo sino que ha llegado al extremo de prohibirla estableciendo en la Constitución Nacional que el Congreso esté

impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales. Esta ha sido una de las causas más notables de los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, puesto que no existen en la práctica mecanismos para ejercer efectivamente la vigilancia , la calificación y la sanción política a determinadas conductas del Gobierno”.⁵

Por otra parte, a propósito de la moción de censura, se indicó:

“El Congreso, órgano de representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes, en las 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 actividad del Estado se ejerza en forma responsable y eficiente. Puesta la mira en el bien común”.⁶

2.4 El control político y la función judicial del Congreso en la Constitución Política de 1991

Como se estableció anteriormente, el Constituyente de 1991 introdujo diversas modificaciones al régimen de control político que el órgano legislativo puede ejercer sobre los actos de la administración. Sobre el particular, cabe advertir que la Carta Política que rige ahora a los colombianos mantuvo el esquema de vigilancia descrito con anterioridad, principalmente a partir de la atribución que el artículo 114 de la Constitución le otorga al Congreso para “ejercer el control político sobre el gobierno y la administración”. Con todo, debe agregarse que también se introdujeron algunas figuras jurídicas que modificaron sustancialmente las relaciones Congreso-Gobierno dentro del esquema constitucional colombiano. En consecuencia, corresponde repasar brevemente las características de los más importantes tipos de control, dentro del esquema referido.

A) La moción de censura

Originaria, como se ha dicho, del sistema de gobierno parlamentario, el Constituyente de 1991 la introdujo en el Estatuto Superior vigente, con el fin de consagrar un mecanismo más efectivo que comprometa la responsabilidad política de los ministros. En efecto, la moción de censura opera bajo dos supuestos fácticos distintos: en primer lugar, la plenaria de alguna de las dos Cámaras puede solicitarla en los casos en que un ministro no concurra a una citación y no hubiese presentado una excusa justificada (Art.135-8 C.P.). Cabe anotar que lo anterior no resulta procedente en los casos en que un viceministro asiste ante la plenaria de la Cámara, en representación de un ministro (Art. 208 C.P.). En segundo lugar, puede ser propuesta por la décima parte de los miembros que conforman la respectiva Cámara, cuando se considere que un ministro no ha cumplido cabalmente con las responsabilidades a él encomendadas. En este evento, el artículo 135-9 de la Carta Política señala que para que prospere la moción de censura, se requiere que la votación se lleve a cabo “entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con la audiencia de los ministros respectivos”. Igualmente, la disposición citada prevé que la aprobación de la moción de censura requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara, caso en el cual, el ministro quedará separado de su cargo. Finalmente la norma referida establece que si la moción de censura fuere rechazada “no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”.

Queda claro pues que la moción de censura procede exclusivamente contra los Ministros del Despacho, y no contra ninguna otra autoridad política o administrativa.

B) Solicitud de informes

La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar al Gobierno los informes que solicite, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado. En los mismos términos el numeral 5o. del artículo 200 constitucional, señala como deber del Gobierno rendir los informes solicitados por las cámaras.

Debe agregarse que la facultad del órgano legislativo de solicitar informes al Gobierno, se ejerce ya sea por factores temporales, ora por situaciones específicas. Respecto del primer

evento, cabe mencionar, por ejemplo, el deber del Presidente de presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre los programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos de ley que se proponga adelantar en esa legislatura (Art.189-12 C.P.); la obligación de los ministros y directores de departamentos administrativos de presentar, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes; el mismo cometido se predica del Contralor General de la República (Art. 268 nums. 7o. y 11), del Procurador General de la Nación (Art.277 num 9o.) y del Defensor del Pueblo (Art. 282 num. 7o). En cuanto a la segunda circunstancia, puede traerse como ejemplo la facultad de las cámaras de solicitar informes (Art. 135 num. 30.), y el deber del Gobierno de presentar al Congreso un informe motivado de las causas por las cuales se decretó el estado de guerra, la conmoción interior o el estado de emergencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política.

C) Citaciones

Al igual que en el caso de los informes, la atribución del Congreso relacionada con las citaciones se amplió considerablemente en la Carta de 1991. Veamos:

En primer lugar, es facultad de cada Cámara citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Dicha citación, de acuerdo con el numeral 8o. del artículo 135 superior, deberá hacerse con una anticipación no menor de cinco días y requiere formularse por escrito. Adicionalmente, de acuerdo con la norma citada, el debate que se le haga al ministro sobre un asunto de su cartera, deberá encabezar el orden del día y no podrá versar sobre asuntos no contemplados en el cuestionario que se haya remitido. No sobra agregar que la inasistencia injustificada del ministro, podrá acarrear la votación de la moción de censura, según se explicó anteriormente.

Por su parte, y en concordancia con lo señalado, los incisos tercero y quinto del artículo 208 constitucional prevén:

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

“Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público”. (Negrillas fuera de texto original)

Finalmente, el artículo 137 del mismo ordenamiento, establece:

“Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante (...)”. (Negrillas fuera de texto original)

De la lectura de las disposiciones citadas se puede concluir que las plenarias de las Cámaras únicamente pueden requerir la presencia de los ministros del despacho, quienes deben atender las citaciones y participar en los debates directamente o por intermedio de sus viceministros (arts. 135-8 y 208 C.P.), y que las comisiones permanentes pueden solicitar la presencia, además de los ministros, de los funcionarios señalados en el inciso quinto del artículo 208 constitucional y de cualquier otro servidor público vinculado a la rama ejecutiva del poder público, en los términos previstos en la referida norma y en el artículo 115 superior. En todo caso, el objeto de las citaciones a los altos funcionarios del Estado no debe extenderse a temas relativos a decisiones que estos deban adoptar y que estén sujetas a procedimientos reglados, esto es, que deban ceñirse a derecho, debido al carácter estrictamente jurídico y no político que tienen estas actuaciones.

D) El control presupuestal

De acuerdo con el artículo 346 de la Carta Política, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, el cual deberá ser estudiado y aprobado por el Congreso dentro de las condiciones que establece el estatuto superior.

E) Estados de excepción

Además del deber del Gobierno de remitir al Congreso de la República un informe detallado en el cual se consignen las causas y las justificaciones de la declaratoria de un determinado

estado de excepción, el órgano legislativo goza de plena atribución constitucional para reunirse y juzgar las acciones emprendidas por el ejecutivo durante el curso del estado de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia. En este punto debe la Corte recordar que el numeral 3o. del artículo 241 superior, en concordancia con los artículos 114 y 138 (inciso cuarto), facultan al Congreso para ejercer siempre en todo momento el control político sobre los actos de la administración. Sobre la conveniencia de esta facultad que la Carta Política le atribuye al órgano legislativo aun durante los estados de excepción, esta Corporación ha manifestado:

“El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes.

“Los valores esenciales de la democracia y de la participación exigen que con ocasión de cada estado de excepción, particularmente los de conmoción interior y emergencia, el control político del congreso se ejerza con plenitud y de lugar al más amplio y profundo debate público en torno de los hechos que los suscitaron y de sus soluciones. Ningún sistema político puede persistir si la comunidad y las instituciones que la representan no tienen la posibilidad de recuperar su historia e introducir los cambios y transformaciones que las variadas circunstancias exijan, máxime si éstas han sobrevenido como hechos perturbadores de la normalidad”.⁷

F) La función judicial del Congreso

Continuando con una tradición constitucional a la que ya se ha hecho referencia, el Constituyente de 1991 mantuvo la facultad del Senado y de la Cámara de Representantes de acusar y juzgar, respectivamente, a los más altos funcionarios del Estado. En efecto, los artículos 174, 175 y 178 de la Carta Política facultan al Congreso para ejercer la referida función judicial sobre los actos del presidente de la República -o quien haga sus veces-, de

los magistrados de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura y del fiscal general de la nación. Como puede apreciarse, la única modificación que se introdujo en esta materia en la Carta Política en comparación con la Constitución de 1886, fue la de ampliar el radio de acción del Congreso habida cuenta de las nuevas instituciones y de los nuevos servidores públicos que entraron a formar parte del aparato estatal desde 1991.

2.5. La norma acusada

El numeral 3o. del artículo 6o. de la ley 5a. de 1992, establece que la función política del Congreso consiste en “requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”. Para la Corte, la norma en cuestión no resulta contraria a los postulados de la Carta Política, toda vez que en ella se contemplan algunos instrumentos propios del control político por parte del órgano legislativo dentro de un sistema de gobierno presidencial. Sin embargo, esta Corporación considera pertinente realizar algunas precisiones respecto de los conceptos allí contenidos.

La facultad que la ley le otorga al órgano legislativo de requerir y emplazar a las “demás autoridades”, debe entenderse de acuerdo con los postulados expuestos en el acápite anterior, esto es, que las cámaras solamente pueden solicitar la presencia de los ministros, quienes pueden asistir personalmente o por conducto de sus viceministros, mientras que las comisiones permanentes pueden demandar la participación de los ministros y de los demás servidores públicos de que tratan los artículos 208 y 115 de la Carta Política. En este contexto, la Corte entiende que la expresión “demás autoridades”, hace referencia a los funcionarios enumerados en las normas constitucionales citadas, todos ellos pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público. Por consiguiente quedan excluidos de la posibilidad de ser citados a las Cámaras o a sus comisiones las autoridades judiciales, por cuanto la Constitución es clara al señalar que el control político que ejerce el Congreso es “sobre el gobierno y la administración” (Art.144). Por otra parte, la misma Constitución establece el principio de separación entre las ramas del poder público y prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (Art. 136-1); pero, sobre todo, es perentoria al determinar que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes (Arts. 228 y 230). Caso distinto es el de la acusación a los

magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación por parte de la Cámara de Representantes (Art. 178-3) y el juzgamiento de estos altos funcionarios por parte del Senado de la República (Arts. 174 y 175). En estos casos no se trata propiamente hablando del ejercicio de control político sino de una función judicial que la Constitución le confiere al órgano legislativo (Art. 116).

“Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

“.....

“4o. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política (...)”.

Para esta Corporación la expresión contenida en el numeral 3o. del artículo 6o. acusado debe interpretarse como una manifestación del control político dentro de un sistema de gobierno presidencial. Visto está que la gravedad de las acusaciones que se formulen contra un ministro, por ejemplo, y la intensidad de los debates que adelante el Congreso puede ocasionar la renuncia de ese funcionario. Pues bien, ese es el sentido de la norma sub-examine: el órgano legislativo conoce de las acusaciones que se formulen contra las actuaciones de altas autoridades del Estado en ejercicio de sus cargos; acusaciones que no pueden versar sobre asuntos de orden penal, toda vez que esto se enmarca dentro de la función judicial ya referida. Ahora bien, el órgano legislativo podrá conocer de las acusaciones que se formulen contra cualquier funcionario del Estado, pero, se repite, solamente las comisiones permanentes, salvo el caso de los ministros, podrán emplazarlos y requerirlos respecto de indagaciones -como puede ser una queja, una inconformidad o un desacuerdo por el desempeño de una labor- que ellas adelanten.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de/la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “y demás autoridades, y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado”, contenida en el numeral 3o. del artículo 6o. de la ley 5a. de 1992.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1LOEWESTEIN Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1986; págs. 252 y 253.

2Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA Paolo. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1987; págs. 398-404.

3LOEWESTEIN Karl. Obra citada; pág. 133.

4BISCARETTI DI RUFFIA Paolo. ob cit.; págs. 417 y 418.

5ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE GACETA CONSTITUCIONAL No. 54; 17 de abril de 1991; pág. 4.

6ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE GACETA CONSTITUCIONAL No. 65; 2 de mayo de 1991; pág. 3.

7CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-004/92 del 7 de mayo de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz