



Revista IUSTA

ISSN: 1900-0448

revistaiusta@usantotomas.edu.co

Universidad Santo Tomás

Colombia

Cortés Zambrano, Sonia Patricia
La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo
colombiano
Revista IUSTA, vol. 1, núm. 34, enero-junio, 2011, pp. 117-134
Universidad Santo Tomás
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560358693006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano*

Motion of censure. The mission of exercising political control of the Colombian constitutionalism

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2011

Fecha de evaluación: 16 de junio de 2011

Fecha de aprobación: 21 de junio de 2011

SONIA PATRICIA CORTÉS ZAMBRANO**

Resumen

Este trabajo presenta en sí mismo una reflexión en torno a la aplicación de la moción de censura como mecanismo de control político en Colombia, tema propuesto y ampliamente debatido en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, y como función principalísima ejercida por el poder legislativo, que constituye el núcleo mismo del derecho constitucional moderno, esto es, la idea de control político como garantía de la observancia del principio de separación y coordinación de los poderes del Estado como requisito para la existencia de un auténtico régimen constitucional. Se hace un análisis al concepto, procedimiento y efectividad de la moción de censura, en los casos presentados en los períodos presidenciales de César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, estableciendo cómo opera el control político en Colombia y se determina por sus resultados, elementos claves de su efectividad.

Palabras clave: Equilibrio del poder político, Constitución, Estado constitucional, división funcional del poder, control político, moción de censura

* Artículo de avance de investigación docente.

** Abogada Universidad Santo Tomás; Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de las universidades Externado de Colombia y Autónoma de Madrid, España; Magíster en Derecho Público de las universidades Santo Tomás y de Konstanz, Alemania; Doctorada en Derecho de la Universidad Externado de Colombia; Docente Investigadora del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas Francisco de Vitoria y Coordinadora del Semillero de Derecho Público: La Constitución y la Actividad del Estado en Colombia. *E-mail:* soniacortes@usantotomas.edu.co y sonetzka@hotmail.com

Abstract

This article presents a reflection on the implementation of the censure motion as a mechanism of political control in Colombia, proposed and widely discussed in the third committee of the National Assembly, and as a paramount role exercised by the legislature which constitutes the core of modern constitutional law, that is, the idea of political control to guarantee the observance of the separation principle and coordination of the government branches as a condition for the existence of a genuine constitutional rule. An analysis of the concept, process and effectiveness of the Motion of No Confidence in the cases presented in the presidencies of Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Pastrana and Alvaro Uribe, establishing how political control operates in Colombia and determining its results, key elements of its effectiveness.

Keywords: Balance of political power, Constitution, constitutional state, functional division of power, political control, Motion of Censure

Los acontecimientos históricos, políticos, económicos y sociales, han permitido observar cómo se transforma la concepción del principio de separación de poderes. Se presenta un fenómeno de la complejidad en las relaciones de poder: ¿cómo separar algo que es uno?: el Estado, en lo que conocemos como sus tres poderes, con funciones y competencias constitucionales propias. El control es un elemento inseparable de concepto de constitución, y ello se evidencia en la institucionalización de los controles, la concepción pluralista de poder, la democracia y su fuerte vínculo con la opinión pública.

RELACIONES DE COOPERACIÓN E INTERDEPENDENCIA ENTRE CONGRESO Y GOBIERNO

Es necesario examinar una serie de factores para determinar la incidencia en las relaciones que se dan entre el gobierno y el Congreso, influenciadas por un sistema electoral y de partidos que sin duda repercuten en lo que se denomina la gobernabilidad, que es el término que enmarca las relaciones entre estos dos órganos de poder, eficientes y positivas para el país.

En primer lugar, se revisan los dos escenarios que nos permiten enmarcar la gobernabilidad como evidencia de relaciones de cooperación y colabora-

ción armónica entre los dos poderes estudiados. El primer escenario se configura cuando los partidos que conforman el poder legislativo son del mismo grupo o coalición del gobierno, lo cual permite una mayor eficiencia en la actividad legislativa y en la gestión gubernamental, lo que depende a su vez sin duda de la existencia de partidos fuertes, disciplinados, permanentes; ante la ausencia de estas especificidades, partidos fraccionados que no respondan a una estructura fuerte, con ideología determinada, funcionarían como partidos débiles minoritarios que no realizan eficazmente ni coalición gubernamental ni oposición seria. Tal y como pasó con los tres gobiernos liberales anteriores al Gobierno de Pastrana, lo cual se analizará más adelante (Pizarro Leongómez, 2001: 122).

El segundo escenario se presenta cuando el partido mayoritario o la coalición de partidos que dominan en el parlamento es diferente a aquel al que pertenece el Presidente, evento que puede provocar un constante poder dividido, un obstáculo a la gestión gubernamental, conflicto entre congresistas, entre bancadas y el gobierno, que pueden generar en tiempos de crisis parálisis institucional (Medellín, 2000).

Un gobierno así se debilita y no puede sacar adelante sus proyectos y políticas; se ve obligado

a negociar y formar alianzas forzadas, lo cual disminuye en sí mismo el sistema político, genera crisis institucional, deslegitimidad y pérdida de credibilidad.

En cualquiera de los dos escenarios presentados se vulnera necesariamente el principio constitucional de equilibrio en el ejercicio del poder político, en la medida en que se privilegian uno u otro, gobierno o Congreso, con la ya conocida consecuencia de incapacidad de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y carencia de gobernabilidad.

Tal y como se concibe la política en la actualidad, más administración que política, es evidente que se ahonda la brecha del desequilibrio entre los poderes públicos del Estado constitucional colombiano.

El balance o equilibrio entre los órganos detentadores del poder sirvió de fundamento a los verdaderos principios de un Estado constitucional; la Constitución de 1991 señala la colaboración armónica no solo entre las ramas del poder público sino entre los diferentes órganos del Estado, incluyendo los independientes y autónomos; se entiende como *colaboración armónica* la conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras. Estamos ante un equilibrio entre las funciones (Ronald & Matthew, 2002).

La colaboración armónica, en términos de coordinación y control, como principio constitucional obedece al deber de cumplimiento de las obligaciones del Estado. Esto implica que las funciones de cada órgano no son exclusivas, rígidas e impermeables; las ramas y órganos del Estado, al lado de sus funciones iniciales, desempeñan algunas labores típicas de otras ramas y órganos. Se rompe la matriz órgano-función (Sentencia C-449 de 1992, Corte Constitucional).

El artículo 113 de la Constitución de 1991 dispone la separación de las ramas del poder público,

cuyos poderes son imitados y opera entre ellos la colaboración armónica.

La iniciativa legislativa muestra la colaboración coordinada entre gobierno y Congreso, ya que se realiza en ella el ejercicio concreto del gobierno. Existe relación de coordinación en la elaboración de las leyes marco, ya que implica una distribución de los poderes y facultades legislativas entre el gobierno y el Congreso; este consagra los preceptos generales y el Presidente expide los decretos ejecutivos, destinados a reglamentar los asuntos a que se refiera la ley. A través de la ley marco, el Congreso señala una serie de lineamientos y orientaciones a los cuales debe atenerse el ejecutivo en su función interventora; es decir, la ley marco establece unos objetivos y criterios generales, los cuales deberá desarrollar el ejecutivo a través de su facultad reglamentaria (Sentencia C-428 de 1997, Corte Constitucional).

El equilibrio de poderes proviene del mencionado contrapeso, el cual no se queda solo en el plano teórico; el modelo de *Checks and Balances* es ante todo empírico y funcional (Aragón, 1998).

El control y la colaboración son actividades que propenden por una armoniosa colaboración entre gobierno y Congreso, pero si se evidencia la ineficacia del control dispuesto en la Constitución, el sistema de equilibrio se desestabiliza.

El conflicto entre el gobierno y el Congreso es natural al encontrarnos ante un ordenamiento de autoridad compartida. La tensión es también inherente a la política de partidos, y es muy normal que la cooperación tienda a develarse en estas relaciones.

Los problemas en el ejercicio del poder que generan vulneración al principio de equilibrio del mismo se enmarcan en las disposiciones constitucionales ambiguas e ineficaces (Valadés, 2000), en la manera como se desarrolla la actividad electoral, en

los períodos en el poder y las reelecciones, en la debilidad de los partidos políticos, y en el poder vacilante del Congreso que obedece a su relación con el gobierno.

La Constitución de 1991 confiere al Congreso la facultad legislativa y al Ejecutivo la posibilidad de vetar las leyes o recomendarlas. El juicio político, raramente empleado, es un freno sobre el Presidente. En el Estado constitucional colombiano se separan los poderes restringiendo las facultades de cada rama del poder público, pero se requiere la cooperación entre ellos a fin de realizar un gobierno eficaz, y esta idea es el fundamento del conflicto.

El conflicto obedece indudablemente a la forma como se reelegirán en Colombia el Presidente de la República y los representantes del Congreso, pues esto ocurre en forma independiente. Además, el primero tiene la defensa de intereses nacionales y los segundos, de los regionales, aspecto que puede sugerir contraposición de los mismos.

En Colombia, a raíz de la posibilidad de reelección presidencial, el Ejecutivo cuenta con períodos de cuatro u ocho años para desarrollar sus programas, sus prioridades se enmarcan en las políticas de orden nacional, a las cuales se dedica en los primeros años, con miras a mantener su popularidad de cara a una posible reelección. Los congresistas tienen un periodo de cuatro años y actúan con más lentitud debido a los vastos intereses locales que representan. La duración de los mandatos de gobierno y Congreso causa una diferencia en el curso de toma de decisiones; esto genera en ocasiones conflicto y estancamiento de propuestas legislativas que pueden producir políticas públicas necesarias para la sociedad (Roll, 2005).

Los partidos políticos débiles, con problemas de democracia interna, de ideología e ideario político, no generan confianza en el electorado, no están llamados a ser permanentes, no se subordinan

a los fines sociales, roban la legitimidad de las instituciones políticas y son estos los que componen las bancadas en el Congreso, debilitándolo y dejándolo a la deriva en manos de quien sí se encuentra legitimado y fortalecido: el gobierno. Tal es la situación, que el último gobierno presidencial en Colombia, liderado por Uribe Vélez, ha estado apartado de identificarse con algún partido o movimiento político; ha triunfado el liderazgo frente a la democracia, sin duda alguna. El problema trata de ser erradicador por la ley de bancadas y la reforma de 2003, buscando el fortalecimiento de los partidos políticos y la activación de su funcionalidad, según los parámetros que los definen y caracterizan desde la perspectiva de la ciencia política (Hoskin & García, 2006).

Llama la atención cómo de alguna manera el accentuar el tema de controles recíprocos (Loewenstein, 1982) hace que se examinen la eficiencia y eficacia de las decisiones y sus planes estratégicos, lo cual es un punto a favor en el proceso de construcción de políticas públicas, que son en realidad el punto decisivo de la política. Es claro que cuando el gobierno tiene la mayoría del Congreso a su favor, o son de la misma corriente política, se favorecen los procesos de cooperación, pero, como ha demostrado la realidad, no es este un factor que destierre el conflicto entre ellos.

Los aspectos que siempre van a asegurar confrontación entre gobierno y Congreso son la representatividad, la eficiencia, la apertura y la responsabilidad, los intereses específicos y el bien público. Ello se debe a que el Presidente debe encontrar apoyo en el Congreso y este busca la asistencia del gobierno en cabeza aquél; el buen gobierno se da cuando se establece una relación que funcione entre estos dos estamentos de poder. Por tanto, la separación de poderes, la división del control político, nunca es una barrera para la determinación de buenas políticas públicas, pues ellas se basan precisamente en el poder de negociación y allí se

evidencia quién ejerce en mayor y menor grado el poder político.

Se destaca como positivo, en el enfrentamiento entre las ramas del poder público, el ejercicio del control (Huerta, 2001), ya que este, en manos de un representante mayoritario, podría socavar los intereses y derechos de las minorías. A partir de allí, la confrontación permite que los cambios de gran envergadura política se adelantaran solo con un gran consenso. Como negativo se destaca la obstaculización al proceso de gobernabilidad, un gobierno detenido, sin producción relevante, desgastado y con pocos resultados, instituciones agotadas que deben someterse al ejercicio de la responsabilidad política. Impera el fortalecimiento de los partidos, la construcción de otros más fuertes, el reforzamiento de este sistema, permitir la acción concertada del partido mayoritario y el principio pluralista en el ejercicio de la democracia (Pedroza, 1996).

En Colombia, el principio de separación y equilibrio del poder ha tenido una compleja evolución; sus orígenes se remontan al establecimiento de la República, siendo acogido como pilar en las constituciones. La importancia de este principio se fundamenta en su capacidad de prevenir la degeneración de la república en tiranía, proteger el Estado frente al absolutismo o autoritarismo (Loewenstein, 1982).

Con el tiempo, dicho principio ha sufrido un desgaste; para algunos, notables desajustes o simples transformaciones. De la separación firme y radical, inspirada en la revolución y la libertad, se pasa a una simple enunciación de los órganos del poder en torno a la ley, se llega a un Estado en donde el Ejecutivo, por medio de la iniciativa legislativa, las objeciones y la sanción de las leyes, abre la puerta a que tal principio político constitucional no se analice en su estricta configuración primera, ya que la función de legislar no le está permitida solo al Congreso, sino también a los demás poderes del

Estado, lo cual evidencia una clara desproporción entre lo instituido y la realidad.

La comprensión teórica del principio de equilibrio, de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político, debe tener en cuenta hoy la complejidad de la realidad social y la configuración normativa de la orgánica del Estado. Hoy este principio debe incluir otros aspectos más allá de las funciones tradicionales del Estado, su necesaria colaboración y su recíproco control (Haro, 2002). Debe analizarse en conjunto el dualismo entre legislador constituyente y legislador ordinario, la división interna de los órganos superiores del Estado: el Legislativo en Cámara de Representantes y Senado, o dentro del Ejecutivo entre órganos políticos y burocracia. Debe igualmente involucrarse la Administración que, atada a las funciones del Ejecutivo, refuerza la posición de este sobre las demás funciones del Estado y centraliza su acción. Este proceso genera a su vez la necesidad de incrementar el control de la actividad de la Administración.

El control puede ejercerse a través de la regulación de los procedimientos en la toma de decisiones, y de los mecanismos para sus impugnaciones a través de la participación ciudadana en tales procesos de formación de las decisiones, o incluso mediante la descentralización cuyo alcance rebasa el ámbito meramente administrativo para llegar a formular una autonomía de naturaleza netamente política (Aragón, 1998).

La evolución del principio tiene su razón en las necesidades concretas de las sociedades complejas y contienen un desarrollo de la idea de Estado constitucional, en la medida en que incorporan y amplían garantías frente a la posible arbitrariedad de este. Pese a ello, no debemos rendirnos ante dicha complejidad práctica como si en ella se consumara un desarrollo lineal o cuantitativo del Estado constitucional (Huerta, 2001). Existen indicios suficientes para determinar que tal complejidad práctica se paga al precio de un empobrecimiento

teórico del sentido racional originario del principio de división de poderes, y que ello se refleja en la pérdida de claridad en lo que refiere a la definición y delimitación de funciones superiores del Estado, un hecho que en el constitucionalismo actual contrae el concepto de Estado y en particular del principio de separación de poderes, el cual se diluye para aparecer como un principio difuso cuyo contenido se reduce al criterio genérico de una limitación del poder del Estado.

El derecho en general y la Constitución en particular se encuentran atados a una interpretación, cuya doctrina señala que su alcance se concreta en el desarrollo positivo de los contenidos de las normas y, específicamente, la interpretación de la Constitución ya no solo se centra en las posibles trasgresiones procedentes de la actividad del Estado, incluida la elaboración de las leyes. La evolución del Estado constitucional puede interpretarse como un desarrollo en el que sus poderes se someten al derecho, en especial el poder legislativo. El Estado pierde así su omnipotencia inicial para someterse a la Constitución, de lo cual se deduce y fundamenta la instauración del control jurisdiccional de las leyes (Loewenstein, 1982).

Se acentúa la dimensión política de la Constitución como el instrumento adecuado para reducir el poder social que existe en una determinada sociedad. En la actualidad, la interpretación de la Constitución insiste en la permanencia del texto constitucional, y la existencia de mecanismos jurídicos que garanticen su vigencia y que aseguren su adecuación a la evolución de las relaciones sociales. La falta de integración de los componentes jurídicos y políticos de la Constitución puede contribuir a favorecer una vigencia formal, abierta a una orientación coyuntural de la norma fundamental, generando serias dificultades para determinar cuándo se trata de desarrollo constitucional o cambio de Constitución (Haro, 2002).

La Constitución debe entenderse en su sentido finalista, en la medida que incluye un objetivo constitucional históricamente concreto, y así se justifica la definición orgánica del Estado que articula la estructura constitucional (delimitación de sus funciones superiores) con una superposición diferenciada en ella del proceso político (relación pacífica entre las fuerzas sociales).

La falta de claridad acerca de lo que constituye el núcleo esencial del principio de separación funcional y equilibrio entre las relaciones de poder entre las ramas del poder público, da pie a críticas sobre la situación actual que refleja acuerdos extraconstitucionales entre fuerzas políticas y sociales o la manera como las instancias de control constitucional interfieren en el funcionamiento de otros órganos del Estado (Medellín, 2005).

Debemos integrar la concepción de la naturaleza jurídica de la Constitución con el sentido político de esta, y para ello se debe desarrollar inicialmente su concepción política.

El diseño práctico de la organización del Estado es un componente inherente a la idea de división funcional de las ramas del poder público. La Constitución tiene un sentido político, ya que su propósito es orientar y encauzar el tránsito de una sociedad hacia otra definida por la vigencia general de la libertad concreta que constituye su objeto jurídico-fundamental. Para esto incorpora contenidos jurídicos de tipo material y organizatorio que responda al conflicto histórico y social existente en la sociedad (De Agapito Serrano, 1989).

La separación del poder, que tiene como objeto evitar que este degenera en tiranía, irá con el tiempo sufriendo un progresivo desgaste y notable desajuste; de la separación firme y radical se pasa a una simple enunciación de los órganos del poder, con la tenue afirmación de que cada uno lo ejercerá en los términos que la Constitución establece.

Sin duda, la Constitución de 1991 modificó radicalmente el sistema de separación de poderes. La rigidez de la regla es matizada por la actividad política, de tal manera que si logramos esquematizar el proceso político, lograremos encontrar un sentido para aquella separación.

EL EQUILIBRIO Y CONTROL DEL PODER EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE 1991

El artículo 113 de la Constitución, con el cual se inicia el capítulo de la estructura del Estado, señala un primer elemento: se mantiene la división del poder público solo en las tres ramas clásicas. Sin embargo, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial se complementan con otras a cargo de órganos autónomos independientes de las tres ramas. La Constitución denomina órganos de control al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República (artículo 117, C.P.), y organismos electorales a los encargados de organizar, dirigir y vigilar las elecciones (artículo 120, C.P.). No hay cinco ramas sino cinco funciones diferentes.

La distribución de las funciones en las tres ramas y los órganos independientes están separadas, y, como es tradición constitucional, el Presidente en circunstancias excepcionales puede legislar, y el Congreso ha sido fortalecido en sus poderes legislativos, económicos y de control político (Echverri, 2002).

Al observarse uno de los aspectos más importantes de la separación de poderes: la relación entre las tres ramas del poder público, el panorama constitucional de 1991 es significativamente distinto al que operaba antes de la Asamblea Nacional Constituyente, que originó la Constitución Política de ese año. Se conciben tres modelos de relación entre los poderes.

- Las relaciones entre las ramas se caracterizan por un sistema de pesos y contrapesos dentro

de la línea madisoniana clásica imperante en los Estados Unidos.

- El sistema de la colaboración armónica, introducido formalmente en Colombia en la reforma de 1936, como ya se señaló. Se recogen las ideas de Wilson y Roosevelt sobre el replanteamiento del sistema Madison de frenos y contrapesos, para hacer más eficiente y responsable al Estado, que debía intervenir en la economía e impulsar políticas sociales.
- Sistema de relaciones de concurrencia, en el cual más de una rama participa en el desarrollo de una misma actividad o decisión (Cepeda, 1993).

La relación plasmada en la Constitución de 1991 tiene elementos de los tres sistemas al mismo tiempo. El principio de colaboración armónica se destaca en el artículo 113 de la Constitución Política, y predomina en asuntos de intervención del Estado en la economía, teniendo en cuenta que los fines de este deben orientarse a la colaboración armónica, artículo 2º de la Constitución de 1991. En materia de frenos y contrapesos, se mantiene constitucionalmente la objeción presidencial a los proyectos de ley, se fortaleció el poder judicial de revisar la constitucionalidad de los actos de las ramas del poder público. En cuanto a la concurrencia entre poderes, se presentan las mayores innovaciones con la adopción de la moción de censura contra los ministros, con los nuevos poderes del Senado, en materia de estados de excepción y de convocatoria de consultas populares, así como la institución de la pérdida de investidura de congresistas decretada por un órgano judicial (Consejo de Estado). Es en torno a estas relaciones específicas que se hace la investigación, concretamente a la usurpación de competencias y fortalecimiento de algunos de los poderes públicos sobre los demás, vulnerando principios democráticos y constitucionales, más aún cuando se habla de la incorporación de un sistema mixto en el que la concurrencia entre poderes fortalece la colaboración armónica o estimula el sistema de frenos y contrapesos, con

el único objetivo de solucionar el desequilibrio atribuido a un excesivo presidencialismo; o, por el contrario, estimula su fortalecimiento a punto de convertirse en un hiperpresidencialismo.

El nuevo esquema de separación de poderes tiene otros aspectos relevantes y que guardan con él estrecha relación. En primer lugar, el catálogo de derechos fundamentales. Las garantías fundamentales permiten que las ramas del poder público tengan un espacio más amplio de trabajo conjunto en la realización de los fines del Estado, ya que cuando este ponga en peligro las libertades, la persona vulnerada podrá invocar el derecho fundamental evitando abusos y excesos. Igualmente, las reformas electorales, por ejemplo la segunda vuelta en la elección presidencial, abren una posibilidad de coalición de minorías políticas, lo cual presiona al Ejecutivo para que en su composición se refleje la coalición mayoritaria, coincida o no con la del Congreso; además, la elección popular del vicepresidente puede estimular la coalición entre minorías. El gran interrogante es cómo la elección del Ejecutivo incidirá en las relaciones que tiene con el Congreso, donde están las principales fuerzas que compiten por controlarlo. Las elecciones separadas de Ejecutivo y Legislativo buscan dar fluidez a las relaciones entre ellos (Roll, 2005). Por su parte, los instrumentos de democracia directa o semidirecta intervienen en el nuevo esquema de separación de poderes (referendo, plebiscito, consulta popular, iniciativa popular, revocación del mandato de alcaldes y gobernadores y la solicitud ciudadana de la pérdida de investidura de congresistas). La consulta popular en especial, que versaría sobre asuntos de trascendencia nacional y cuya convocatoria corresponde al Presidente, respondería a una relación de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo no superada, constituyéndose así en una pieza clave de la nueva relación entre las ramas del poder público.

FACULTADES DEL CONGRESO EN MATERIA DE CONTROL

Una gran función del Congreso de la República, si no la más importante, consiste en el control político ejercido sobre el gobierno. Para llevarla a cabo, cuenta con tres herramientas fundamentales: las preguntas formuladas a los ministros y a los altos funcionarios del gobierno, el estudio de los balances anuales y la moción de censura. En el primer caso, los congresistas solicitan a los ministros que respondan a las preguntas realizadas en sesiones plenarias, que le envían al ministro y este responde dentro de los siguientes cinco días de su recepción. Otros funcionarios pueden responder ante el Congreso en las sesiones desarrolladas en cada comisión (Gechem, 2005).

En el segundo caso, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Banco de la República, anualmente deben presentar ante el Congreso un informe sobre el trabajo realizado y el cumplimiento de sus funciones. De la misma forma, está obligado el gobierno, en caso de estados de excepción o conmoción interior y de guerra exterior, a explicar las causas de su declaratoria. De igual manera, también se encuentra obligado a pedir el visto bueno al Congreso cuando se trata de realizar privatizaciones e indultos concedidos respecto de delitos políticos.

Medios de control del Legislativo al Ejecutivo en el sistema presidencial colombiano

En la realidad política, la interacción entre el gobierno y el Congreso constituyen una dificultad en el proceso del poder. El electorado limita su actuación de control a la participación en las elecciones, que por cierto en Colombia no es muy afluente; lo que sí representa intensidad es la lucha entre el gobierno y el Congreso por el poder (Malagón & Guerrero, 2010).

En el sistema presidencial encontraremos uno de los principios más importantes y que comparte a su vez con el sistema parlamentario, denominado separación de poderes. A diferencia de este, el órgano ejecutivo (gobierno), dadas las facultades constitucionales que se le otorgaron al Presidente, se vio fortalecido y con la gran capacidad de negociar frente al poder legislativo, desordenado y debilitado.

La separación de poderes se divide en tres cuerpos que recaen sobre lo que la teoría constitucional llama *body of magistracy* y que el sistema presidencial denomina como: el Ejecutivo al Presidente, el Legislativo al Congreso y el Judicial a los tribunales. Cada uno ellos son detentadores de poder con un grado de autonomía y monopolio en sus funciones, no pudiendo invadirse o violarse por ningún otro de los detentadores; es por ello que a esta relación le es inherente una interdependencia coordinada con la que se busque, pese a ese grado de autonomía, la obligación de cooperar en ciertos puntos que previamente hayan sido establecidos. Esta coordinación entre Presidente y Congreso, motivo de nuestra investigación, en la realidad se hace efectiva de la siguiente manera: el punto específico y común entre ellos es necesariamente un proceso político, de donde el Presidente podrá hacer parte en la legislación cuando, gracias a una de sus funciones otorgadas, adopta una ley aprobada por el Congreso o igualmente se ha negado a hacer "veto" (Loewenstein, 1982).

Al igual que el sistema parlamentario, el presidencial tiene características propias y específicas que los diferencian y son las que señala Naranjo (2003) a continuación:

- a. Un ejecutivo unipersonal. La cabeza del poder ejecutivo es el Presidente de la República, quien a su vez es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, representando así a la Nación en el cumplimiento de funciones formales y protocolarias.

- b. La responsabilidad y control políticos. En el sistema de gobierno presidencial no existe la moción de censura mediante la cual el parlamento solicita y obliga a la renuncia de uno o varios ministros del gabinete, con el Jefe de Gobierno. La responsabilidad política en este sistema se lleva a cabo a través de citaciones y debates que promueven las cámaras a los ministros o altos funcionarios del gobierno, pero con la salvedad de que no los pueden destituir; y mucho menos no pueden ni destituir ni hacer renunciar al Presidente de la República, quien ha sido elegido para un periodo fijo; se conoce en su forma más amplia como la figura de frenos y contrapesos (*checks and balances*).
- c. No existe derecho de disolución del parlamento. El gobierno, bajo ninguna circunstancia o pretexto, puede disolver el parlamento, pues ello conllevaría un golpe de Estado y la constitución de un régimen de facto.

Moción de censura en Colombia

Introducida por la Constitución de 1991 y desarrollada por el artículo 29 de la Ley 5^a de 1992.

Concepto

Artículo 29. Por moción de censura se entiende el acto mediante el cual el Congreso en pleno, y por mayoría absoluta, reprocha la actuación de uno o varios ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo.

Procedencia

Artículo 30, numerales 1^o y 2^o. Se dará lugar al respectivo debate en el Congreso pleno y a la solicitud de la moción de censura:

1. Citaciones y requerimientos. Cuando citado un ministro por una de las Cámaras para responder un cuestionario escrito, de conformidad con el artículo 135 ordinal 8 de la Constitución Política, no concurriere sin excusa o fuere ella rechazada

- mayoritariamente por la Corporación legislativa, y esta haya aprobado, por mayoría de los votos de los asistentes, una proposición de moción de censura. La materia del debate, en este caso, lo será el cuestionario que debía responder.
2. **Moción de censura.** Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, y por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ministerial. En este evento los proponentes deberán indicar con precisión los asuntos oficiales en que se fundamenta la iniciativa, para efecto de constituir los fundamentos de la proposición de moción de censura que servirá de base para adelantar el debate.

Convocatoria al Congreso pleno

Artículo 31. 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 este se hallare reunido en el periodo ordinario de sesiones o en las especiales.

Debate en el Congreso pleno

Artículo 32. 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 hablará el 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.

El Congreso está compuesto por miembros de los diferentes partidos que cumplen una función primordial dentro de nuestro sistema político, y mucho más cuando se trata de la función de control político del órgano legislativo, pues parte de la eficacia y el éxito de la moción de censura dependerá de la organización, estructura, funcionamiento y disciplina en el interior de ellos.

Cabe resaltar que la responsabilidad política en el sistema presidencial colombiano se lleva a cabo a través de citaciones y debates que promueven las cámaras a los ministros o altos funcionarios del gobierno, pero con la salvedad de que no los pueden destituir; y mucho menos no pueden ni destituir ni hacer renunciar al Presidente de la República, quien fue elegido para un periodo fijo. Esto es conocido en su forma más amplia como la figura de frenos y contrapesos (*checks and balances*), no existe derecho de disolución del parlamento o del gobierno; bajo ninguna circunstancia o pretexto se puede disolver el parlamento, pues ello conllevaría un golpe de Estado y la constitución de un régimen de facto (Naranjo, 2006).

El artículo 135 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, en sus artículos 1º, 2º y 7º, prevé la figura de moción de censura como facultad de control político otorga-

da al Congreso de Colombia en cada una de sus Cámaras.

CONTROL POLÍTICO Y LA MOCIÓN DE CENSURA: DEBATE EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE Y SU EJERCICIO

La Asamblea Nacional Constituyente, compuesta por miembros con diversidad ideológica y política manifiesta que compartieron un trabajo común y colectivo, adelantó procesos de consenso sobre los principios de tolerancia y respeto, teniendo la facultad de establecer nuevos órganos de poder con su atribución de funciones y en todo caso con el objetivo fundamental de crear una nueva Constitución generadora de convivencia y de paz.

El tema de control político del Congreso sobre el gobierno tuvo un amplio debate en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, así como la separación de los poderes públicos, la moción de censura y la no reelección presidencial en Colombia.

Villa (1991) advierte, en su discurso en plenaria del 31 de mayo, que el tema de la moción de censura fue suficientemente expuesto en sus bondades y dificultades por los constituyentes Emiliani Román y Alfonso Palacios Rudas, señalando en síntesis lo siguiente:

En nuestro sistema político hace falta un mecanismo que garantice la real armonía entre los poderes limitando los excesos del presidencialismo. Al conformar un nuevo Congreso, deben asignársele sus tres facultades básicas: poder constituyente derivado, poder legislativo ordinario y poder del control político sobre el gobierno; y es este tercer aspecto el que la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente aprueba: que el Congreso de la República incida sobre las determinaciones del gobierno, que los ministros del despacho no puedan hacer con la política su parecer sino que tengan un órgano que les controle, y a

través de este control se controle también al Presidente y ante una censura no solo debe cambiar a quien ejecutó la política o al administrador, sino la política por la cual fue censurado.

El proyecto busca en todo que los diferentes órganos, poderes o ramas del poder público se encuentren en un equilibrio de condiciones y que sean autónomas, independientes y que colaboren en la realización de los fines del Estado.

La Comisión Tercera se dividió en subcomisiones, entre ellas: Poder legislativo: Álvaro Echeverri Uruburu, Antonio Galán Sarmiento, Arturo Mejía, Luis Guillermo Nieto, Rosemberg Pabón, Alfonso Palacio Rudas, Hernando Yepes; Poder ejecutivo: Hernando Herrera, Carlos Lleras de la Fuente, Antonio Navarro, José Matías Ortiz y Abel Rodríguez (Presidencia de la República. Asamblea Nacional Constituyente 1991).

Analizados los debates de la subcomisión segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, la moción de censura tuvo una fuerte contradicción a través de los argumentos del constituyente Mejía Borda con los dos miembros de la comisión encargada de abordar temas del poder legislativo. El centro de la discusión radicó en la eficiencia de una figura propia del control político del sistema parlamentario incorporada, según Mejía, sin mayor augurio de éxito en un sistema presidencialista y con tendencia al hiperpresidencialismo. El argumento a favor establece que el mecanismo de control, protegiéndose la independencia de la rama Ejecutiva, y propiciándose su armónica colaboración con la Legislativa, puede contribuir a recuperar los mecanismos de control que ya se encontraban perdidos para el Congreso. Advierte el constituyente Echeverri Uruburu que en efecto nos encontramos en un sistema presidencialista en donde no existe una perfecta separación de poderes ni hay un equilibrio perfecto entre ellos; afirma que la incorporación de la moción de censura se considera pertinente en la medida que

constituye un mejoramiento en el funcionamiento del Congreso y las relaciones gobierno – Congreso.

El constituyente Echeverri afirma que el Congreso debe controlar la actividad del Ejecutivo, lo cual no ha hecho eficazmente en la medida en que no tiene las herramientas o verdaderas instituciones de control político y que el ejercicio de este se presenta con el fin de recuperar el poder del Congreso. Advierte, igualmente, que debe darse claridad si lo controlado por moción es la conducta del ministro o los actos de gobierno, que no se impida con ella la gobernabilidad del Estado, y que debe dotarse al Ejecutivo de mecanismos de réplica (como los tiene el sistema parlamentario), para que la figura sea manejada de forma racional. Además propuso, para una solemnidad mayor de la figura, que esta se adelantara en plenaria del Congreso: cámara única (Asamblea Nacional Constituyente, Comisión Tercera, marzo 19 de 1991 p. 30, 10 de abril de 1991 p. 64).

Yepes insiste en la importancia de la moción de censura como instrumento de control ante la ineeficacia de los mecanismos existentes; Galán Sarmiento la aprecia como evolución en el control al Ejecutivo, y Echeverri Uruburu hace una importante aclaración:

[...] cuando el Congreso ejerce el voto de censura y produce con ella la caída de un ministro, este no es contra el gobierno, entendido como el Presidente y sus ministros, porque este es un régimen presidencial, por tanto la consecuencia no sería sino el tachar al ministro, no su política.

Después de los debates, se logró el acuerdo que estableció el proceso de moción de censura en sesiones del 16 de abril de 1991.

El texto definitivo de la Comisión. El proyecto inicial, con las sutiles modificaciones de las que da cuenta la ponencia de Yepes, es aprobado por la Comisión Tercera, según consta en la *Gaceta*

Constitucional 83 del 27 de mayo de 1991, de la siguiente manera:

Articulado definitivo aprobado por la Comisión Tercera durante sus sesiones

Artículo 25. Son facultades de cada Cámara:

7. En ejercicio de su función de control político, citar y requerir a los ministros a que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de quince días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la Cámara respectiva, esta podrá proponer la moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión respectiva.

8. Como consecuencia del control político, presentar moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre tres y diez días después de terminado el debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros para quienes se propuso la moción de censura y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuera rechazada, los signatarios no podrán presentar otra sobre la misma materia a menos que la motiven nuevos hechos.

En las últimas legislaturas, el control político ha sido ejercido principalmente por la bancada del gobierno en un 50%; en un 35% lo adelantó la bancada de la oposición, y en un 15%, gubernistas, oposición y otros, según lo registran pasados estudios por Congreso Visible. Cabe resaltar que los debates de control político se promovieron en

temas relacionados con transferencias al Ministerio de Defensa, las relaciones con Venezuela, y el transporte terrestre y aéreo.

Las cifras reportadas indican que quienes forman parte de la coalición gubernamental desarrollan su función de control sobre los funcionarios públicos, lo cual puede interpretarse como responsabilidad e independencia de los congresistas frente al gobierno, pero a la vez puede pensarse que estos debates y las citaciones de los ministros sean un medio de rendición de cuentas del gobierno al Congreso y al Pueblo, de tal manera que el llamado debate de control sirva para exaltar y promover la acción gubernamental, y el trabajo de los congresistas se reduce a avalar las acciones gubernamentales. Pese a lo anterior, es destacable el trabajo de oposición de los partidos Liberal y Polo Democrático, ya que gracias a la publicidad de estos debates se fortalece la democracia y la ideología partidista, ya que el hecho de ser un acto público lo constituye como fuente de formación política y criterio para el ciudadano común.

Se destaca, de igual manera, que las bancadas de la oposición también realizan citaciones de control político en una amplia gama de temas, de tal forma que puede verificarse que aquellos debates sí abarcan los principales problemas del país, tales como, en orden de prelación: comportamiento económico del país, medidas del Banco de la República, empleo y seguridad social, educación y política social, seguridad y conflicto armado, relaciones con Venezuela y asuntos fronterizos; en porcentaje de participación de los partidos de la oposición, tenemos al Liberal con un 22% en la actividad de control político y al Polo Democrático Alternativo con un 17%, pero se destaca que los debates de control promovidos por las bancadas del gobierno superan ese porcentaje (Congreso Visible, 2008).

La actuación de los partidos políticos en el interior del Congreso en bancadas ha sido difícil ya que

es una forma de actuar distinta a la que imperó siempre, y por ello se destacan aún en estos días la actuación prevalente de un congresista sobre la bancada y además porque los partidos no han implementado la ley en sus estatutos internos.

Indagando sobre uno de los más relevantes mecanismos de control político en Colombia, como lo es la moción de censura, tenemos lo siguiente:

De los doce ministros llamados a moción de censura, cuatro (4) no consiguieron cumplir el primer requisito, el cual debe ser que la décima parte de los parlamentarios que componen la cámara que ha de llamar a moción de censura voten a favor de esta; es decir, dé vía libre al procedimiento completo hasta llegar a una votación.

El procedimiento de los ocho ministros llamados a moción de censura que logró llegar hasta el final, es decir hasta la votación, entre 1993 y el 2005, se dio porque las actuaciones de los congresistas en cada una de las cámaras era de forma individual; sin embargo y como aún no había entrado en vigencia la ley de bancadas, las dos mociones correspondientes al 2005 y una de 2003, cuyo periodo presidencial es el de Álvaro Uribe Vélez, refleja la votación de algunos congresistas que pertenecían en ese momento a partidos de oposición y a otros que más adelante se convertirían en la coalición de gobierno. Para el 2006 y entrada en vigencia la ley de bancadas parlamentarias, con la que se pretendía entre otras cosas fortalecer el mecanismo de control político de moción de censura, el único llamado se hizo en el 2007 al Ministro de Defensa, donde las intervenciones fueron por movimientos o partidos políticos organizados en bancadas y con la designación de un ponente que representara su pensamiento e ideología. Este momento pertenece al segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez, que cuenta con una mayoría parlamentaria tanto de los partidos de coalición como de los congresistas, que en esta legislatura contaban con el aval de su partido. El común

denominador de las mociones de 1993 a 2007 es que se realizaron con el procedimiento anterior a la reforma del Acto Legislativo 01 de 2007, que entró en vigencia el primero de enero de 2008; es decir, para efectos de la decisión debía obtener la mayoría de los votos en cada una de las Cámaras (Malagón & Guerrero, 2010).

Para el 2008 se utilizaría por primera vez el procedimiento que trajo consigo el Acto Legislativo 01 de 2007, cuya novedad en materia de votación es que sólo necesita, para que proceda, la mitad más uno de los votos de los integrantes que componen la respectiva Cámara que haya propuesto la moción de censura.

Tabla 1. Control político: en plenaria de Senado

| Presidente | Total debates | Periodo |
|-----------------|---------------|-----------|
| Ernesto Samper | 39 | 1994-1998 |
| Andrés Pastrana | 79 | 1998-2002 |
| Álvaro Uribe | 81 | 2002-2006 |
| Álvaro Uribe | 75 | 2006-2010 |

Tabla 2. Casos de moción de censura en Colombia, 1991-2010

| Año | Ministro | Tema y decisión |
|------|---|--|
| 1993 | Rafael Pardo Ministro de Defensa, gobierno Gaviria | Fuga del narcotraficante Pablo Escobar de La Catedral. No hubo lugar a la moción por error procedural. |
| 1996 | Saulo Arboleda Ministro de Comunicaciones, gobierno Samper | Irregularidades en la adjudicación de frecuencias modulares. No prosperó por no obtener la votación requerida en el Congreso. |
| 1996 | Horacio Serpa Ministro de Gobierno, gobierno Samper | Relaciones personales del Ministro con Werner Mauss, quien se encontraba detenido y era cuestionado por sus relaciones con el narcotráfico. No prosperó por no contar con la votación requerida en el Congreso. |
| 1997 | Guillermo González Ministro de Defensa, gobierno Samper | Presuntos vínculos con el narcotráfico, específicamente con el narcotraficante conocido como Justo Pastor Perafán. No hubo lugar a la moción de censura ya que no cumplió su primer requisito: la Cámara que la propuso no consiguió el apoyo de la décima parte de sus miembros. |

| Año | Ministro | Tema y decisión |
|------|---|--|
| 1998 | Claudia de Francisco Ministra de Comunicaciones, gobierno Pastrana | Exclusión de dos miembros del Partido Liberal de la Comisión Nacional de Televisión y nombramiento irregular de nuevas personas para ocupar estos cargos. No hubo lugar a la moción de censura ya que no cumplió su primer requisito. |
| 2000 | Néstor Martínez Ministro del Interior, gobierno Pastrana | Participación en política. No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |
| 2000 | Juan Mayr Maldonado Ministro del Medio Ambiente, gobierno Pastrana | Negociación de los territorios donde se encuentran asentados los Emberá-katíos, así como a las garantías de convivencia de esa comunidad indígena. No prosperó por no contar con la mayoría absoluta. |
| 2003 | Luis Ernesto Mejía Ministro de Minas y Energía, gobierno Uribe | Políticas de hidrocarburos que no han logrado los fines propuestos. No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |
| 2005 | Jorge Uribe Ministro de Defensa, gobierno Uribe | Incumplimiento a las citaciones de control político. No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |
| 2005 | Martha Pinto de Hart Ministra de Comunicaciones, gobierno Uribe | Tramitar, al promover y al hacer firmar, como directora única y responsable de las comunicaciones en el país, un memorando de entendimiento con la firma mexicana Telmex, que posteriormente fue declarado nulo. No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |
| 2007 | Juan Manuel Santos Ministro de Defensa, gobierno Uribe | Interceptaciones telefónicas ilegales a altos funcionarios del país. No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |
| 2008 | Andrés Felipe Arias Ministro de Agricultura, gobierno Uribe | El caso de la Hacienda Carimagua y por "irresponsabilidades constitucionales en el desempeño de su cargo". No se hizo efectiva la moción de censura por no encontrar la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara. |

La moción de censura se enmarca en un ambiente de ineficacia por:

Independientemente de que la figura sea propia y originaria del sistema parlamentario, en Colombia se ha dispuesto constitucionalmente su aplicación, ya que la organización tanto funcional como orgánica de nuestro sistema político permite su incorporación.

Uno de los puntos más relevantes y común a todos los llamados de mociones en Colombia, y que podría ser una causa de su ineficacia, es que cada gobierno en el que se hizo el llamado tiene las mayorías parlamentarias en cada una de las cámaras; de ahí que no se consiga la responsabilidad política del ministro llamado a moción y la caída de la política que lidera. Se pretendía que con la actuación de bancadas políticas en el Congreso se fortaleciera este mecanismo de control político; sin embargo, es claro que el único llamado a moción con esta figura que se realizó en el 2007 no refleja la efectividad de las bancadas en ejercicio de control por la coalición; los congresistas no actúan siguiendo la ideología política del partido que los identifica y por la cual sus electores los eligieron, sino como pertenecientes a la coalición; sus votos son el producto evidente de la burocracia que forma parte de la actividad política desde siempre: se devuelven favores políticos y económicos que se reflejan en la entrega de muchas de las instituciones y órganos del Estado a cada uno de los partidos.

Esta forma de actuación de las bancadas en ejercicio pleno de control político consiguió a través de la última reforma política, la 01 de 2009, que se habilitara lo que se conocía hasta ahora como el transfuguismo político sin que los congresistas incurrieran en la doble militancia; es decir, los habilitó para que en el término que ella dispuso pudiesen retirarse del partido por el cual fueron elegidos antes de terminar la legislatura correspondiente e ingresar a otro. Lo que se evidenció

con esta reforma fue el fortalecimiento mayoritario de la coalición que lidera silenciosamente el Presidente, y que es en cada periodo presidencial, ya como algo característico, la mayoría parlamentaria en el Congreso, ratificando que los parlamentarios no actúan realmente guiados por una ideología política que los identifique a ellos y a sus electores, sino a su conveniencia política, económica y burocrática.

Muchos de los hechos, actuaciones y argumentos que sustentaban las mociones de censura daban lugar a que estas prosperaran y hubieran tenido como efecto la separación del ministro respectivo y su responsabilidad política, así como alguna sanción o bloqueo a la política de gobierno, ya que algunos de los hechos por los cuales habían sido llamados son actos notables que desvirtúan el Estado constitucional, el Estado social y democrático de derecho.

Para que se optimice la eficacia de la moción de censura en Colombia las bancadas de los partidos políticos deben actuar con disciplina partidista en el marco de la "ideología" política que los identifica, y no en intereses políticos y económicos que compensará el gobierno y al cual no le conviene que se le efectúe el control político a sus actuaciones a través de sus ministros de Despacho.

Esto entendiendo que no debería importar si el gobierno tiene o no las mayorías políticas, porque así como un gobierno puede tener excelentes actuaciones, igualmente puede tener errores que vulneren la esencia del Estado y desvirtúe los fines para los cuales despliega su funcionalidad. El Congreso debe controlar tales fines sin importar si sus miembros pertenecen o no al gobierno, sin que su decisión sea influenciada por este hecho, sino pensando en la sociedad.

La efectividad de la figura está en manos de los partidos políticos y del correcto ejercicio de las bancadas en el Congreso. Sus actuaciones deben

dirigirse al beneficio de la sociedad en general, porque muchas de las mociones de censura que se han intentado trajeron consecuencias nefastas para la sociedad, que es la que sufre directamente las secuelas de las malas actuaciones y hechos de los ministros como voceros del gobierno, apoyados por la indiferencia del Congreso.

REFERENCIAS

Libros

- Aragón, M. (1998). *Constitución, democracia y control*. México: Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cepeda, M.J. (1993). *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Bogotá: Ed. Imprenta Nacional de Colombia.
- De Agapito Serrano, R. (1989). *Libertad y división de poderes*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Echeverri, A. (2002). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá: Ed. Temis.
- Gechem, C. (2005). El Congreso colombiano a partir de 1991. En *Temas de Derecho Público* 73. Bogotá, Colombia: Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Haro, R. (2002). *Constitución, poder y control*. México: Ed. UNAM.
- Hoskin, G. y García, M. (2006). *La reforma política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Huerta, C. (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Linz, J. (1990). *Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia? Una revisión crítica*. Santiago, Chile: Ed. Universidad Católica de Chile.
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. Barcelona, España: Ed. Ariel.
- Malagón, L. y Guerrero, D. (2010). *Moción de censura como mecanismo del control político en Colombia*. Trabajo monográfico. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Medellín, P. (1988). *El retorno a la política, la gubernamentalización del gobierno*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Medellín, P. (2000). Gobernabilidad y globalización en América Latina. Barcelona, España: Colección de Documentos.
- Medellín, P. (2005). De la crisis de la representación a la representación de la crisis en Colombia. En *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis*. Colombia: Ed. Fondo Editorial CEREC.
- Naranjo, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Colombia: Ed. Temis.
- Pedroza, S. (1996). *El control del gobierno: función del "poder legislativo"* (1^a. ed.). México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública. Formato html, disponible en internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1200>
- Pizarro Leongómez. (2001). *Los retos de la democracia; viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá: Ed. Fundación Heinrich Böll.
- Roll, D. (2005). *Partidos políticos y congreso: élites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional.
- Ronald, P. y Matthew, S. (2002). *El potencial aprovechado del predominio presidencial en Colombia. Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.

Valadés, D. (2000). *Constitución y democracia*. México: Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Documentos jurídicos Colombia

Constitución Política de Colombia 1991. (2008). Bogotá: Legis Editores S.A.

Documentos Asamblea Nacional Constituyente 1991

La función de control político del Congreso: proyecto de articulado, Comisión Tercera, Álvaro Echeverri Uruburu, Antonio Galán Sarmiento, Arturo Mejía Borda, Luis Guillermo Nieto Roa, Rosemberg Pabón Pabón, Alfonso Palacio Rudas y Hernando Yepes Arcila. Biblioteca Luis Ángel Arango, 15-16.

Ponencia colectiva sobre la función de control político del Congreso: la función de control político en la Constitución vigente, Comisión Tercera, Álvaro Echeverri Uruburu, Antonio Galán Sarmiento, Arturo Mejía Borda, Luis Guillermo Nieto Roa, Rosemberg Pabón Pabón, Alfonso Palacio Rudas y Hernando Yepes Arcila. Biblioteca Luis Ángel Arango, 3-4. N. T 328.86 p65b.

Ponencia sobre la estructura, composición y funcionamiento de la rama Legislativa del Poder Público, Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas y Antonio Galán Sarmiento. Biblioteca Luis Ángel Arango. N. T 328.86 Y36E.

Ponencia sobre la función de control político del Congreso: el voto de censura, Comisión Tercera, Alfonso Palacio Rudas. Biblioteca Luis Ángel Arango, 3. N.T 328.86 p65b2.

Plenaria, Comisión Tercera, 10 de abril de 1991. Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá, 16 de abril de 1991. N. 10246.

Leyes

Congreso Nacional de la República. (1992, 17 de junio). Ley 5^a de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. En *Diario Oficial*, 40.483, de 18 de junio de 1992. Bogotá, Colombia.

Congreso Nacional de la República. (2005, 22 de julio). 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. En *Diario Oficial*, 45.980, del 25 de julio de 2005. Bogotá, Colombia.

Actos legislativos

Congreso Nacional de la República. (2003, 3 de julio). Acto Legislativo 01 de 2003. Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. En *Diario Oficial*, 45.237, de 3 de julio de 2003. Bogotá, Colombia.

Congreso Nacional de la República. (2007, 27 de junio). Acto Legislativo 01 de 2007. Por medio del cual se modifican los numerales 8^o y 9^o del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia. En *Diario Oficial*, 46.672, de 27 de junio de 2007. Bogotá, Colombia.

Congreso Nacional de la República. (2009, 14 de julio). Acto Legislativo 01 de 2009. Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. En *Diario Oficial*, 47.410, de 14 de julio de 2009. Bogotá, Colombia.