



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 SENADO.

por medio del cual se modifican el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., septiembre 20 de 2016

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Radicación del informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 114 y numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución de Colombia.*

Cordial saludo:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se modifican el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.* El objeto es fortalecer y garantizar la efectividad del control político.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

Este proyecto de acto legislativo es de autoría del honorable Senador Ernesto Macías Tovar. Fue presentado el pasado 22 de julio de 2016 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 530 de 2016, el 25 de julio del mismo año.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

La separación de poderes es una de las conquistas fundamentales del derecho constitucional. Es una regla que racionaliza las tareas del Estado; que evita los abusos en el ejercicio del poder.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 tomó como punto de partida, respecto al esquema de reparto de competencias estatales, que la Rama Ejecutiva



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

tenía una enfermiza primacía y ejercía dominio evidente sobre las demás ramas del poder^{1[1]}, y procuró un equilibrio.

Con frecuencia nos encontramos con un muro para la colaboración y el control: autoridades del Estado se resisten a presentar informes, ilustrar sobre su gestión al Congreso, e incluso, desconocen no solo la tarea de control político y administrativo, sino que inclusive desafían otro principio paralelo al de la separación de poderes: el de la colaboración armónica, que en muchos casos desprecian abiertamente.

Esta circunstancia ha tenido al menos una consecuencia: que el país no sabe qué pasa con los enormes recursos de varias instituciones públicas. Si sus responsables, por voluntad propia, no por obligación legal, buenamente quieren dar a conocer el estado de cosas, habrá información; de lo contrario, será un misterio. El Congreso no es bienvenido en las tareas de control de ciertas instituciones; es ignorado, es un espectador, es un convidado de piedra.

Frecuentemente la Rama Judicial invoca su sagrada autonomía funcional para plantear, equivocadamente, que el legislador no puede revisar su gestión administrativa y sus cuentas. Se crea así una enorme rueda suelta en la administración del engranaje estatal. Recientemente la Contraloría General de la República hizo públicas sus quejas por los malos resultados de la descongestión en los cinco últimos años. El responsable es el Consejo Superior de la Judicatura. La inversión fue gigantesca, \$2.3 billones^{2[2]}. ¿Cómo que el Congreso no puede conocer y controlar semejante inversión?

Hace un año el Congreso citó a debate de control al entonces Fiscal General de la Nación. Se querían evaluar numerosas denuncias públicas sobre irregularidades en contratación en la Fiscalía. Todavía no hemos podido tener respuestas. Eduardo

^{1[1]} ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Gaceta Constitucional* número 54, 17 de abril de 1991, página 4 ¿Al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es a fortalecer la función natural del Legislativo en relación con el Ejecutivo, sino que ha llegado al extremo de prohibirla, estableciendo en la Constitución Nacional que el Congreso esté impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales. Esta ha sido una de las causas más notables de los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, puesto que no existen en la práctica mecanismos para ejercer efectivamente la vigilancia, la calificación y la sanción política a determinadas conductas del Gobierno.

^{2[2]} http://caracol.com.co/radio/2016/09/15/judicial/1473952547_936746.html. Se lee en la nota: ¿Contraloría cuestiona inversiones del Consejo Superior para descongestión judicial. Cinco años después, y tras una inversión de \$2.3 billones, todavía no existen resultados, especialmente en Valle, Atlántico, Santander y Antioquia.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Montealegre, el fiscal de turno, se rehusó a asistir, envolviéndose muy convenientemente en la bandera de la autonomía funcional de la justicia. Por eso, el Congreso está ciego respecto a lo ocurrido a nivel administrativo en ese búnker constitucional, que es en lo que se convirtió el ente investigador. Ni siquiera valió que el propio Presidente del Senado, doctor Luis Fernando Velasco, insistiera en la competencia del Congreso sobre decisiones administrativas del Fiscal General^{3[3]}.

La Corte Constitucional acabó de profundizar el problema al fijar una extraña tesis: la Contraloría General de la República no tiene competencia para investigar la gestión fiscal de quien ocupe el cargo de Fiscal General de la Nación ¿por su condición de aforado?. Así se lee en la SU-431 de 2015. ¡Por favor!

Colombia tiene, apreciados colegas, agencias estatales sueltas, desconectadas de toda jerarquía, a las que no puede controlar el Congreso.

2.1. SOBRE EL CONTROL POLÍTICO

La facultad constitucional de control político del Congreso está consagrada así:

*¿ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer **control político sobre el gobierno y la administración.***

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes¿. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Se ha divulgado la especie de que el control político a que se refiere esa norma solo se proyecta a la Rama Ejecutiva. Varias sentencias lo han repetido: Sentencia número C-449 de 1992^{4[4]}, Sentencia número C-198-94^{5[5]}, Sentencia número C-

^{3[3]} <http://www.elespectador.com/noticias/politica/senado-insisten-aplicar-tatequieto-al-fiscal-contratos-articulo-586214>.

^{4[4]} Corte Constitucional. Sentencia número C-449 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Nueve (9) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992). ¿De todas maneras, además de la normación, el Congreso se reserva su función constitucional de ejercer el control político, de que trata el artículo 114 de la Carta, insinuado ya en los informes que el Gobierno debe presentarle acerca del uso que le ha conferido a las autorizaciones contractuales previstas en el artículo 150.9 precitado¿.

^{5[5]} Corte Constitucional. Sentencia número C-198-94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Veintiuno (21) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994) ¿La facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del Gobierno¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

910 de 2007 que cita la Sentencia No. C-078 de 1999^{6[6]}. Tal jurisprudencia tiene una implicación desastrosa: que al definir la administración por referencia a un criterio orgánico ¿la Rama Ejecutiva¿ se genera la funesta situación de dejar sin control político múltiples espacios de administración que la Constitución no había excluido expresamente.

Como la Rama Judicial y la Fiscalía ejercen funciones administrativas, pues esa faceta administrativa debe ser controlada. Eso no debería resultar misterioso a la luz del artículo 114 de la Carta.

En efecto, más de uno se pregunta: ¿cómo es posible que el Congreso puede reformar la Constitución, pero no puede ejercer control político a la administración de diversos órganos estatales? El Reglamento del Congreso también ofrece luces:

¿ARTÍCULO 6°. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple: (¿)

*3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y **demás autoridades** y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política. (¿)¿. (Subrayado y negrilla fuera del texto).*

El control político, como se ve, no persigue la destitución o remoción de un funcionario. Busca, en general, evidenciar los errores de gestión, por acción u omisión, de quien ejerce la autoridad administrativa de una entidad y dictar correctivos. El control político lo ejerce el órgano que constituye la representación de la nación: el Congreso. La Corte Constitucional ha puntualizado en lo que atañe a las funciones atribuidas en el artículo 137 de la Carta:

¿Dentro de estas funciones, interesan principalmente, para el presente proceso, las relativas al control político. Y, sobre el control político cabe señalar que puede

^{6[6]} Corte Constitucional. Sentencia número C-910 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007), ¿En tal virtud, podría afirmarse que hay una identidad entre las nociones de Administración Pública Central y Rama Ejecutiva. Ciertamente, sobre este particular se han vertido los siguientes conceptos:

¿La Corte no se ha ocupado todavía de definir de manera concreta el concepto de administración central. Sin embargo, en distintas sentencias ha establecido diferenciaciones, de las que se puede deducir que este concepto abarca todos los organismos de la Rama Ejecutiva nacional, pero no comprende las demás ramas ni los órganos autónomos que fueron consagrados en la Constitución¿ (¿) Así las cosas, la noción de Rama Ejecutiva nacional corresponde a la de Administración Pública Central, y excluye a las otras ramas del poder y a los órganos constitucionalmente autónomos¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

definirse **como toda actividad del Congreso adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales**^{7[7]}. (Subrayado fuera del texto).

También ha dicho:

*¿Nuestro orden constitucional garantiza la actividad del control político desplegada por el Congreso de la República, en desarrollo de una de las ideas centrales del sistema democrático según la cual mediante la figura de la representación política, el órgano legislativo cumple funciones a nombre de los intereses de los ciudadanos que representa. **Dentro de dichas funciones se encuentran aquellas que de manera general otorgan la posibilidad de solicitar explicaciones de quienes ejercen actividades que afectan o interesan a los ciudadanos**.* (Subrayado y negrilla fuera del texto)^{8[8]}.

Algunos organismos de control, organismos electorales y organismos judiciales, son elegidos por la Rama Legislativa. El Senado elige al Procurador^{9[9]}, la Cámara de Representantes al Defensor del Pueblo^{10[10]}, el Congreso en pleno al Contralor^{11[11]} y al Consejo Nacional Electoral^{12[12]}, y el Senado a la Corte Constitucional. ¿Y luego resulta que el mismo Congreso no puede ejercer control

^{7[7]} Corte Constitucional. Auto 330/08, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008).

^{8[8]} *Ibíd.* Parágrafo número 18.

^{9[9]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

^{10[10]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 281. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma. Será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo institucional de cuatro años, de terna elaborada por el Presidente de la República.

^{11[11]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República. (¿) Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

^{12[12]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno (¿).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

administrativo sobre ellos, en aquellos casos específicos, en lo que respecta a las tareas administrativas?

Insistamos, el control político no guarda necesariamente un propósito sancionatorio. Es ejercer vigilancia, frenar, ilustrar, señalar, valorar o cuestionar:

*¿Además, en la praxis de este control político el elemento oportunidad juega un papel significativo, dado que puede ser ejercido cuando se estime políticamente más conveniente, con excepción de aquellos casos en que la Ley Fundamental señale el momento exacto en que debe aplicarse. Igualmente, **desde el punto de vista de sus efectos el control político puede acarrear sanciones, aunque esta no es propiamente una de sus características esenciales, ya que en él lo relevante es la simple actividad de freno o limitación.** Otro aspecto relevante en el control político es su imparcialidad, pues es indispensable que el órgano legislativo mantenga la suficiente distancia en relación con el Ejecutivo a fin de que **al ejercer vigilancia no invada la órbita funcional del Ejecutivo y termine ejerciendo sus funciones, o desconociendo los atributos y competencias que la Carta le ha asignado.** (Subrayado y negrilla fuera del texto)^{13[13]}.*

2.2. SOBRE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

A la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes corresponde investigar *¿delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes¿* de los aforados^{14[14]}. De esta manera, la Comisión prepara sus actuaciones en *¿proyectos de acusación que deberá aprobar el pleno de la Cámara, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación¿*. Y a su vez, le *¿corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes¿*^{15[15]}.

^{13[13]} Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2004, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Dieciséis (16) marzo de dos mil cuatro (2004).

^{14[14]} Sentencia SU431-15, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Nueve (9) de julio de dos mil quince (2015).

^{15[15]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 174.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

De la redacción de aquella competencia se desprende fácilmente qué es aquello que el Legislador jamás podría hacer en un debate de control político a otra autoridad del Estado. Pero precisemos: El artículo 312 de la Ley 5^{ta} de 1992 detalla entre las funciones propias de la Comisión de Investigación:

¿ARTÍCULO 312. Funciones. La Comisión de Investigación y Acusación cumplirá las siguientes funciones:

1. **Preparar proyectos de acusación** que deberá aprobar el pleno de la Cámara, ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General de la Nación.

2. **Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación, o por los particulares contra los expresados funcionarios, que presten mérito para fundar en ella acusación ante el Senado.**

3. **Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las actividades que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.**

4. *La iniciación de las investigaciones también procederá de oficio.*

5. *Las demás atribuciones que para el cabal cumplimiento de sus fines y cometidos le sea asignado por las leyes.* (Subrayado y en negrilla fuera del texto).

Que exista esa competencia para la Comisión y que exista norma al tenor de la cual el Congreso no debe ¿inmiscuirse¿ en asunto de otras autoridades^{16[16]} no puede significar que el Congreso tenga vedada la revisión de la agenda administrativa de la nación, esté en manos de la rama que esté, pues de lo contrario estaríamos bendiciendo la bandera de la impunidad constitucional y de la completa irresponsabilidad administrativa.

2.3 CAUSAL DE MALA CONDUCTA

La Moción de Censura, como se sabe, se aplica a las autoridades por razón de funciones propias del cargo o porque siendo citadas al Congreso, no acuden. El

^{16[16]} Ley 5^a de 1992. Artículo 52. *Prohibiciones al Congreso.* Se prohíbe al Congreso y a cada una de las Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. (¿).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

proyecto no pretende extender la figura a los aforados a los que se refiere. Pero se propone que si el funcionario requerido resulta ser aforado y no asiste a convocatorias de control político por razones administrativas, se considere causal de mala conducta, cuyos soportes y pruebas se enviarán a la Comisión de Investigación y Acusación para que inicie la investigación y trámite correspondiente.

2.4. SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

El presupuesto está concebido como *¿(¿) herramienta de política estatal, mediante la cual se asignan recursos y se autorizan los gastos de acuerdo con los objetivos trazados en los planes de desarrollo (¿)¿*^{17[17]}.

La Rama Legislativa tiene el mandato constitucional de decretar y autorizar los gastos del Estado a través de una ley ordinaria, en cada anualidad, lo que se encuadra en varias disposiciones: i) Estatuto Orgánico de Presupuesto^{18[18]}, que dispone las reglas para la preparación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto^{19[19]}, y ii) la Ley Anual de Presupuesto^{20[20]} o ley de apropiaciones, que le corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo^{21[21]}.

Tales disposiciones definen claramente la composición del Presupuesto General, conformado por el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos (Ley de Apropiaciones), y las disposiciones generales en la materia, así:

¿a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un

^{17[17]} Corte Constitucional. Sentencia C-652/15, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. 14 de octubre de dos mil quince (2015).

^{18[18]} Decreto 111 de 1996. ¿Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto¿.

^{19[19]} Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996) y Sentencia C-142 de 2015; M. P. Mauricio González Cuervo. Seis (6) de abril de dos mil quince (2015).

^{20[20]} Ley 38 del 21 de abril de 1989. ¿Normativo del Presupuesto General de la Nación¿.

^[21] *Ibídem.*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) *El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales registrarán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L. 38 de 1989, artículo 7º; L. 179 de 1994, artículos 3º, 16 y 71; L. 225 de 1995, artículo 1º).* (Subraya fuera de texto).

Respecto de las apropiaciones que reciben la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y las demás autoridades del Estado (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil), la máxima autoridad de cada entidad tendrá la capacidad de contratar, comprometer recursos a nombre de la institución y ordenar el gasto. ¿Cómo predicar que semejante poder no pueda ser controlado por el órgano legislativo? Estamos hablando de controlar una función administrativa, presupuestal, no de interferir en las decisiones judiciales ni en las de los organismos de control. Veamos cómo se refiere a ello la Corte Constitucional:

¿(ii) *La segunda parte contiene **el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. Dicha parte incluye, entonces, las apropiaciones para las entidades públicas, clasificadas en diferentes secciones que corresponden a:** la Rama Judicial, la Rama Legislativa, **la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil** que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (EOP-artículo 36). Tal y como lo prevé el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos que son una*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección; aclarando la misma norma que tal proceder *¿constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley?*^{22[22]}. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

Al ser la Fiscalía General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, relacionadas en el Estatuto Orgánico, entidades que reciben una fracción del Presupuesto General de la Nación, resulta completamente natural y ajustado a derecho que como disponen de dineros públicos, deban ser objeto de control sobre el empleo de los mismos, a fin de verificar que la autonomía presupuestal, entendida como *¿la facultad de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección?*^{23[23]}, no se extralimite.

Lejos de ser una intromisión del Ejecutivo en la autonomía administrativa y financiera que puedan tener tales autoridades en las labores que les han sido encomendadas, o perseguirse algún fin para realizar investigaciones o juicios vulnerando la protección institucional que poseen los dignatarios de estos cargos, se justifica el control presupuestal por la necesidad de hacer seguimiento a las entidades que manejan fondos o bienes de la nación, distinto de la función de vigilar la gestión fiscal, que se reconoce pertenece a la Contraloría General de la República por mandato constitucional^{24[24]}.

Resulta necesario recalcar que dentro del Estado Social de Derecho no hay cabida a la concepción o aceptación de órganos con autonomía total en el ordenamiento constitucional o jurídico. Por eso no hay lugar a la imposición de la protección de derechos individuales ¿que para este caso sería la protección de un fuero constitucional?. Hay un derecho colectivo: la vigilancia a los dineros públicos.

^{22[22]} Corte Constitucional. Sentencia C-365 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Dos (2) de abril de dos mil uno (2001).

^{23[23]} Corte Constitucional. Sentencia C-652 de 2015 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015).

^{24[24]} Constitución Política de Colombia. Artículo 267.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

El artículo 113 de la Carta Política establece un deber de colaboración armónica en la realización de los fines del Estado^{25[25]}. El control político de las autoridades del Estado responde a ese precepto de articulación armónica que impide la existencia de piñones sueltos en el engranaje estatal y que permite la realización del control interórganos que la misma Corte Constitucional ha reconocido en Sentencia C-198/94:

¿Controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder. Como ya fue indicado anteriormente, la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. **Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos.** Son fundamentalmente de dos clases. **Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...).** En este caso, **los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente.** **Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la Constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación** (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos^{26[26]}.

2.5. DERECHO COMPARADO^{27[27]}

^{25[25]} CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 113. *Son Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva, y la Judicial.* Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

^{26[26]} LOEWESTEIN Karl. *TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN.* Editorial Ariel S. A. Barcelona, 1986; págs. 252 y 253.

^{27[27]} Transcripción literal del cuadro comparativo del proyecto de acto legislativo original.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Un análisis de la iniciativa del Senador Macías indica que este proyecto de acto legislativo no es ajeno a la legislación universal. Hay muchos países en los que el control político no solo procede en relación al Ejecutivo, sino también sobre diversos funcionarios públicos.

La mayoría de países de Suramérica tienen un sistema político presidencialista y una parecida funcionalidad de la división del poder a la que rige en Colombia. Ello puede ser punto de referencia para observar el tipo de control que realiza la Rama Legislativa sobre las demás; sobre quiénes y de qué manera controla.

En Ecuador, México y Paraguay, llaman a esta atribución ¿juicio político¿, que no hace referencia a un proceso judicial, como aclara la doctrina latinoamericana:

*¿(...) La institución que conocemos comúnmente como juicio **político es una de las formas de hacer efectivo el control político que ejerce la función legislativa a los titulares de los diversos órganos del Estado.** (...)*

*(...) El juicio político no tiene las características propias de un proceso judicial y **tanto el control como el enjuiciamiento que realizan los CONGRESOS de América Latina son de naturaleza política**, con las implicaciones que de ella se derivan. (...)^{28[28]}. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).*

Los preceptos constitucionales que contemplan el control político ¿juicio político, en Ecuador, México y Paraguay¿ se explican en el siguiente cuadro:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR	
Artículo 120	La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público , y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.
Artículo 125	Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Nacional integrará comisiones especializadas permanentes, en las que participarán todos sus miembros. La ley determinará el número, conformación y competencias de cada una de ellas.
Artículo 131	La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político , a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y

^{28[28]} Teoría y práctica del control político. Hernando Salgado Pasantes. Instituto de Investigación Jurídica. UNAM.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

	<p>la ley, de los Ministros de Estado, o <u>de la máxima autoridad de la Procuraduría</u></p>
	<p><u>General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General</u>, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.</p> <p>Para proceder a su censura y destitución se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.</p> <p><u>La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad.</u> Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	
<p>Artículo 93</p>	<p>Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.</p> <p><u>Cualesquiera de las Cámaras podrá convocar</u> a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como <u>a los titulares de los órganos autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad,</u> cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o <u>para que respondan a interpelaciones o presuntas.</u></p> <p>Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.</p> <p>Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal,</p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
	<p>mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.</p> <p>El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la ley del Congreso y sus reglamentos.</p>
Artículo 41 V. Apartado A	<p>El Instituto Nacional Electoral: es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. - Órgano Autónomo.</p>
Artículo 79	<p>La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados:</p> <p>Tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. - Órgano Autónomo.</p>
Artículo 102 B.	<p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos: contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (Presidente: Defensor de Pueblo). - Órgano Autónomo.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY	
Artículo 193	<p>De la citación y la interpelación.</p> <p><u>Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado</u> y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas. No se podrá citar o interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

<p>Artículo 225</p>	<p>Juicio Político. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, <u>el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones,</u> por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.</p> <p>La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos, en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.</p>
---------------------	---

Estas referencias a constituciones de la región nos permiten demostrar que el control del ejercicio administrativo por parte del Congreso a autoridades distintas de la rama administrativa no es una rareza, y por el contrario, constituye una regla natural.

III. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto que se propone para primer debate del proyecto de acto legislativo, no difiere del texto presentado por el Senador Ernesto Macías Tovar. Al contrario, se amplía el margen de control político a otras autoridades del Estado y se excluye el tema de la moción de censura cuando la autoridad es un aforado, evitando incurrir en inconstitucionalidad alguna, tal como lo hemos anticipado.

Por lo tanto, se propone modificar la redacción del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016 Senado, de la siguiente manera:

<p align="center">Artículo original de la Carta Política</p>	<p align="center">Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate</p>	<p align="center">Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate</p>
<p>Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo original de la Carta Política	Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate	Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate
<p>control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</p>	<p>Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p>	<p>Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno, la administración y demás autoridades del Estado.</p>
	<p><u>También podrá ejercer control político sobre el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, únicamente en lo relacionado con el aspecto presupuestal y administrativo.</u></p> <p><u>Parágrafo: El control político que se ejerza sobre los servidores públicos enunciados en el inciso anterior, no procederá sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.</u></p> <p><u>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</u></p>	<p>El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</p> <p>Parágrafo: El control político que se ejerza sobre los servidores públicos enunciados en el inciso anterior, no procederá sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.</p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo original de la Carta Política	Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate	Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate
<p>Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:</p> <p>8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</p>	<p>Artículo 2°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos, <u>Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo</u> para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos, <u>Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo</u> no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura.</p>	<p>Artículo 2°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>8. Citar y requerir a <u>las autoridades del Estado</u> para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que <u>las autoridades citadas</u> no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. <u>Las autoridades del Estado</u> deberán ser oídas en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</p> <p>Parágrafo. <u>Contra los funcionarios del Estado que tengan investidura como aforados no procederá moción de censura. Si citado un</u></p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo original de la Carta Política	Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate	Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate
	<p>Los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos, <u>Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación y Defensor del Pueblo</u> deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.</p>	<p><u>aforado por una de las Cámaras o una de las Comisiones Constitucionales, se rehusare a asistir, incurrirá el aforado en causal de mala conducta. La Mesa Directiva de la respectiva Cámara o Comisión Constitucional citante, por escrito y con los soportes o pruebas correspondientes, oficiará a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes para que inicie la investigación y el trámite correspondiente.</u></p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

<p>Artículo original de la Carta Política</p>	<p>Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate</p>	<p>Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate</p>
<p>Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: 9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la</p>	<p>Artículo 3°. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así: 9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. <u>También podrán ser objeto de moción de censura</u></p>	<p>Artículo 3°. Desaparece</p>
<p>décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que</p>	<p><u>el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, por desatención a los requerimientos y citaciones del Legislativo.</u> La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día</p>	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Artículo original de la Carta Política	Texto propuesto en el proyecto de acto legislativo presentado para primer debate	Nuevo texto propuesto del proyecto de acto legislativo para primer debate
<p>la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.</p>	<p>siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto.</p> <p>Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.</p>	
	<p>Artículo 4°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *¿por medio del cual se*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

modifican el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Del honorable Senador,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016

por medio del cual se modifican el artículo 114 y los numerales 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno, la administración **y demás autoridades del Estado.**

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Parágrafo. El control político que se ejerza sobre los servidores públicos enunciados en el inciso anterior, no procederá sobre las decisiones proferidas en el ejercicio de su independencia funcional.

Artículo 2°. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

8. Citar y requerir a **las autoridades del Estado** para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que **las autoridades citadas** no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. **Las autoridades del Estado** deberán ser oídas en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Parágrafo. Contra los funcionarios del Estado que tengan investidura como aforados no procederá moción de censura. Si citado un aforado por una de las Cámaras o una de las Comisiones Constitucionales, se rehusare a asistir, incurrirá el aforado en causal de mala conducta. La Mesa Directiva de la respectiva Cámara o Comisión Constitucional citante, por escrito y con los soportes o pruebas correspondientes, oficiará a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes para que inicie la investigación y el trámite correspondiente.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable senador,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
