

Sentencia C-518/07

El régimen de bancadas se aplica al Congreso de la República; y, en los asuntos compatibles con sus funciones, de conformidad con la Constitución, la ley, y los reglamentos de la respectiva corporación, a las asambleas departamentales, los concejos municipales, y las juntas administradoras locales, por cuanto todos ellos son órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular.

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Mecanismos a través de los cuales se ejerce

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Puede recaer sobre alcaldes y gobernadores, pero solamente sobre asuntos de interés nacional y no de carácter netamente local

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Diferencias con el control político que ejercen los concejos municipales y asambleas departamentales/MOCION DE OBSERVACIONES Y MOCION DE CENSURA-Diferencias

Tanto el Congreso de la República como las corporaciones públicas territoriales tienen a su cargo el ejercicio del control político, si bien con una naturaleza y unas connotaciones y un alcance completamente diferentes; (ii) la moción de censura, como institución eminentemente política, compete exclusivamente al Congreso de la República; (iii) el control político que ejerce el Congreso de la República tiene su origen en expresa disposición superior (arts. 113, 300-11), así como de lo previsto en disposiciones legales (Ley 136 de 1994, arts. 38 y 39); (iv) el ejercicio de la moción de censura puede conllevar a la cesación en sus funciones del ministro censurado; mientras que la moción de observaciones no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político, ya que, de no ser así, se estarían desconociendo tanto el principio de separación de funciones administrativas como el correspondiente reparto de competencias.

MOCION DE CENSURA-Titularidad/MOCION DE CENSURA-Atribución propia del Congreso de la República/REGIMEN DE BANCADAS EN CONCEJOS MUNICIPALES Y ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Límite a la facultad de presentar mociones/REGIMEN DE BANCADAS EN CONCEJOS MUNICIPALES Y ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Imposibilidad de presentar moción de censura

La facultad de la norma acusada otorga a las bancadas para presentar mociones de cualquier tipo, no puede ser entendida como una atribución que comprenda la posibilidad para todas las corporaciones públicas de ejercer las facultades que por Constitución se han entregado de manera exclusiva al Congreso de la República, pues por el contrario, las demás corporaciones públicas deben actuar de conformidad con la Constitución. Cabe recordar que, para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las demás corporaciones públicas del nivel territorial, ha sido prevista la posibilidad de presentar diversas clases de mociones, salvo la de censura que solo la puede ejercer el Congreso, facultad genérica que no es contraria a la Constitución, pues es justamente a

través de la proposición de las diferentes mociones que puede desarrollarse cabalmente la función que corresponde a los miembros de las mismas. Así las cosas, las bancadas de las corporaciones públicas diferentes al Congreso podrán presentar cualquier tipo de mociones según sus propios reglamentos, pero no podrán en la actualidad, presentar moción de censura. En este orden de ideas, la expresión acusada se declarará exequible en el entendido de que la moción de censura solo se puede ejercer en el seno del Congreso de la República con los requisitos exigidos por el numeral noveno del artículo 135 de la Constitución.

Referencia: expediente D-6579

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3°. , parcial, de la Ley 974 de 2005 “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

Demandante: Luís Eduardo Manotas Solano

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luís Eduardo Manotas Solano demandó la inconstitucionalidad de la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo” contenida en el artículo 3°. , de la Ley 974 de 2005, por considerar que la misma vulnera los artículos 1,20, 114, 300 Y 312 de la Constitución Política.

Mediante Auto del 07 de diciembre de 2006, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado el Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro del Interior y de Justicia e invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Universidad de los Andes y Universidad de

Santo Tomás, para que intervengan impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto del artículo 3º., de la Ley 974 de 2005, tal como aparece publicado en el Diario Oficial núm. 45.980 de 25 de julio de 2005, subrayando la expresión demandada.

LEY 974 DE 2005

(julio 22)

Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005

Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO 1.

RÉGIMEN DE BANCADAS.

“ARTICULO 3o. FACULTADES. Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos.

Lo anterior sin perjuicio, de las facultades o atribuciones que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los congresistas, para promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos, así como verificaciones de quórum, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento”,

I. LA DEMANDA

El ciudadano Luís Eduardo Manotas Solano demanda la inconstitucionalidad de la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo” contenida en el artículo 3º. de la Ley 974 de 2005, “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones

públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”, por considerar que la misma vulnera los artículos 1,20, 114, 300 y 312 de la Constitución Política.

Sostiene el ciudadano demandante que al facultar, mediante la expresión acusada, a las corporaciones públicas (entre las que se hallan incluidas las asambleas departamentales y los concejos municipales) para presentar mociones de cualquier tipo, se las está invistiendo del ejercicio constitucional del control político, circunstancia que conllevaría igualmente la inviolabilidad de las opiniones de los miembros de las corporaciones públicas para hacer efectivo dicho control, lo cual desborda los mandatos constitucionales, por cuanto tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales son corporaciones de naturaleza administrativa.

La expresión acusada estaría consagrando, en consecuencia, el ejercicio del control político de las actuaciones de los secretarios del gabinete de su jurisdicción, por parte de los miembros de las respectivas corporaciones administrativas territoriales.

Hace alusión a la fallida institución del control político por parte de las asambleas departamentales a través del Acto Legislativo 01 de 2003, art. 16, que modificaba el artículo 299 de la Constitución, disposición que fue excluida del ordenamiento superior mediante la Sentencia C-668 de 2004¹¹, continuando en consecuencia el ejercicio del control político como una atribución exclusiva de los congresistas.

La vulneración del precepto contenido en el artículo 20 superior, que proscribe la censura, radicaría, en el sentir del actor, en que la expresión del control político es precisamente la moción de censura, reservada como tal a los congresistas.

La vulneración de los preceptos superiores contenidos en los artículos 1°. (organización política de república unitaria), 3°. (ejercicio de la soberanía a través de los representantes del pueblo), 114 (ejercicio del control político por parte del Congreso de la República), 300 (atinente a las asambleas departamentales) y 312 (relacionado con los concejos municipales) se estaría configurando al hacer extensivo a los miembros de las corporaciones públicas territoriales el ejercicio del control político constitucionalmente reservado a los miembros del Congreso de la República.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, considera que la expresión acusada no contraviene las disposiciones de la Carta Política de 1991, a través de la cual se introdujo el control político como una de las funciones más importantes del Congreso de la República, tendiente a evitar los abusos de poder mediante el seguimiento y monitoreo de los actos de gobierno bajo los criterios de oportunidad y conveniencia.

En cuanto al ejercicio del control político por parte de las corporaciones públicas del orden territorial y específicamente en cuanto concierne al los concejos municipales, alude al pronunciamiento del Consejo de Estado² en el sentido de que los concejos municipales ejercen un control político en relación con los asuntos propios de la democracia local y a las

Sentencias T -405 de 1996 y C-405 de 1998 que se ocupan igualmente de temas estrechamente vinculados con el que constituye el objeto del presente juicio de constitucionalidad.

Sostiene el Ministerio que la Carta no excluye que las Corporaciones regionales puedan ejercer un control político con fundamento en preceptos legales y, en consecuencia, en la posibilidad de que en dichas corporaciones se adelanten mociones de cualquier tipo no sólo no hay contradicción entre la ley y la Constitución, sino que lo que existe es un cabal desarrollo de la segunda por parte de la primera.

Alude luego al artículo 38 y siguientes de la Ley 136 de 1994 en los que se establece que la función principal de los concejos en Colombia es ejercer el control político sobre la gestión del gobierno municipal y se indica que dicho control puede llevarse a cabo mediante citaciones, formulación de cuestionarios, solicitud de informes, escritos, debates, informaciones escritas y moción de observaciones, entre otras.

Precisa que el artículo 39 de la mencionada ley alude a la moción de observaciones como una de las herramientas con las que cuentan los concejales para adelantar el control político y que jurisprudencialmente se ha equiparado a la moción de censura que corresponde a los congresistas, en la cual se ha inspirado aquella.

Concluye el Ministerio que el artículo acusado se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente en cuanto tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde al legislador y en virtud de la cual puede señalar las condiciones y los términos de la actuación de las bancadas en las corporaciones públicas de elección popular.

2. Intervención de la Universidad del Rosario

El Dr. Alejandro Venegas Franco, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario manifiesta que, en el concepto de la institución que representa, no hay lugar a que se declare la inconstitucionalidad de la expresión acusada, por cuanto aun cuando las asambleas y concejos son corporaciones administrativas y no legislativas, ello no implica que no tengan un origen y una función políticos y, en consecuencia, nada impide que mediante las mociones presentadas por sus integrantes se ejerza el control político sobre la administración departamental y municipal.

Alude la Universidad a la limitación que existe en el ejercicio del referido control en razón de las competencias que constitucional y legalmente le han sido asignadas a dichas corporaciones, en forma tal que no les es dado aplicar la moción de censura a un secretario de despacho de la gobernación o de la alcaldía, sin que ello implique que no puedan promover un debate de rendición de cuentas en relación con determinado asunto, o sobre la gestión de un servidor público que ejerza un cargo de responsabilidad política en la correspondiente administración.

Agrega que, en cuanto hace alusión a la proscripción de la censura de que trata el artículo 20 superior, nada tiene que ver con la moción de censura por cuanto allí se alude es al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión.

V. CONCEPTO RENDIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Abordando el análisis de la acusación formulada dice el Ministerio Público que el fin del control político es evitar que la rama ejecutiva del poder público se desborde en el ejercicio de sus funciones; sirve para la colaboración armónica de la rama ejecutiva con el legislativo y se trata de un control inherente a la sociedad, que se ejerce a través de la representación política.

En los regímenes democráticos el control político tiene dos expresiones directas: la primera en la creación de las normas y la segunda en la ejecución de las mismas desde el punto de vista del interés público o colectivo. Las sanciones que hayan de aplicarse como consecuencia de controles políticos adversos dependen de la potestad política del poder constituyente y de su desarrollo legal.

Agrega que "la concepción democrática del poder público en Colombia hace que el control político haya trascendido de la representación ejercida individualmente (empresas electorales), a un ejercicio de responsabilidad política colectiva partidista con el ciudadano mediante la actuación en bancadas al interior de las corporaciones públicas (Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales, juntas administradoras locales; Constitución Política, artículos 107, 108 y 133)".

Con el fin de determinar el alcance de las mociones que tienen derecho a presentar las bancadas y que están relacionadas con la representación popular, resulta indispensable establecer la naturaleza del control político que se ejerce por cada tipo de corporación pública, especialmente en lo que tiene que ver con las consecuencias del mismo.

En cuanto concierne al Congreso de la República, la función de control político constituye una expresión del centralismo político en lo que tiene que ver con la ejecución de la ley, para efectos de que se garanticen los fines del Estado. Se trata, en este caso, de "un control expreso con una única capacidad sancionatoria política consistente en la remoción del ministro contra el cual se apruebe la moción de censura, a modo de reproche al ejercicio de las funciones propias de su cargo".

En cambio, el control político que les corresponde a corporaciones regionales de representación popular, no fue establecido en forma expresa por el Constituyente de 1991 y un intento de consagración del mismo fue declarado inexecutable por vicios de trámite en su formación.

Afirma el Señor Procurador que en el contexto constitucional colombiano existe la función de control político en cabeza de asambleas, concejos y juntas administradoras locales, no con igual alcance y consecuencias del ejercido por el Congreso de la República, sino determinado por su propia naturaleza y por la naturaleza del ente territorial en el cual desempeñan sus funciones.

El control político que ejercen las corporaciones públicas regionales de elección popular, tiene su fundamento en el derecho de los ciudadanos a participar en el control del poder político en forma soberana y democrática, a través del mecanismo de la representación.

Dicho control político es, sin embargo, limitado en cuanto se circunscribe a “advertir a la administración departamental o municipal sobre presuntos errores políticos, económicos, técnicos o jurídicos en los cuales esté incurriendo a la luz de los principios que rigen la función pública (ibidem, artículo 209), recoger las inquietudes de la ciudadanía en relación con el actuar e la administración, y formar opinión pública”, sin que pueda llegar, sin embargo, a invadir la órbita de los controlados, bien sea aplicando sanciones políticas (remoción de funcionarios) u obligándolos al cambio de sus decisiones (revocatoria de sus actos administrativos).

Alude al pronunciamiento de esta Corporación en relación con la función de control político por parte de las corporaciones regionales de representación popular, sus alcances y límites, contenido en la Sentencia C-063 de 2002.

En relación con las juntas administradoras locales, hace la salvedad en el sentido de que no cumplen funciones de control político per se, por cuanto su existencia no está relacionada directamente con un ente territorial, a diferencia de los concejos municipales y las asambleas departamentales, sino que depende de la desconcentración que haga el concejo del ente territorial respectivo.

Ocupándose del caso concreto, advierte que “el régimen de bancadas incluye la actuación de las mismas al interior de todas las corporaciones públicas de elección popular (Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y juntas administradoras locales)”.

Encuentra que el cuestionamiento que se hace en relación con el derecho de las bancadas a presentar mociones de cualquier tipo, obedece a la circunstancia de que el legislador no distingue acerca de las mociones ni de su aplicación en relación con las corporaciones públicas.

Afirma que hay que distinguir entre las mociones propias del trámite normativo y las que corresponden, como consecuencia, al ejercicio del control político, a manera de sanción o de reconvención. Mientras en relación con las primeras no hay discusión, en relación con las segundas lo relevante no es su nombre sino su consecuencia, radicando en ello la diferencia del control político otorgado al Congreso, frente al que compete a las corporaciones regionales de representación popular.

La posibilidad del ejercicio de la moción de censura por parte del Congreso es la única que tiene consecuencias que superan el principio de separación funcional del poder público en relación con la libre remoción de los servidores de la rama ejecutiva. Se trata de una sanción política constitucional.

Alude a la existencia de mociones de orden legal orgánico con carácter de reconvención – la moción de proposición concluyente y la moción de observaciones – las cuales constituyen llamados de atención o reproches políticos, sin que lleguen a acarrear consecuencias sancionatorias directas o de injerencia en las actuaciones de otras ramas u órganos del poder público.

Refiriéndose a los cuerpos colegiados territoriales, afirma que las mociones que se

derivan del ejercicio de su función de control político y las consecuencias de las mismas, han de ser analizadas a la luz de la naturaleza constitucional de dicho control. En este contexto, el control político debe ejercerse bajo la premisa de que cada autoridad es autónoma frente a la otra, por lo que no pueden invadirse las esferas de sus competencias, razón por la cual no resultan procedentes consecuencias de control político que acarreen remociones de funcionarios o injerencias en las actuaciones administrativas ejecutivas.

El control político que pueden ejercer estas corporaciones es el consistente en una citación, un debate y la formulación de algunas críticas a la administración en relación con su gestión, sin importar el nombre que se les de (p. ej. mociones de censura, de observación, concluyentes, etc.) y sin que comporten la obligación de ser acogidas o que conlleven consecuencias sancionatorias o de cambios unilaterales en las actuaciones administrativas. Sobre el particular hizo referencia a la declaratoria de inexecuibilidad en relación con las consecuencias de las mociones de observación (revocación directa de actos administrativos o policivos) y de censura (desvinculación inmediata de funcionario) que hiciera esta Corporación a través de la Sentencia C-063 de 2002, precisando que lo que motivó la declaratoria de inexecuibilidad fue que las consecuencias de las mociones referidas, atentaban contra los principios de separación de funciones administrativas y de distribución de competencias.

En consecuencia, el Ministerio Público solicita que se declare “ajustado al orden superior el derecho de las bancadas a presentar mociones de cualquier tipo, bajo el entendido que para el caso de las que aprueben el Congreso de la República (con excepción de la moción de censura constitucional), las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales y las juntas administradoras locales, no pueden implicar ningún tipo de consecuencias que comprometan la autonomía de la administración pública nacional, departamental o municipal y de las ramas y órganos del poder público”.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 974 de 2005.

2. Problemas jurídicos que debe resolver la Corte.

El ciudadano Luís Eduardo Manotas Solano demanda la inconstitucionalidad de la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo” contenida en el inciso 1º. del artículo 3º. de la Ley 974 de 2005, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 20, 114, 300 Y 312 de la Constitución Política.

A pesar de que el actor alude a la supuesta violación de las disposiciones superiores señaladas, la Corte limitará su análisis al cargo propuesto en relación con los artículos 114, 300 Y 312 superiores, ya que en relación con los artículos 1 y 20 ibídem no se formuló

acusación alguna.

Cabe recordar, que en relación con el artículo 20 de la Constitución, el demandante hace alusión al mismo en cuanto proscribire la censura; sin embargo, la disposición constitucional no hace referencia a la moción de censura como expresión del control político, sino a la censura como indebida limitación de la libertad de expresión y de difusión del pensamiento.

En relación con los cargos propuestos, sostiene el ciudadano demandante que al facultar mediante la expresión acusada a las corporaciones públicas (entre las que se hallan, incluidas las asambleas departamentales y los concejos municipales) para presentar mociones de cualquier tipo, se las está invistiendo del ejercicio constitucional del control político, circunstancia que conllevaría igualmente la inviolabilidad de las opiniones de los miembros de las corporaciones públicas para hacer efectivo dicho control, lo cual desborda los mandatos constitucionales, por cuanto tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales son corporaciones de naturaleza administrativa. Con lo cual, se estaría consagrando, en consecuencia, el ejercicio del control político de las actuaciones de los secretarios del gabinete de su jurisdicción, por parte de los miembros de las respectivas corporaciones administrativas territoriales.

El Ministerio del Interior y de Justicia considera que la expresión acusada no contraviene las disposiciones de la Carta Política de 1991, por cuanto el ordenamiento superior no excluye que las Corporaciones regionales puedan ejercer un control político con fundamento en preceptos legales y, en consecuencia, en la posibilidad de en dichas corporaciones se adelanten mociones de cualquier tipo no sólo no hay contradicción entre la ley y la Constitución, sino que lo que existe es un cabal desarrollo de las disposiciones constitucionales a través de la disposición legal acusada.

La Universidad del Rosario considera que no hay lugar a que se declare la inconstitucionalidad de la expresión acusada, por cuanto aun cuando las asambleas y concejos son corporaciones administrativas y no legislativas, ello no implica que no tengan un origen y una función políticos y, en consecuencia, nada impide que mediante las mociones presentadas por sus integrantes se ejerza el control político sobre la administración departamental y municipal.

Se refiere igualmente a la limitación que existe en el ejercicio del referido control en razón de las competencias que constitucional y legalmente le han sido asignadas a dichas corporaciones, en forma tal que no les es dado aplicar la moción de censura a un secretario de despacho de la gobernación o de la alcaldía, sin que ello implique que no puedan promover un debate de rendición de cuentas en relación con determinado asunto, o sobre la gestión de un servidor público que ejerza un cargo de responsabilidad política en la correspondiente administración.

Por su parte, la Vista Fiscal solicita a la Corte declarar exequible la expresión acusada, "bajo el entendido que para el caso de las que aprueben el Congreso de la República (con excepción de la moción de censura constitucional), las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales y las juntas administradoras locales, no pueden implicar ningún tipo de consecuencias que comprometan la autonomía de la administración

pública nacional, departamental o municipal y de las ramas y órganos del poder público”.

Igualmente solicita la Vista Fiscal que el análisis se extienda también a las Juntas Administradoras Locales, dado que la expresión demandada atañe no solo a las asambleas departamentales y a los concejos municipales sino, además, a las juntas administradoras locales.

En este orden de ideas, los problemas jurídicos que se le plantea a la Corte son los siguientes:

La Ley 974 de 2005, que consagra el régimen de bancadas de las Corporaciones Públicas, además del Congreso de la República se aplica también a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales?

Absuelta afirmativamente la anterior pregunta corresponde determinar a la Corte, si excede las competencias otorgadas a las asambleas departamentales, a los concejos municipales, y a las juntas administradoras locales, facultar a sus bancadas a “presentar mociones de cualquier tipo”, tal como se dispone en el inciso primero del artículo 3° de la Ley 974 de 2005, dado que además se las estaría habilitando para presentar incluso la moción de censura que, como expresión del control político, compete exclusivamente al Congreso de la República?

3. El régimen de bancadas y las Corporaciones Públicas a las que se aplica.

Al respecto del régimen de bancadas previsto en los incisos 6 y 7 del artículo 108 de la Constitución, consideró esta corporación que tales disposiciones consagran una novedad en el funcionamiento del Congreso, que la misma reforma política hizo extensiva a las demás corporaciones públicas de elección popular, en cuanto modifica la forma tradicional de actuación de sus miembros, que se hacía a título personal o mediante la conformación de grupos o coaliciones puramente accidentales, muchas veces determinadas sólo por la coyuntural coincidencia en relación con algún proyecto, idea o asunto de su interés⁴.

En efecto, dicha novedad fue precisada por la Corte, en el sentido de considerar que,

“(...)

“Ahora, por disposición constitucional, la regla general de la actuación de los miembros de las corporaciones públicas será en bancadas políticas, quedando como excepcional su actuación a título individual. Así lo consideró la Corte en la sentencia C-859 de 2006, al declarar inexecutable la expresión “o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única o”, del inciso segundo del artículo 5° de la Ley 974 de 2005, al encontrar que se vulneraba el artículo 108 de la Constitución, en cuanto se hacían nugatorios sus propósitos. Se consideró, que la generalidad y ambigüedad de la cláusula demandada convierte prácticamente en regla general la excepción de actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas,

Sistema de bancadas que introduce un cambio respecto de los protagonistas del juego

político, pues en adelante ya no lo serán los integrantes de las corporaciones públicas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos y movimientos políticos a través de sus bancadas en las corporaciones públicas de elección popular, que se deberán fortalecer mediante la actuación cohesionada y disciplinada de sus miembros.

Actuación en bancadas que presupone para estas la adopción de directrices, decisiones y determinaciones que deberán ser unificadas y obligatorias para sus miembros, que han de llevarse luego a la respectiva corporación a través de sus voceros o miembros autorizados. En esta medida, como es condición indispensable de la actuación en bancada, que sus miembros actúen bajo la disciplina de grupo, y que las decisiones que deban adaptarse lo sean por la mayoría de sus miembros, las minorías que puedan quedar en dicho momento están obligados a secundar con su voto en la correspondiente corporación pública tales determinaciones, so pena de las sanciones que por la inobservancia de las directrices de la bancada respectiva haya de imponerse de manera individual a sus miembros, de conformidad con los estatutos de los partidos.

Y, si bien es cierto que la posición que se asuma por parte de cada bancada es obligatoria para sus miembros y ha de ser expuesta en las corporaciones públicas a través de sus voceros o miembros autorizados para tal efecto, ello no indica que los otros miembros de las bancadas estén excusados para asistir a las sesiones respectivas, pues resulta indispensable su concurrencia a las diferentes sesiones, para la toma de las decisiones de bancada que puedan resultar necesarias en virtud de la dinámica propia del debate y para hacer cumplir el reglamento respectivo, y sobre todo para formalizar con su voto la expresión de la voluntad popular que representan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política.

Al respecto de la disciplina partidista, que obliga a los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político a actuar de conformidad con el régimen de bancadas, es decir, a pronunciarse en la forma previamente establecida por esta, podría pensarse que constituiría una negación de la democracia, en cuanto no permitiría la libre expresión de todos sus miembros, que son los directos representantes del pueblo; sin embargo, el sistema de bancada no se orienta a anular la actuación individual de los miembros de las corporaciones públicas sino a enmarcarla dentro de las decisiones, determinaciones y directrices sentadas por las bancadas respectivas. Además, este sistema implica que en el seno de las corporaciones públicas existan y se observen a cabalidad los mecanismos democráticos que garanticen la libre expresión de todos sus miembros y el análisis abierto de las diferentes posiciones en relación con los diversos temas de interés, con lo cual se garantizan el principio democrático que debe regir la actuación de los miembros de las corporaciones públicas.

En efecto, el sistema de bancadas presupone una importante labor que habrá de llevarse a cabo ahora al interior de cada bancada, pues les corresponde debatir y adoptar democráticamente una posición de grupo, que habrá de ser expuesta por el vocero o voceros en la correspondiente corporación pública, para lo cual deberán establecerse mecanismos que aseguren la efectiva participación de los diferentes miembros del grupo parlamentario, en forma tal que la posición que finalmente se adopte, constituya realmente el resultado del

respectivo ejercicio democrático.”5. (negritas no son del texto original)

Ahora bien. La actuación en bancadas fue reglamentada por la Ley 974 de 2005, la que dispone en el artículo primero, que “Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituye una bancada en la respectiva corporación..

En relación con la expresión “corporación pública”, la Corte, al estudiar la constitucionalidad de una norma contenida en el artículo 91 de la Ley 136 de 1999 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios “, antes de la entrada en vigencia del Acto legislativo 01 de 2003, consideró que cuando el artículo 261 de la Constitución hace alusión a las corporaciones públicas, incluye a los concejos municipales. Preciso la Corte que, la expresión “corporaciones públicas” contenida en dicha norma se utiliza por el constituyente sin distinción, para referirse a aquellos órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular. Así lo ha entendido esta Corte, no solamente respecto del artículo en mención, sino de! 134, normas que fueron objeto de modificación por el Acto legislativo No. 3 de 19956

Posteriormente, la Corte aludió en forma específica a las juntas administradoras locales entre las corporaciones públicas territoriales de elección popular, así:

“4.3.5. Atendiendo pues a la filosofía que inspira el principio democrático ha de precisarse que, para que éste se entienda agotado, los actos decisivos o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las Corporaciones Públicas territoriales de elección popular (asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), deben ser, en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas,’ el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad , o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates”7. (Negritas fuera del original).

En virtud del Acto Legislativo 01 de 2003, en el inciso séptimo del artículo 108 de la Constitución se estableció la facultad que tienen los partidos y movimientos políticos para establecer las sanciones que correspondan a la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, sanciones que pueden llegar hasta “la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido”. La expresa inclusión de los ediles entre los miembros de las corporaciones públicas susceptibles de sanción por la inobservancia de las directrices que los partidos impartan a sus respectivas bancadas pone en evidencia de sujeción de las juntas administradoras locales al régimen de bancadas.

Finalmente, al referirse al fenómeno de la doble militancia, la Corte aludió igualmente en forma expresa a las juntas administradoras locales como una de las especies del género “corporaciones públicas”, así:

“Tal prohibición, por lo demás, tiene como corolario la sanción del “transfuguismo político”, fenómeno que afecta el normal desarrollo de la actividad del Congreso de la República, o en su caso, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales y las Juntas Administradoras Locales. Así pues, no se trata tan sólo de un asunto de lealtad para con la organización política que llevó al candidato a la curul, sino que está de por medio el racional funcionamiento de una Corporación Pública”⁸ (Negrillas fuera del original).

En efecto, el régimen de bancadas se aplica al Congreso de la República; y, en los asuntos compatibles con sus funciones, de conformidad con la Constitución, la ley, y los reglamentos de la respectiva corporación, a las asambleas departamentales, los concejos municipales, y las juntas administradoras locales, por cuanto todos ellos son órganos colegiados, compuestos por miembros elegidos por votación popular.

4. El control político que corresponde ejercer a las corporaciones públicas. La moción de censura es atribución propia del Congreso de la República.

El artículo 3°, inciso primero, de la Ley 974 de 2005, al consagra las facultades que corresponde ejercer a las bancadas, dispone que estas tendrán derecho, en la forma prevista en la ley, a presentar mociones de cualquier tipo. Cabe recordar, que el inciso segundo de la citada disposición consagró que, la facultades otorgadas a las bancadas lo eran sin perjuicio de las facultades que por virtud del Reglamento del Congreso se les confieren de manera individual a los Congresistas para, entre otras actuaciones, presentar mociones de cualquier tipo, mociones de orden, mociones de suficiente ilustración y las demás establecidas en el citado reglamento. Facultades que, entre otras, la Corte encontró ajustadas a la Constitución, en el entendido que esas actuaciones, salvo que se hayan definido por la bancada como un asunto de conciencia, se harán en todo caso dentro del marco de las decisiones, determinaciones y directrices fijadas previamente por ésta, de conformidad con los estatutos del respectivo partido.

Entre las mociones que se pueden presentar en el Congreso de la República se encuentra la denominada “moción de censura”, manifestación del control que le corresponde ejercer a dicha corporación sobre el gobierno y la administración por disposición expresa de la Constitución⁹, y que la debe ejercer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 261 del Reglamento del Congreso.

En relación con los diversos mecanismos del control político que le corresponde ejercer al Congreso de la República a partir de la Constitución de 1991, esta corporación consideró algunas modalidades de la siguiente manera:

“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 comprometiera 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

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 num. 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

Las citaciones surgieron como mecanismo de control político, a raíz de la posibilidad que los diversos ordenamientos constitucionales confirieron al Congreso para solicitar en forma verbal -además de escrita- los informes que debían rendir determinados funcionarios de la rama ejecutiva del poder público. Posteriormente, y en particular dentro del sistema de gobierno presidencial, se estableció la posibilidad de solicitar la presencia de esos funcionarios no para que rindieran un informe general, sino para evaluar aspectos específicos de su gestión. Como se señaló anteriormente, la intensidad de los debates y la gravedad de las acusaciones se constituyeron en un importante mecanismo de control dentro de este sistema de gobierno.

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.

Por tratarse de un asunto que escapa los propósitos de esta providencia, baste con señalar que 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 (Art.178-2), le permite evaluar constantemente el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto público e inversión social.

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 están máxime si éstas han sobrevenido como hechos perturbadores de la normalidad”.¹⁰

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.”¹¹

Además, la Corte encontró que la facultad otorgada al Congreso en el numeral 9° del artículo 150 de la Constitución, es otra manifestación del control político, pues ésta no corresponde solamente a una expresión del principio de separación y colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo, toda vez que en virtud de lo dispuesto en la citada norma, si el Congreso decide autónomamente autorizar al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, éste a su vez, está en la obligación de “rendir periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de las autorizaciones conferidas”¹² .

Sobre el ejercicio del control político que corresponde ejercer al Congreso de la República como instrumento de equilibrio entre las ramas del poder público, ha dicho esta Corporación:

” el control que ejerce el legislativo sobre el gobierno es el paradigma de los controles de índole política, toda vez que, independientemente que se trate de un sistema parlamentario o presidencial no puede ignorarse que al órgano ejecutivo se le ha dotado de facultades para la dirección del Estado haciendo indispensable la adopción de herramientas de control que garanticen el equilibrio entre los poderes constitucionales. De ahí que el Congreso, como máximo representante de la comunidad y tutor del principio democrático, esté llamado a ejercer una función especial que es la de contrapeso o control político frente a la actividad del Ejecutivo, con lo cual se produce una transformación en el rol que desempeña aquél órgano en el escenario de las instituciones estatales, pues aparte de su función primigenia de legislar debe controlar al que gobierna, es decir, al Ejecutivo, asegurando de esta forma un balance en el ejercicio del poder público.

(...)

Es de resaltar que según el artículo 114 Superior corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes “y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”, función ésta que en criterio de la Corte “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”¹³, caracterizando nuestro Estado de Derecho. Ha dicho la Corte:

“En un Estado democrático se hace indispensable como garantía de la libertad y de los derechos fundamentales de los asociados, que se ejerzan por distintos órganos y de manera separada las funciones de legislar, administrar y juzgar. Su concentración en una sola de las ramas del poder conduce, necesariamente, a un Estado autoritario, al despotismo o a la tiranía. De la misma manera el Estado democrático supone la adopción de recíprocos controles entre las ramas del poder para que no impere la voluntad aislada de una de ellas. Es, pues, esencial que quien ejerza el poder, a su vez sepa que es objeto de control en su ejercicio. Es esa la razón por la cual al Ejecutivo lo vigila y controla desde el punto de vista político, el Congreso de la República que, además de la función de legislar ejerce como representante de la voluntad popular esa trascendental función democrática. Así mismo, la rama judicial, a su turno, no escapa a los controles establecidos en la Constitución Política. En síntesis, en una democracia, ninguna de las ramas del poder público puede sustraerse a la sujeción que le debe a la Constitución Política y a la ley. De lo contrario, desaparecería el Estado de Derecho”.¹⁴

El control político del Congreso sobre el Ejecutivo tiene en nuestro ordenamiento superior múltiples manifestaciones, entre otras, la moción de censura y la citación de los ministros (CP art. 135-8-9); el control sobre los estados de excepción (CP arts. 212, 213 y 215), y también la presentación de informes del Gobierno al Congreso en relación con sus acciones y ejecutorias (CP art. 136-3, 150-9, 150-9 y 189-12).

Todo lo dicho anteriormente permite concluir, entonces, que en virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución.¹⁵

Al respecto del ejercicio del control político por parte del Congreso de la República esta corporación consideró, que no es absolutamente discrecional pues el Congreso, al ejercerlo, debe respetar no sólo los derechos de las personas sino la estructura orgánica del Estado, por lo cual la propia Carta determina que es un control político sobre el Gobierno y la administración, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado¹⁶, por lo cual no podrán las Cámaras invocarlo para afectar la autonomía de los funcionarios judiciales.¹⁷

En relación con el control político sobre la gestión pública en general, esta corporación también ha considerado que es una consecuencia de la atribución de las diferentes funciones públicas a los diversos órganos, lo cual permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Al

respecto preciso lo siguiente:

“(…)

Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. A unas y otros corresponde reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos (C.P., arts. 300-1 y 313-1). El Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292). Sólo excepcionalmente, las corporaciones administrativas pueden autorizar, pro tempore, al jefe del gobierno departamental o local, el ejercicio de precisas funciones de las que les corresponden (C.P., arts. 300-9 y 313-3). Lo que no pueden hacer las Asambleas y Concejos es delegar funciones que no tienen, a saber, la función administrativa o de gestión, por vía de la designación de delegados en las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

9. La separación de las funciones administrativas y de control político constituye una garantía institucional para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado (C.P., arts. 113 y 2).

En efecto, el artículo 113 de la Constitución Política entroniza la separación de funciones como uno de los principios medulares de la organización del Estado. Este principio es un corolario del Estado de Derecho. La atribución de funciones a diferentes órganos, autónomos e independientes entre sí, busca evitar la concentración de poder político en una persona (dictador, monarca) o en una institución (junta, comité o partido). Como afirmara lord Acton, “el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente”. Sólo la restricción o limitación en el ejercicio del poder político permite superar el peligro inherente a un gobierno de hombres y no de leyes.

En el sistema constitucional colombiano, el diseño y la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social corresponde a instancias legislativas (C.P., art. 150-3) y administrativas (C.P., arts. 300-3 y 313-2). La ejecución de las políticas está a cargo de las autoridades gubernamentales (C.P., arts. 189-11, 305-2 Y 315-3). El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente. La atribución de diferentes funciones públicas a diversos órganos permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado (C.P., art. 2). Los órganos del Estado ejercen sus funciones en forma independiente y bajo su propia responsabilidad, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (C.P., art. 113). La distribución del poder entre varios órganos significa su limitación y control mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permiten hacer realidad la responsabilidad política de los titulares del poder.

La separación de funciones representa, por lo tanto, una garantía institucional para el correcto funcionamiento del aparato estatal. Esta garantía institucional constituye un presupuesto normativo necesario para el control horizontal y vertical del poder político. La división de funciones dentro de los diferentes órganos del estado permite ejercer un control intraorgánico, mientras que la distribución de funciones entre órganos autónomos e independientes (C.P., arts. 113, 136), asegura la operatividad de controles “inter-órganos”, como los que se presentan entre el Congreso y el Gobierno (citación a los ministros, moción

de censura, etc.). A su vez, los controles verticales se manifiestan en la estructura unitaria, descentralizada y autónoma de la organización estatal, y en la existencia de derechos fundamentales como límite al poder estatal. La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales supone la mutua delimitación de sus funciones y el control en su ejercicio. De otro lado, el reconocimiento de derechos fundamentales oponibles a las autoridades y, en ciertas situaciones, a los particulares, y exigibles judicialmente, acredita la evolución de la organización estatal hacia el ejercicio limitado y controlado del poder político.

En la esfera territorial, las funciones de formulación política y de gestión administrativa, confiadas a los órganos estatales, se encuentran igualmente separadas. Mientras que a las corporaciones administrativas corresponde, entre otras cosas, reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos, expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, las finanzas, el transporte, el turismo, el ambiente, etc., y adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social (C.P., arts. 300-1,-2,-3 y 313-1 y -2), los gobiernos departamentales y municipales tienen como principal función a su cargo la ejecución de tales decisiones (leyes, decretos del gobierno, ordenanzas, acuerdos) y la dirección de la acción administrativa en sus territorios.

Y, de manera particular, en relación con los Concejos Municipales, esta corporación de consideró que,

“(…)

“Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP arto 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local “el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)” de suerte que las “Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental”.

(…)

“7- Los concejos ejercen entonces un control político sobre la administración local. Es cierto que esa labor de fiscalización no tiene todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales gozan de todas las prerrogativas que la Carta atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el

parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración. El control de los concejos, por su parte, se refiere a los asuntos propios de la democracia local. Esto es lo que explica que la Sentencia T-405 de 1996, al insistir en las obvias diferencias que existen entre el control del Congreso y aquel ejercido por las asambleas, haya incurrido en la imprecisión de limitar el control político exclusivamente al Congreso, de suerte que caracterizó como control administrativo aquél que es adelantado por las asambleas y los concejos. Por tal razón, en la presente ocasión, la Corte precisa sus criterios en el siguiente sentido: las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo.

8- Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que la moción de observaciones es una competencia que la ley podía adscribir a los concejos. En efecto, este mecanismo simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público. La figura es entonces perfectamente compatible con las labores de control que la Carta confiere a esas corporaciones administrativas en el plano local. Es cierto que la Constitución no atribuye directamente a los concejos la facultad de citar a los funcionarios locales, presentar les cuestionarios y debatir sus actuaciones, a fin de eventualmente formular una moción de observaciones sobre el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, las competencias de los concejos no son exclusivamente aquellas que la Carta expresamente les otorga pues la ley puede asignarle nuevas funciones, siempre y cuando éstas sean compatibles con la naturaleza de estas corporaciones administrativas (CP art. 313 ord 10), tal y como sucede en este caso. Así las cosas, en la medida en que la figura de la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, entra la Corte específicamente a estudiar la expresión acusada, la cual permite que el concejo aplique ese mecanismo en relación con los contralores y los personeros municipales.”¹⁹ .

Las precisiones mencionadas, hechas en sentencias C-082 de 1996, C-386 de 1996 y C-405 de 1998, en cuanto a que el control político se radica en el Congreso, pero también lo ejercen de cierta manera las demás corporaciones públicas del orden territorial sobre la administración local, fueron reiteradas en Auto 080 de 1998²⁰, en el cual se precisó además, que el Congreso de la República puede ejercer control político sobre Alcaldes y Gobernadores, pero tal control puede recaer solamente sobre asuntos de interés nacional y no de carácter netamente local, pues en éste último evento dicho control le compete ejercerlo a los Concejos Municipales y a las Asambleas departamentales, respectivamente. Sin embargo, también se precisó, que pueden existir asuntos que siendo de orden local pueden afectar ineludiblemente a la Nación y, por consiguiente, son de su interés, V. gr.: el medio ambiente, la contaminación en general, la protección ecológica, la transparencia que debe regir todos los actos de la administración pública, la lucha contra la corrupción, el control de gastos, etc.

En este orden de ideas, se tiene que: (i) tanto el Congreso de la República como las corporaciones públicas territoriales tienen a su cargo el ejercicio del control político, si bien

con una naturaleza y unas connotaciones y un alcance completamente diferentes; (ii) la moción de censura, como institución eminentemente política, compete exclusivamente al Congreso de la República; (iii) el control político que ejerce el Congreso de la República tiene su origen en expresa disposición superior (arts. 114 y 138), y el que atañe a las corporaciones públicas territoriales se deriva de la aplicación de diferentes disposiciones superiores (arts. 113, 300-11), así como de lo previsto en disposiciones legales (Ley 136 de 1994, arts. 38 y 39); (iv) el ejercicio de la moción de censura puede conllevar a la cesación en sus funciones del ministro censurado; mientras que la moción de observaciones no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político, ya que, de no ser así, se estarían desconociendo tanto el principio de separación de funciones administrativas como el correspondiente reparto de competencias.

Cabe recordar, que el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2007, "Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 136, 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 cual empieza a regir el 1° de enero de 2008, según así se dispuso en el artículo 7° del mismo. Por lo que, el control de constitucionalidad sobre la disposición acusada se debe realizar con fundamento en las normas constitucionales actualmente vigentes.

Ahora bien. En relación con las juntas administradoras locales, sus funciones se encuentran establecidas en la Constitución, artículo 318, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurara la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local; para lo cual, deben vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. En tal medida, no les corresponde ejercer la moción de censura, pues como quedó claro, esta es una facultad exclusiva del Congreso de la República por disposición constitucional. Tampoco les corresponde presentar moción de observaciones, por cuanto tal atribución se encargó a los concejos municipales de conformidad con lo previsto en la Ley 136 de 1994.

De otra parte, también afirma el demandante que la expresión acusada, al facultar a todas las corporaciones públicas para "presentar mociones de cualquier tipo", entre las que se encuentra la moción de censura, concebida como institución propia y exclusiva del Congreso de la República, se estaría dando paso igualmente a la inviolabilidad de las opiniones de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, lo cual resultaría desproporcionado en razón de la naturaleza administrativa de tales corporaciones territoriales.

Al respecto de tal afirmación esta Corporación consideró que:

"5- Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo señala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP arts 299 Y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del Estado colombiano (CP

art. 1°). Por ello la Corte había precisado que “si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de carácter local”²¹ 21. Esto significa que los concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional que es. Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto carecen “de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República.”²² 22. Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los disputados y a los concejales”²³ 23

5. Examen de los cargos de inconstitucionalidad planteados. Constitucionalidad condicionada de la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo”, contenida en el inciso primero del artículo 3° de la Ley 974 de 2005.

La expresión acusada “a presentar mociones de cualquier tipo”, contenida en el inciso primero del artículo 3°, de la Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas, hace parte de las facultades que dicha ley otorgan a las bancadas que se conforman en el interior de las diferentes corporaciones de elección popular, en desarrollo de la reforma política introducida al ordenamiento superior en virtud del Acto Legislativo 01 de 2003.

El actor fundamenta su censura en dos aspectos centrales que la Corte no comparte, a saber: (i) que en virtud de la facultad que se otorga a las bancadas que actúan en las diferentes corporaciones públicas para “presentar mociones de cualquier tipo”, se está instituyendo el control político y la moción de censura por parte de las asambleas departamentales y de los concejos municipales; y, (ii) que el ejercicio de dicho control político comportaría también el reconocimiento de inviolabilidad de las opiniones de los miembros de dichas corporaciones públicas, desbordándose así el correspondiente mandato constitucional.

Al respecto cabe recordar, que para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las corporaciones públicas territoriales, han sido previstos diversos tipos de mociones que se encuentran claramente establecidas en la Constitución, en la ley y en los respectivos reglamentos internos de las diferentes corporaciones públicas de elección popular.

En relación con la denominada moción de censura, de conformidad con la Constitución, artículo 135, sólo se halla establecida para ser ejercida en el seno del Congreso de la República como una facultad común a ambas cámaras. En efecto, el numeral octavo del artículo citado dispone, que en caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, a las citaciones que se les haga para que concurren a las sesiones, esta podrá proponer moción de censura; y, el numeral noveno de la misma disposición, consagra la posibilidad para cada cámara de proponer moción de censura respecto de los ministros respecto de los asuntos relacionados con funciones propias del cargo, la que

deberá ser propuesta por lo menos por la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara, y para su aprobación requerirá de la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Aprobada la moción de censura, el ministro quedará separado de su cargo.

Las demás corporaciones públicas de elección popular, diferentes al Congreso de la República, si bien pueden desarrollar dentro del ámbito de sus propias competencias un cierto control político sobre la gestión gubernamental que se lleva a cabo en los departamentos y en los municipios, no pueden ejercer en la actualidad la denominada moción de censura.

En efecto, no resulta acertado afirmar, que en virtud de la facultad que se consagra en la norma acusada para que las bancadas puedan presentar mociones de cualquier tipo, se este invistiendo a las asambleas departamentales, los concejos municipales, o las juntas administradoras locales, de la potestad de ejercer control político en igualdad de condiciones al que corresponde al Congreso, incluyendo la posibilidad de ejercer la moción de censura, por cuanto, independientemente de lo dispuesto en la expresión acusada, si bien dichas corporaciones territoriales de elección popular detentan igualmente la representación de los ciudadanos y se hallan habilitadas para el ejercicio de un cierto control político en virtud del mecanismo de la representación, ellas presentan ciertas diferencias con el Congreso dadas las limitaciones que se derivan de su propia condición de entes administrativos que, como tales, no son titulares de la plenitud de las prerrogativas que se reservan para el Congreso de la República, como órgano esencialmente político.

En efecto, la facultad que la norma acusada otorga a las bancadas para presentar mociones de cualquier tipo, no puede ser entendida como una atribución que comprenda la posibilidad para todas las corporaciones públicas de ejercer las facultades que por Constitución se han entregado de manera exclusiva al Congreso de la República, pues por el contrario, las demás corporaciones públicas deben actuar de conformidad con la Constitución.

Cabe recordar, que para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las demás corporaciones públicas del nivel territorial, ha sido prevista la posibilidad de presentar diversas clases de mociones, salvo la de censura que solo la puede ejercer el Congreso, facultad genérica que no es contraria a la Constitución, pues es justamente a través de la proposición de las diferentes mociones que puede desarrollarse cabalmente la función que corresponde a los miembros de las mismas. Así las cosas, las bancadas de las corporaciones públicas diferentes al Congreso podrán presentar cualquier tipo de mociones según sus propios reglamentos, pero no podrán, en la actualidad, presentar moción de censura.

En este orden de ideas, la expresión acusada se declarará exequible en el entendido de que la moción de censura solo se puede ejercer en el seno del Congreso de la República con los requisitos exigidos por el numeral noveno del artículo 135 de la Constitución.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo”, contenida en el inciso primero del artículo 3°, de la Ley 974 de 2005, por los cargos examinados en la presente sentencia, en el entendido de que la moción de censura sólo se puede ejercer en el seno del Congreso de la República con los requisitos exigidos por el numeral noveno del artículo 135 de la Constitución.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA A LA SENTENCIA C-518/07

VALIDEZ Y VIGENCIA DE LA NORMA-Distinción conceptual (Aclaración de voto)

MOCION DE CENSURA-Titularidad/MOCION DE CENSURA-Atribución propia del Congreso de la República (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6579

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º, parcial, de la ley 974 de 2005 “por el cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

Magistrada Ponente:

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito presentar aclaración de voto a la presente sentencia, por cuanto si bien comparto lo resuelto por la Sala Plena en el asunto de la referencia, considero conveniente dejar constancia de algunas consideraciones que paso a exponer a continuación:

1. En primer término, considero conveniente recabar en que el control de constitucionalidad que realiza la Corte se tiene que llevar a cabo con fundamento estricto en las normas constitucionales vigentes. En este sentido, si bien el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2007 “Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 13, se modifican los artículos 299 Y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 Y 313 de la Constitución Política de Colombia”, este Acto Legislativo sólo empieza a regir a partir del 1º de enero de 2008, razón por la cual no puede aplicarse como control de constitucionalidad una norma que no se encuentra vigente.

Lo anterior se fundamenta en la diferencia de teoría y filosofía del derecho respecto de la validez y vigencia de las normas jurídicas. La validez se encuentra referida al aspecto sustancial o material de la norma, mientras que la vigencia se refiere al aspecto formal o procesal de producción de la misma, aspecto que determina en últimas que una norma nazca efectivamente al mundo jurídico. De acuerdo con esto, pueden presentarse situaciones en las cuales una norma siendo válida no es vigente, por cuanto todavía no ha nacido al mundo jurídico, como ocurre en el presente caso.

Por consiguiente, las normas consagradas en el Acto Legislativo 01 de 2007 no pueden aplicarse como parámetro de constitucionalidad y se tiene que fallar con la Constitución vigente. De este modo, en mi criterio, la Corte debe ejercer control estricto solamente con base en las normas constitucionales vigentes.

2. En segundo lugar, considero del caso realizar algunas precisiones respecto del tema del control político. Considero que un mecanismo típico del control político es la moción de censura, que determina el retiro de un ministro sin que caiga el gobierno. A mi juicio,

trasladar las mismas prerrogativas del control político que ejerce el Congreso a las entidades territoriales ofrecería dificultades particulares, por cuanto a mi juicio el único que puede hacer control político es el Congreso, mientras que este tipo de control no debería establecerse para las asambleas y concejos municipales. Así mismo, es de tener en cuenta que el mismo Acto Legislativo 01 de 2007 no establece la moción de censura para todos los concejos sino solamente para los municipios de ciertas categorías.

3. En tercer lugar, considero necesario precisar que si la norma demandada se refiere a las bancadas de todas las corporaciones públicas y no sólo a las del Congreso, de todos modos, con excepción de este último, mientras no entre a regir el Acto Legislativo 01 de 2007, las demás corporaciones públicas sólo pueden presentar mociones que no sean de censura.

4. Finalmente y como lo expuse en Sala Plena, en mi opinión se debe indicar en la parte resolutive, que la moción de censura en todo caso debe cumplir los requisitos constitucionales, sin exponer posiciones respecto del acto legislativo que no ha entrado a regir.

Con fundamento en lo expuesto, aclaro mi voto a la presente decisión,

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C- 518 DE 2007

MOCION DE CENSURA-Concepto (Aclaración de voto)

MOCION DE CENSURA-Titularidad (Aclaración de voto)

MOCION DE CENSURA EN REGIMEN DE BANCADAS-Requiere que sea presentada por un número mínimo de congresistas (Aclaración de voto)

Al legislador ordinario le está vedado modificar los requisitos constitucionales existentes en materia de número de congresistas necesarios para presentar una moción de censura, so pretexto de regular el funcionamiento de las bancadas. En efecto, la ley de bancadas, que es un desarrollo de la Reforma Política de 2003, cuyo propósito consiste en regular la composición y funcionamiento de aquéllas en el Congreso de la República, no puede desconocer las disposiciones constitucionales referentes a la iniciativa en materia de moción de censura. En otras palabras, interpretando sistemáticamente el artículo 135 superior y el Acto Legislativo 01 de 2003, se tiene que bien pueden los integrantes de una bancada presentar una moción de censura, pero a su vez requieren simultáneamente conformar el número mínimo de integrantes del Congreso necesario para ello. Resultaría por tanto inadmisiblemente constitucionalmente que el legislador pretendiera establecer que este mecanismo de control político, por ejemplo, sólo pudiera ser presentado por bancadas, sin

las precisiones anotadas.

Referencia: Expediente D- 6579

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) de la Ley 974 de 2005, “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”.

Demandante: Luis Eduardo Manotas Solano.

Temas:

- * Funcionamiento de las bancadas
- * Moción de censura.
- * Control político.

Magistrada Ponente:

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el acostumbrado respeto por las providencias adoptadas por la Sala Plena, paso a exponer las razones por las cuales si bien compartí la decisión adoptada por la Corte mediante la cual declaró “EXEQUIBLE la expresión “a presentar mociones de cualquier tipo”, contenida en el inciso primero del artículo 3º de la Ley 974 de 2005, por los cargos examinados en la presente sentencia, en el entendido de que la moción de censura sólo se puede ejercer en el seno del Congreso de la República con los requisitos exigidos por el numeral noveno del artículo 135 de la Constitución”, estimo que en la parte motiva de la sentencia requiere claridad sobre algunos puntos que paso a explicar.

1. El mecanismo de control político denominado moción de censura se encuentra regulado en el artículo 135 numerales 8 y 9 de la Constitución, y el Título Primero “Del Congreso Pleno”, Capítulo Tercero “la moción de censura” de la Ley 5ª de 1992, más exactamente en los artículos 29, 30, 31 y 32. El estudio de la moción de censura debe igualmente considerar el alcance del artículo 108 de la C.P. y de la Ley 974 de 2005 sobre el funcionamiento en bancadas del Congreso, al igual que el alcance del artículo 40 Superior sobre el sufragio pasivo y la jurisprudencia sobre ese derecho político en concreto, la cual es escasa, debiendo señalar las sentencias C- 198 de 1994, C- 405 de 1998, C- 317 de 2003 y C- 246 de 2004.

2. Sobre el particular, es preciso señalar que mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, expedido el 27 de junio de 2007 y el cual entrará a regir el 1º de enero de 2008²⁴, se introdujeron importantes modificaciones a la moción de censura, encaminadas a superar las dificultades que ha conocido esta figura en nuestro secular sistema presidencial de gobierno, en especial, en cuanto a la aprobación de aquélla, ya que no se precisará, como ahora, de la mayoría absoluta de los integrantes de la cada Cámara, sino que “su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto”²⁵. De igual manera, como novedad, se introduce la moción de censura en los ámbitos territoriales, ya que la misma podrá ser promovida, dentro de determinadas

condiciones, por diputados y concejales, contra los respectivos Secretarios del Despacho.²⁶

3. Pues bien, la moción de censura es un típico mecanismo de control “por el Parlamento” y “en el Parlamento”, esto es, se trata de un instrumento que pretende trasladar o poner en conocimiento de la opinión pública unos hechos, situaciones o comportamientos que le permitan en el futuro, en los procesos electorales, que se manifieste a favor o en contra del Gobierno o de un determinado Ministro. El efecto de la crítica lo determina la opinión pública; sin embargo, el mensaje se transmite independientemente que se limite a una posición de los partidos de la oposición o un grupo no mayoritario de congresistas (control del Congreso) y no se logre la aprobación de la moción.

4. En este orden de ideas, de conformidad con la regulación vigentes hasta finales de este año, la iniciativa de la titularidad para interponer moción de censura la radica la Constitución en (i) las Cámaras, Senado o Cámara de Representantes. El artículo 135.8 Superior expresamente establece como funciones de las Cámaras la de proponer moción de censura. Se trata de una decisión que requiere mayoría simple por parte del Pleno. Se trata de una hipótesis de difícil ocurrencia, pues la presentación de la moción por una de las Cámaras requeriría de una votación mayoritaria, esto es, de la mitad más uno de los asistentes en una sesión donde haya quorum decisorio, que si bien es una votación muy inferior a la exigida para aprobar la moción de censura, que es la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, supone un nivel de acuerdo político de los partidos mayoritarios que prácticamente generaría un adelanto, o si se quiere supresión, del resto de etapas previstas para este mecanismo. (ii) la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. Se trata de una propuesta que debe estar suscrita por once Senadores o por 37 Representantes (aproximadamente). La décima parte se refiere a la Cámara, la norma no alude a la hipótesis de que la propuesta tenga origen en Senadores o Representantes; si esto llega a suceder, la validez de la propuesta dependerá de que el número de Senadores o Representantes por separado corresponda a ese porcentaje.

5. Así las cosas, estimo que debe quedar claro que al legislador ordinario le está vedado modificar los requisitos constitucionales existentes en materia de número de congresistas necesarios para presentar una moción de censura, so pretexto de regular el funcionamiento de las bancadas. En efecto, la ley de bancadas, que es un desarrollo de la Reforma Política de 2003, cuyo propósito consiste en regular la composición y funcionamiento de aquéllas en el Congreso de la República, no puede desconocer las disposiciones constitucionales referentes a la iniciativa en materia de moción de censura. En otras palabras, interpretando sistemáticamente el artículo 135 Superior y el Acto Legislativo 01 de 2003, se tiene que bien pueden los integrantes de una bancada presentar una moción de censura, pero a su vez requieren simultáneamente conformar el número mínimo de integrantes del Congreso necesario para ello (art. 135 de la C.P.). Resultaría por tanto inadmisiblemente constitucionalmente que el legislador pretendiera establecer que este mecanismo de control político, por ejemplo, sólo pudiera ser presentado por bancadas, sin las precisiones anotadas.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. La Corte declaró la inexecutable del art. 16 del Acto Legislativo 01 de 2003,

por vicios de procedimiento en su formación.

2 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 5731 de 2000.

3 Sentencia C-668 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

4 Sentencia C-036 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

5 Sentencia C-036 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

6 Sentencia C-647 de 2002. M.P. Alvaro Tafur Gálvis. 7 Sentencia C-008 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Sentencia C-008 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil

8 Sentencia C-342 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

9 C.P., artículos 114 y 135 numerales 8 y 9

10 Sentencia C-004/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

12 Sentencia C-246 de 2004 p.m. Clara Inés Vargas Hernández

13 Sentencia C-198 de 1994. MP Vladimiro Naranjo Mesa

14 Sentencia C-317 de 2003. MP Alfredo Beltrán Sierra.

15 Sentencia C-246 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

16 Ver sentencia C-198/94. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

17 Sentencia C-386 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

18 Sentencia C-082 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

19 Sentencia C-405 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero

20 M.P. Carlos Gaviria Díaz

21 Sentencia C-538 de 1995. MP Fabio Morón Díaz.

22 Sentencia T -425. junio 24 de 1992, M,P, Ciro Angarita Barón,

23 Corte Constitucional. Sentencia T-405 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero

24 Artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2007.

25 Artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2007.

26 Artículos 4º y 5º del Acto Legislativo 01 de 2007.