

Sentencia T-278/10

ACCION DE TUTELA-Procedencia para protección de derechos fundamentales cuando los mecanismos ordinarios no garanticen su defensa eficazmente

ACCION DE TUTELA Y MOCION DE CENSURA-Caso en que se aplica moción de censura en contra de Secretaria de Salud por presunto incumplimiento de funciones propias del cargo

MOCION DE CENSURA-Concepto, antecedente histórico y su implementación en sistemas políticos presidencialistas/MOCION DE CENSURA EN DERECHO COMPARADO-Argentina

MOCION DE CENSURA-Implementación Constitución Política de 1991/MOCION DE CENSURA-Trámite ante el Congreso de la República en términos de la Constitución Política y la ley 5 de 1992

MOCION DE OBSERVACIONES Y MOCION DE CENSURA-Asambleas departamentales y concejos municipales, antecedente previo

MOCION DE CENSURA-Control político que ejercen los concejos municipales en términos del artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007

Referencia: expediente T- 2.474.626

Acción de Tutela instaurada por Leidys de Jesús Curiel Gómez contra el Concejo Municipal de Riohacha

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil diez (2010).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

La señora Leidys de Jesús Curiel Gómez, demanda del juez de tutela la protección de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por el Concejo Municipal de Riohacha (Guajira), al aplicar una moción de censura en su calidad de Secretaria de Salud del alcalde. Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. Afirma que mediante Decreto 061 del 13 de mayo de 2008 se le nombró Secretaria de Salud Municipal de Riohacha.

1. Aduce que el 11 de mayo de 2009, el concejal Fernando Vergara Reina, presentó ante la plenaria del Concejo Municipal de Riohacha la proposición No. 013, con base en la cual fue citada a la sesión ordinaria del 26 de mayo del mismo año, con el objeto de ejercer un control político. En consecuencia se le envió un cuestionario conformado por 17 preguntas, con respecto a los siguientes temas:

i. Su no comparecencia ante el Concejo Municipal para la discusión y aprobación del plan territorial de salud 2008-2011.

ii. No presentación ante el Concejo Municipal del plan operativo anual de salud de la vigencia 2009.

iii. No presentación de informe de gestión con relación al régimen subsidiado en salud, incluidas las contrataciones, interventorías y liquidaciones de contratos del citado régimen.

iv. Plan operativo anual de inversiones.

v. Planes de acción con sus metas y lo referente a las funciones y ejecución presupuestal.

1. Afirma que el 27 de mayo de 2009, la secretaría general del Concejo Municipal de Riohacha, le envió una comunicación informándole que el debate político programado con fundamento en la proposición No. 013, se había postergado para el 4 de junio del mismo año, fecha en la cual efectivamente se llevó a cabo sin la posibilidad de abordar la totalidad de los temas.

1. Expresa que el debate se reanudó el 13 de agosto de 2009, y que suministró las explicaciones inherentes a los interrogantes propuestos. Explica que dentro de la sesión, el Concejal Fernando Vergara Reina, actuando a título personal y no como vocero de la bancada perteneciente al movimiento Alas Equipo Colombia, formuló la proposición 025 de 2009 para aplicar la figura denominada moción de censura en su contra, por el incumplimiento de las funciones propias del cargo.

1. Sostiene que en la misma sesión del 13 de agosto de 2009, después de un receso ordenado por la mesa directiva, los integrantes del Concejo Municipal de Riohacha conformado por 17 miembros, procedieron a votar la proposición planteada por el concejal

Fernando Vergara Reina, con el siguiente resultado: 11 votos a favor, 3 votos en contra, 2 abstenciones por vínculos familiares y una concejala ausente.

1. Indica que la proposición referida se acogió por la mayoría simple de los miembros del Concejo Municipal, y en razón de ello se dispuso celebrar una audiencia pública el 21 de agosto de 2009.

1. Explica que el 18 de agosto de 2009, el concejal Fernando Vergara Reina le remitió un documento con cinco puntos a tratar en la audiencia pública.

1. Manifiesta que el 21 de agosto de 2009, en la audiencia pública, entregó a cada concejal una carpeta con los documentos propios del debate, pero ante la precipitación de la votación, debió insistir ante los miembros de la mesa directiva para que se le permitiera intervenir y exponer sus descargos. Alega que al culminar su intervención, hubo un receso de 10 minutos. Una vez los integrantes del Concejo Municipal se reintegraron al recinto, procedieron a la votación para la aprobación de la moción de censura, la cual resultó: 12 votos a favor, 3 votos en contra y 2 concejales impedidos.

1. La accionante considera que lo anterior, constituye una conducta abiertamente contraria a su derecho fundamental al debido proceso, porque:

i. El cuestionario debió ser suscrito por el Presidente del Concejo, y no por el Concejal Fernando Vergara Reina, como lo dispone el artículo 35, numeral 9 del Reglamento Interno del Concejo Municipal.

ii. Algunas preguntas contenidas en el cuestionario enviado para la audiencia pública del 21 de agosto de 2009, no tienen relación con las funciones propias de la Secretaría de Salud

Municipal.

iii. El Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 6 que adicionó el artículo 313 de la Constitución Política, establece que la moción de censura debe ser propuesta por la mitad más uno de los miembros del Concejo Distrital o Municipal y la votación para la aprobación de la misma, debe efectuarse entre el tercero y décimo día siguiente a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario. Expuso que el tiempo de reflexión, no se cumplió en el proceso de proposición y aprobación de la moción de censura impuesta en su contra.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el 26 de agosto de 2009 el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha (Guajira), admitió la acción y ordenó correr traslado de la misma al Concejo Municipal de Riohacha.

1. Concejo Municipal de Riohacha

El señor Leandro Mejia Díaz, en su condición de Presidente del Concejo Municipal de Riohacha, afirma que la acción de tutela instaurada por la accionante, no debe prosperar porque:

1. De acuerdo con el artículo 312 de la Constitución Política, "...el Concejo Municipal es una corporación político administrativa... ...y no estrictamente una autoridad pública...", por tanto, existe ausencia de legitimidad en la causa por pasiva, ya que el Concejo Municipal "...no puede ser convocado ante un juzgado en ejercicio de la acción de tutela...".

1. "...El procedimiento que se ha adelantando en esta acción de tutela carece de objeto,

porque el Concejo Municipal de Riohacha censuró la actuación de la doctora Leidys Curiel en su condición de Secretaria de Salud Municipal. La sentencia que se llegase a dictar, aún declarando la nulidad que impetra el demandante, no puede volver las cosas a su estado anterior...”.

1. No existió violación al derecho fundamental al debido proceso, pues la actora “...fue escuchada a cabalidad...en el debate del 13 de agosto de 2009 donde concluimos que sus descargos no controvertían lo que ya habíamos detectado, y que además estaba incumpliendo con las normas que son materia en cuestión, tal como lo expresa la proposición 025 de 2009...”.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

Documentos que obran en el expediente.

1. Copia del Acta de Posesión de la actora como Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha, calendada el 14 de mayo de 2008.

1. Copia del Decreto 086 del 7 de octubre de 2007, el cual consagra el manual específico de funciones de la Secretaría de Salud de Riohacha.

1. Manual que contiene el reglamento interno de Concejo Municipal de Riohacha.

1. Copia del cuestionario remitido a la actora, por el concejal Fernando Vergara Reina, el 18 de agosto de 2009. Dicho cuestionario contiene cinco puntos a tratar.

1. Copia de la Resolución No. 0425 del 11 de febrero de 2008, proferida por el Ministerio de Protección Social, mediante la cual se define la metodología para elaboración, ejecución, seguimiento, evolución y control del Plan de Salud Territorial, las acciones que integran el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas a cargo de las entidades territoriales.

1. Copia de la Proposición No. 013 del 11 de mayo de 2009.

1. Copia de la comunicación del 27 de mayo de 2009, mediante la cual se le notificó a la accionante por parte de la Secretaría General del Concejo Municipal de Riohacha, que el debate de la Proposición No.013 del 11 de mayo de 2009 se fijó para el 4 de junio del referido año, a las 9:00 a.m.

1. Copia de la comunicación del 3 de agosto de 2009, mediante la cual, se le informó a la actora por parte de la Secretaría General del Concejo Municipal de Riohacha, que el debate de la proposición 013 de 11 de mayo de 2009, continuaría el 13 de agosto del referido año, a las 9:00 a.m.

1. Copia de la comunicación del 21 de agosto de 2009, dirigida al Alcalde de Riohacha, en la cual el Concejo Municipal informa sobre la aplicación de moción de censura a la Secretaria de Salud Leidys de Jesús Curiel Gómez.

1. Declaración juramentada de la señora Leidys de Jesús Curiel Gómez rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha el 28 de agosto de 2009.

1. Declaración juramentada del 31 de agosto de 2009 rendida por el señor Leandro José Mejía Díaz ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha.

1. Declaración juramentada del 2 de septiembre de 2009, del señor Fernando Antonio Vergara Reina, rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha.

1. Declaración juramentada del Concejal el señor Humberto Rafael Pacheco Maya, rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha el 3 de septiembre de 2009.

1. Declaración juramentada del señor Jaider Antonio Curiel Choles, rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha el 3 de septiembre de 2009.

1. Declaración juramentada de la señora Yaneth Raigoza Acuña, rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha el 7 de septiembre de 2009.

1. Declaración juramentada del señor Luis Torres Quintero, rendida ante el Juzgado Segundo Civil Municipal de Riohacha el 8 de septiembre de 2009. En ella consta lo siguiente:

Pregunta: Dígame al despacho, si en el reglamento interno del Concejo Municipal de Riohacha, están los requisitos que se deben reunir para el debate de control político como para llegar a la moción de censura.

Respuesta: En el reglamento interno se encuentran los pasos para llevar acabo un debate de control político, pero no está establecido el mecanismo o los pasos mediante los cuales se establece la moción de censura.

Pregunta: Dígame al despacho, si usted considera que se cumplieron con todos los requisitos

legales, para que se llegara hasta la moción de censura en contra de la Secretaria de Salud Municipal de Riohacha.

Respuesta: Como concejal, no conozco porque no he estado dentro de la coalición que ha llevado acabo estos procesos de moción, pero si pude apreciar que en la moción declarada al Doctor Agustín Peñaranda, la cual no fue sancionada en contra de el, el procedimiento se llevó en tres pasos, 1 se hizo la proposición de declaración de moción, 2 se citó a descargo, 3 se dio la votación para declarar o negar la moción de censura y el caso particular de la Doctora Leydis Curiel Gómez se dio en dos pasos.

1. Copia del Acta No.069 de la sesión ordinaria del Concejo Municipal, calendada 13 de agosto de 2009.

1. Copia del Acta No.048 de la sesión ordinaria del Concejo Municipal, calendada 4 de junio de 2009.

1. Certificación del 13 de agosto de 2009, expedida por el Presidente del Concejo Municipal sobre el resultado de la votación para la aprobación de la moción de censura impuesta a la actora.

1. Copia de la comunicación del 15 de agosto de 2009, a través de la cual se le informa a la señora Leidys de Jesús Curiel Gómez que ha sido designada para la supervisión del contrato No. 020 de 2008.

1. Copia del Acta de Concejo de Gobierno No. 14 del 22 de diciembre de 2008.

1. Copia del Acta de Concejo de Gobierno No. 01 del 11 de febrero de 2009.

1. Carta circular No. 001 de 2008, sobre lineamientos a cerca de la ejecución de las acciones colectivas de salud pública incluidas en la Resolución 425 de 2008.

1. Copia de la Proposición No. 025 del 18 de agosto de 2009.

1. Ocho cintas magnetofónicas de las sesiones del Concejo Municipal, correspondientes a los días 4 de junio, 13 de agosto, y 21 de agosto de 2009.

1. Copia del instructivo “guía practica sobre régimen de bancadas”. Material de consulta para miembros de corporaciones públicas 2008.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA - JUZGADO SEGUNDO CIVIL MUNICIPAL DE RIOHACHA

El ocho (8) de septiembre de 2009, el Juez Segundo Civil Municipal de Riohacha profirió el fallo de tutela, en el cual decidió proteger los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo.

Estima que existió violación al debido proceso de la actora, porque según Acta 073 del 21 de agosto de 2009, los integrantes del Concejo Municipal de Riohacha procedieron a la votación para la aprobación de la moción de censura, inmediatamente después de escuchar a la accionante, en contravía de lo dispuesto por el artículo 313 numeral 12 de la Constitución Política, según el cual tal votación debe realizarse entre el tercero y décimo día siguiente a la culminación del debate, lo que permite concluir que “la moción fue premeditada...”.

En consecuencia ordenó a la mencionada corporación a través de su presidente, que en el término de 48 horas a partir de su notificación, proceda declarar la nulidad de lo actuado dentro de la Moción de Censura realizada en contra de la accionante, y en consecuencia de ello, proceda a iniciar el trámite que para el efecto se establece en el artículo 313 numeral 12 de la Constitución Nacional.

1. IMPUGNACIÓN

El señor Leandro Mejía Díaz, en su calidad de Presidente del Concejo Municipal de Riohacha, en ejercicio de su derecho, apela la decisión del juez de primera de instancia, en cuanto no comparte los argumentos dados para amparar de los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo.

1. DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA - JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE RIOHACHA

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Riohacha, mediante providencia del 21 de octubre de 2009 revoca la decisión del juez de primera instancia, considerando que no hay vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo.

Aduce que del acervo probatorio, se puede determinar que el debate de la proposición 013 de 2009 se inició el 4 de junio del mismo año con la intervención de la actora, a quien se le

formularon las preguntas iniciales. A su vez, consta que se suspendió y el acto se reinició el 13 de agosto, fecha en la cual concluyó. En consecuencia, de conformidad con el Acta No.073 del 21 de agosto de 2009, los concejales en esa fecha realizaron la votación de la aprobación de la moción de censura, y no se presenta vulneración alguna a lo consagrado en los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

1. PRESENTACIÓN DEL CASO Y PROBLEMA JURÍDICO

En el presente asunto, el 21 de agosto de 2009, el Concejo Municipal de Riohacha aprobó una moción de censura en contra de Leydis de Jesús Curiel Gómez como Secretaria de Salud de Riohacha. Alega la accionante que el Concejo Municipal de Riohacha desconoció el procedimiento del artículo 313 numeral 12 de la Constitución Política (Acto legislativo 01 de 2007), pues la norma prevé que la votación de la moción de censura debe realizarse entre el tercero y el décimo día después de finalizarse el debate. Afirma la señora Curiel Gómez que la actuación del Concejo Municipal de Riohacha vulneró su derecho fundamental al debido proceso al efectuarse la votación el mismo día en que se terminó el debate y no posteriormente entre el tercero y décimo día como lo señala la ley.

En ese mismo contexto, aduce la demandante que se presentó otra irregularidad en la moción de censura, al citarla para resolver un cuestionario el cual no se relaciona con las

funciones específicas del cargo de Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha expuestas en el Decreto 086 del 19 de octubre de 2009.

Dadas las circunstancias del asunto, la Sala analizará inicialmente si la acción de tutela procede para determinar la vulneración algún derecho fundamental. De superarse el análisis de procedencia se estudiará si el Concejo Municipal de Riohacha, vulneró el derecho fundamental al debido proceso; i) por desconocer el procedimiento que señala el artículo 313 numeral 11 y 12 de la Constitución Política de Colombia para la aplicación de la moción de censura a nivel municipal y ii) por hacer uso de la moción de censura respecto de responsabilidades ajenas a las del cargo de Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha.

1. Para resolver la controversia la Corte abordará: i) la procedencia de la acción de tutela, ii) qué es la moción de censura y su implementación en los sistemas políticos presidencialistas, iii) la implementación de la moción de censura en la Constitución Política de Colombia de 1991, iv) el trámite de la moción de censura ante el Congreso de la República en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5 de 1992 iv) la moción de censura en asambleas departamentales v) la moción de observaciones como un antecedente previo a la moción de censura en los concejos municipales y vi) la moción de censura en consejos municipales de conformidad al artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007 que adicionó los numerales 11 y 12 al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia.

1. La procedencia de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

La acción de tutela se creó como un mecanismo para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. El Decreto 2591 de 1991 reglamentó la materia y señaló las reglas básicas de aplicación. El artículo 6º del decreto delimitó su procedencia para situaciones en las cuales no existieran recursos o mecanismos judiciales ordinarios, lo cual no obsta para que se analice en cada caso si el procedimiento correspondiente resulta eficaz de acuerdo con las circunstancias de hecho.

La Corte Constitucional ha expuesto en numerosas ocasiones que, en principio, la acción

de tutela es improcedente para controvertir asuntos de competencia otras jurisdicciones, pues eso es generaría una usurpación de competencias, lo cual difiere con el fundamento del amparo constitucional, que es la protección de derechos fundamentales.

Ciertamente, la acción de tutela al ser un mecanismo subsidiario impide que se utilice para reemplazar las demás acciones existentes en el sistema jurídico y que no todo adquiera un fin constitucional cuando no se presenta.

Sin embargo, como se indicó el Decreto 2591 de 1991 en el artículo 6 prevé la posibilidad de acudir a la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, cuando los mecanismos existentes no ofrezcan proteger eficaz, real, y oportunamente los derechos fundamentales. Al respecto señala el citado artículo:

La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

Al respecto en la Sentencia C-162 de 1998 se afirmó:

La efectividad del medio alternativo de defensa, frente a la acción de tutela debe ser examinada en concreto. En otras palabras, no basta que el otro medio de defensa se encuentre plasmado, en forma abstracta, en el ordenamiento jurídico, sino que debe, además ofrecer la posibilidad de que, por su conducto, sea posible el restablecimiento cierto y actual de los derechos fundamentales que el demandante considera han sido amenazados o vulnerados.

En conclusión, la Corte Constitucional¹ ha reiterado que por regla general, la acción de tutela procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados. Sin embargo, procederá el amparo cuando los mecanismos ordinarios no garanticen proteger eficazmente los derechos fundamentales.

En ese contexto, en los asuntos en los cuales existe un mecanismo de defensa, el análisis de procedencia debe evidenciar que no es eficaz en proteger los derechos fundamentales. Por tanto el juez constitucional tiene la responsabilidad de evaluar y sopesar las circunstancias y los efectos fácticos, pues de ese estudio exhaustivo resultará si procede o no el amparo constitucional.

1. Análisis de la procedencia de la acción de tutela en el asunto de Leydis de Jesús Curiel Gómez contra el Concejo Municipal de Riohacha.

En la controversia que se suscita, es pertinente salirse de lo abstracto de los requisitos de la procedencia de la acción de tutela para adentrarse en las circunstancias en que se desarrollaron los hechos, y así poder determinar si procede o no el amparo constitucional.

Ciertamente, el artículo 314 de la Constitución Política señala que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años (...). Además, el artículo 315 en el numeral 3° prevé que corresponde al alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones (...) y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local.

Ahora bien, en esas circunstancias Leydis de Jesús Curiel Gómez ocupó el cargo de Secretaria de Salud del municipio de Riohacha en virtud del nombramiento que efectuó el alcalde mediante el Decreto 061 del 13 de mayo de 2008. Lo cual nos indica que es un cargo de libre nombramiento y remoción, sujeto a la discrecionalidad y permanencia de quien ocupa la alcaldía en el periodo para el cual resultó electo.

En ese contexto, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sería la vía ordinaria para discutir este tipo de conflictos. No obstante, no es siempre eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a desempeñar funciones y ocupar cargos públicos, pues por las circunstancias en que se eligen a los secretarios de salud de las entidades territoriales, estos están sujetos al periodo electoral de su nominador, lo cual indica que de no ser oportuna la decisión de la jurisdicción respectiva no tendría objeto el restablecimiento del derecho, al estar electo otro alcalde que en ejercicio de sus facultades, puede proveer el cargo de Secretario de Salud de manera discrecional, por ser un cargo de libre nombramiento y remoción. En consecuencia, se causaría una vulneración de los derechos fundamentales del accionante, al no ser oponible y ejecutable el fallo de la jurisdicción respectiva por cambiar sustancialmente las circunstancias en que surgió la controversia.

Así, la no intervención oportuna del juez constitucional generaría la afectación de derechos fundamentales, pues se presenta la posibilidad real, efectiva e inminente de padecer la señora Curiel Gómez una separación del cargo en condiciones arbitrarias y a no poder hacer valer oportunamente sus derechos, pues el mecanismo ordinario no garantiza proteger eficazmente el derecho fundamental a ocupar cargos públicos al estar sujeto el cargo de Secretario de Salud al periodo actual del alcalde de Riohacha.

La Sala considera que, las circunstancias excepcionales en las cuales se ocupa el cargo en discusión, su naturaleza y la dependencia de otro de elección popular, como es el de la alcaldía, obligan al juez constitucional a estudiar de fondo si se presenta o no la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso y permanencia en cargos públicos.

1. Qué es la moción de censura y su implementación en los sistemas políticos presidencialistas.

Antes de establecer que se entiende por la moción de censura, es importante referirnos a su antecedente histórico, el cual proviene de lo que se conoció en Inglaterra como el impeachment, mecanismo mediante el cual la Cámara de los Comunes reprochaba las actuaciones de un ministro de la Corona ante la Cámara de los Lores por malos manejos de las funciones públicas, con la salvedad, que no se podía hacer lo mismo en contra de los monarcas y los jueces.

Posteriormente, con el fin de continuar con una herramienta que garantizara la responsabilidad política de ciertos funcionarios del poder central en los distintos sistemas de gobierno, se concibió la moción de censura, pues ésta permitiría a los miembros del poder legislativo ejercer un control político a los funcionarios del gobierno, respecto de las responsabilidades que se deriven de la gestión de sus funciones. Sin embargo, dependiendo del sistema de gobierno, la forma de ejecutarse es diversa, pues no es lo mismo la moción de censura en un sistema parlamentario que en un sistema presidencialista que adopta elementos del parlamentario.

En efecto, la moción de censura se considera un instrumento propio de sistema parlamentario, mediante el cual se realiza el control político al primer ministro como jefe de gobierno, con el fin de censurar las actuaciones que no comparte el parlamento. En un sistema parlamentario el jefe de gobierno es políticamente responsable ante el parlamento, de tal forma que éste tiene el derecho de retirarle su confianza.

Por el contrario, en otras formas de gobierno como el presidencialismo puro, como el de Estados Unidos de Norte America la responsabilidad de los ministros es frente al presidente y no frente al congreso. En consecuencia, el presidente decide si remueve al ministro del cargo por los inconvenientes que se susciten de sus actuaciones. Sin embargo, en la normatividad existe otro mecanismo distinto a la moción de censura, que permite responsabilizar al presidente no por sus funciones, sino penalmente ante Congreso a causa de sus acciones.

Distinto del mencionado sistema, está el presidencialista con características o matices parlamentarios, es decir que adoptan instrumentos políticos del sistema parlamentario de acuerdo a sus necesidades, pero sin abandonar su esencia, tales como la imposibilidad de disolver una de las cámaras. En efecto, el poder legislativo adquiere únicamente la facultad de adelantar una moción de censura pero sin poder tomar la decisión definitiva de separar del cargo al ministro que se censura, pues esa potestad continúa dentro de las competencias del presidente. Al respecto señala la doctrina²:

Para el objeto de esta topología resalto una de ellas: la responsabilidad política. El parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces están obligados a renunciar. A su vez, el jefe de gobierno puede solicitar al jefe del Estado la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones, la que normalmente le será concedida.

Entonces, el sistema presidencial con matices parlamentarios es aquel en el cual los controles del poder son aquellos propios del sistema presidencial, pero admite algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario, sin alterar realmente el sistema de controles, tales como la existencia de un consejo de ministros con facultades amplia, cuyos integrantes son removidos libremente por el presidente, donde el congreso puede censurar a un ministro pero, para que la censura proceda, es indispensable que la votación sea por mayoría calificada o muy calificada, o aquellos casos en que la facultad de dimisión del ministro

censurado es facultad discrecional del presidente.

Ahora bien, también está el sistema presidencialista parlamentarizado³ que a diferencia del presidencialista con matices o elementos parlamentarios, en caso de prosperar la moción de censura contra el Ministro, el Congreso tiene la potestad de emitir voto de falta de confianza, el cual implica la separación del cargo, sin que pueda abstenerse el presidente de ejecutar la decisión del cuerpo colegiado.

1. La moción de censura en el derecho comparado.

En Argentina, la moción de censura opera de manera distinta a un Estado típicamente presidencialista, pues se implementó la moción de censura en la Constitución Política con el fin de responsabilizar no sólo a los Ministros sino también al Presidente, vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros y jueces de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto señala los artículos 100 y 101 de la Constitución Política de Argentina:

Artículo 100. El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrá a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:

11. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

Artículo 101. El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte en España, existe una monarquía en la cual el Rey es el Jefe de Estado y él es quien propone ante las Cámaras su candidato a Jefe de Gobierno. En ese orden de ideas, el Jefe de Estado no está sujeto a ninguna responsabilidad, contrario al Jefe de Gobierno a quien

el Congreso le puede adelantar una moción de censura por sus actuaciones. No obstante, el ejercicio de ese control político está condicionado a unos requisitos, pues no es suficiente con adelantar la censura, puesto que es necesario además incluir el candidato a suceder al Jefe de Gobierno enjuiciado y ser aprobado por mayoría absoluta.

Sobre el punto indica el artículo 113 de la Constitución Política Española:

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno..
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

En otro contexto, la doctrina⁴ Alemana al estudiar la moción de censura expone que, dentro del proceso que se adelanta para cuestionar las actuaciones del funcionario, se debe realizar un debate previo a la votación, para que los proponentes expliquen ante la Cámara las razones de su inconformidad con la gestión gubernamental y el censurado pueda contestar y defender sus posiciones. Sobre el punto se indicó:

Debate de la moción: El artículo 67 LFB, a diferencia del artículo 63 LFB, no prohíbe la celebración de un debate previo a la votación de la moción de censura. Por ello, la doctrina ha entendido que es posible tal debate, aduciendo que la moción de censura constructiva es propuesta y desarrollada enteramente en el ámbito parlamentario, mientras que en la investidura es el Presidente federal quien propone un candidato (73). Por otra parte, es lógico, parlamentariamente hablando, que los proponentes de la moción de censura expliquen ante la Cámara sus razones para considerar errónea la gestión gubernamental y que el Canciller pueda contestar y defender sus posiciones (74). La imposibilidad de debatir

la moción de censura eliminaría los hipotéticos efectos políticos que pueden perseguirse con su presentación, al margen de que se gane o pierda la votación. El debate debe realizarse en el plazo de cuarenta y ocho horas que existe entre la presentación y la votación, pues de otra forma se estaría vulnerando el artículo 67.2 LFB (75). El debate sería uno de los elementos que integraría la reflexión para la que se estableció el plazo de enfriamiento (76).

Por tanto, la moción de censura es un elemento de control de origen parlamentario, el cual por sus efectos resulta ser funcional para controlar y responsabilizar a los ministros del gabinete por sus actuaciones y de alguna manera debilitar el gobierno electo. Es por ello que en varios países de América Latina de esencia presidencialista, entre esos, Colombia, se implementó la moción de censura como instrumento de control para equilibrar los poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

1. La implementación de la moción de censura en la Constitución Política de Colombia de 1991.

El sistema político de Colombia desde la Constitución de 1886 y hasta 1991, se caracterizó por ser netamente presidencialista, en cual por las circunstancias de orden público en que se desarrolló, se gobernó bajo el estado de sitio, lo cual ocasionó una concentración de funciones en el poder ejecutivo. Sobre el punto, la Corte en la Sentencia C- 097 de 20035 indicó:

(...) desde los inicios de nuestra época republicana y hasta la Constitución de 1991, fue ampliamente utilizada por parte del Congreso y el Ejecutivo. Su continuo y extensivo uso contribuyó al debilitamiento del Congreso, a la relativización del principio de separación de poderes, al empobrecimiento de la deliberación democrática y a la acentuación del carácter presidencialista del régimen político. Fue precisamente ante estos excesos que el Constituyente de 1991 decidió restringir dicho mecanismo.

En efecto, debido a la concentración de funciones en el órgano ejecutivo y la práctica legislativa del presidente, conjuntamente se presentaba una ausencia de herramientas jurídicas pertinentes para controlar las funciones de los ministros, pues no se podía responsabilizarlos por su gestión ante el Congreso. Así, en el artículo 77 numeral 3° de la Constitución de 1886 se señalaba lo siguiente: Es prohibido al Congreso, y a cada una de sus Cámaras:

2. Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes;

3. Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales;

En ese orden de ideas, los constituyentes concientes de presidencialismo excesivo que gobernaba en el país, decidieron adoptar varios instrumentos para atenuar el poder ejecutivo. Es por ello que en la Constitución Política de 1991 se incluye la moción de censura, como un mecanismo de control político que puede ejercer el Congreso a los ministros del gabinete presidencial, la cual de prosperar, implica la separación del cargo del ministro enjuiciado, más no de los demás ministros ni del presidente, al ser una responsabilidad individual.

En ese contexto, previa aprobación de la inclusión de la moción de censura en la Constitución de 1991, en los debates de la constituyente se hicieron las siguientes consideraciones:

Después de treinta y seis años de vigencia de la norma que incluye la figura inconclusa y amorfa de la citación a los ministros, la Comisión III asumió la tarea de completarla estatuyendo una efectiva y no una teórica responsabilidad política de los ministros del Despacho, frente al Congreso.

La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el ejecutivo y el legislativo es impresionante.

No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del congreso ha corrido paralelo con la transformación del papel del Estado.

Para bien o para mal de la nación, se concentran en una sola rama del poder público, que detenta una suma de poderes excesivos sin que a la postre responda efectivamente de su ejercicio. El congreso, órgano de representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes, en las cuales define los límites jurídicos al interior de los cuales el Gobierno puede actuar, queda con el papel de espectador. Actualmente, los controles políticos, para llamar a cuentas a los ministros, a fin de que respondan por los actos que ocurren en sus despachos,

son totalmente inanes.

Así las cosas, la moción de censura se incluyó en el numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política, con el objeto de otorgarle a los miembros del Congreso la potestad de citar a los Ministros del despacho para cuestionar sus actuaciones y en caso de considerar que no son suficientes sus explicaciones, adelantar un debate político mediante la utilización de la moción de censura. Al respecto indicó la citada norma:

Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

En esa línea argumentativa, se concluye que nuestra organización política pese a obedecer a un sistema de gobierno fundamentalmente presidencialista, por las características en que se desarrolló la organización política de los distintos órganos del poder, el constituyente de 1991 decidió incluir instrumentos de control político propios del sistema parlamentario, pero sin apartarse totalmente de la dogmática de un régimen presidencialista, al acoger lo esencial de la moción de censura, que es la posibilidad de vetar a un ministro por sus actuaciones. En consecuencia, la moción de censura se adaptó al funcionamiento del sistema presidencialista Colombiano, lo cual significa que continúa siendo un sistema presidencial con elementos de control parlamentaristas, pues en un sistema parlamentario la moción se adelanta en contra del jefe de gobierno o de sus ministros, mientras que en un sistema presidencial que implementa la moción de censura se hace pero respecto de sus ministros.

En ese contexto, a diferencia del sistema parlamentario aquí no se afecta la independencia del presidente como jefe de estado y jefe de gobierno, a quien no es posible reprocharle políticamente las decisiones que toma en la gobernabilidad de la nación y tampoco él tiene la potestad de disolver el Congreso cuando sobreviene un bloqueo legislativo, como ocurre en un régimen parlamentario.

1. El trámite de la moción de censura ante el Congreso de la República en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5 de 1992.

Ahora bien, al quedar resuelto que las Cámaras tiene la facultad de adelantar una moción de censura contra los Ministros del gabinete como un instrumento de control político, el Congreso mediante el Acto legislativo 01 de 2007 introdujo una reforma al numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política en los siguientes términos:

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

Ciertamente, a diferencia de la moción de censura que se implementó en la Constitución de 1991, el Acto Legislativo 01 de 2007 la reformó sustancialmente, pues hace extensiva la posibilidad de censurar además de los Ministros, a los Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos. Por su parte también modifica la forma como se desarrollará el debate, al no ser necesario la reunión del Congreso en Pleno sino una audiencia pública con los miembros de la Cámara respectiva que adelantó la moción. Lo cual, implicó modificar la votación, en la medida en que, antes era necesario para aprobarse la mayoría absoluta de cada cámara y en la actualidad el voto favorable de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.

En esas condiciones, con anterioridad a la reforma del Acto Legislativo 01 de 2007, para que prosperara la moción de censura contra uno de los Ministros del gabinete, era necesario que

en la Cámara de Representantes y en el Senado votaran favorablemente la mayoría de sus integrantes. Es decir, se necesitaba la votación de ambas cámaras. No obstante, ahora no es necesario obtener la votación favorable del Congreso en pleno, puesto que basta con obtener la mitad más uno de los integrantes de una de las Cámaras que adelante la moción, bien sea por la Cámara de Representantes o por el Senado, para que se apruebe la moción de censura y surta los efectos que la norma señala.

Respecto al procedimiento que se debe seguir para adelantar una moción de censura, el legislador lo desarrolló en los artículos 31 y 32 de la Ley 5 de 1992. En cuya normatividad se fijaron los parámetros que debe seguir la respectiva Cámara al adelantar la moción de censura; entre estos, se debe realizar un debate, en el cual el funcionario requerido dará las explicaciones pertinentes, para que posteriormente una vez finalice la discusión se fije entre el tercero y décimo día otra reunión distinta, para adelantar la votación respectiva.

En esas condiciones, en el Congreso de Colombia no se ha obtenido la votación necesaria para que prospere una moción de censura. Un ejemplo claro de ello es la que se adelantó recientemente contra el Ministro de Agricultura, en la cual se obtuvieron 30 votos a favor y 41 en contra, sin que se reuniera la mitad más uno de los integrantes para obtener la separación del funcionario. Al respecto se indicó en el siguiente aparte⁷:

La moción de censura fue negada con el voto de 41 senadores. Votaron en contra del ministro 30 senadores La plenaria del Senado de la República rechazó la moción de censura y avaló la permanencia del ministro de Agricultura, Andrés Fernández, en su cargo. “Preocupante, porque 31 senadores no comparecieron, 12 se declararon impedidos. Comparecimos 71, 30 que votamos en contra del señor ministro, Yo creo que el pueblo de Colombia tiene muy en clara la situación y la actitud que hemos tomado los senadores, en uno u otro sentido”, señaló el senador conservador Enríquez Maya.

En conclusión, lo anterior nos demuestra con precisión como en un sistema político presidencialista con elementos parlamentaristas se puede ajustar la moción de censura a las circunstancias políticas en que se desenvuelven las relaciones entre el órgano ejecutivo y el legislativo con el objeto de garantizar un adecuado equilibrio de poder, pues si antes en 1991 se consideró necesario implementar la moción de censura para equilibrar las cargas entre congresistas y ministros, ahora el Congreso determinó extender ese control político a otros

funcionarios del órgano ejecutivo y sujetarlo a un procedimiento distinto y menos exigente al previsto con anterioridad a la reforma.

1. La moción de censura en las asambleas departamentales.

En principio, la Constitución Política de 1991 en su concepción original no contempló la posibilidad de otorgarle a los diputados la facultad de adelantar una moción de censura, pues se previó en el numeral 11 del artículo 300 de la Carta, la potestad de solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretarios del Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental. En efecto, no había responsabilidad por las actuaciones que ejercieran los funcionarios, pues la Asamblea Departamental no podía cuestionar la gestión de los integrantes de la administración departamental, pues la norma constitucional se restringía a permitir solicitar información de sus actividades, sin poder reprocharle responsabilidad alguna en caso de considerarse irregulares o inconclusas sus actuaciones.

No obstante, con la reforma que introdujo el artículo 4° del Acto Legislativo 01 de 2007, se originó un cambio considerable a la facultades de las asambleas departamentales, pues desde el 1° de enero de 2008, cuentan con la potestad de promover moción de censura en contra de los Secretarios del Despacho del Gobernador, bien sea por ausencias injustificadas a una citación o por reproches que se tengan respecto asuntos pertinentes a las funciones de sus cargos. En ese contexto, señala la citada norma:

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

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

14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

1. La moción de observaciones como un antecedente previo a la moción de censura en los concejos municipales.

Un primer intento por supervisar la gestión de los secretarios de las alcaldías, fue la moción de observaciones prevista en artículo 38 de la Ley 136 de 1994, mediante la cual se trató imitar la moción de censura, pero a nivel territorial y con efectos distintos, de tal forma que no fuera un control político propiamente dicho sino administrativo, pues de prosperar la moción propuesta por el Concejo al citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes de entidades descentralizadas, únicamente podría sugerírsele al alcalde la separación del funcionario del cargo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-405 de 19988 mediante la cual se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 38 de la citada ley, señaló:

Los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994 regulan la función de control de los concejos municipales y consagran la llamada moción de observaciones. Según esta normatividad, el concejo, con el fin de controlar a la administración municipal, puede citar a determinados funcionarios municipales, como los secretarios, los jefes de departamento administrativo, y los representantes legales de las entidades descentralizadas. Esas citaciones deben hacerse con una cierta anticipación y contienen un cuestionario escrito, a partir del cual se realiza un debate dentro del concejo, el cual no puede extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y debe encabezar el orden del día de la sesión. La figura de la moción de observaciones es

regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994, el cual establece:

‘MOCION DE OBSERVACIONES. Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará al alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.’

En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional consideró que no era posible ni trasladar herramientas del control político propias del Congreso al nivel territorial, ni confundir los efectos de la moción de censura con los de la moción de observaciones, al ser la primera de origen constitucional y la segunda de creación legal, pese a que la moción de observaciones tratara de imitar en algunos puntos a la moción de censura.

Por su parte, la Corte concluyó que sin desconocer que el concejo municipal es una autoridad administrativa, existen ciertas funciones que demuestran cierta similitud con las actividades políticas del Congreso, pues la relación existente entre la Presidencia y el Congreso y la Alcaldía y el Concejo Municipal demuestran ser estructuras similares en virtud del reparto de tareas y el equilibrio de poderes, características de los estados donde cohabitan organismos unipersonales y colegiados representativos, lo cual fundamenta que los concejos también actúen como una autoridad política, Así se explicó:

Es más, el propio diseño constitucional de estas corporaciones permite inferir que la Carta quiso establecer entre los concejos y los alcaldes una relación, en muchos puntos, similar a aquella que existe entre el Congreso y el Presidente (CP arts 150, 189, 313 y 315). Así, el ejecutivo unitario, tanto a nivel nacional (Presidente) como local (alcalde), presenta el plan de desarrollo y el proyecto de presupuesto, mientras que corresponde a las corporaciones plurales (Congreso y concejos) discutirlos y aprobarlos, y una vez esto ha ocurrido, los ejecutivos unitarios pueden ordenar el gasto de conformidad con el presupuesto y el plan. Igualmente, sólo los cuerpos plurales pueden decretar impuestos y a ellos corresponde determinar la estructura general de la administración, crear los establecimientos públicos y las empresas comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, así

como fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo, mientras que el jefe individual de la administración en los distintos ámbitos territoriales (Presidente y alcaldes) nombra a los directores de las entidades, crea, suprime o fusiona los cargos, señala sus funciones y fija sus emolumentos. Los cuerpos plurales tienen también una función importante en el establecimiento de normas generales a fin de reglamentar de manera abstracta ciertas actividades. Así, el Congreso expide leyes en múltiples ámbitos y es titular además de la cláusula general de competencia, mientras que los concejos reglamentan las funciones y los servicios a su cargo, dictan las normas orgánicas municipales de presupuesto, regulan los usos del suelo y promulgan las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico y cultural municipal. Por el contrario, a los ejecutivos singulares, la Carta, si bien les reserva una competencia reglamentaria, les adscribe una función esencial de ejecución administrativa, puesto que al Presidente y al alcalde les corresponde garantizar el debido cumplimiento de las normas generales y conservar el orden público.

Existe pues una similitud estructural de la relación entre el Presidente y el Congreso de un lado, y los alcaldes y los concejos del otro, la cual no es casual sino que responde al obvio hecho de que la Carta establece una complementariedad de tareas y controles recíprocos entre los cuerpos plurales de representación y los ejecutivos singulares. Por tal razón, la Constitución confiere al Presidente y al alcalde ante todo competencias de decisión concreta y actuación administrativa, por cuanto se trata de instancias unitarias idóneas para tales tareas, mientras que los cuerpos plurales no ejercen funciones de gestión ni prestan directamente los servicios públicos. La Carta ha reservado a estas instancias plurales las decisiones más generales, lo cual resulta razonable por cuanto el Congreso y los concejos son ante todo espacios representativos y de deliberación pública, de suerte que en ellos se encuentran representadas las distintas opciones ideológicas y políticas de la ciudadanía, y no sólo las mayoritarias sino también las minorías.

Ciertamente al residir la soberanía popular en el pueblo, el control político lo pueden ejercer los ciudadanos directamente o por intermedio de sus representantes. Por tanto, los concejos municipales como un organismo representativo electo popularmente, tienen el mandato para controlar las actuaciones de las alcaldías como integrantes de la rama ejecutiva, tal y como lo indica el artículo 115 de la C.P al señalar que las gobernaciones y las alcaldías, (...) forman parte de la Rama ejecutiva. En consecuencia, explicó la Corte en el citado fallo:

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 art. 40)

En ese orden de ideas, así los concejos municipales sean de naturaleza administrativa, por ser un organismo representativo pueden controlar políticamente las actuaciones de la administración local.

1. La moción de censura en los concejos municipales en los términos del artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007

Ahora bien, al quedar claro que los concejos municipales pese a ser una autoridad administrativa pueden ejercer un control político respecto de las actuaciones de la alcaldía, el Congreso mediante el Acto Legislativo 01 de 2007 en su artículo 6° adicionó los numerales 11 y 12 al artículo 313 de la Constitución Política, mediante los cuales se les otorga a los concejos municipales la facultad de aplicar la moción de censura, en los siguientes términos:

11. Adicionado. A.L. 1/2007, art. 6º—En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al

retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Adicionado. A.L. 1/2007, art. 6º—Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo

Sobre el punto, el legislador en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 20079 indicó que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales están definidos en la Constitución como corporaciones administrativas encargadas de reglamentar las funciones y la prestación de los servicios públicos que deben suministrar los departamentos, los distritos y los municipios. Lo cual implica que de conformidad a los numerales 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política los concejos municipales tienen la competencia de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, al igual que de determinar la estructura de la administración local.

En consecuencia, como corporaciones administrativas con la competencia detallada y destinadas a velar por la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, tienen también la función de control respecto de los actos de la administración departamental, distrital y municipal.

De lo anterior se desprende que la Constitución Política le otorga expresamente al concejo municipal la facultad directa de ejercer un control político respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo mediante la aplicación de la moción de censura, siempre que se cumpla con el procedimiento dispuesto

en la norma constitucional.

En efecto, de la reforma se desprenden ciertas características, entre ellas se contemplan dos clases distintas de sanciones a los secretarios del despacho del alcalde que se abstengan de cumplir con la citación que haga el concejo. Ciertamente, para los municipios con más de veinticinco mil habitantes la ausencia sin justificación del secretario implica directamente la proposición de la moción de censura, en cambio en los demás municipios cuando ocurra la ausencia se podrá tramitar la moción de observaciones.

De igual forma, la norma es concreta en indicar que la moción de censura se ejerce respecto de los secretarios del despacho, mas no incluye los demás funcionarios que integran la administración de la alcaldía, tales como los gerentes o directores de los establecimientos públicos, los cuales seguirán sujetos al control político que se haga mediante la moción de observaciones.

Respecto al procedimiento a seguir, para que los concejos municipales puedan aplicar la moción de censura, el artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2007 mediante el cual se adiciona los numerales 11 y 12 al artículo 313 de la Constitución Política prevé el cumplimiento varias etapas, las cuales son concurrentes, pues la ausencia de una ellas resultaría en el desconocimiento de las garantías constitucionales que le ofrece el control político a quienes se les cuestiona su gestión como integrantes del gobierno local.

Ahora bien es importante precisar que en el trámite de la moción de censura no se puede confundir la citación de los secretarios para resolver un cuestionario y su respectiva sanción cuando no asisten con la proposición de la moción de censura. En efecto, la moción de censura opera en dos contextos, i) cuando el secretario de la alcaldía no asiste a la sesión sin que el Concejo Municipal le acepte la excusa y ii) cuando la propone la mitad más uno de los miembros de componen el Concejo Distrital o Municipal. Por tanto, no es suficiente la proposición de un solo Concejal.

En ese orden de ideas, el secretario de la alcaldía al asistir a la sesión cumple con el requerimiento, lo cual significa que hasta ese punto no se ha iniciado la moción de censura pues se está frente a una citación en razón del control político que ejerce el Concejo respecto de las actuaciones de los secretarios de la alcaldía. No obstante, al finalizar ese debate inicial, la mitad más uno de los miembros del concejo podrá proponer la moción de censura.

Después, si se aprueba tal preposición, se inicia el juicio por los cargos que contenga la proposición, para lo cual debe realizarse un debate distinto al que se realizó en la citación inicial.

De lo anterior, surge la incertidumbre de identificar si debe haber una secesión entre la aprobación de la propuesta de moción de censura y la votación de la misma. Sobre el punto, es importante hacer la claridad que no tendría sentido que al finalizar el debate que se le practica al secretario de la alcaldía por su gestión en el cargo, se apruebe la moción de censura y en la siguiente sesión se vote, sin realizarse entre la aprobación de la propuesta de moción y la votación un debate en el cual el secretario respectivo exponga sus argumentos para defenderse de los reproches que motivan la proposición de moción de censura. Un ejemplo concreto de lo impropio que sería ello, es lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 5 de 199210, el cual regula el proceso de moción de censura que adelanta el Congreso a los Ministros, en cuya norma se indica que, de aprobarse la moción de censura se debe citar al Congreso en pleno dentro de los 10 días siguientes para efectuar el debate y después de finalizarse, se fijara la fecha de la votación la cual debe ser entre el tercero y décimo día, para votar la moción de censura. Lo cual demuestra que hay dos plenarias, una de discusión y otra de votación.

Así las cosas, la reforma constitucional no señala un término para realizar la discusión de la moción. No obstante, al indicar que la votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, se previó que entre la aprobación de la moción de censura y la votación se debe realizar un debate para que una vez concluya, en otra sesión distinta, dentro del tercero y décimo día se vote si se aprueba o no la moción de censura propuesta.

Ciertamente ese interregno entre del debate y la votación, obedece a las circunstancias propias en que se desarrollan las discusiones al interior de un Concejo, pues se busca evitar que se tomen decisiones intempestivas con mayorías casuales, sin la pertinente reflexión de sus integrantes, para determinar objetivamente si el funcionario cumple o no con las funciones propias del cargo.

De ese modo, los presupuestos de la moción de censura son: i) se puede citar únicamente a los secretarios de la alcaldía, ii) la moción de censura se causa por responsabilidad de

funciones propias del cargo de secretario o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal iii) la moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal, iv) La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. v) Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

Así las cosas, para que al concejo municipal le prospere la moción de censura en contra de un secretario de la alcaldía, es indispensable agotar estrictamente el procedimiento previsto en el numeral 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política, de lo contrario se incurrirá en el desconocimiento de una norma de rango constitucional, lo cual implica la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, puesto que toda actividad bien sea administrativa o judicial debe cumplir con las exigencias interpuestas en las normas, y más en los asuntos en que se aplique a los secretarios de las alcaldías la moción de censura, por ser la Constitución la que indica el método de ejecución.

En el presente asunto, el Alcalde de Riohacha mediante el Decreto No. 061 del 13 de mayo de 2008 eligió como Secretaria de Salud a la señora Leidys Curiel Gómez.

El 11 de mayo de 2009, en ejercicio de sus funciones, el Concejal Fernando Vergara propuso ante el Concejo Municipal de Riohacha citar para el 26 de mayo de 2009 a la Secretaria de Salud la señora Leidys Curiel Gómez con el fin de solicitarle que resolviera un cuestionario. El cual versó en los siguientes temas:

1. La no presentación ante el Concejo para su discusión y aprobación del Plan Territorial de Salud 2008-2011.
2. El plan Operativo Anual de Salud vigencia 2008
3. Informe de gestión con respecto al régimen subsidiado, incluyendo las contrataciones, las interventorías y las liquidaciones de los contratos del régimen subsidiado.
4. Plan operativo anual de inversiones

5. Planes de acción con sus metas y todo lo referente a sus funciones y ejecución presupuestal.

En consecuencia, la plenaria del Concejo aprobó la proposición de citación con el numero de radicación 013 de 2009 para la fecha propuesta. No obstante, se aplazó y se efectuó el 4 de junio de esa anualidad, sin que se pudiera concluir, al abordarse únicamente dos de los temas en discusión. Ante las circunstancias, el Concejo decidió suspender la sesión y aplazarla.

El 3 de agosto de 2009 la Secretaría del Concejo Municipal de Riohacha le informa a la Secretaria de Salud que se fijó para el 13 de agosto la continuación del debate correspondiente a la proposición 013 de 2009. En el transcurso de la discusión el Concejal Fernando Vergara propuso aplicar la moción de censura en contra de la Secretaria de Salud por incumplir funciones propias de su cargo. La proposición se voto de manera positiva al reunir 11 votos a favor, 3 votos en contra, dos concejales impedidos, una Concejal ausente para un total de 17 miembros del Concejo Municipal.

En esas condiciones, la mesa directiva del Concejo convocó el debate para el 21 de agosto de 2009, con fin de efectuar el trámite de la moción de censura. Sin embargo, el 18 de agosto el Concejal Fernando Vergara envió a la Secretaria de Salud un cuestionario para que resolviera aquellas inquietudes en la sesión.

El 21 de agosto de 2009 se realizó el debate, en el cual la actora efectuó la exposición de sus actuaciones respecto de los cargos propuestos contra su gestión. Una vez finalizó la discusión, hubo un receso de diez minutos, y una vez se reanudó la sesión se efectuó la votación, con 12 votos a favor, tres votos en contra y dos Concejales declarados impedidos para votar.

Como se explicó los concejos municipales por ser un organismo de representación popular y desarrollar funciones políticas concernientes al funcionamiento del municipio, tales como la aprobación de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras publicas, expedir normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas, tiene la potestad de controlar las actuaciones que realice la administración. En efecto, el Acto

Legislativo 01 de 2007 en su artículo 6 adicionó dos numerales al artículo 313 de la Constitución Política, en cuyos textos se prevé la aplicación de una moción de censura a los secretarios de la administración local.

En esas condiciones, la Sala observa que el Concejo Municipal de Riohacha, inicialmente citó a la Secretaria de Salud la señora Leidys Curiel Gómez, con el objeto de efectuar un control político a ciertas actividades de su cargo. El 4 de junio de 2009 asistió la peticionaria con el fin de absolver el cuestionario que se le allegó. Posteriormente, el debate continuó el 13 de agosto, sesión en la cual se incurre en la primera irregularidad, pues quien propuso la moción de censura fue un sólo Concejal, no obstante, lo cual el Concejo Municipal la sometió a votación, cuando el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política es concreto en indicar que La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. Al respecto consta en el acta del día 13 de agosto de 2009:

En el punto de proposiciones, el concejal Fernando Vergara propone moción de censura a la Secretaria de Salud Municipal basándose en el acto legislativo 01 de 2007. Luego fue puesta a consideración y aprobación por la plenaria, luego se somete a votación.

En efecto, en esa etapa de la proposición no se requiere la aprobación con una votación específica, pues la norma Constitucional exige es que la propongan la mitad más uno de los integrantes del Concejo.

Por su parte, la Sala al estudiar si la votación se efectuó al finalizar el debate entre el tercero y el décimo día, considera que se desconoció el procedimiento dispuesto en el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política, pues del relato de los hechos, de las declaraciones obrantes en el proceso¹¹ y de las actas de los debates del 4 de junio, 13 y 21 de agosto de 2009, se evidencia que el mismo día en el cual se realizó el debate de la moción de censura en contra de la Secretaria de Salud Municipal de Riohacha se efectuó también la votación, sin dejar un espacio para que los Concejales reflexionaran respecto a si la Secretaria de Salud cumplió o no con las responsabilidades concernientes a su cargo.

De ese modo, el Concejo Municipal de Riohacha desconoció dos de los presupuestos

constitucionales que regulan el trámite de la moción de censura, pues no la propusieron la mitad mas uno de los Concejales y la votación no se efectuó después de finalizarse el debate entre el 3 y el décimo día.

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

Así las cosas, el Decreto 086 de 2007 señala como funciones de la Secretaria de Salud, las siguientes:

Descripción de Funciones Especiales.

1. Establecer en coordinación con el Alcalde la formulación, dirección, desarrollo y ejecución de las políticas en materia de salud pública, teniendo en cuenta las normas legales, estatutarias y reglamentarias vigentes.
2. Planear, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y ajustar los procesos y actividades en materia de salud del municipio, de acuerdo a los lineamientos trazados por el misterio de salud.
3. Dirigir el sistema de seguridad social en salud y hace cumplir la normatividad administrativa y técnico-científica vigente en el municipio.
4. Asistir al Señor Alcalde para que las políticas nacionales y departamentales del sistema de seguridad social en salud y relacionadas con la inspección, vigilancia y control de sanidad, se efectúen acorde a las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias vigentes.
5. Proyectar, coordinar y dirigir los actos administrativos que deben ser firmados conjuntamente con el Alcalde relacionados con el manejo de la salud en el municipio.
6. Hacer buen uso de los instrumentos, recursos y metodología de focalización del régimen subsidiario, para el cubrimiento gradual de la población vulnerable definida por el SISBEN.
7. Ejecutar las acciones y vigilar el cumplimiento de las competencias del municipio en relación al Plan de Atención Básica, Régimen Subsidiado, Promoción y Prevención,

Epidemiología y atención a la población vinculada al Sistema de Seguridad Social en Salud para el mejoramiento continuo y desarrollo en materia de salud.

9. Participar en la elaboración del presupuesto del sector salud en el Municipio de acuerdo a las normas establecidas.

10. Administrar, coordinar y vigilar el manejo del Fondo Municipal de Salud. Coordinar la administración de los recursos y otorgar subsidios para cubrir las demandas de la población de mayor pobreza y vulnerabilidad.

Por su parte el Concejo de Riohacha le formuló a la Secretaria de Salud estas preguntas:

1. Sustente jurídicamente las razones por las cuales no se presentó ante ésta Honorable Corporación el Plan de Salud Territorial 2008-2011 que comprende acciones del Plan de Salud Pública de intervenciones Colectivas y las acciones de Promoción incluidas en el Plan Obligatorio de Salud para su respectiva aprobación, tal como lo expresan las directrices emanadas por el Ministerio de la Protección social en los capítulos II y II, en los artículo 7,8 y 9 de la Resolución No. 0425 de 2008, la ley 152 de 1994 en sus artículos 39 y 40. Además del por qué no se acataron los lineamientos sobre la ejecución de las acciones colectivas de salud pública emanada del Ministerio de la Protección Social y la Supersalud. Asimismo porque razón sin tener aprobado el mismo se envió a la secretaria de Salud departamental una segunda versión del Plan de Salud Territorial.

1. Explique las razones por la cual el Plan Operativo Anual de Salud vigencia 2009 no fue presentado ni aprobado por parte el Consejo de Gobierno en la fecha limite que estipulo la Resolución 0425 de 2008, en su artículo 9.

1. Exprese las razones legales por lo cual el Municipio no ha realizado las interventorías a los

contratos a las diferentes EPS del régimen subsidiado a pesar de que para ello, están reglamentados cuales deben ser los mecanismos para cancelar los contratos de interventorías, en diferentes leyes, decretos y otras normas.

1. Argumente los motivos por los cuales no se han logrado las metas de las acciones en salud, siendo esto que ha conllevado a nuestro Municipio a ingresar a las base de datos del Ministerio de la Protección Social con unas estadísticas preocupantemente bajas, principalmente en cobertura de vacunación, poniendo en riesgo a nuestra comunidad y principalmente a nuestros niños.

1. Referente a los contratos números 020 de 2008 y 013 de 2009, sustente porque se realizaron los CDP RP y se firma el contrato en un solo día, es ese el procedimiento adecuado de contratación? Exponga por qué se gira un anticipo que no se realiza el descuento respectivo, incumpliendo la cláusula octava del mismo. Explique por qué no concuerda el plazo de ejecución del contrato con respecto a la aprobación de la garantía única de los mimos, tal como reza la cláusula tercera del mismo. Diga las razones por las cuales no existen informes de las interventorías ni actas parciales del mismo, además las inconsistencias en las fecha de los oficios con respecto al acta de liquidación, el no hacerle seguimiento al contrato ni mucho menos que justifiquen los pagos realizados.

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

Por lo anterior, la Sala concluye que el Concejo Municipal de Riohacha incurrió en una

vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la señora Leydis de Jesús Curiel Gómez al no cumplir con los requisitos que señala los numerales 11 y 12 del artículo 313 de la Constitución Política para que prospere la moción de censura en contra de la Secretaria de Salud.

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

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el fallo del 21 de octubre de 2009 del Juez Segundo Civil del Circuito de Riohacha.

SEGUNDO. CONFIRMAR el fallo del 8 de septiembre de 2009 del Juez Segundo Civil Municipal de Riohacha, mediante el cual se tuteló el derecho fundamental al debido proceso de la señora Leydis de Jesús Curiel Gómez como Secretaria de Salud del Municipio de Riohacha.

TERCERO. LÍBRESE por Secretaría la comunicación que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Esa posición se fijó en la Sentencia T-1085 de 2003 M.P Eduardo Montealegre Lynett,

2 - Jorge Carpizo- Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina Edi. Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigaciones Jurídicas 2009 pagina 200

3 Respecto a la expresión presidencialismo parlamentarizado, se implementa en el texto Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina- Jorge Carpizo-Edi. Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigaciones Jurídicas 2009 pags 202, para explicar los fenómenos presidenciales que se presentan en América Latina.

4 Eduardo Virgala Foruria. La responsabilidad política del gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación revista española de derecho constitucional año 7. núm. 21. septiembre-diciembre 1987

5 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

6 Gaceta Constitucional No. 79 del 22 de mayo de 1991, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria, Rama Legislativa del Poder Público, paginas 14 y 15, Control Político del Congreso, autor Alfonso Palacio Rudas.

7

http://www.senado.gov.co/portalsenado/index.php?option=com_content&view=article&id=98

7: plenaria-nego-mocion-de-censura-en-contra-del-ministro-de-agricultura&catid=3: noticias&Itemid=15

8 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 Gaceta del Congreso 370 viernes 15 de septiembre de 2006, Informe de ponencia para primer debate, pagina 4 y 5.

10 Al respecto señalan las citadas normas: ARTÍCULO 31. CONVOCATORIA AL CONGRESO PLENO. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara y al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

Los Presidentes de las Cámaras convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno, si éste se hallare reunido en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

ARTÍCULO 32. DEBATE EN EL CONGRESO PLENO. Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros.

2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.

11 Declaración rendida por el Concejal Fernando Antonio Vergara Reina al Juez Segundo Civil Municipal de Riohacha. Dígale al despacho, si al iniciarse el debate de control político y llevarse a cabo la moción de censura la cual terminó, con la separación del cargo de la señora Curiel Gómez se cumplieron todos los lineamientos legales sin violación al debido proceso? Contesto el Concejal Fernando Antonio Vergara: En ningún momento hubo violación al debido proceso y se cumplieron los lineamientos legales para este caso. En primer lugar se hace la proposición de la moción de censura el 13 de agosto de 2009, aprobada con once votos de los honorables Concejales, en virtud que durante el debate la señora Curiel Gómez no pudo controvertir lo cuestionado, luego se procedió a la votación de la aplicación de la moción de censura que se realizó el día 21 de agosto de 2009 tal y como lo contempla el Acto Legislativo 01 de 2007.