

Control político y responsabilidad política en Colombia*

SUMARIO

Introducción. I. Instrumentos de control político y responsabilidad política. A. El control político y la moción de censura. B. El juicio político y la responsabilidad política del Presidente

RESUMEN

Se puede afirmar que el juicio político no constituye una forma de control político en sentido estricto ya que este último persigue una responsabilidad de gobierno por sus actuaciones en términos de conveniencia y oportunidad política y no situaciones individualmente consideradas que involucran una sanción por la ruptura o desconocimiento del orden constitucional, como sí lo supone la destitución en el juicio político. Se trata, en consecuencia, de una distinción entre la responsabilidad exclusivamente personal en el juicio político frente a la responsabilidad de la actuación de gobierno bien sea individual o colectiva en el control político.

PALABRAS CLAVE

Control político, responsabilidad política, moción de censura.

ABSTRACT

There is a distinction between impeachment and political control. While the latter pursues the accountability of government for their actions, in terms of

* Fecha de recepción: 26 de febrero de 2009. Fecha de aceptación: 23 de abril de 2009.

** Docente-investigador de la Universidad Externado de Colombia. Doctorando en derecho de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

convenience and political expediency, the former is intend to evaluate officers' individual situations when either a breakdown or failure of the constitutional order occurs. It is therefore a distinction between personal responsibility solely on the impeachment, against liability for the actions of government, either individually or collectively, in the political control.

KEY WORDS

Political control, political accountability, censure motion

INTRODUCCIÓN

Contemporáneamente, en las democracias occidentales los esquemas tradicionales de gobierno presidencial y parlamentario han sufrido ciertas transformaciones en su diseño y engranaje, lo cual ha significado la creación de nuevos matices y variantes en cada de uno ellos: Latinoamérica y Europa son muestra de ello, lo cual impide hablar de modelos únicos y unívocos¹. Dichas mutaciones no han sido más que producto de la depuración que ha ofrecido el desarrollo de las instituciones a razón de su funcionalidad y crítica permanente.

Sin entrar en detalles, es importante destacar que dentro de las principales críticas que ha afrontado el sistema presidencial se encuentra el hecho de que debido a su estricta separación de poderes es mucho más difícil hacer frente a una situación de crisis política, ya que tanto el Presidente como el Congreso tienen periodos fijos no sujetos a revocación, lo cual impide la renovación de uno u otro; así mismo, la marcada distancia e independencia entre los órganos políticos mencionados puede generar una difícil comprensión y articulación en sus relaciones políticas, a tal punto que se puede hablar de la hipotética existencia de un punto muerto; última afirmación que se reforzaría dependiendo de la flexibilidad o disciplina de los partidos políticos.

La primera de las críticas mencionadas superó las dimensiones teórico-académicas para convertirse en Estados Unidos en los años ochenta en una fallida propuesta de reforma del gobierno del presidente CARTER, en donde se pretendía que por una sola vez dentro del periodo del Presidente y el Congreso, el primero pudiera disolver al segundo y este último convocar a elecciones de un nuevo presidente, a semejanza de lo que ocurre en el esquema parlamentario².

1. Se exceptúa de esta afirmación el caso concreto de los Estados Unidos, que actualmente conserva de manera casi idéntica su esquema original.

2. CUTLER LLOYD N. "To form a government", en *Foreing Affaris*, 59, n.º 1, otoño de 1980,

Pese a que el sistema estadounidense se encuentra sin grandes modificaciones desde su configuración inicial en la Constitución de Filadelfia, se puede afirmar que es un modelo que ha funcionado satisfactoriamente. Esta razón ha sido de vital importancia para la adopción en gran parte de América del gobierno presidencial³, con la característica de un marcado exceso de atribuciones en el Jefe del Ejecutivo, lo cual ha impedido constituirse en solución democrática constante⁴, salvo los casos de Costa Rica, México y Colombia, que en las últimas décadas han contado con un decoroso margen de estabilidad. Como acertadamente sostiene CARPIZO, “Atribuir inestabilidad o estabilidad a una democracia únicamente por el sistema de gobierno sin referirse a otros factores, no es correcto porque en América Latina la inestabilidad política de las democracias responde primordialmente a problemas graves como la profunda desigualdad social, la pobreza, la falta de educación en numerosos grupos, el retraso económico, la no-integración de grupos étnicos, la explosión demográfica, la falta de cultura cívica, rezagos sociales inmensos y, a veces, a la existencia de partidos políticos débiles”⁵. En ese aspecto se destaca cómo el autor descalifica –lo cual se comparte– las críticas expuestas contra el sistema presidencial, principalmente las de LINZ⁶, quien sostiene que el sistema presidencial *per se* es una forma de gobierno peor que la forma parlamentaria.

Por otra parte, la principal crítica de la forma parlamentaria radica en la constante inestabilidad ministerial o del gabinete, la que encuentra, en la Tercera y la Cuarta repúblicas francesas y en la República alemana de Weimar⁷ claros ejemplos. La excesiva subordinación del gobierno al parlamento originó la constante dimisión de los gabinetes y por lo tanto fue muy difícil la concreción de las tareas propias del gobierno. El fracaso del parlamentarismo puro fue la razón principal para robustecer el poder del ejecutivo mediante la adopción en Francia del sistema semipresidencial de la Quinta República de 1958 y la consagración del voto de censura “constructivo”⁸ en la Constitución alemana de 1949, entre otros ejemplos.

p. 141, citado por AREND LJPHART. *Las democracias contemporáneas*, 4.ª ed., Barcelona, Ariel, 1999, p. 90.

3. Un interesante trabajo que da cuenta sobre el debate y oportunidad de la adopción de un sistema presidencial o parlamentario puede verse en MARIO SERRAFERO. “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LX, n.º 2, abril-junio de 1998, pp. 165-186.

4. GIOVANNI SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, p. 107-115.

5. JORGE CARPIZO. “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en DIEGO VALADÉS y JOSÉ MARÍA SERNA (COORDS.). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 26.

6. Una completa exposición del autor sobre el sistema presidencial puede encontrarse en JUAN J. LINZ. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA. *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

7. Sobre sus especificidades puede consultarse en CARL SCHMITT. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1992, p. 326.

8. La cualidad de este voto de confianza significa que el primer canciller no puede ser

En esta misma línea también puede destacarse el particular sistema de asamblea en Suiza, en donde si bien el Consejo Federal (jefe de gobierno) debe su nominación al legislativo, su período es fijo de cuatro años e inmune al voto de censura, lo cual le genera cierta independencia y estabilidad frente al parlamento.

Las anteriores razones, entre muchas otras, han contribuido al perfeccionamiento progresivo del sistema parlamentario, que contemporáneamente puede comprenderse desde el punto de vista teórico en dos principales manifestaciones: 1. con la prevalencia del ejecutivo y 2. con control de los partidos⁹. La adopción de uno u otro esquema ha permitido, en términos generales, que la forma parlamentaria de gobierno se encuentre vigente en aproximadamente veinte regímenes democráticos contemporáneos¹⁰.

La constante transformación de cada uno de los esquemas de gobierno planteados encuentra un asidero común: buscar el *equilibrio* en la balanza de los poderes del Estado; dicho en otros términos, la idea radica en que ninguno de los órganos del Estado sea absorbido o desdibujado completamente por el otro, por el contrario, que se encuentren las condiciones para que desde su propia alternativa, bien sea presidencial o parlamentaria, la balanza no se incline bruscamente en uno u otro sentido.

Desde el anterior punto de vista, por tratarse de dos sistemas de gobierno en alguna medida contrarios, mas no contradictorios, según la inclinación de poderes en la balanza (hacia el Presidente o el Parlamento), y que simultáneamente su desarrollo, como se anotó, los aproxime a un punto central (equilibrio), ello no significa que pierdan su autenticidad y menos aún que impida diferenciarlos y conceptualizarlos teóricamente: 1. En el sistema parlamentario, el gobierno se encuentra bajo una situación de mayor dependencia política ya que el parlamento tiene la facultad de elegirlo, destituirlo y de otorgarle su confianza para permanecer en el poder, lo que en términos teóricos constituye el ejemplo más cristalino de responsabilidad política, sin que ello niegue que pueda existir sistema parlamentario con predominio del ejecutivo donde la relación entre ambos órganos es más laxa. Y 2. en el caso del sistema presidencial se predicen unas relaciones de mayor coordinación y menos dependencia, como quiera que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí en razón de su igual investidura democrática; sin que ello obste para que en algunos casos el congreso o parlamento pueda

destituido hasta que el parlamento haya designado su sucesor.

9. SARTORI. Ob. cit., p. 116, nota 4.

10. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia son países sobre los cuales puede afirmarse que conservan las principales características de la forma parlamentaria de gobierno. LIPHART. Ob. cit., p. 83, nota 2; en los casos de Austria, Islandia e Irlanda se sostiene igualmente esta afirmación aun cuando sus presidentes son electos por votación popular, debido a su constante debilidad frente al parlamento y por ello se trate de un presidencialismo de fachada. SARTORI. Ob. cit., p. 97, nota 4.

tener cierta preponderancia sobre el ejecutivo, principalmente, a razón del sistema de mayorías parlamentarias en el congreso, o la creación de herramientas de control político con efectivas sanciones; o en sentido contrario cuando el Jefe del Ejecutivo cuenta con aplastantes mayoría en el órgano democrático.

En síntesis, debido a la multiplicidad de variantes que puede admitir cada organización política en particular, es indispensable precisar su génesis, con el objeto de comprender su naturaleza y funcionalidad sin olvidar la siguiente premisa básica: en los sistemas parlamentarios el gobierno –mas no el Jefe de Estado– es investido por el parlamento y políticamente responsable ante éste; mientras en la forma presidencial la elección del Jefe de Estado y gobierno se realiza mediante voto popular (directo e indirecto) y su permanencia en el poder no pende de la confianza del parlamento, sin perjuicio de que por especiales y excepcionales circunstancias pueda llevarse a un juicio de responsabilidad política que conduzca a su destitución.

Ahora bien: desde el punto de vista del control político e independientemente de los mecanismos específicos de control para cada forma de gobierno, existe un aspecto sobre el cual, según la opinión de algunos¹¹, se puede verificar una coincidencia entre ambas formas de gobierno. Nos estamos refiriendo a la actividad de *crítica* sobre la actuación del gobierno que ejercen los partidos políticos dentro del Parlamento, bien sea de manera organizada o no, lo que conlleva una contradicción de voluntades y en consecuencia se tornan en nuevos parámetros de control¹², razón por la cual las tradicionales diferencias entre una y otra forma de gobierno parecen atenuarse más que consolidarse.

Por lo anterior, no sorprende que en la forma de gobierno presidencial adoptada por la propia Constitución colombiana de 1991 se consagre la moción de censura –instrumento típicamente parlamentario– como una herramienta de control político del Congreso de la República sobre la actividad del gobierno, particularmente sobre los ministros del despacho y otros funcionarios de alto nivel nacional y territorial, como se analizará adelante.

I. INSTRUMENTOS DE CONTROL POLÍTICO Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Teóricamente, como se mencionó, la principal característica del sistema presidencial es que el Jefe del Ejecutivo, dada su investidura popular democrática,

11. FRANCISCO RUBIO LLORENTE. *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 255.

12. “Esta aproximación en la naturaleza real del control parlamentario efectivamente existe en los dos grandes tipos de democracia parlamentaria explica la fácil recepción por los regímenes europeos de instituciones y procedimientos surgidos en los sistemas presidencialistas [...]” (ídem).

no pende de la confianza del Parlamento y por lo tanto en primera instancia es irresponsable políticamente frente a éste; sin embargo, en el sistema constitucional colombiano esta aseveración debe analizarse con mayor detalle pues ello llevaría a desconocer la moción de censura prevista en la Constitución de 1991 como instrumento que otorgó al Congreso de la República mayores herramientas para el ejercicio de control político frente al gobierno¹³, y por otra parte, valga afirmar que el Presidente de la República, aparte de ser poseedor de un valioso número de prerrogativas estatales, no está exento de control ni responsabilidad: sobra decir que el Estado constitucional descansa sobre la idea del control y la limitación del poder en todos sus niveles¹⁴.

A. EL CONTROL POLÍTICO Y LA MOCIÓN DE CENSURA

Las formas control político a la luz del ordenamiento constitucional colombiano pueden clasificarse en las tres siguientes: 1. el control parlamentario¹⁵; 2. el control del ejecutivo sobre el legislativo¹⁶ y 3. el control del electorado sobre los elegidos¹⁷. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, únicamente se hará referencia a la moción de censura, como instrumento de control parlamentario, toda vez que en nuestro criterio es la única que puede suponer una verdadera forma de responsabilidad política en razón de sus efectos, como se verá.

13. Sin lugar a dudas, el control parlamentario es el ejemplo más e importante y representativo de los controles de tipo político como quiera que, bien sea en los sistemas parlamentarios o presidenciales, los órganos de carácter ejecutivo han concentrado paulatinamente mayor predominio en la actividad estatal, no solo en términos de dirección política del Estado, sino en la composición y organización de la burocracia estatal. Por esta razón es de innegable importancia la consagración de herramientas efectivas de control que garanticen el equilibrio de poderes constitucionales; por demás, punto inherente al Estado constitucional actual.

14. MANUEL ARAGÓN REYES. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 36.

15. El control parlamentario, como su nombre lo indica, encierra aquellos mecanismos de control que tiene a su cargo el Congreso (parlamento) con el objeto de realizar una función de vigilancia o contrapeso frente al Gobierno, dentro de las cuales se destacan: 1. la moción de censura; 2. el informe presidencial 3. citaciones a funcionarios del Estado y particulares 4. las comisiones de investigación; 5. la aprobación de tratados internacionales. 6. la ratificación de nombramientos; 7. las facultades extraordinarias; 8. la aprobación del presupuesto; 9. la ratificación de decisiones presidenciales; 10. los estados de excepción.

16. En este caso, y a diferencia del control parlamentario, existen menos instrumentos de contrapeso si se tiene en cuenta que la función original del Congreso es la producción normativa de leyes o normas generales, que encuentra en el control jurisdiccional de constitucionalidad su principal y paradigmática forma de limitación.

17. En este tema se pueden establecer otras formas de control político de los ciudadanos sobre los gobernantes y los órganos del poder político, principalmente bajo la visión de dos perspectivas: primero, mediante el libre y secreto derecho al voto en la conformación de instituciones de carácter democrático; y segundo, mediante instrumentos de democracia participativa como son: la revocatoria del mandato, el plebiscito y la consulta popular, entre otros.

Este instrumento de control político tiene origen en los sistemas parlamentarios de gobierno y consiste en la facultad que tiene el Parlamento de provocar la dimisión o separar al Gobierno de sus funciones en virtud de una censura, esto es, cuando se presenta una gran divergencia de tipo político entre el gobierno y el parlamento por el tratamiento o conducción de la política nacional en algún campo y este último a su vez la considera lejana de la posición del órgano democrático sustrayéndole en consecuencia la investidura al gobierno. Así mismo, el parlamento es el que conforma al Gobierno y le da la confianza suficiente para mantenerse en el poder, situación que se conoce como el voto de investidura y la cuestión de confianza respectivamente. La justificación de este importante cúmulo de facultades en el parlamento radica en que el Gobierno es políticamente responsable ante el parlamento y de ahí que exista una difusa diferenciación entre ambos órganos políticos y una considerable dependencia del Gobierno frente al parlamento.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que en el sistema presidencial se predica, en principio, la irresponsabilidad política del Presidente de la República frente al parlamento en razón de su elección democrática, podemos suponer fácilmente que, a primera vista, la moción de censura no es compatible con el esquema presidencial: “La responsabilidad política es una situación de dependencia con relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos del último. Un Gobierno parlamentario es formalmente responsable ante el Parlamento porque está situado en relación de dependencia respecto de éste, que eventualmente, puede imponerle la sanción de remoción de su puesto”¹⁸.

Sin embargo, también se ha sostenido la cada vez menos rígida diferencia entre las formas parlamentaria y presidencial de gobierno debido a que una y otra han adoptado figuras, conceptos y técnicas originalmente correspondientes a la otra. Pues bien, en este norte podemos destacar la consagración, en un régimen presidencial como el colombiano, de la denominada moción de censura consagrada en el artículo 135 numerales 8 y 9 de la Constitución Política de 1991, modificado por la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2007.

En primer lugar debe destacarse que la moción de censura, prevista en los artículos descritos atrás, es un instrumento de control político que procede frente a la actuación de los ministros del despacho, los directores de departamento administrativo y superintendentes y no ante el Presidente de la República. La moción de censura, si bien salva la responsabilidad política directa del Presidente en relación con el Congreso en el sentido de que no puede ser removido del cargo, cuando se realiza en contra un alto funcionario

18. FERNANDO SANTAOLALLA. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 241.

del gobierno puede tener efectos importantes desde el punto de vista político y particularmente sobre el tratamiento y la visión concreta del Presidente sobre alguna de las áreas de gobierno. En ese sentido, se puede concluir que la separación del cargo del funcionario, el debate, e incluso las solicitudes de información pueden hacer las veces de freno e incluso generar correctivos por parte del gobierno en el tema objeto de control.

La moción de censura puede plantearse en dos hipótesis: la primera cuando el ministro, director de departamento administrativo o superintendente –en adelante el alto funcionario– debe comparecer a una de las cámaras, previa citación correspondiente con cinco días de antelación, y desatiende el requerimiento sin justificación o ésta última es rechazada; aquí una décima parte de la cámara respectiva puede proponer la moción de censura. La segunda es de carácter más político que disciplinario y apunta a controlar, en términos generales, la actividad del alto funcionario en uso de su ejercicio; así el artículo 135 numeral 9 CP, modificado por el artículo 2.º del Acto Legislativo 1 de 2007, consagra: (facultades de cada cámara) “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”.

Ahora bien: en cuanto al procedimiento para la moción de censura, deben surtir los siguientes pasos:

1. La moción debe proponerse como mínimo por la décima parte de los miembros que integran la cámara respectiva, bien sea por asuntos propios del cargo o desatención de las citaciones o requerimientos del Congreso de la República.

2. Se realiza un debate en la cámara respectiva –bien sea Senado de la República o Cámara de Representantes.

3. Entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate se realizará la votación respectiva en audiencia pública con presencia del funcionario.

4. Se requerirá la aprobación del voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la cámara que la haya propuesto. Esta fue una de las más importantes modificaciones que introdujo el Acto Legislativo 1 de 2007 en el sentido de que la Constitución de 1991 establecía en su fórmula original que la decisión de censura debía tomarse por el pleno del Congreso, es decir, por ambas cámaras de manera conjunta.

5. Una vez aprobada la moción, el funcionario quedará separado del cargo.

6. Si la moción no fuese aprobada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia salvo que la motiven hechos nuevos, situación que en nuestra opinión constituye una garantía al debido proceso del funcionario en desarrollo del principio constitucional *nos bis in idem*.

7. La renuncia del funcionario no obsta para que sea discutida y aprobada según las reglas establecidas. En este punto hizo bien el acto legislativo en

recoger la propuesta hecha por nuestra parte en el año 2002 en el sentido que la renuncia no puede frenar la actividad de fiscalización toda vez que según la experiencia corroboró en ese momento, antes de la votación final, el ministro del despacho (en ese entonces único funcionario que podía ser objeto de moción) decidía renunciar y así terminar con la actividad de limitación¹⁹.

En pocas oportunidades la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado sobre el citado instrumento; así, en el año 1994 precisó sobre su naturaleza y finalidad: “Originaria del sistema de Gobierno parlamentario, el Constituyente de 1991 introdujo la moción de censura en el Estatuto Superior vigente, con el fin de consagrar un mecanismo más efectivo que comprometa la responsabilidad política de los Ministros”²⁰. Es importante destacar aquí que con este mecanismo, según la jurisprudencia constitucional, se pretende incrementar el control político del Congreso sobre la administración en términos de responsabilidad política y no sólo en ámbitos disciplinarios, fiscales y administrativos como ocurría antes de la expedición de la Carta de 1991.

En posteriores oportunidades, la Corte Constitucional, sin recabar sobre la naturaleza y alcance de la figura en derecho colombiano, al realizar la distinción entre la moción de censura y la de observaciones –esta última para funcionarios de nivel local– precisó, en la misma línea jurisprudencial, que se trata de una figura de origen constitucional que tiene como objeto establecer la responsabilidad política del ministro hasta el retiro del cargo; lo cual se diferencia de la moción de observaciones de naturaleza legal y cuya conclusión consiste en la emisión de una “moción” dirigida al mandatario local sin efecto directo alguno. Pese a lo anterior, la Corte ha dado giros jurisprudenciales en el sentido de si las entidades territoriales, las asambleas departamentales y concejos municipales ejercen o no control político²¹. Valga

19. GERMÁN LOZANO VILLEGAS. “Algunas propuestas para mejorar el control parlamentario en Colombia”, en *Revista de Derecho del Estado*, n.º 13, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 115 y ss.

20. Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 1994 (MP: VLADIMIRO NARANJO MESA), 21 de abril de 1994.

21. ÍD. Sentencia C-063 de 2002 (MP: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO), 6 de febrero de 2002. Valga agregar que en esta decisión se declaró inconstitucional una propuesta de moción de censura a nivel municipal así como también la posibilidad de revocatoria sobre un acto que fuese de aprobación del Concejo. En ambos casos, la Corte argumentó lo expresado y declaró ambas hipótesis inconstitucionales haciendo la salvedad de que la moción de observaciones es una especie de control político ejercido por las autoridades locales. Sentencia C-405 de 1998 (MP: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO): en esta decisión la Corte precisó que la moción de observaciones se trata de una figura compatible con las competencias del concejo municipal y que su fin último es la emisión de un informe sobre la conducta del funcionario que será remitido al alcalde. Pese a que en estas últimas sentencias se reconoce que las autoridades territoriales ejercen control político sobre el gobierno y la administración local, éste no ha sido un tema pacífico ya que en decisiones como la T-425 de 1992 (de CIRO ANGARITA BARÓN) y la T-405 de 1996 se concluye que la función de control político solo puede ser ejercida por el Congreso de la República y que se trata de un control administrativo.

precisar que el desarrollo jurisprudencial sobre el control político en términos generales ha sido escaso.

Pese a la practicidad de la figura, que en el fondo delata una preocupación del constituyente por el marcado semblante presidencial de la Constitución de 1991, la moción de censura no ha sido una institución muy utilizada en la *praxis* constitucional desde su configuración institucional en 1991, principalmente por la incapacidad del Congreso en constituirse en un verdadero órgano fiscalizador del Gobierno, y por otra parte porque en los casos donde pudo haber prosperado la figura, los ministros fueron retirados del cargo por el Presidente antes de la votación definitiva²²; de ahí la importancia de la modificación introducida por la reforma constitucional en el sentido de adelantar el proceso de censura pese al retiro del funcionario tal como se anotó atrás y, por otra parte, en reducir el espacio de decisión del Congreso en pleno a cada una de las cámaras individualmente consideradas, situación que se espera produzca mayores resultados, no tanto en la separación del cargo de funcionarios sino en una verdadera y permanente actividad de fiscalización política, que es en definitiva lo que caracteriza una verdadera democracia en términos de oposición y pluralismo político.

Considero pertinente y acertada la consagración de la moción de censura en el sistema presidencial colombiano, ya que se traduce en un instrumento que sirve para temperar el gran número de potestades políticas del Presidente de la República, ya que no solamente competen a las del ámbito administrativo sino que también trascienden a la órbita legislativa. Con esta adecuación de la moción de censura lo que se busca es crear un espacio de amplia discusión política entre el Gobierno y el Congreso sobre aspectos de relieve en la vida institucional del Estado; y por lo mismo hace más consciente al Presidente como parte de un esquema de contrapesos y responsabilidades, ya que aún cuando el Presidente permanezca inmune en su cargo frente al hecho de haber procedido en su Gobierno una o varias mociones de censura, es un aspecto determinante que cuenta frente a la opinión pública y la colectividad. Este es un interesante ejemplo que demuestra el interés en cada estructura constitucional de buscar un verdadero equilibrio.

Para finalizar este acápite se hará mención a la segunda innovación que trajo el Acto Legislativo n.º 1 de 2007 artículos 3.º y 5.º frente al cambio de naturaleza jurídica de las asambleas departamentales y concejos municipales que consistió en pasar de corporaciones administrativas a corporaciones político-administrativas en sus respectivos niveles territoriales. Adicionalmente, se les invistió de la función de ejercer el control político sobre la administración departamental y local en su caso, y se les dotó con la con-

22. En el año 2000 se recuerdan dos intentos de moción de censura. El primero contra el Ministro de Medio Ambiente que por poca diferencia a su favor pudo permanecer en el Gobierno, y el segundo, contra el Ministro del Interior quien tuvo que ser relevado de su cargo por el Presidente de la República ante una eminente derrota.

sagración de la moción de censura en contra de los secretarios de despacho por desatención a las citaciones del órgano de elección popular o por asuntos relativos al ejercicio del cargo.

Brevemente, las asambleas departamentales podrán promover moción de censura en contra de los secretarios del despacho del gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea (disciplinario). 1. La moción de censura deberá ser presentada por la tercera parte de los miembros de la Asamblea; 2. la votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en el marco de una audiencia pública; 3. para su aprobación se requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los diputados a la asamblea; 4. una vez aprobada la moción, el funcionario quedará separado de su cargo; por el contrario, en caso de ser rechazada, no podrá promoverse otra sobre la misma materia a menos que se funde en hechos nuevos²³.

Iguales presupuestos y trámite se observarán en la moción de censura promovida por el concejo distrital o municipal en contra de los secretarios del despacho salvo en la mayoría que se requiere para promoverla: la mitad más uno de los concejales podrán presentar la moción de censura²⁴.

Esta nueva opción del constituyente derivado plantea nuevos aspectos del control político a nivel territorial principalmente de cara a la autonomía de las entidades territoriales que seguramente abrirá nuevos espacios de discusión para esclarecer el tema territorial en Colombia de cara a la expedición de la siempre extrañada ley de ordenamiento territorial y la precisión del juez constitucional sobre esta nueva dinámica jurídico-política a nivel intermedio y municipal.

B. EL JUICIO POLÍTICO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL PRESIDENTE

Esta figura encuentra origen en el derecho estadounidense donde se conoce como *impeachment*, que consiste *grosso modo* en la potestad del Congreso –ambas cámaras de manera conjunta– para realizar un procedimiento de juicio al Presidente y los funcionarios federales por la realización de delitos contra el Estado. En trazos lineales, en este procedimiento la Cámara de Representantes, previa conformación de una comisión de investigación, hace una valoración del asunto y decide si formula o no acusación ante el Senado, que para estos efectos se torna órgano judicial y se pronuncia en el sentido de si hay lugar o no a la revocación. Tal decisión debe ser aprobada por una mayoría equivalente a las dos terceras partes del Senado.

23. Acto legislativo número 1 de 2007, artículo 2.º.

24. *Ibíd.*, artículos 4.º y 6.º.

Este procedimiento de juzgamiento al Presidente y los altos funcionarios del Estado corresponde en alguna medida a una forma de control jurídico, si se tiene en cuenta que el parámetro dentro del mismo corresponde a la comisión o no de un delito previamente definido por la ley; sin embargo, no debe olvidarse que la ejecución de dicho procedimiento puede generar consecuencias de tipo político y obligar, por ejemplo, al Presidente de la República a realizar acuerdos o cesiones políticas con los senadores y representantes, que pueden observarse desde una perspectiva de contradicción de voluntades o criterios, es decir, como forma de control político. Así mismo, la enervación de este procedimiento puede producir reacciones en la opinión pública que actúen como forma de limitación al Presidente y que lo obliguen a tomar decisiones que complazcan a la población y así favorecer la legitimidad y conveniencia política haciendo las veces de un verdadero mecanismo de control político.

Por otra parte, y aunque parezca obvio, considero importante afirmar que el Presidente de la República, en los sistemas cuya elección es democrática, debe y es políticamente responsable ante el pueblo que lo eligió ya que a éste debe su investidura y no al Congreso o Parlamento, independientemente de que este último sea, en términos generales, el organismo encargado de hacer adelantar el proceso de juzgamiento contra el Presidente de la República e incluso de ordenar su destitución.

Por tratarse el juicio político de un procedimiento para ajusticiar delitos e infracciones contra el Estado o hechos similares de gran envergadura o significación, como indignidad, traición, etc., el juicio político es un tema que por regla general no se incluye dentro del catálogo de formas de control político o parlamentario, toda vez que refleja ingredientes de tipo jurídico y político, lo que hace que constituya una categoría especial. En todo caso, en los supuestos donde se demuestre la responsabilidad del Presidente de la República y se ordene su destitución en virtud de un juicio de esta naturaleza puede comprenderse *grosso modo* una forma de responsabilidad que en la gran mayoría de los casos contendrá un ingrediente político, y de ahí que muy seguramente obtenga dicha denominación.

En todo caso, es importante destacar que no se trata de una forma de control político en estricto sentido, cuya nota característica radica en los criterios de oportunidad y conveniencia políticas, sino que atiende a una dinámica que no solo involucra elementos de tipo jurídico sino, además, la propia existencia y la dignidad del Estado. Esto conduce a que el juicio político sea una medida excepcional y residual que permita el libre ejercicio de las facultades presidenciales en el rol democrático sin ser un obstáculo cotidiano, desde luego, en sintonía con el abanico de responsabilidades que rodean a título personal al jefe del Estado.

Se puede afirmar que el juicio político no constituye una forma de control político en sentido estricto ya que este último persigue una responsabilidad del gobierno por sus actuaciones en términos de conveniencia y oportunidad política y no por situaciones individualmente consideradas que involucran

una sanción por la ruptura o desconocimiento del orden constitucional, como sí lo supone la destitución en el juicio político. Se trata, en consecuencia, de una distinción entre la responsabilidad exclusivamente personal en el juicio político frente a la responsabilidad de la actuación de gobierno bien sea individual o colectiva en el control político.

En este orden de ideas, es importante precisar que cuando el Presidente llegare a ser responsable políticamente, lo será por el hecho de infringir de manera grave y ostensible su compromiso con el electorado o el régimen político, “si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno”²⁵, pero no significa que el Presidente se haya alejado o aproximado a la voluntad política del Congreso, ya que en términos de dependencia política el primero no está subordinado al segundo, como se ha visto. Sin embargo, en cuanto a las relaciones de estos órganos en el juicio político, CARPIZO anota con claridad: “La responsabilidad del presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente”²⁶.

Por lo anterior, los ordenamientos constitucionales deben ser cuidadosos en establecer y discriminar en qué circunstancias el Presidente puede ser responsable (política, penal y disciplinariamente) y cuáles serían las consecuencias o sanciones implícitas a estos conceptos y quién o quiénes harían las veces de juzgadores.

Por su parte, la Constitución colombiana consagra en su artículo 174 que corresponde al Senado de la República conocer de las acusaciones que haga la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República y altos funcionarios del Estado: 1. por delitos cometidos dentro de sus funciones o 2. indignidad por mala conducta, frente a lo cual el Senado podrá destituirlos del empleo o privarlos total o temporalmente de los derechos políticos, sin perjuicio de que el proceso penal pueda continuar ante la Corte Suprema de Justicia.

En este caso, la expresión utilizada “indignidad por mala conducta” (art. 175 num. 2) es lo suficientemente subjetiva para ser igualmente confusa y dejar gran discrecionalidad al Congreso en su ejercicio. Si nos detenemos a analizarla, dicha expresión pareciera englobar una responsabilidad de tipo disciplinario antes que político.

En todo caso, en nuestra opinión, el tema de la responsabilidad política del Presidente, a modo de propuesta, debería contar con una participación popular. Ello quiere decir que si bien el Congreso tiene facultades para valorar

25. CARPIZO. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1986, p. 212.

26. Ídem.

la situación del Presidente frente a un punto determinado, la decisión definitiva debe estar en manos del electorado: finalmente, la responsabilidad se tiene frente a quien directamente le brindó la investidura. En esa línea y sólo a manera ilustrativa, se encuentran avances importantes en el ordenamiento constitucional colombiano a escala territorial donde se ha establecido la revocatoria del mandato, como forma del pueblo elector para despojar de su investidura a los alcaldes y gobernadores, órganos político-administrativos a nivel municipal y departamental, según lo establece el artículo 259 de la Constitución²⁷, lo cual, sin lugar a dudas, constituye un antecedente importante para que pueda discutirse el alcance de la democracia participativa y la posibilidad de establecer el voto programático frente al Presidente de la República.

27. El tema de la revocatoria del mandato ha sido desarrollado mediante las leyes 131 y 134 de 1994 y por el proyecto de ley n.º 58/00 Senado y 219/01 Cámara; por tratarse de temas de participación en política y por tanto de ley estatutaria, son objeto de control de constitucionalidad previo con sentencias de la Corte Constitucional C-011 de 1994, C-180 de 1994 y C-179 de 2002.