



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Duque Daza, Javier

La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos

Colombia Internacional, núm. 83, enero-abril, 2015, pp. 43-75

Universidad de Los Andes

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81235391004>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos

Javier Duque Daza
Universidad del Valle (Colombia)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.03](https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.03)

RECIBIDO: 7 de marzo de 2014

APROBADO: 22 de julio de 2014

MODIFICADO: 31 de agosto de 2014

RESUMEN: Este artículo analiza la moción de censura en Colombia durante el período 1992-2014. Se plantean dos argumentos centrales: en primer lugar, la moción de censura constituye un mecanismo de control y de rendición de cuentas que les ha permitido a la oposición y a algunos integrantes de las coaliciones del Gobierno controvertir algunas decisiones y actuaciones de los ministros, que, a su vez, han tenido divulgación en los medios de comunicación y en la opinión pública. En segundo lugar, aunque la moción es un importante mecanismo de control, ninguna de las iniciativas ha tenido éxito, lo cual se explica por su reglamentación y porque los seis gobiernos del período estudiado han sido respaldados por mayorías en el Congreso, las cuales han defendido a los ministros.

PALABRAS CLAVE: moción de censura • presidencialismo • instituciones • coaliciones • ministros • Colombia

Este artículo forma parte de la investigación “El Congreso y el presidente. Las relaciones entre poderes en Colombia 1990-2014”, de la Universidad del Valle, convocatoria 2012-2013.

The Motion of No Confidence in Colombia. Rules, Coalitions and Failed Attempts

ABSTRACT: This article analyzes the motion of no confidence in Colombia during the period 1992-2014. There are two central arguments: firstly, the motion of no confidence is a mechanism for control and accountability which has allowed the opposition and some members of the coalition government to challenge some of the ministers' decisions and actions, which in turn have been disclosed to the media and to the general public. Secondly, although the motion is an important control mechanism, none of the initiatives have been successful due to its regulation and the fact that all six governments from the period studied have been supported by majorities in Congress, which have defended ministers.

KEYWORDS: motion of no confidence • presidential system • institutions • coalitions • ministers

A moção de censura na Colômbia: regras, coligações e tentativas fracassadas

RESUMO: Este artigo analisa a moção de censura na Colômbia durante o período 1992-2014. Propõem-se dois argumentos centrais: em primeiro lugar, a moção de censura constitui um mecanismo de controle e de prestação de contas que tem permitido à oposição e a alguns integrantes das coligações do Governo controverter algumas decisões e atuações dos ministros que, por sua vez, têm tido divulgação nos meios de comunicação e na opinião pública. Em segundo lugar, embora a moção seja um importante mecanismo de controle, nenhuma das iniciativas foi bem-sucedida, o que se explica por sua regulamentação e porque os seis governos do período estudado foram apoiados por maiorias no Congresso, as quais defenderam os ministros.

PALAVRAS-CHAVE: moção de censura • presidencialismo • instituições • coligações • ministros

Introducción¹

En los regímenes presidencialistas de América Latina, el Estado constitucional se fundamenta en la distribución del poder, de tal forma que varios poderes públicos intervienen en la toma de decisiones y en la puesta en marcha e implementación de políticas, bajo la lógica de controles mutuos de pesos y contrapesos. Esta interacción entre poderes presenta una dinámica de imbricaciones con una creciente labor legislativa del poder ejecutivo y, con diversos grados de concreción, una fuerte intervención de las legislaturas en la formulación de políticas y en el control político.

El enfoque dominante en los estudios de las dos últimas décadas sobre las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en sistemas presidencialistas se ha basado en dos variables centrales: i) las competencias y atribuciones constitucionales del presidente y el Congreso y ii) los poderes partidarios del presidente. Esta perspectiva ha estado ligada a la distinción de los poderes presidenciales y de los congresos entre poderes proactivos, o de acción, y poderes de reacción (Shugart y Carey 1992; Mainwaring y Shugart 1997; Archer y Shugart 1997; Saiegh 2010; PNUD 2005; Payne, Zovatto y Mateo Díaz 2006). Los poderes de acción son aquellos mediante los cuales los presidentes pueden incidir en la adopción de políticas que conlleven cambios en el *statu quo*, como gobernar mediante decreto, establecer el presupuesto, controlar la agenda mediante mensajes de urgencia, entre otros. Por su parte, los poderes de reacción son los que expresan la efectividad del presidente para bloquear reformas o políticas instituidas por el poder legislativo, como poderes de veto, iniciativas legislativas, convocatoria a plebiscito para aprobar o derogar una ley, entre otros. Aunque la fortaleza o debilidad de los presidencialismos está en función de las atribuciones y competencias de los presidentes, también lo está respecto a las potestades del Congreso, Parlamento o Cámara de Diputados para ejercer control, limitar o regular sus poderes.

En el marco de estas relaciones entre poderes, se han ido estableciendo nuevas reglas como la moción o el voto de censura a los ministros del gabinete, un mecanismo de control político ejercido por el poder legislativo por iniciativa

1 El autor agradece los aportes y comentarios de los evaluadores anónimos.

propia, el cual ha sido analizado y valorado de diversas formas. Para algunos, se trata de un procedimiento que conlleva una tensión entre el derecho del presidente a conformar su gabinete —nombrar y destituir a sus ministros— y el poder del Legislativo para censurarlo. Se considera que la censura debilita la figura presidencial y constituye un medio para que los congresistas presionen y erosionen su poder; por lo general, la moción o el voto de censura es propio de los regímenes parlamentarios, en los cuales no hay elección directa de los gobernantes, y estos dependen del Parlamento (Payne *et al.* 2006, 212-213). Para otros, se trata de una forma eficaz de ejercicio del control político por parte del poder legislativo, y corresponde a un esquema de pesos y contrapesos que conlleva la regulación del poder ejecutivo: implica establecer controles o regulaciones institucionales que no son exclusivos de los regímenes parlamentarios, por lo cual encajan bien en los sistemas presidencialistas. Lo positivo de la censura es que contribuye al debate y permite a la opinión pública contar con elementos de juicio sobre la actuación del gabinete y de los ministros, de forma individual (Bernal Ballesteros 1996; Lindemert 2013).

Una posición moderada y condicional asume que la moción de censura puede contribuir a reforzar la interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo, pero debería ser vinculante y estar acompañada de la ratificación de los nombramientos de los ministros por parte del Congreso. Aquí se advierten dos riesgos: i) la posibilidad de que surja una responsabilidad dual de los ministros, que tendrían que responder al presidente y a su vez al Congreso, lo que podría originar conflictos, y ii) que algunos congresistas hagan críticas oportunistas dirigidas más a la opinión pública, con propósitos propagandísticos, antes que a un ejercicio de control político efectivo (Colomer y Negretto 2003). Por eso, se propone limitar la moción de censura con normas que permitan la dimisión de los miembros del gabinete con mayorías calificadas.

La moción de censura se ha ido generalizando en América Latina desde comienzos de la década de los noventa y se ha establecido en doce países. En los países en los cuales se ha incluido junto con otros mecanismos de regulación del poder presidencial se configuran “presidencialismos atenuados” o “presidencialismo con matices parlamentarios”, en los que el Parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpellaciones, remover ministros por votos de censura o rechazar las mociones de

confianza (Zovatto y Orozco 2007; Noguera 2008). En nueve países, la moción de censura tiene un carácter vinculante y conduce a la renuncia del ministro o a la separación del cargo por parte del presidente (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). En otros tres países existe pero no es vinculante, y el presidente tiene la potestad de reiterar o no a los ministros (Bolivia, El Salvador y Paraguay). En otros casos, la combinación de la moción de censura y la posibilidad de disolución del Congreso por parte del presidente conduce en la práctica al reforzamiento de los poderes del Ejecutivo, por su carácter unilateral, pues el Presidente no puede ser revocado, mientras que el Congreso sí. Los países que no incluyen la moción de censura y otras reglas similares se suelen considerar “presidencialismos puros”, como Brasil, México, Honduras, Chile y Nicaragua (ver la tabla 1).

A partir de estas consideraciones, el presente artículo expone cómo se estableció la moción de censura en Colombia y cómo se implementó durante el período 1992-2014, que abarca seis períodos gubernamentales: César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014).

El artículo sustenta dos argumentos centrales. En primer lugar, la moción de censura es un mecanismo de control y de rendición de cuentas que les ha permitido a los partidos de oposición y, eventualmente, a algunos sectores que han hecho parte de las coaliciones de gobierno cuestionar y debatir algunas decisiones y actuaciones de los ministros. Estos debates han trascendido a la prensa y la opinión pública, las cuales se han enterado en detalle de algunos de los problemas de la gestión y las políticas gubernamentales. En segundo lugar, aunque la moción de censura es un mecanismo de control y rendición de cuentas, durante más de dos décadas de vigencia en Colombia no se ha hecho efectiva ninguna de las iniciativas propuestas, lo cual se explica por su reglamentación (hasta el 2007, se requerían mayorías absolutas en ambas cámaras, y desde 2008, mayoría absoluta en la Cámara que la proponga) y porque durante los seis gobiernos estudiados se han conformado coaliciones con amplias mayorías en el Congreso, que han apoyado a los ministros (con excepción de dos años del gobierno de Andrés Pastrana, cuando se empezó a debilitar la “Gran Alianza por el Cambio”, 2000-2002).

Tabla 1. La moción de censura en América Latina

País	Año de la Constitución	Moción de censura	Es una decisión vinculante
Brasil	1988	No	---
Chile	1990	No	---
Honduras	1982	No	---
México	1917	No	---
Nicaragua	1986	No	---
Países con moción de censura			
Argentina	1994 (art. 101)	El jefe de gabinete, con mayoría de 2/3 partes de las dos cámaras	Sí
Bolivia	2009 (art. 70)	A cualquier ministro, con mayoría absoluta de los presentes en la Cámara	No
Colombia	1991 (art. 135), 2007 (Acto legislativo 01 de 2007)	A cualquier ministro, con mayoría absoluta de la Cámara que la proponga	Sí
Costa Rica	1997 (art. 121)	El gabinete, con mayoría de 2/3 partes de la Asamblea Legislativa	Sí
Ecuador	2008 (art. 131)	El gabinete, con mayoría de 2/3 partes de la Asamblea Nacional	Sí
El Salvador	1983 (art. 37)	El gabinete, por la Asamblea	No
Paraguay	1992 (art. 194)	El gabinete, con mayoría de 2/3	No
Perú	1993 (art. 132)	El gabinete, con la mayoría absoluta del Congreso	Sí
Guatemala	1993 (art. 167)	El gabinete, con mayoría absoluta del Congreso	Sí
Panamá	1994 (art. 161)	El gabinete, con 2/3 partes de la Asamblea	Sí
Uruguay	1997 (art. 148)	El gabinete con 3/5 partes de la Asamblea General	Sí
Venezuela	1999 (art. 187)	El gabinete, con las 3/5 partes de la Asamblea, y el vicepresidente con 2/3 partes	Sí

Fuente: elaboración del autor con base en las respectivas constituciones nacionales y Payne *et al.* (2006).

El texto está dividido en tres partes. La primera reconstruye el proceso de discusión y aprobación de la moción de censura en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), su inclusión en la Constitución de 1991 y su posterior reforma en 2007. La segunda parte analiza las coaliciones de gobierno y los intentos fallidos de aplicación durante el período 1992-2014, y diferencia dos momentos: los gobiernos unificados liberales 1990-1998 y los gobiernos de coalición 1998-2014. En la tercera parte se presentan algunas conclusiones.

1. Las reglas: control político y rendición de cuentas

Al igual que en otros sistemas políticos, el funcionamiento del presidencialismo depende de las configuraciones específicas de las reglas de juego (instituciones), del número y las características de los actores políticos (individuales y colectivos) y de sus estrategias y comportamientos. En el caso de la moción de censura, su impacto en las relaciones entre los poderes públicos depende de cómo se implemente y reglamente y de las características de las coaliciones de gobierno y los poderes partidarios del presidente.

En Colombia, la moción de censura fue establecida en la Constitución de 1991 y luego fue reformada en 2007 (Acto legislativo 01). En ambos casos, el propósito fue limitar el poder presidencial y establecer un control político y rendición de cuentas efectivos del Legislativo sobre el Ejecutivo. Hasta 1990, los poderes constitucionales de los presidentes en Colombia eran extendidos, consecuencia de un fuerte presidencialismo. Diversos análisis del período 1968-1991 recurrieron a expresiones que calificaban al gobernante como un “semidiós” (Cepeda 1985), con “poderes casi absolutos” (Vázquez Carrizosa 1979), y al sistema, como “fuertemente presidencialista” (De la Calle 2008). Ante la constante recurrencia al estado de sitio como un medio para gobernar y legislar, también se calificó al país como un caso de “presidencia de la legalidad marcial” (Medellín 2006). Frente a este fortalecimiento del poder ejecutivo, uno de los ejes centrales de las discusiones de la ANC fue la necesidad de devolver al Congreso su relevancia y atenuar y limitar las prerrogativas del poder del presidente. La mayoría de constituyentes estaba a favor de introducir la moción de censura, y esta posición se sintetiza en la intervención que hizo Horacio Serpa Uribe (uno de los tres presidentes de la ANC) en la sesión plenaria que finalmente aprobó incluirla en la Constitución:

Por supuesto que para que este Congreso pueda cumplir bien y fielmente sus deberes con el pueblo, debe tener importantes responsabilidades, y estar colocado a la altura de la Rama Ejecutiva, en desarrollo del principio de la igualdad de los poderes públicos, tan desajustados en Colombia, a favor de la parte gubernamental que propone leyes al Congreso, las dicta en ejercicio de estado de sitio o en emergencia económica, tiene la exclusividad de iniciativa sobre especiales asuntos como el económico, y cuenta con el poder de demandar la atención exclusiva de sus proyectos, sin que el Parlamento pueda ejercer con eficacia la labor de fiscalización.

Es en este aspecto en donde ha de avanzarse fundamentalmente, por medio de instituir el sistema de las observaciones a los Ministros, pero fundamentalmente introduciendo en nuestro régimen constitucional la Moción de Censura, que le permitirá adelantar cabalmente la facultad necesarísima del Control Político. (*Gaceta Constitucional* No. 115)

En la ANC se defendieron la igualdad y el equilibrio de poderes y se reivindicaron la potestad de control político del Congreso y su papel como escenario de poder y de fiscalización sobre el Gobierno. En la ANC predominó la tesis de la necesidad de contener y limitar los poderes del presidente, y la moción de censura fue incluida en el proyecto presentado por el gobierno de César Gaviria (el Presidente mismo aceptaba su introducción en el nuevo ordenamiento institucional, aunque proponía reglas exigentes, como que fuera presentada al menos por la quinta parte de los miembros de una Cámara, y que su aprobación requiriera miembros de ambas cámaras; además, sería vinculante) (*Gaceta Constitucional* No. 5). La moción de censura también fue propuesta por la Alianza Democrática M-19 (proponía un sistema bicameral, y la moción se aprobaría con mayoría absoluta y sería vinculante) (*Gaceta Constitucional* No. 8) y por los constituyentes del Partido Liberal (sería vinculante si la aprobaban dos terceras partes de los miembros del Congreso²) y del Partido Social Conservador (la podría proponer la quinta parte de los miembros de una de las cámaras, se aprobaría con mayoría absoluta y sería vinculante).³

2 La propuesta fue de Guillermo Plazas Alcíd (*Gaceta Constitucional* No. 22).

3 En cabeza del expresidente Misael Pastrana Borrero (*Gaceta Constitucional* No. 23).

Aunque algunos constituyentes se opusieron,⁴ finalmente se impuso la posición que estaba a favor de establecer la moción de censura, la cual quedó incorporada en la Constitución de 1991 como una de las atribuciones del Congreso: citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deben hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. El Congreso puede proponer moción de censura con el respaldo de al menos el 10% de integrantes de la respectiva Cámara. La votación se debe hacer entre los días tercero y décimo siguientes a la terminación del debate en Congreso pleno, y su aprobación requiere la mayoría absoluta de los integrantes de ambas cámaras. Si se aprueba, el ministro quedará separado de su cargo (Constitución Política de Colombia 1991, art. 135, numeral 9).

Posteriormente, en 2007 se aprobó una reforma que flexibilizó el mecanismo y le dio una mayor viabilidad, sustentada en el hecho de que la reglamentación existente era muy exigente y hacía casi imposible su aplicación. Algunos congresistas del Partido Conservador presentaron el proyecto de acto legislativo en agosto de 2006 para reformar la Constitución, el cual incluía hacer extensiva la posibilidad de censurar a los ministros, a los superintendentes y directores de departamentos administrativos, y también a los secretarios de despacho de los municipios y departamentos. El proyecto proponía modificar el proceso de aprobación y sustituir la reunión del Congreso en pleno por una audiencia pública con los miembros de la Cámara que propusiera la moción. Esto implicaba modificar la votación y pasar del requisito de la mayoría absoluta de cada Cámara al voto favorable de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que hubiera propuesto la moción.⁵ Finalmente, el Acto legislativo 01 de 2007 incluyó todas las propuestas del proyecto del Partido Conservador y contó con una alta votación a favor. Así, se modificó el artículo 135 de la Constitución y, por consiguiente, también el artículo 141, y se establecieron cinco aspectos centrales para su aplicación: i) es atribución del Congreso citar y requerir a los ministros, superintendentes y

4 Por ejemplo, los constituyentes del Partido Conservador Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes (*Gaceta Constitucional* No. 25).

5 Secretaría General del Senado, Proyecto de Acto legislativo 08 de 2006 (*Gaceta del Congreso* No. 331. Los números de la *Gaceta del Congreso* referenciados en este trabajo están disponibles en <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>

directores de departamentos administrativos; en el caso en que no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, este podrá proponer moción de censura; ii) solo se pueden proponer mociones de censura por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por no atender las citaciones del Congreso; iii) deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara; iv) para la aprobación, se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que propuso la moción, y v) si se aprueba, el funcionario quedará separado de su cargo, y si se rechaza, no podrá presentarse de nuevo con los mismos motivos y causales.

Ante la aprobación de la reforma, el entonces presidente Álvaro Uribe manifestó que el proyecto era inconveniente porque desequilibraba las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y disminuía los poderes del presidente para designar y remover a sus ministros (*El Tiempo* 2007b). El Gobierno hizo un intento para revertir esta reforma e incluyó un artículo en un proyecto de reforma electoral que después fue archivado.

2. Coaliciones de gobierno e intentos fallidos

Desde la Constitución de 1991, la moción de censura se convirtió en una de las formas de control político del Congreso sobre el poder ejecutivo y sobre los altos funcionarios designados por el presidente. Ha servido fundamentalmente para debatir y para que la prensa y la opinión pública se enteren de algunos temas y problemas de la gestión y de las políticas públicas; pese a esto, ninguna de las mociones propuestas ha prosperado. Entre 1991 y 2014 se presentaron 23 iniciativas o intentos de moción de censura, y ninguno obtuvo las mayorías requeridas, lo cual se explica porque durante estos seis gobiernos los presidentes siempre han contado con coaliciones mayoritarias en el Congreso, y, aun después de la reforma de 2007, las mayorías siempre han respaldado a los ministros (solo durante una parte del gobierno de Andrés Pastrana no hubo mayorías en el Congreso, entre 2000 y 2002. Ver la tabla 2). En los casos en que la moción estuvo más cerca de prosperar, los ministros renunciaron y los presidentes hicieron uso de su facultad para nombrar reemplazos. Fueron mociones frustradas, aunque sirvieron de presión para que algunos ministros renunciaran a sus cargos.

Tabla 2. Colombia: coaliciones de gobierno 1990-2014⁶

Gobierno	Partidos de la coalición al iniciarse el gobierno	Curules en el Congreso (número y porcentaje)	
		Senado	Cámara de Representantes
César Gaviria (1990-1994)	Partido Liberal ^a	58 (56,9%)	88 (54,3%)
Ernesto Samper (1994-1998)	Partido Liberal	58 (56,9%)	88 (54,3%)
Andrés Pastrana (1998-2002)	“La Gran Alianza por el Cambio”. Primera parte del gobierno (1998-2000) ^b	58 (56,9%)	89 (54,9%)
Álvaro Uribe (2002-2006)	Coalición del “uribismo” ^c	58 (56,8%)	91 (55,1%)
Álvaro Uribe (2006-2010)	Coalición del “uribismo” ^d	70 (68,6%)	112 (67,9%)
Juan Manuel Santos (2010-2014)	Coalición “Unidad Nacional” ^e	80 (78,4%)	139 (84,2%)

^a En Senado: 56 de Liberales Oficialistas, 1 del Movimiento Nacional Progresistas y 1 del Movimiento Líder; en Cámara: 87 Liberales Oficialistas y 1 del Movimiento Líder.

^b Incluye los movimientos internos: Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Liberal Independiente de Restauración, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Oxígeno Liberal, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Renovador de Acción Social y Cambio Radical.

^c Incluye al Partido Conservador y sus movimientos internos (Movimiento de Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Conservatismo Independiente, Fuerza Progresista, Progresismo Democrático, Movimiento Nacional Conservador [29 en Senado y 52 en Cámara]); un sector del Partido Liberal denominado “colaboracionista” (22 en Senado y 30 en Cámara); un congresista indígena en Senado y dos en Cámara, y algunos pequeños movimientos políticos (6 en Senado y 7 en Cámara).

^d Partido Conservador, Cambio Radical, liberales disidentes y más de veinte pequeños movimientos con un solo escaño: Movimiento Nacional, Equipo Colombia, Movimiento de Integración Popular, Movimiento Popular Unido, Colombia Siempre, Convergencia Ciudadana, Dejen Jugar

- 6 Para identificar a los integrantes de las coaliciones de gobierno descritas en la tabla 2 se tiene en cuenta la declaración de pertenencia hecha por los mismos partidos y/o congresistas, la cual es seguida y reconstruida por medio de reportes de prensa claramente identificados. Las coaliciones suelen ser inestables, y algunos de sus miembros pueden cambiar de bando; así sucedió durante el gobierno de Andrés Pastrana (“La Gran Alianza por el Cambio”) y en el primer gobierno de Juan Manuel Santos, cuando algunos congresistas de su propio partido se retiraron y adhirieron a la recién creada agrupación liderada por Álvaro Uribe.

al Moreno, Apertura Liberal, Nueva Fuerza Democrática, Convergencia Popular Cívica, Alianza Social de Avanzada, Movimiento Moral, Movimiento por la Seguridad Social, Movimiento Nacional Progresista, Vamos Colombia, Movimiento Sí Colombia, Movimiento Cívico Independiente, Ciudadanos por Boyacá, Conservatismo Independiente, Seriedad por Colombia, Movimiento Unionista, Fuerza Progresista, Progresismo Democrático, Somos Colombia, Partido Nacional Cristiano, Participación Popular, Integración Regional, Únete, Partido Popular Colombiano. Los congresistas afrodescendientes.

*Partido Conservador, Partido Social de Unidad nacional, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva, Movimiento Nacional, Apertura Liberal, Movimiento de Integración Regional, Movimiento Popular Unido, Por el País que Soñamos.

Fuente: cálculos del autor con base en estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y *El Tiempo* (1998).

Durante el período estudiado se pueden diferenciar dos momentos:

i) Entre 1991 y 1998: los dos gobiernos unificados con presidentes liberales y mayorías partidistas en el Congreso (César Gaviria, 1990-1994, y Ernesto Samper, 1994-1998). Aunque el partido de gobierno era un partido muy dividido a nivel nacional y en decenas de facciones departamentales, en el Congreso sus ministros recibieron el respaldo cuando hubo propuestas de moción de censura. Se presentaron siete iniciativas, de las cuales cinco llegaron hasta la votación final y dos fueron retiradas. ii) Entre 1998 y 2014: cuatro gobiernos que conformaron coaliciones mayoritarias multipartidistas (Andrés Pastrana, con mayorías entre 1998-2000; Álvaro Uribe, con mayorías en sus dos gobiernos entre 2002-2010, y Juan Manuel Santos, 2010-2014). Hubo más intentos de moción de censura pero siempre se impuso la coalición de gobierno, y cuando la moción estuvo cerca de prosperar, los ministros renunciaron antes de que se votara: se presentaron dieciséis iniciativas, de las cuales ocho llegaron hasta la votación final y ocho fueron retiradas o no prosperaron.

Como se verá a continuación, en total trece mociones llegaron hasta la votación final, diez no avanzaron y ninguna tuvo éxito. En tres casos, las iniciativas sirvieron para presionar la renuncia del respectivo ministro: en el gobierno de Andrés Pastrana, el ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, fue cuestionado y renunció en el año 2000 ante la posible votación en su contra; en el primer gobierno de Álvaro Uribe, el ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño, también renunció después de una moción en su contra en 2003, y en el gobierno de Juan Manuel Santos, el ministro de Transporte, Germán Cardona, también renunció en medio de una moción en su contra en 2012. Cuando la oposición política ha sido más numerosa (en los dos primeros

casos, el Partido Liberal y el Polo Democrático Alternativo [PDA], y en el segundo, el PDA y sectores del llamado “uribismo”, liderados por el expresidente Álvaro Uribe) y ha logrado que sus cuestionamientos tengan un mayor eco en el Congreso y en los medios, los ministros han renunciado: se trata de un éxito indirecto de las mociones de censura.

No hay que descartar, en todo caso, que la moción de censura también es un instrumento de amenaza eficaz contra un funcionario cuestionado, y no siempre se han ventilado públicamente las iniciativas que puedan haber tenido algunos congresistas, partidos o sectores o fracciones de un partido para presionar al presidente a tomar la decisión de remover a un ministro: a veces, una simple amenaza puede ser mucho más eficaz que emprender un procedimiento destinado a fracasar.

a. Los gobiernos liberales unificados y la moción de censura: 1992-1998

Los dos gobiernos liberales posconstitucionales de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) contaron con las mayorías de sus partidos en el Congreso. Aunque se trataba de un Partido Liberal dividido y con muchas tensiones y diferencias entre sus principales dirigentes nacionales,⁷ en los siete casos en que se propusieron mociones de censura, los ministros siempre recibieron el respaldo de las mayorías, que actuaron de forma coordinada ante los intentos de la oposición (ver la tabla 3). Con gobiernos unificados y una débil oposición, fue imposible que se aprobaran las mociones con mayorías en ambas cámaras, aunque algunas de las propuestas fueron respaldadas según los requerimientos legales (al menos el 10% de los integrantes de la respectiva Cámara).

7 Desde 1994 existían ocho movimientos que se identificaban como liberales: Movimiento Nacional Progresista, Movimiento Liberal Independiente de Restauración, Movimiento Nueva Colombia, Movimiento Oxígeno Liberal, Movimiento Colombia Mi País, Movimiento Seriedad por Colombia, Movimiento Renovador de Acción Social, Cambio Radical, y en los departamentos, las fracciones recibían con frecuencia la denominación correspondiente al congresista que las encabezaba. Se trata de fracciones de clientela, estructuradas en torno a un congresista —a veces también por diputados departamentales, e incluso por algunos concejales poderosos—, que se autoconstituían, automantenían y autofinanciaban. La dirección central del partido no ejercía control sobre estas facciones, y no existía disciplina partidista (Duque Daza 2006 y 2012).

Tabla 3. Colombia: mociones de censura, 1991-1998

Gobierno	Fecha	Ministro	Decisión
César Gaviria (1990-1994)	1992	De Minas y Energía, Juan Camilo Restrepo	No se concretó
	1992	De Justicia, Fernando Carrillo	La iniciativa no avanzó
	1993	De Trabajo, Luis Fernando Ramírez	No se concretó
Ernesto Samper (1994-1998)	1995	De Hacienda, Guillermo Perry Rubio	La iniciativa no avanzó
	1996	Del Interior, Horacio Serpa Uribe	No se concretó
	1996	De Comunicaciones, Saulo Arboleda	No se concretó
	1996	De Transporte, Carlos Hernán López	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció

Fuente: elaboración propia con base en el Archivo Congreso de la República, moción de censura, años respectivos, y *El Tiempo* (1992a, 1995b, 1996a, 1996b y 1996c y 1997).

César Gaviria (1990-1994)

Durante el gobierno de César Gaviria hubo tres intentos frustrados de moción de censura. La primera se presentó en junio de 1992, en contra del ministro de Minas, Juan Camilo Restrepo, por no haber acudido a una citación sin haber justificado su ausencia. La iniciativa no prosperó, y la gran mayoría de los representantes asistentes expresó su apoyo al Ministro, y en la plenaria se negó la moción, con una votación de 78 votos a favor y 4 en contra (*El Tiempo* 1992a). En julio de 1992 se presentó una moción en contra del exministro Fernando Carrillo, ministro de Justicia, en relación con la fuga de Pablo Escobar de la cárcel “La Catedral” (*Semana* 1992; *El Tiempo* 1992b). Fue solicitada por algunos representantes liberales, el Partido Conservador y el minoritario partido de izquierda Unión Patriótica, quienes cuestionaban el manejo que le había dado el Ministro a esta situación. La propuesta no superó las mayorías liberales en el Congreso. En marzo de 1993, la Alianza Democrática M-19 propuso una nueva moción de censura en contra del ministro de Trabajo, Luis Fernando Ramírez, y por primera

vez se votó en la cesión conjunta de ambas cámaras. Para los congresistas de la oposición, la modernización del Estado y la reforma laboral adelantada por el Gobierno violaban la Constitución y desconocían convenios internacionales relativos al derecho al trabajo. Aunque la propuesta de la AD M-19 recibió el respaldo de los movimientos indígenas, de la Unión Patriótica y dos congresistas liberales, en la votación final fue negada la moción: de los 262 congresistas, 179 votaron en contra y 28 a favor (en el Senado, 14 de los miembros votaron a favor y 61 en contra, para un total de 75 asistentes, de los 101 senadores. En la Cámara hubo 14 votos a favor y 118 en contra, para un total de 132 asistentes, de los 161 miembros que la integran) (*El Tiempo* 1993a; 1993b y 1993c).

Ernesto Samper (1994-1998)

Durante el gobierno de Ernesto Samper hubo cuatro intentos de mociones de censura, todas en medio del escándalo del Proceso 8000, que condujo a que el Presidente fuera acusado en la Cámara de Representantes en el primer semestre de 1996 por la infiltración de dineros del cartel de Cali en su campaña (la investigación fue precluida por una amplia mayoría). Durante este gobierno, el Presidente contó con el apoyo de la mayoría de los movimientos internos del Partido Liberal; una minoría del Partido Conservador, los denominados “colaboracionistas”; el movimiento Alianza Nacional Popular (Anapo); el movimiento de izquierda Educación, Trabajo y Cambio Social, y el Movimiento Frente de Esperanza y Fe —un pequeño grupo político cristiano—. La oposición estuvo encabezada por el exsenador y excandidato presidencial conservador Andrés Pastrana y su movimiento Nueva Fuerza Democrática, y otros movimientos internos del Partido Conservador.

La primera propuesta de moción de censura en este gobierno se propuso en marzo de 1995 en la Comisión VII de la Cámara —que estudia asuntos de los funcionarios públicos, régimen salarial y prestacional y temas de seguridad social—, en contra del ministro de Hacienda, Guillermo Perry Rubio, por no haber asistido a ocho citaciones a las que fue convocado para que hiciera precisiones en torno a la nivelación salarial de los empleados del sector de la salud, en medio de un paro nacional de médicos. La moción fue retirada, pero sirvió de amenaza y como un medio de presión para que el Ministro asistiera a las siguientes citaciones (*El Tiempo* 1995a).

A finales de 1996 se propusieron dos mociones. La primera fue en contra del ministro del Interior, Horacio Serpa Uribe, el principal defensor del presidente Samper en la crisis del Proceso 8000. El Ministro fue acusado de no informar al país sobre el motivo de un viaje a Alemania en compañía de Werner Mauss, quien estaba intercediendo en las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional, y de descuidar sus responsabilidades, relacionadas con la descentralización, las políticas para las minorías étnicas y la participación ciudadana. Algunos congresistas manifestaron que su condición *sub judice* —estaba siendo investigado en el proceso penal relacionado con la financiación de la campaña presidencial con dineros del narcotráfico— lo hacía indigno del cargo (*El Tiempo* 1996b). La otra moción la propusieron el senador Fabio Valencia Cossio y los demás congresistas del Partido Conservador, en contra del ministro de Comunicaciones, Saulo Arboleda, a quien acusaban de no haberse declarado inhabilitado para decidir sobre el tema de las licitaciones de las frecuencias de radio en FM (Arboleda había sido presidente de Asomédios antes de ser ministro). También cuestionaron al Ministro al conocerse las grabaciones de una conversación suya con el hijo del presidente del Consejo de Estado, en la que supuestamente le ofrecía un cargo público a cambio de conocer el resultado de un fallo de ese Tribunal (*El Tiempo* 1996a). Las dos mociones llegaron a plenarios del Congreso, pero de nuevo se impusieron las mayorías liberales y otros apoyos del Gobierno: en el caso de Horacio Serpa, el Senado la negó, con 67 votos en contra (18 a favor), y la Cámara, con 102 en contra (23 a favor); y en el caso de Saulo Arboleda, fue rechazada en Senado, con 67 votos en contra (19 a favor), y en la Cámara, con 98 votos en contra (28 a favor) (*El Tiempo* 1996c). Tal como sucedió con la preclusión al Presidente en la Cámara y con la aprobación de la mayoría de los proyectos del Ejecutivo, se impuso la mayoría liberal: un partido que estaba muy dividido pero que se agrupaba temporalmente para defender al Presidente y a los ministros.

El cuarto intento de moción de censura fue al ministro de Transporte, Carlos Hernán López, acusado por su presunta participación en política y uso indebido de los bienes del Estado (había utilizado un helicóptero y un avión para transportar a dos congresistas del Partido Conservador que formaban parte del Gobierno). La propuesta no prosperó, pero a los pocos días el jefe del Ministerio Público, Jaime Bernal Cuéllar, les daría la razón a quienes habían propuesto la

moción: suspendió al Ministro por noventa días al demostrar que favorecía, con el uso de bienes oficiales, los intereses proselitistas de las congresistas que habían sido transportadas en repetidas ocasiones en un helicóptero y en un avión del Ministerio. El Ministro renunció a su cargo, y el Partido Conservador reivindicó su caída como el producto de su labor de fiscalización (*El Tiempo* 1997). No se aprobó la moción de censura, pero la renuncia del Ministro fue resultado de las acusaciones de los congresistas y de la sanción.

En síntesis, los dos primeros gobiernos posconstitucionales fueron gobiernos unificados, y aunque hubo siete intentos de mociones de censura, estas no prosperaron. Los requisitos de mayorías absolutas en las dos cámaras y las mayorías de la coalición de gobierno impidieron que los ministros fueran censurados, aunque una de las mociones coadyuvó a presionar la renuncia del Ministro.

b. Gobiernos de coaliciones interpartidistas, cambio institucional y mociones de censura fallidas, 1998-2014

Este período comprende las presidencias de Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014). Hay tres elementos nuevos con respecto a los gobiernos anteriores: i) El sistema de partidos transitó del “bipartidismo de fachada”⁸ (Sartori 1994), en el que predominaban los partidos Liberal y Conservador, hacia un sistema en el que había muchos partidos que solo tenían un escaño, un sistema multipartidista con muchos pequeños partidos nuevos, algunos de ellos surgidos de la desagregación de los partidos Liberal y Conservador. El sistema pasó, entonces, de muchos pequeños partidos a uno formado por un menor número de partidos de mayor tamaño y más capacidad de presión, negociación y coalición.⁹ ii) Se trata de

8 Es la denominación que utiliza Giovanni Sartori (1994) para señalar que se trata de un aparente bipartidismo, en el cual las verdaderas unidades resultan ser las múltiples fracciones en que se dividen los dos partidos, Liberal y Conservador: bipartidismo en apariencia, con una alta competencia intrapartido.

9 El número efectivo de partidos legislativos, calculado con base en Laakso y Taagepera (1979), en el Senado fue de 2,2 en 1990; 2,48 en 1994; 2,53 en 1998; 7,90 en 2002; 6,83 en 2006, y 5,80 en 2010. En la Cámara fue de 2,14 en 1994; 2,26 en 1994; 2,50 en 1998; 5,41 en 2002; 7,10 en 2006, y 5,0 en 2010. El número de partidos con escaños en el Congreso se redujo, pero estos aumentaron de tamaño, y, con el establecimiento del umbral electoral, sobrevivieron los que podían competir.

gobiernos sin partido mayoritario en el Congreso que debieron construir coaliciones multipartidistas con base en transacciones y repartos de cuotas de poder. Y iii) se presentan varios cambios institucionales que afectan a los partidos y su interacción: la reforma política de 2003 (Acto legislativo 01 de 2003) prohibió la doble militancia, estableció el umbral electoral (2% para Senado y la mitad del cociente electoral para la Cámara), incluyó las listas únicas, la cifra repartidora en reemplazo del sistema Hare de asignación de escaños y el voto preferente, así como la posibilidad de crear nuevos partidos por agregación de congresistas durante un período de transición. Además, se estableció la reelección presidencial inmediata (Acto legislativo 02 de 2004), y una nueva reforma, un lustro después (Acto legislativo 01 de 2009), reguló el funcionamiento interno de los partidos, amplió el umbral electoral para Senado al 3% a partir de 2014, limitó los gastos de las campañas y estableció la pérdida de curules por algunas causales especiales y el voto nominal y público en las decisiones del Congreso. En cuanto a la moción de censura, se estableció como nuevo requisito que la propuesta obtenga mayoría absoluta solo en la Cámara que es propuesta, lo cual flexibilizó el requisito de aprobación (Acto legislativo 01 de 2007).

Durante estos cuatro gobiernos de coaliciones se presentaron dieciséis iniciativas de moción de censura, pero ninguna se concretó, aunque algunas sirvieron para presionar la renuncia de ministros y para llevar al debate público (medios y opinión pública) problemas del Ejecutivo (ver la tabla 4).

Andrés Pastrana (1998-2002)

Durante el gobierno de Andrés Pastrana hubo cuatro intentos de moción de censura, pero ninguno prosperó. Fueron presentadas en los dos primeros años del Gobierno por el sector oficialista del Partido Liberal y por algunos pequeños partidos de oposición de izquierda y otras minorías políticas. Las mayorías de la coalición de gobierno impidieron que las propuestas prosperaran.

La primera iniciativa se presentó a los pocos meses de iniciado el Gobierno, y fue en contra de la ministra de Comunicaciones, Claudia de Francisco. Se produjo cuando el Gobierno excluyó de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) a dos comisionados liberales, lo cual fue considerado irregular por los congresistas. La decisión de la mesa directiva del Senado fue que la moción no era viable pues el decreto a través del cual se designó a los dos nuevos

Tabla 4. Colombia: mociones de censura, 1998-2014

Gobierno	Fecha	Ministro	Decisión
Andrés Pastrana (1998-2002)	1998	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Claudia de Francisco	La iniciativa no avanzó
	1998-1999	Del Interior, Néstor Humberto Martínez	No se concretó
	2000	Del Medio Ambiente y Desarrollo, Juan Mayr	No se concretó
	2000	Del Interior, Néstor Humberto Martínez	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció
Álvaro Uribe (2002-2006)	2002	Del Interior y de Justicia, Fernando Londoño	Retirada
	2003	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart	Retirada
	2003	De Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro	La iniciativa no avanzó
	2003	Del Interior y de Justicia, Fernando Londoño	El Ministro renunció antes de que avanzara la moción
	2005	De Defensa Nacional, Jorge Alberto Uribe	La iniciativa no avanzó
	2005	De Tecnologías de Información y Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart	La iniciativa no avanzó
Álvaro Uribe (2006-2010)	2007	De Defensa, Juan Manuel Santos	La iniciativa no avanzó
	2008	De Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias	Retirada
	2008	De la Salud y la Protección Social, Diego Palacios Betancourt	La iniciativa no avanzó
	2009	De Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Fernández Acosta	La iniciativa no avanzó
Juan Manuel Santos (2010-2014)	2012	De Transporte, Germán Cardona	La iniciativa no avanzó. El Ministro renunció
	2013	De Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín	Finalmente, no se presentó

Fuente: elaboración propia con base en el Archivo Congreso de la República, moción de censura, años respectivos, *Gaceta del Congreso* No. 599; No. 656; No. 287; No. 253; No. 834; No. 252; No. 19; No. 20, No. 614; No. 616; No. 12226; No. 1302; No. 1303; *El Tiempo* (1999a, 1999b, 2000a y 2000b) y *Portafolio* (2005).

miembros de la CNTV fue firmado por el presidente Pastrana y por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y no por la Ministra de Comunicaciones. Se trataba de un caso de enfrentamientos por cuotas burocráticas de cargos que había designado el gobierno de Samper que ahora eran removidos por el nuevo presidente con base en el reacomodo de fuerzas políticas y nuevos repartos de cuotas. La iniciativa no prosperó y se impusieron las mayorías de la “Gran Alianza por el Cambio”, la coalición de gobierno.

El segundo caso se presentó entre finales de 1998 y el primer semestre de 1999, en contra del ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, a quien acusaban de no haber tramitado la reforma política en los términos acordados en la campaña. Este ministro despertaba recelos entre diferentes sectores en el Congreso: algunos liberales lo consideraban un disidente que había contribuido a su derrota en las elecciones y al triunfo de Andrés Pastrana; otros liberales que colaboraban con el Gobierno criticaban el contenido del proyecto de reforma política porque no se correspondía con el acuerdo preelectoral (especialmente, Íngrid Betancourt, del Movimiento Oxígeno Liberal), y los pequeños partidos de oposición rechazaban también el contenido del proyecto (*Gaceta del Congreso* No. 131; *Semana* 1999). Aunque fue citada la plenaria del Congreso, no asistió la mayoría de congresistas citantes, quienes argumentaron que la sesión se había hecho de forma irregular; a la votación en la plenaria solo asistieron 168 de los 263 parlamentarios, y de estos, 147 votos fueron en contra de la moción, 8 a favor y 13 nulos. El Congreso en pleno le dio su respaldo al jefe de la cartera del Interior, y una vez más fracasó la moción frente a las mayorías de una coalición de gobierno (*Gaceta del Congreso* No. 31; *El Tiempo* 1999a y 1999b).

La tercera iniciativa se presentó en abril de 2000, en contra del ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, Juan Mayr. La iniciativa, de congresistas liberales y de izquierda (Movimiento Vía Alterna), cuestionaba las acciones del Ministro ante la expedición de licencias ambientales a los proyectos Urrá 1 y Gibraltar 1. Las principales acusaciones en contra del Ministro se basaron en el posible desacato de la sentencia T-652 de la Corte Constitucional, relacionada con el trato que debía darse a las comunidades de los territorios, donde están asentados los Emberá-Katíos. De nuevo, fracasó la moción ante la ausencia de muchos congresistas, el poco apoyo a la iniciativa y la coordinación por parte del Gobierno de sus grupos de apoyo dispersos: fue apoyada en Cámara por 72

miembros y rechazada por 59, aunque, previamente, en el Senado 42 congresistas habían rechazado la moción, mientras que 25 habían votado a favor (*Gaceta del Congreso* No. 172; *El Tiempo* 2000a y 2000b). En este caso, el debate movilizó muchos apoyos sociales, y en varias ciudades y universidades se realizaron foros en defensa de las comunidades indígenas.

En este mismo año (2000) se inició otra moción de censura en contra del ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, tras la inconformidad expresada por diversos sectores políticos. Mientras lo esperaban en el Capitolio, el Presidente aceptó su renuncia. Aunque no se dio la votación, su remoción del cargo se debió a la presión ejercida por medio de la propuesta de moción de censura: era un ministro sin aliados en la coalición de gobierno y criticado por la oposición.

Durante la segunda parte del gobierno de Andrés Pastrana, cuando la coalición de gobierno estaba más débil, paradójicamente no hubo propuestas de moción de censura, solo anuncios que finalmente no avanzaron. En septiembre de 2001, ante la crisis hospitalaria en Bogotá y varios hechos de violencia, el congresista del Movimiento Vía Alterna, Gustavo Petro, anunció que presentaría una moción de censura en contra de la Ministra de Salud, pero definitivamente no fue presentada. También, en la Comisión VII de la Cámara se anunció ese mismo mes una posible moción en contra del ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, por no concurrir a una citación para un debate sobre régimen pensional, pero no fue presentada, y en mayo de 2002 hubo un anuncio de moción en contra de la ministra de Minas y Energía, Luisa Fernanda Lafaurie, a quien el congresista Gustavo Petro acusó de querer favorecer una empresa privada con la que había estado vinculada (Rico 2010; *El Tiempo* 2002). A finales de 2001 y comienzos de 2002, como suele ocurrir al concluir cada gobierno, los congresistas se concentraron en las elecciones y en mantener sus curules dejando en un segundo plano su actividad legislativa y de control político.

Álvaro Uribe (2002-2006)

Durante los dos gobiernos consecutivos de Álvaro Uribe hubo nueve intentos de moción de censura, más de uno por año en promedio, todos fallidos, por la imposición de las mayorías de la coalición de gobierno. Algunos de los ministros de este gobierno fueron destituidos por faltas graves y otros están involucrados en

procesos penales. Ha sido el gobierno con más cuestionamientos y con decenas de funcionarios inmersos en procesos legales.¹⁰

Durante el primer gobierno de Uribe (2002-2006) hubo cinco intentos de moción de censura. Este gobierno tuvo el apoyo de una amplia coalición multipartidista que sumaba el 60% del Congreso, y de la cual hicieron parte dos partidos grandes (el Conservador, y sus movimientos internos, y Cambio Radical), un amplio número de congresistas liberales que empezaron a conformar pequeños partidos (Colombia Siempre, Convergencia Ciudadana, Apertura Liberal, Alternativa Social de Avanzada, Vamos Colombia, Nacional Progresista, Somos Colombia, Colombia democrática) y otros grupos políticos con pocos escaños (Movimiento Nacional, Equipo Colombia, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Popular Unido, Convergencia Popular Cívica, Movimiento Moral, Dejen Jugar al Moreno, Integración Regional, Movimiento Únete, Partido Popular). En 2005 se conformó el nuevo Partido Social de Unidad Nacional, creado por iniciativa de seguidores y congresistas cercanos al Presidente.

En 2003 se tramitaron cuatro intentos de moción de censura. El primero fue en contra del ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, y fue presentado por senadores liberales, del Polo Democrático Independiente, indígenas, y del Movimiento Obrero Independiente Revolucionario (MOIR). Acusaban al Ministro de indignidad porque no había dado explicaciones de sus conductas, que consideraban antiéticas, por la demanda civil con la cual Ecopetrol buscaba recobrar las acciones de la empresa Inversiones de Gases de Colombia S. A. (Invercolsa), una empresa de gas, en la que el Ministro se habría apropiado de forma ilegal de un paquete de acciones.¹¹ La propuesta se aplazó al

10 El Secretario General de la Presidencia está detenido por las interceptaciones ilegales de comunicaciones; el exministro de Agricultura fue condenado por la Corte Suprema de Justicia a 17 años de prisión por corrupción y malos manejos en una de las políticas de subsidios al campo; sus exministros de Gobierno y de Protección Social están siendo investigados por los delitos de cohecho en la aprobación de la reelección presidencial. La lista es larga, e incluye varias decenas de exfuncionarios y excolaboradores de sus gobiernos.

11 En 1997, Fernando Londoño Hoyos compró un paquete de 145 millones de acciones de la empresa Invercolsa por un valor superior a los \$9.200 millones. Sin embargo, de inmediato se originó un litigio que apenas acabó el año pasado. Se descubrió que esa compra accionaria se hizo de forma irregular, al establecerse que adquirió esas 145 millones de acciones como trabajador de esta sociedad, cuando en realidad era un asesor externo y no podía comprarlas. Una acción popular fallada hace dos años lo obligó a devolver el paquete de acciones de Invercolsa al Estado, así como

finalizar la legislatura 2002-2003, y posteriormente fue retirada. El Ministro continuó en su cargo hasta 2004, con frecuentes fricciones con los partidos de oposición y algunos del Gobierno, y en confrontación con la Corte Suprema de Justicia, a la que acusaba de pretender derrocar al Presidente por las investigaciones sobre la parapolítica (*El Tiempo* 2003a).

La segunda moción de censura de este gobierno fue en contra de la ministra de Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart, en septiembre de 2003, la cual fue promovida por representantes a la Cámara del Polo Democrático Independiente, quienes se oponían a la liquidación y privatización de la empresa de comunicaciones Telecom (*El Tiempo* 2003b). La moción fue retirada con el argumento de que ya habían pasado tres meses desde que se había liquidado Telecom, y se consideró que no había razón económica ni jurídica para realizarla. Para los congresistas, la liquidación de Telecom ya estaba en manos de los jueces, que tenían la última palabra sobre el caso, y no insistieron (*El Tiempo* 2003c). La empresa estatal fue liquidada en 2011.

La tercera moción fue propuesta en agosto de 2003 por los senadores del Partido Liberal (encabezados por Hugo Serrano) y del PDI (liderados por Jorge Enrique Robledo y Gustavo Petro) en contra del ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía Castro. Los ponentes cuestionaron la política petrolera del Gobierno. En octubre de 2003, la moción fue negada: en Cámara votaron a favor de la moción 9 representantes, y en contra, 102, y en Senado, 11 parlamentarios votaron a favor y 69 en contra (votaron a favor 20, de los 28 que habían firmado la iniciativa) (*Gaceta del Congreso* No. 559 y No. 656; *El Tiempo* 2003d).

La cuarta moción fue de nuevo en contra del ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño, y fue impulsada en octubre de 2003 en la Cámara de Representantes por congresistas liberales. El Gobierno había presentado un proyecto de convocatoria a un referendo para adelantar una serie de reformas políticas y fiscales, el cual se realizó el 25 de octubre de 2003. Los resultados fueron negativos, ya que solo una de las dieciocho preguntas logró pasar el umbral requerido, frente a lo cual el Ministro manifestó que debían contarse como válidos los tarjetones anulados. Los congresistas lo acusaron de faltar

los dividendos que esa operación comercial le dejó a su patrimonio. Invercolsa era una firma que formaba parte del portafolio de inversiones de Ecopetrol (*El Espectador* 2012).

a sus funciones y cometer presunto prevaricato por haber propuesto a dos magistrados del Consejo Electoral que desconocieran un fallo emitido por la Corte Constitucional sobre la materia (*Semana* 2003). Ante los debates en el Congreso y una posible sanción de la Procuraduría General de la Nación por el caso de Invercolsa, el Ministro renunció a comienzos del mes de noviembre de 2004. A los pocos días fue destituido con retroactividad e inhabilitado por quince años para ocupar cargos públicos por abuso de autoridad y conflicto de intereses (Procuraduría General de la Nación 2004).

La quinta moción en este gobierno fue presentada contra el ministro de Defensa, Jorge Alberto Uribe, en mayo de 2005, y fue propuesta por los representantes a la Cámara de los partidos Liberal, Polo Democrático Independiente, Alternativa Democrática y Alianza Social Indígena. Los ponentes planteaban que el Ministro ameritaba la sanción por no asistir a las citaciones de la Cámara de Representantes por los casos no resueltos sobre actuaciones irregulares de las Fuerzas Militares, como Guaitarilla y Cajamarca, y la sorpresiva salida de cuatro generales que se oponían a los cambios en la estrategia de la lucha contra los grupos armados ilegales (*Gaceta del Congreso* No. 1 y No. 287). En el Senado, el ministro Uribe obtuvo el respaldo de 56 congresistas, y solo 31 votaron en su contra. En la Cámara, las cosas fueron más difíciles: 81 representantes estuvieron de acuerdo en que el Ministro se fuera del cargo, mientras que 57 se opusieron. Las votaciones no reflejaron las grandes mayorías de la coalición del “uribismo”, y un sector de esta votó en contra del Ministro (112 de los 265 congresistas votaron a favor de la moción de censura) (*Gaceta del Congreso* No. 287). El Ministro renunció un mes después argumentando motivos personales.

La sexta moción fue en octubre de 2005, de nuevo en contra de la ministra de Comunicaciones, Martha Pinto de De Hart, solicitada por representantes a la Cámara del Partido Liberal y del Polo Democrático Alternativo. Los ponentes consideraban que se habían puesto en riesgo dineros del Estado en un memorando de intención entre la empresa mexicana de telecomunicaciones Telmex y Coltel, Colombiana de Telecomunicaciones, en el que se entregaba el dominio de la empresa colombiana a los inversionistas mexicanos. También aducían que el memorando había sido firmado sin transparencia, con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos. En el debate, los congresistas de la coalición defendieron a la Ministra y la privatización de Telecom retomando los

argumentos del debate de 2003: la mala gestión, la pesada carga prestacional, la ineficiencia y las pérdidas que estaba generando por su incapacidad para competir en las nuevas condiciones del mercado. De los 203 asistentes, 154 rechazaron la moción y 48 la aprobaron (en Cámara, 93 la rechazaron y 33 la aprobaron, y en Senado, 50 la rechazaron y 15 la aprobaron) (*Gaceta del Congreso* No. 834 y 252). Finalmente, se suspendió la aplicación del memorando y no se concretó la privatización de la empresa en 2005. En 2006 se subastó más de la mitad de la empresa, que fue adquirida por una empresa española.

Álvaro Uribe (2006-2010)

Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) hubo cuatro iniciativas de moción de censura, todas fallidas. El primer intento fue en contra de Juan Manuel Santos, quien ejerció como ministro de Defensa entre junio de 2006 y mayo de 2009. El Partido Liberal (su antiguo partido, que luego en sus dos gobiernos sería su gran aliado político), algunos congresistas de Cambio Radical y todos los del PDA empezaron a cuestionar sus políticas y el manejo de la seguridad y la defensa del país. En mayo de 2007 propusieron una moción señalando que Santos había fallado en la creación de un ambiente de confianza, debido a la violencia e inseguridad que vivía el país en la proximidad de las elecciones regionales (octubre de 2007). Los congresistas liberales revivieron su supuesta participación en la conspiración para tumbar al entonces presidente Samper en 1997,¹² y otros plantearon que Santos no garantizaba una buenas relaciones con los países vecinos; además, cuestionaban su presunta participación en el escándalo de las interceptaciones ilegales que había adelantado el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en contra de periodistas, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y políticos de la oposición. Después de los debates, Cambio Radical modificó su posición y apoyó al Ministro, y los Partidos Liberal y PDA fueron minoría. El 13 de junio, el

12 El senador liberal Juan Fernando Cristo había enviado un cuestionario al jefe paramilitar Salvatore Mancuso y al jefe del entonces grupo militar Ejército Popular de Liberación (EPL), Francisco Caraballo, para aclarar la participación de Santos en el complot contra el presidente Ernesto Samper. Mancuso dijo que el objetivo principal de la propuesta era sacar del poder al presidente mediante un acuerdo para reestructurar el Estado, y Caraballo señaló que la propuesta no le fue transmitida por Santos, sino por otro dirigente político, cuyo nombre no reveló. Ver *Semana* (2007) y *El Tiempo* (2007a).

Congreso en pleno votó en contra de la moción: 105 representantes y 63 senadores votaron en contra de la moción, y 38 representantes y 25 senadores lo hicieron a favor (*Gaceta del Congreso* No. 19 y No. 20; *El Tiempo* 2007b).

Las siguientes iniciativas de moción de censura fueron propuestas bajo la vigencia de la reforma del Acto legislativo 01 de 2007, que flexibilizaba los requisitos para su aprobación. La bancada liberal radicó la segunda iniciativa en contra del ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, a quien acusaban de incurrir en irresponsabilidades constitucionales por el caso de Carimagua (en el cual cambió la asignación de unas tierras en el municipio de Carimagua, departamento del Meta, que habían sido prometidas a decenas de familias de desplazados, pero fueron adjudicadas a empresas privadas para la explotación de cultivos de palma). Después del escándalo y de la amenaza de la moción, el Ministro reversó la decisión y anunció que el Gobierno buscaría una “alianza productiva” y “equitativa” para que el predio fuera adjudicado a los desplazados y a empresarios privados. El debate sirvió para cambiar una decisión del Gobierno. Posteriormente, este ministro sería destituido e inhabilitado por la Procuraduría para ocupar cargos públicos durante dieciséis años (Procuraduría General de la Nación 2011).

La tercera moción se adelantó en contra del ministro de Salud y Protección Social, Diego Palacios, en julio de 2008, y fue promovida de nuevo por el PDA y el Partido Liberal. Los ponentes acusaban al Ministro de haber actuado de forma ilegal en el proceso de aprobación de la cuestionada reforma constitucional que había restablecido la reelección presidencial (Acto legislativo 02 de 2004) al ofrecer remuneraciones a congresistas; también lo acusaban de profundizar el sistema de salud inequitativo que favorece la intermediación financiera y no el derecho a la salud, y por no solucionar la crisis hospitalaria que tenía al borde del cierre por problemas financieros a la mayoría de los hospitales públicos del país (*El Tiempo* 2008a). Hubo un amplio debate, pero finalmente se impusieron las mayorías de la coalición de gobierno, y la moción fue rechazada con 63 votos; solo votaron a favor los senadores del PDA y cuatro liberales (en total, 11 votos a favor) (*Gaceta del Congreso* No. 614 y No. 616). *El Tiempo* (2008b) tituló este desenlace de manera gráfica: “Aplanadora uribista salvó al ministro Diego Palacio”.

La cuarta iniciativa de moción fue también contra un ministro de Agricultura, Andrés Fernández, por el proyecto Agro Ingreso Seguro. Para la oposición, se trataba de un programa mal formulado, que focalizaba los recursos para favorecer a grandes

propietarios. También se demostró que se favorecían departamentos con presencia paramilitar, mientras que se destinaron muy pocos recursos a aquellos en los cuales había una mayor presencia de las guerrillas. El Ministro sostuvo que al proteger a los grandes inversionistas favorecía el empleo que estos daban, y que se habían incrementado el área y la productividad de la tierra; también sostuvo que anteriores gobiernos habían dado subsidios a grandes inversionistas. Ante la amenaza de moción por la inconformidad de un sector de la coalición de gobierno, además de los partidos de la oposición, el Gobierno debió convocar a sus congresistas y movilizarlos para que concurrieran en apoyo del Ministro. La votación se mantuvo abierta solo durante algo más de media hora, por lo cual solo 72 senadores alcanzaron a votar. El resultado final fue 41 votos en contra y 30 a favor de la moción, es decir, no contó con las mayorías del Senado, y por eso el Ministro no fue censurado (*Gaceta del Congreso* No. 1303).

Juan Manuel Santos (2010-2014)

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) presenta solo dos iniciativas de moción de censura —el menor número—, ambas fallidas. La primera se presentó en mayo de 2012, cuando 82 representantes propusieron una moción en contra del ministro de Transporte, Germán Cardona, por no haber asistido a varias citaciones del Congreso; además, cuestionaban el manejo del Ministerio.¹³ Ante las presiones y su inconformidad con las exigencias burocráticas de los congresistas, el Ministro renunció a las pocas semanas. En este caso, el Gobierno entró al rescate del Ministro e impidió que prosperara la moción, por medio de la aceptación de su renuncia programada y preventiva y su posterior nombramiento en una de las embajadas más apreciadas (El Vaticano).

El segundo intento se anunció cuando la junta parlamentaria del Partido Conservador reunida con su director nacional manifestó, en agosto de 2013, que adelantaría una moción en contra de la ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín. Aunque este partido era parte de la coalición de gobierno (“La Unidad Nacional”), algunos de sus congresistas expresaron inconformidad con el Gobierno por su participación burocrática y el reparto de los beneficios que conlleva este apoyo. El fallo adverso de la Corte de La Haya en el conflicto fronterizo entre Colombia

13 Congreso de la República, Comisión Sexta Constitucional Cámara de Representantes, Acta No. 048, abril 25 de 2012.

y Nicaragua —que implicó la pérdida de setenta mil kilómetros cuadrados de mar territorial— sirvió de pretexto para expresar su inconformidad y citar a la Ministra al Congreso y promover la moción (*Semana* 2013). Finalmente, el Gobierno arregló las diferencias con el Partido Conservador, y no prosperó la iniciativa de moción de censura.

Conclusiones

La moción de censura ha contado en Colombia con defensores y opositores. Para algunos, se trata de un procedimiento propio del parlamentarismo incrustado en el régimen presidencial que puede conducir al debilitamiento del poder presidencial, que se ve obligado a retirar los ministros, lo que conduce a la inestabilidad gubernamental; incluso, ha sido descrita como un “híbrido artificioso” que genera conflictos e inestabilidad. Para otros, se trata de un mecanismo que permite regular los poderes del Ejecutivo, genera una forma de control político y de rendición de cuentas, y posibilita a la oposición debatir temas de forma abierta en el escenario más adecuado para ello: el Congreso.

Pero parecen despertar más consenso las posiciones que ven las virtudes de la moción de censura, en especial por un doble argumento: i) la posibilidad de ejercer un control efectivo y ii) la posibilidad de producir debates para que la opinión pública esté enterada de la gestión del Ejecutivo. Aunque también hay que tener en cuenta que puede ser utilizada para obstaculizar la labor del Gobierno —en especial si se trata de un gobierno dividido— y proponer debates dirigidos más a la opinión que al propio Congreso, es decir, un medio de publicidad y de protagonismo para algunos congresistas.

En el caso de Colombia, su inclusión en la Constitución de 1991 fue el resultado de un amplio consenso entre los principales partidos presentes en la Asamblea Nacional Constituyente, por medio del cual se esperaba generar un mayor equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo. De forma explícita, se propuso atenuar los poderes del presidente y moderar el fuerte presidencialismo vigente en el país hasta 1990.

Después de más de dos décadas de vigencia, ninguna de las iniciativas de moción de censura ha sido exitosa, lo cual se explica por la combinación de su reglamentación (las mayorías absolutas en ambas cámaras hasta 2007 y mayorías absolutas en la Cámara, que la propone desde 2008) y las mayorías con que han contado los presidentes durante los seis gobiernos de este período. Incluso, cuando

la coalición de gobierno se ha debilitado —como sucedió en la mitad del gobierno de Andrés Pastrana—, no ha prosperado este tipo de iniciativas. La conformación de coaliciones de gobierno de gran tamaño permite la imposición de las iniciativas de leyes y de actos legislativos en el Congreso y crea un blindaje para sus funcionarios ante posibles intentos de mociones de censura por parte de la oposición; de facto, este mecanismo institucional resulta inaplicable, aun si se flexibilizan los requisitos, como sucedió con la reforma del Acto legislativo 01 de 2007.

En el balance general, no hay ningún caso exitoso de moción de censura, pero esta regla sí ha demostrado ser un mecanismo que permite estimular los debates, da espacio a la oposición, permite que la prensa y la opinión pública conozcan en mayor profundidad algunos problemas de las políticas públicas y de las acciones de los gobiernos, entre otros. En algunos casos, las mociones se constituyeron en un factor de presión que obligó a los ministros a renunciar antes de ser votada la iniciativa. Entonces, de manera indirecta, han tenido éxito: cuando algún ministro ha sido cuestionado o ha despertado recelos en algunos sectores políticos del Congreso, la prensa y la opinión pública, la iniciativa de moción de censura ha servido para presionar su salida del gabinete.

Mientras que los constituyentes de 1991 se propusieron atenuar el presidencialismo y obraron en consecuencia moderando las atribuciones constitucionales del Ejecutivo en varias esferas, reformas posteriores —como la que restableció la reelección presidencial inmediata (Acto legislativo 02 de 2004)— han fortalecido los poderes presidenciales. Asimismo, los presidentes conforman amplias coaliciones de gobierno, a través de las cuales tratan de blindarse contra las iniciativas o acciones de la oposición y vuelven intocable a su gabinete de gobierno. Aunque los ministros se equivoquen o eludan el control político que constitucionalmente debe ejercer el Congreso, resulta difícil censurarlos.

En un sistema de democracia constitucional basado en pesos y contrapesos entre los poderes públicos, la moción de censura constituye un mecanismo de control y de rendición de cuentas que permite cualificar la democracia y el pluralismo, fomentar los debates e informar a la opinión pública de problemas especialmente relevantes y polémicos de interés general, entre otros. No obstante, para una mayor efectividad, esta institución podría ser complementada con otras disposiciones legales como las sugeridas por Colomer y Negretto (2003): ser vinculantes y/o incluir la ratificación del nombramiento de los ministros por parte del Congreso.

Parece infundado el temor que estos autores expresan respecto al riesgo de la responsabilidad dual de los ministros al tener que responder a la vez al Ejecutivo y al Legislativo. Por el contrario, desde la perspectiva de la *accountability*, todos los funcionarios deben rendir cuentas a la sociedad, y en las esferas de deliberación y de confrontación de ideas y de proyectos de sociedad, como el Congreso.

Referencias

1. Archer, Ronald y Matthew S. Shugart. 1997. The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, 110-159. Nueva York: Cambridge University Press.
2. Bernaldes Ballesteros, Enrique. 1996. *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: Ciedla.
3. Cepeda, Manuel José. 1985. *Estado de sitio y emergencia económica*. Bogotá: Contraloría General de la República.
4. Colomer, Josep María y Gabriel Negretto. 2003. Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y Gobierno* 10 (1): 13-61.
5. Constitución Política de Colombia. 1991. Bogotá: Leyer.
6. De la Calle, Humberto. 2008. Reforma electoral en Colombia. En *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, eds. Daniel Zovatto y Jesús Orozco, 391-455. México: UNAM, IDEA Internacional.
7. Duque Daza, Javier. 2012. Las elecciones presidenciales en Colombia: cambio institucional, nueva configuración partidista y reelección. En *La democracia en México y América Latina: claves de lectura*. Instituto de Investigaciones Sociales, eds. Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo, 67-115. México: UNAM y Ficticia.
8. Duque Daza, Javier. 2006. Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia* 41: 163-209.
9. Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. The "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12 (1): 3-27.
10. Lindembert, Sandra. 2013. La censura ministerial en el Perú. *Gaceta Constitucional* 53: 395-406.
11. Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, eds. Scott Mainwaring y Matthew Shugart, 12-54. Nueva York: Cambridge University Press.
12. Medellín, Pedro. 2006. *El presidencialismo sitiado. Ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
13. Noguera, Rodrigo. 2008. Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario: 711-791.

14. Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G. y Mercedes Mateo Díaz. 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
15. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
16. Rico, Laura. 2010. Gustavo Petro, el último debate. *Lasillavacia*. 5 de mayo de 2010. [En línea] <http://lasillavacia.com/historia/12017>
17. Saiegh, Sebastian. 2010. ¿Jugadores activos o apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno* 17 (1): 3-24.
18. Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry unto Structures, Incentives and Outcomes*. Nueva York: New York University.
19. Secretaría General del Senado, Proyecto de Acto legislativo 08 de 2006. *Gaceta del Congreso* No. 331.
20. Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
21. Vázquez Carrizosa, Alfredo. 1979. *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*. Bogotá: Grupo Editor.
22. Zovatto, Daniel y Jesús Orozco. 2007. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional y comparada. En *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, eds. Daniel Zovatto y Jesús Orozco, 3-210. México: UNAM, IDEA Internacional.

Prensa

23. *El Espectador*. 2012. Fernando Londoño, un hombre polémico. 15 de mayo de 2012. [En línea] <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fernando-londono-un-hombre-polemico-articulo-34637>
24. *El Tiempo*. 1992a. Negaron censura a Minminas. 26 de junio de 1992. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-145558>
25. *El Tiempo*. 1992b. Cámara: a plenaria, moción de censura contra Carrillo. 30 de octubre de 1992. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-232601>
26. *El Tiempo*. 1993a. Será debatida la moción de censura. 15 de mayo de 1993. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-126331>
27. *El Tiempo*. 1993b. Moción de censura, estreno a medias. 6 de junio de 1993. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-162961>
28. *El Tiempo*. 1993c. Congreso absolvió al ministro de Trabajo. 9 de junio de 1993. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-220375>
29. *El Tiempo*. 1995a. Comisión mantiene propuesta de censurar al ministro Perry. 1º de abril de 1995. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-285397>
30. *El Tiempo*. 1995b. Cámara aprueba moción contra ministro de Hacienda. 25 de marzo de 1995. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-282187>

31. *El Tiempo*. 1996a. Moción de censura a Arboleda. 20 de noviembre de 1996. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-595442>
32. *El Tiempo*. 1996b. Congreso en pleno para mociones de censura. 29 de noviembre de 1996. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605759>
33. *El Tiempo*. 1996c. Mayoritario rechazo a mociones. 12 de diciembre de 1996. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-642744>
34. *El Tiempo*. 1997. Se cayó el Mintransporte. 19 de mayo de 1997. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-569550>
35. *El Tiempo*. 1998. Alianza se apodera de las comisiones. 30 de julio de 1998. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-803630>
36. *El Tiempo*. 1999a. Y el Ministro del Interior habló. 24 de marzo de 1999. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-863156>
37. *El Tiempo*. 1999b. Mininterior volteó la torta de la moción de censura. 7 de abril de 1999. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-921916>
38. *El Tiempo*. 2000a. Acusaciones contra el ministro de Medio Ambiente. 5 de abril de 2000. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1241187>
39. *El Tiempo*. 2000b. Congreso negó censura contra Mayr. 3 de abril de 2000. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1223100>
40. *El Tiempo*. mayo 16 de 2002. Petro increpa a Ministra de Minas. 16 de mayo de 2000. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1331619>
41. *El Tiempo*. 2003a. Debate de censura será el 19 de junio. 12 de junio de 2003. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1024863>
42. *El Tiempo*. 2003b. Proponen censura por Telecom. 16 de junio de 2003. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1018747>
43. *El Tiempo*. 2003c. Moción a Min-Comunicaciones. 15 de septiembre de 2003. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1039435>
44. *El Tiempo*. 2003d. Niegan moción de censura. 15 de octubre de 2003. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1010738>
45. *El Tiempo*. 2007a. Moción a Santos, en manos de Convergencia y Cambio Radical. 7 de junio de 2007. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2521203>
46. *El Tiempo*. 2007b. Congreso en pleno rechazó moción de censura contra el ministro de defensa. 13 de junio de 2007. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3593804>
47. *El Tiempo*. 2008a. Moción de censura contra ministro de Protección Social debate la tarde del martes el Congreso. 29 de julio de 2008. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4415793>
48. *El Tiempo*. 2008b. Niegan moción de censura contra ministro de la Protección Social, Diego Palacio. 6 de agosto de 2008. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4431728>
49. *Portafolio*. 2005. No prosperó la moción en contra de la ministra. 2 de noviembre de 2005. [En línea] <http://www.portafolio.co/archivo/documento/MAM-1814540>
50. Procuraduría General de la Nación. 2004. Destituido e inhabilitado por 15 años ex ministro Fernando Londoño por abuso de autoridad y conflicto de intereses. 16 de noviembre de 2004, Boletín 381. [En línea] http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2004/noticias_381.htm

51. Procuraduría General de la Nación. 2011. Procuraduría General confirma destitución e inhabilidad por 16 años a exministro de Agricultura Andrés Felipe Arias. 13 de diciembre de 2011, Boletín 1259. [En línea] http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-General_confirma_destitucion_e_inhabilidad_por_16_anos_a_exministro_de_Agricultura_Andres_Felipe_Arias.news
52. *Semana*. 1992. ¡Sálvese quien pueda! 7 de septiembre de 1992. [En línea] <http://www.semana.com/nacion/articulo/salvese-quien-pueda/18166-3>
53. *Semana*. 1999. Semana de pasión. 26 de abril de 1999. [En línea] <http://www.semana.com/nacion/articulo/semana-de-pasion/39173-3>
54. *Semana*. 2003. Presentan moción de censura contra el Ministro Londoño por prevaricato. 27 de octubre de 2003. [En línea] <http://www.semana.com/noticias/articulo/presentan-mocion-censura-contra-ministro-londono-prevaricato/61591-3>
55. *Semana*. 2007. ¿No siente que la moción de censura contra Juan Manuel Santos fue una embarrada? 16 de junio de 2007. [En línea] <http://www.semana.com/nacion/articulo/no-siente-mocion-censura-contra-juan-manuel-santos-embarrada/86585-3>
56. *Semana*. 2013. La rebelión de los conservadores. 31 de agosto de 2013. [En línea] <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-rebelion-conservadores/356117-3>

Gaceta Constitucional

57. *Gaceta Constitucional* No. 5, de febrero 15 de 1991.
58. *Gaceta Constitucional* No. 8 de febrero 19 de 1991.
59. *Gaceta Constitucional* No. 25 de febrero 21 de 1991.
60. *Gaceta Constitucional* No. 22 de marzo 18 de 1991.
61. *Gaceta Constitucional* No. 23 de marzo 19 de 1991.
62. *Gaceta Constitucional* No. 115, de julio 16 de 1991.



Javier Duque Daza es profesor de la Universidad del Valle (Colombia). Es politólogo y doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Sus líneas de investigación son: partidos y sistemas de partidos; democracia; clase y élite política; elecciones e instituciones. Entre sus últimas publicaciones están: “Partidos y partidismo: los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 44 (120): 311-347, 2014; y “Guillermo O’Donnell y la democracia”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 58: 113-144, 2014. Correo electrónico: jduqued86@hotmail.com