



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 144 DE 2016 SENADO, 253 DE 2016 CÁMARA

Por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992.

Palabras clave: *trascendencia nacional, medio ambiente, corrupción, transparencia de la Administración, control del gasto público, moralidad administrativa, ordenamiento territorial, intereses de carácter nacional.*

Instituciones clave: *Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá, Alcaldes de ciudades capitales, Gobernadores.*

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como propósito modificar la Ley 5ª de 1992 con el objetivo de dar desarrollo a lo expuesto por la Corte Constitucional en relación con la asistencia obligatoria del Alcalde Mayor de Bogotá, D. C., y de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público, al Congreso de la República, por asuntos que trascienden el ámbito local.

De tal forma que se establecen los criterios en los cuales se desarrollan los asuntos de orden nacional que ha explicitado la Corte Constitucional y se da claridad al panorama normativo en cuanto a la asistencia obligatoria de estos funcionarios al Congreso de la República.

El texto está conformado por dos artículos. El primero es el que modifica el artículo 233 de la Ley 5ª de 1992, adicionándole un párrafo con el contenido del Proyecto de ley; y el segundo es el que establece la vigencia de la norma.

Inicialmente, el texto solo mencionaba al Alcalde Mayor de Bogotá, pero en la discusión en Cámara, mediante proposición aceptada, se incluyó a los Alcaldes de las ciudades capitales y a los Gobernadores.

El presente proyecto de ley fue radicado el 11 de mayo de 2016 en la Secretaría General del Senado de la República, del cual son autores los honorables Representantes *Efraín Torres Monsalvo, Alirio Uribe Muñoz, Germán Navas Talero, Angélica Lozano Correa, Ángela María Robledo Gómez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carlos Eduardo Guevara Villabón, María Fernanda Cabal Molina, Esperanza María Pinzón de Jiménez, Tatiana Cabello Flórez, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Édgar David Rodríguez Rodríguez, Olga Lucía Velásquez Nieto, Clara Rojas González, Andrés Felipe Villamizar Ortiz y Carlos Arturo Correa Mojica.*

El jueves 8 de septiembre de 2016, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República recibió el expediente del proyecto de ley, y el miércoles 14 de octubre se designó como ponente al honorable Senador *Armando Benedetti Villaneda.*

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto, se pueden resumir en los siguientes puntos:



1. La Honorable Corte Constitucional, en Autos números 080 de 1998 y 208 de 2015, se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de asistir a las citaciones realizadas por las Comisiones Permanentes del Congreso de la República que recae sobre los alcaldes, dada su pertenencia a la Rama Ejecutiva del poder público y de la inexistencia de excepciones contempladas en la Constitución Política. Así mismo, que su gestión puede ser objeto de control político por estas Cámaras Legislativas, siempre y cuando dicho control sea sobre asuntos de carácter nacional y no local, pues estos últimos son de competencia absoluta de los Concejos Municipales.

2. El Alcalde Mayor de Bogotá, en particular, al estar al frente de un ente territorial con unas características especiales que derivan de la propia Constitución Política y que, palabras más palabras menos, le dan una relevancia política de carácter nacional que no tiene ningún otro distrito o municipio en el país (tanto así que para el periodo actual eligió 18 Representantes a la Cámara), no puede negarse a ser objeto del control político que ideó el Constituyente.

3. Por último, dado que no hay excepciones respecto a quienes pueden ser citados por las Comisiones Permanentes del Congreso de la República, se debe contemplar la sanción que acarreará el funcionario público que no asista a la citación respectiva sin justificación debida.

I. MARCO NORMATIVO VIGENTE

¿ Marco Constitucional:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir sus mesas directivas.
2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.
3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente.
4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de estos. El reglamento regulará la materia.
5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.
7. Organizar su Policía interior.
8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran 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 no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

que el debate continúe en 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.

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

Parágrafo Transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002.

Artículo 137. Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante. Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva. La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades. Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se las exhortará para lo pertinente.

Artículo 208. Los Ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los Ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los Viceministros. Los Ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. Las Cámaras pueden requerir la asistencia de los Ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los Viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

¿ Marco Legal:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

II. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Auto 080 de 1998.

Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz.

¿Dado que las Alcaldías forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y que la Constitución no consagra excepciones, los Alcaldes cualquiera que sea su denominación (municipales, mayores o de distritos), también pueden ser citados a las Comisiones Permanentes de las Cámaras Legislativas, y su gestión objeto de control político, siempre y cuando los asuntos sobre los cuales se ejerza éste sean de interés de la Nación, pues si se trata de materias que son de la exclusiva órbita local, corresponde realizarlo al Concejo respectivo¿.

II. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El control político es la principal herramienta de nuestro diseño institucional que permite a diferentes órganos estatales ejercer veeduría sobre las actuaciones del Ejecutivo. Es ejercido especialmente por los miembros del Congreso de la República sobre el Gobierno y algunos altos funcionarios del Estado, pero en otros niveles hay otras corporaciones encargadas de ejercer dicho control como es el caso de los Concejos Municipales o Distritales.

En Colombia, el control político fundamentalmente cuenta con tres mecanismos para su ejercicio. Estos son: la citación; la moción de censura; y la audiencia pública.

La citación es una herramienta de los congresistas en desarrollo de la función jurisdiccional del Congreso de la República para indagar y obtener información sobre la gestión de los funcionarios del Estado.

La moción de censura por su parte, es un mecanismo de Control Político del Legislativo sobre el Ejecutivo, no tiene una finalidad indagatoria sino sancionatoria. Es ejercida por cada una de las Cámaras, de manera independiente pero requiriendo mayoría absoluta de sus miembros, contra los Ministros de Despacho, con el propósito de separarlos de su cargo de manera definitiva. Puede operar cuando el funcionario es citado por alguna de las Cámaras para responder a un cuestionario y este no concurre a la citación ni presenta excusa válida o por acciones u omisiones en el desarrollo de su gestión.

En cuanto a la audiencia pública, podemos afirmar que más que un mecanismo de indagación o sancionatorio como los anteriores, es un espacio de participación. En ella, la ciudadanía tiene la oportunidad de manifestar su opinión de manera directa con los miembros del Congreso y de esta manera realizar control político sobre los actores del Estado.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Empero, aunque en nuestro país existen diferentes herramientas de control político, su eficacia deja algunas dudas. Por mencionar una, la moción de censura, que quizá es la herramienta sancionatoria de mayor jerarquía con la que el Congreso cuenta para castigar las faltas de los miembros del gabinete del Gobierno, no ha operado hasta ahora.

Pero vale la pena citar el siguiente aparte de la Sentencia T-278 de 2010 de la Corte Constitucional, el cual nos presenta un marco comparativo de esta figura en otros países. Dice la Corte:

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

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

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

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

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

Por su parte en España, existe una monarquía en la cual el Rey es el Jefe de Estado y él es quien propone ante las Cámaras su candidato a Jefe de Gobierno. En ese orden de ideas, el Jefe de Estado no está sujeto a ninguna responsabilidad, contrario al Jefe de Gobierno a quien el Congreso le puede adelantar una moción de censura por sus actuaciones. No obstante, el ejercicio de ese control político está condicionado a unos requisitos, pues no es suficiente con adelantar la censura, puesto que es necesario además incluir el candidato a suceder al Jefe de Gobierno enjuiciado y ser aprobado por mayoría absoluta.

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

Artículo 113



1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

En otro contexto, la doctrina⁴¹ Alemana al estudiar la moción de censura expone que, dentro del proceso que se adelanta para cuestionar las actuaciones del funcionario, se debe realizar un debate previo a la votación, para que los proponentes expliquen ante la Cámara las razones de su inconformidad con la gestión gubernamental y el censurado pueda contestar y defender sus posiciones. Sobre el punto se indicó:

Debate de la moción: El artículo 67 LFB, a diferencia del artículo 63 LFB, no prohíbe la celebración de un debate previo a la votación de la moción de censura. Por ello, la doctrina ha entendido que es posible tal debate, aduciendo que la moción de censura constructiva es propuesta y desarrollada enteramente en el ámbito parlamentario, mientras que en la investidura es el Presidente federal quien propone un candidato (73). Por otra parte, es lógico, parlamentariamente hablando, que los proponentes de la moción de censura expliquen ante la Cámara sus razones para considerar errónea la gestión gubernamental y que el Canciller pueda contestar y defender sus posiciones (74). La imposibilidad de debatir la moción de censura eliminaría los hipotéticos efectos políticos que pueden perseguirse con su presentación, al margen de que se gane o pierda la votación. El debate debe realizarse en el plazo de cuarenta y ocho horas que existe entre la presentación y la votación, pues de otra forma se estaría vulnerando el artículo 67.2 LFB (75). El debate sería uno de los elementos que integraría la reflexión para la que se estableció el plazo de enfriamiento (76).

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

Volviendo a nuestro ordenamiento jurídico, existe una confusión en las competencias para el ejercicio del control político que tienen los Consejos Municipales o Distritales y el Congreso



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de la República respecto de las autoridades locales. Si bien el ordenamiento jurídico contempla que en principio son los Concejos los encargados de supervisar y controlar la gestión de los alcaldes, la Constitución le asigna a las Comisiones Permanentes del Congreso de la República, competencias para emplazar a *toda persona natural o jurídica*, para que de manera oral o escrita, rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión esté adelantando.

La situación anterior se ha prestado para que en el pasado, varios de los alcaldes ¿y otros funcionarios públicos¿ que han sido citados al Congreso de la República, se hayan negado a asistir aduciendo que la competencia para realizarles control político no recae sobre el órgano legislativo sino en el respectivo Consejo del Municipio o Distrito que representan.

Sin embargo, la Honorable Corte Constitucional ha interferido en la discusión y ha dictaminado que, si bien en cierto que la labor de control político sobre la gestión de los alcaldes le concierne principalmente a los Concejos, esto no quiere decir que las Comisiones Permanente del Congreso de la República pierdan esa facultad respecto a esos funcionarios, más cuando dicha facultad está expresa en la Constitución y no contempla ninguna excepción. Pero, para dar solución a la confusión, la Corte señaló que para todo ámbito local, siempre será el respectivo Concejo el que tenga la facultad de ejercer el control político sobre el alcalde; ya si es un asunto de carácter nacional, podrán las Cámaras Legislativas citar a esos funcionarios quienes no se podrán excusar en la ausencia de facultades del Congreso de la República para ejercer control político pues es claro que sí las tiene.

Ante este panorama, el presente proyecto de ley es una oportunidad para zanjar de una vez por todas estas discusiones, teniendo en cuenta lo dicho por la Honorable Corte Constitucional y precisando, de una vez, qué se entiende por ¿trascendencia nacional¿, para evitar futuras controversias. Además, crea mecanismos sancionatorios para quien incumpla las obligaciones contenidas en el proyecto.

Por todo lo anterior, considero pertinente y necesario apoyar la presente iniciativa legal y así contribuir no solo a solucionar esta controversia jurídica, sino a fortalecer el ejercicio del control político, base fundamental de nuestra democracia.

III. CONCLUSIÓN

En nuestra opinión, el Proyecto de ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República, por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 144 de 2016 Senado,



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

253 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 233 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo al texto contenido en el proyecto original.*

Con toda atención,

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