



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 169 DE 2020 CÁMARA

Proyecto de ley orgánica no. 169 de 2020 Cámara *“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”*

Bogotá, D. C., marzo 26 de 2021

Doctor:

Alfredo Rafael Deluque Zuleta

Presidente

Comisión Primera

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 169 de 2020 Cámara, “Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”

Atendiendo la designación que se me hizo como ponente, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley del asunto, previas las siguientes consideraciones.

1. Trámite legislativo

El 12 de noviembre de 2019, ante la Secretaría el Honorable Senado de la República, el Senador Richard Aguilar Villa radicó un proyecto de ley con idéntica materia al que ahora nos ocupa. Dicho proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1150 de 2019 e identificado con el N° 249 de 2019 Senado *“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”*.

En atención al tema tratado, le correspondió a la Comisión Primera Constitucional Permanente su conocimiento. Concomitantemente, los senadores Roy Barreras, Guillermo García Realpe y otros, radicaron el Proyecto de Ley Orgánica No. 253 de 2019 Senado *“Por medio del cual se modifican los artículos 31, 32 y 131 de la Ley 5ª de 1992”* que, en el sentir de la Mesa Directiva, eran susceptibles de acumularse entre sí, con fundamento en el artículo 151 de

la referida Ley 5ª y, mediante Acta MD – 14, se designó como ponente al Senador Rodrigo Lara Restrepo, quien presentó ponencia para primer debate la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 108 de 2020.

La iniciativa en comento no fue aprobada en primer debate y, por esa razón, fue archivada a la luz del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y 162 de la Constitución Política.

El 20 de julio de 2020, el Senador Richard Aguilar Villa radicó nuevamente el proyecto de ley. Esta vez, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 681 de 2020.

Con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el 27 de agosto del corriente la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente único al suscrito.

En sesión del 25 de noviembre de 2020, la Comisión voto positivamente el informe de ponencia para primer debate de este proyecto. Posteriormente, el 30 de noviembre, se dio discusión a su articulado con una proposición de eliminación del artículo cuarto, presentada por uno de los congresistas que conforman esa célula legislativa. Con esa modificación ya incluida, se rinde este informe para dar segundo debate al proyecto.

2. Objeto del proyecto

El objeto del presente proyecto de ley orgánica es modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura, con el fin de que siempre se logre votar la moción de censura que se haya promovido en contra de Ministros, Superintendentes y/o Directores de Departamentos Administrativos en un tiempo no superior a cinco días. Además, se pretende armonizar los artículos del capítulo con lo ya dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2007.

2.1 FUNDAMENTOS LEGALES

- **Constitución Política de Colombia**

ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

ARTÍCULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

(...)

ARTÍCULO 135. Son facultades de cada Cámara:

(...)

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos 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, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, 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

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 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 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.

(...)

- **Ley 5ta de 1992**

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

ARTÍCULO 30. PROCEDENCIA. Se dará lugar al respectivo debate en el Congreso pleno y a la solicitud de la moción de censura:

1. Cuando citado un Ministro por una de las Cámaras para responder un cuestionario escrito, de conformidad con el artículo 135 ordinal 8 de la Constitución Política, no concurriere sin excusa o fuere ella rechazada mayoritariamente por la Corporación legislativa, y ésta haya aprobado, por mayoría de los votos de los asistentes, una proposición de moción de censura. La materia del debate, en este caso, lo será el cuestionario que debía responder.

2. Cuando la proposición sea por iniciativa de la décima parte de los integrantes de la respectiva Cámara, y por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ministerial. En este evento los proponentes deberán indicar con precisión los asuntos oficiales en que se fundamenta la iniciativa, para efecto de constituir los fundamentos de la proposición de moción de censura que servirá de base para adelantar el debate.

ARTÍCULO 31. CONVOCATORIA AL CONGRESO PLENO. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará a la otra Cámara y al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

Los Presidentes de las Cámaras convocarán para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente del Congreso pleno, si éste se hallare reunido en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

ARTÍCULO 32. DEBATE EN EL CONGRESO PLENO. Reunido el Congreso en un solo cuerpo para adelantar el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros.
2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.

3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.

- **Ley 4ª de 1913**

ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

2.2 FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

- Sentencia T-278/10

En esta sentencia de control concreto, la Corte Constitucional, en sede de Revisión, estudió el caso de una Secretaria de Salud de Riohacha, a quien se le adelantó una moción de censura por parte del Concejo Municipal de ese ente territorial que, en el sentir de la accionante, había vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Para abordar el problema jurídico, ese tribunal realizó un barrido histórico por el procedimiento de la moción de censura en el siguiente sentido:

Como antecedente histórico, se resaltó que el procedimiento proviene de Inglaterra, particularmente de la figura del *impeachment*, mecanismo mediante el cual la Cámara de los Comunes reprochaba las actuaciones de un ministro de la Corona ante la Cámara de los Lores por malos manejos de las funciones públicas. Dicho trámite no era susceptible de ser adelantado contra los monarcas o los jueces.

Posteriormente, aunque con matices diferentes entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios, se continuó en la adopción de una herramienta que buscara endilgar la responsabilidad política, derivada de la gestión de las funciones, de algunos de los funcionarios del nivel central en los diferentes sistemas de gobierno. Para ello, la moción de censura para permitirle al poder legislativo ejercer un control político sobre miembros particulares del gobierno.

Ya en Colombia, los constituyentes fueron conscientes del presidencialismo excesivo que gobernaba en el país, decidieron adoptar varios instrumentos para atenuar el poder ejecutivo. Es por ello que en la Constitución Política de 1991 se incluye la moción de censura, como un mecanismo de control político que puede ejercer el Congreso a los ministros del gabinete presidencial, la cual, de prosperar, implica la separación del cargo del ministro enjuiciado, más no de los demás ministros ni del presidente, al ser una responsabilidad individual.

Así pues, se tiene que nuestra organización política, pese a obedecer a un sistema de gobierno fundamentalmente presidencialista, por las características en que se desarrolló la organización política de los distintos órganos del poder, el constituyente de 1991 decidió incluir instrumentos de control político propios del sistema parlamentario, pero sin apartarse totalmente de la dogmática de un régimen presidencialista, al acoger lo esencial de la moción de censura, que es la posibilidad de vetar a un ministro por sus actuaciones. En consecuencia, la moción de censura se adaptó al funcionamiento del sistema presidencialista Colombiano, lo cual significa que continúa siendo un sistema presidencial con elementos de control parlamentaristas, pues en un sistema parlamentario la moción se adelantan contra del jefe de gobierno o de sus ministros, mientras que en un sistema presidencial que implementa la moción de censura se hace pero respecto de sus ministros.

2.7 Sentencia T-168/19

Se ha considerado por la Corte Constitucional, que los derechos fundamentales al trabajo y al libre acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, establecidos en el artículo 25 y en el numeral 7 del artículo 40 Constitucionales, en concordancia con el derecho a escoger libremente profesión u oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, se

encuentran íntimamente ligados con otro derecho que de ellos se deriva, esto es, con la posibilidad con que cuenta cada persona de renunciar libremente al ejercicio del servicio público cuando así lo desee.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico vigente ha contemplado ciertos lineamientos para que una renuncia pueda surtir efectos, estos son, que: (i) haya sido presentada de manera escrita; (ii) sea producto de una decisión libre de coacción por parte de quien la solicita; (iii) sea aceptada por el nominador dentro de los 30 días siguientes a su presentación, so pena de que, en el evento en el que la solicitud no sea resuelta, el trabajador se encuentre habilitado para ausentarse libremente de su puesto de trabajo; (iv) no se configure alguna de las prohibiciones legales, como lo son, a) renuncia en blanco, b) sin fecha determinada y c) que ponga en manos del nominador la suerte del empleado; y (v) finalmente, el empleador podrá solicitar, en una única ocasión, su retiro en los eventos en que considere que se configuran motivos de conveniencia pública, pero, en el evento en el que el trabajador insista en ella, ésta deberá ser aceptada.

2.8 Sentencia Consejo De Estado, expediente 25000-23-31-000-1999-4766-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro:

- “La competencia para aceptar la renuncia corresponde a la autoridad nominadora, por medio de providencia, en la que se deberá determinar la fecha de retiro. La fecha que se determina para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días calendario después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá retirarse sin incurrir en abandono del empleo...”.

3. Consideraciones del ponente

- Generalidades respecto del procedimiento de la Moción de Censura

La Asamblea Nacional Constituyente, en su comisión tercera, generó amplios y largos debates respecto de cómo debía configurarse en esta nueva Constitución Política, en sistema de controles que restringiera el profundo poder del Presidente de la República natural, del sistema presidencialista adoptado. En desarrollo de eso, los constituyentes Emiliano Román y Alfonso Palacio Rudas señalaron:

“En nuestro sistema político hace falta un mecanismo que garantice la real armonía entre los poderes limitando los excesos del presidencialismo. Al conformar un nuevo Congreso, deben asignársele sus tres facultades básicas: poder constituyente derivado, poder legislativo ordinario y poder del control político sobre el gobierno; y es este tercer

*aspecto el que la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente aprueba: que el Congreso de la República incida sobre las determinaciones del gobierno, que los ministros del despacho no puedan hacer con la política su parecer sino que tengan un órgano que les controle, y a través de este control se controle también al Presidente y ante una censura no solo debe cambiar a quien ejecutó la política o al administrador, sino la política por la cual fue censurado”.*¹

La incorporación de la moción de censura se consideró pertinente pues mejoraba el funcionamiento del Congreso en relación con el Gobierno, permitía controlar de cierta manera las funciones del Ejecutivo y entregarle más herramientas para tener facultades decisivas respecto de sus actuaciones. Se consideró que lo contenido en la Constitución de 1886, es decir, la citación a los ministros como único medio de control, no cumplía con la necesidad de lograr un equilibrio o proporción entre las facultades gubernamentales y los alcances del Congreso respecto de ellas.

Finalmente, siguiendo una tendencia latente en América Latina, el 16 de abril de 1991, la Asamblea Nacional adoptó la moción de censura como figuraba principalmente en la Constitución Política, esto es, dirigida únicamente contra ministros de despacho, que debía ser votada, para mayor ritualidad, por el Congreso en pleno y, con votación de mayoría absoluta para su aprobación. Respecto del trasfondo del instrumento político, la Asamblea indicó:

*“Cuando el Congreso ejerce el voto de Censura y produce con ella la caída de un ministro, este no es contra el gobierno, entendido como el Presidente y sus ministros, porque este es un régimen presidencial, por tanto la consecuencia no sería sino tachar al ministro, no a su política.”*²

Posteriormente, en 2007, se adelantó un Acto Legislativo en el que se promovió ampliar los funcionarios contra quienes el procedimiento era susceptible de ser adelantado, esto es, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos, permitir que el debate se ejerciera individualmente por cada una de las cámaras, y modificar el sistema de votación de mayoría absoluta a simple. Dicho Acto Legislativo surtió los debates requerido en el Honorable Congreso de la República y entró en vigencia el año siguiente. Dicha modificación constitucional, fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad; dentro de los cargos, el demandante indicaba que se sustituía la Constitución en la medida en que se estaba desnaturalizando la voluntad del constituyente con dicha enmienda. A través de la sentencia C-757 de 2008 el Tribunal Constitucional, en la cual se declaró la exequibilidad del Acto respecto de los cargos invocados, se sostuvo:

“Sobre el particular observa la Corte que cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito

¹ La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano. Sonia Patricia Cortés Zambrano. 2011. Revista IUSTA.

² *Ibidem.*

*del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control por otros. En esas eventualidades se sentaría un principio incompatible con la Constitución de 1991 y el esquema de separación de poderes que se desprende de sus distintas disposiciones. **Pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de la separación de los poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos. Se trata de consideraciones de oportunidad y de conveniencia sobre el diseño institucional, que caben dentro del ámbito competencial del poder de reforma y que, por consiguiente no pueden considerarse como una sustitución de la Constitución.**” (Resaltado propio)*

Así pues, el Alto Tribunal indicó que no se considera una sustitución de la constitución la introducción de nuevas competencias o se modifican la manera en que operan los controles recíprocos que contienen nuestro sistema constitucional respecto de las diferentes ramas del Poder Público. Esta aseveración resulta pertinente para el proyecto que ahora nos ocupa pues, el objeto central de lo aquí planteado, es establecer un plazo más corto para que sea votado el ejercicio del control político.

Esta iniciativa responde a esos criterios de oportunidad y conveniencia de los que habla la Corte Constitucional, en la medida en que, del ejercicio de esta figura, se ha denotado que, recurrentemente, los funcionarios se separan del cargo a través de renuncia antes de que el procedimiento se termine con la votación. De esta forma, se busca cumplir con el deseo de la Asamblea Nacional Constituyente que, en sendos debates, asintió en que se debía introducir este mecanismo que, ciertamente, ejerciera un control adecuado sobre las decisiones tomadas por el cuerpo del gobierno nacional. La intención es que este ejercicio de control político llegue a su final y no se desnaturalice este mecanismo que la Asamblea Nacional modificó para mantener los frenos y contrapesos del sistema político nacional.

- **Mociones de censura adelantadas durante los diferentes periodos presidenciales**

Durante el gobierno del presidente **César Gaviria (1990-1994)**, tres ministros fueron propuestos a moción de censura, a saber:

- **Ministro Juan Camilo Restrepo (Minas y Energía)** Citado simultáneamente a las Comisiones Quinta del Senado y Sexta de la Cámara, el ministro finalmente no asistió a la Comisión Quinta para un debate sobre la crisis de Carbones de Colombia (Carbocol). Un buen número de parlamentarios le expresaron su apoyo y enfatizaron en que no existía ninguna motivación de fondo para promover una moción de censura en su contra en la plenaria de la Cámara. Así pues, el procedimiento se votó con resultado 78 contra 4 a favor del entonces ministro.
- **Fernando Carrillo (Justicia)** La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes presentó a la mesa directiva de esa corporación un detallado informe sobre las conclusiones a que llegaron en el caso sobre la fuga de Pablo Escobar y propusieron la moción de censura contra el encargado de la cartera de Justicia. En este caso, la iniciativa no avanzó puesto que no superaron las mayorías liberales en el Congreso.
- **Luis Fernando Ramírez (Trabajo)** La moción fue promovida por el senador de la Alianza Democrática M-19 Ever Bustamante, quien con gráficas e ilustraciones sustentó sus argumentos en el sentido de que el ministro había desconocido el fuero del Congreso, se había extralimitado en funciones, había usurpado funciones de las Cámaras legislativas y había violado disposiciones laborales. Todo ello, con ocasión del decreto de modernización del Seguro Social. La moción fue votada y negada a favor de los intereses de funcionario.

Durante el gobierno del presidente **Ernesto Samper (1994-1998)**, quien contaba con un respaldo del 56 % en el Congreso, se adelantaron las siguientes mociones:

- **Ministro Guillermo Perry (Hacienda)** Por la inasistencia a tres sesiones a las que había sido citado para dialogar sobre el Plan de Desarrollo y para precisar lo concerniente a los sueldos del sector salud, situación que produjo un paro de médicos, el Congreso le adelantó una moción de censura al ministro Perry. Esta no prosperó puesto que fue retirada, pero, en todo caso, presionó a ese Gobierno.
- **Ministro Horacio Serpa (Interior)** Se le cuestionaba por sus contactos con el agente alemán Werner Mauss, quien era procesado en Medellín por presuntos nexos

con secuestradores. Esta moción fue negada en plenaria de Senado con 67 votos en contra y 18 votos a favor, en Cámara con 102 en contra y 23 a favor.

- **Ministro Saulo Arboleda (Comunicaciones)** La moción de censura estuvo fundamentada, inicialmente, en que el ministro Arboleda no se declaró impedido respecto de la licitación de emisoras en F.M. Arboleda. Posteriormente, abandonó el gabinete por el sonado caso del 'miti-miti' en la adjudicación de unas frecuencias radiales. Esta moción de censura fue rechazada en el Senado con 67 votos en contra y 19 a favor, también en Cámara con 102 votos en contra y 23 a favor.

Durante el gobierno del presidente **Andrés Pastrana (1998 – 2002)**, quien contaba con un respaldo mayoritario en el Congreso de un 56,9% de las curules, se iniciaron las siguientes mociones de censura:

- **Ministro Néstor Humberto Martínez (Interior)** a quien se le inició moción en dos oportunidades. Según las solicitudes, el titular de la cartera política, fue vinculado a procesos de corrupción que llevó a la presidencia de la Cámara a cometer irregularidades en contratos por más de cinco mil millones de pesos. En una primera oportunidad, no se conformó el quórum requerido y se arguyó una citación ilegal, por ende, la moción no prosperó. En la segunda oportunidad, el ministro renunció antes de que se efectuara la votación.
- **Ministra Claudia de Francisco (Comunicaciones)** La solicitud pretendía juzgar a la ministra por la remoción de dos miembros de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). La iniciativa en contra de la ministra no avanzó pues se consideró que no era viable y además el Gobierno logró obtener mayorías.
- **Ministro Juan Mayr (Medio Ambiente)** La moción de censura contra el ministro del Medio Ambiente no prosperó en el Congreso a pesar de que la Cámara de Representantes votó mayoritariamente contra el titular de esa cartera, por la supuesta desatención de ese despacho frente a un problema de los indígenas Uwa y Emberá Katíos. La moción fracasó puesto que tuvo una votación muy baja, en la Cámara de Representantes fue aprobada por 72 y rechazada por 59, mientras que en el Senado fue aprobada por 25 y rechazada por 42.

Durante el primer gobierno del presidente **Álvaro Uribe (2002 – 2006)**, quien tenía el apoyo del 68% del Congreso, se iniciaron las siguientes mociones:

- **Ministro Luis Ernesto Mejía (Minas)** Al ministro Mejía Castro se le censuró porque se consideró muy baja la inversión que se había adelantado en Ecopetrol, en temas de actividad exploratoria, respecto del fisco nacional. La moción fue negada en

plenaria en ambas Cámaras. En el Senado la votación fue 69 en contra y 11 a favor, mientras que en Cámara fue 102 en contra y 11 a favor.

- **Ministro Jorge Alberto Uribe (Defensa)** Esta figura se promovió luego de que el Ministro incumpliera una citación, y adicionalmente por lucir un traje camuflado en sus visitas a zonas de combate. Para otros, las declaraciones del funcionario y sus actuaciones en los incidentes con países vecinos le produjeron un desgaste al Gobierno, como en el caso de Rodrigo Granda y la compra de armamento por parte del Gobierno de Venezuela. La moción contra el ministro de defensa no prosperó en el Congreso, en Cámara obtuvo 81 votos a favor y 57 en contra, en el Senado 56 votos a favor y 32 votos en contra.
- **Ministra Martha Pinto de Dehart (Comunicaciones)** La propuesta de moción se dio por considerar que se puso en riesgo el erario en la negociación entre Telmex y Telecom para la venta parcial de la empresa colombiana, así como por la adjudicación de banda ancha a sólo tres empresas: ETB, Orbitel y Telecom. En el debate surgieron argumentos a favor, como que la ministra no tuvo incidencia en la negociación, y que más bien debía renunciar el presidente de Telecom, Alfonso Gómez; y en contra, como que la funcionaria arriesgó el patrimonio estatal. La moción no prosperó puesto que en la votación hubo 154 votos en contra y 48 a favor.
- **Ministro Fernando Londoño (Interior y Justicia)** El Congreso propuso la censura del ministro Fernando Londoño, no obstante, antes de que se adelantara el debate el funcionario renunció al gabinete. Finalmente, la moción fue retirada.
- **Ministro Juan Manuel Santos (Defensa)** Por el caso de los falsos positivos, el Congreso le pidió la renuncia. Sin embargo, durante la moción de censura el legislativo lo respaldó con una votación que le permitió seguir en su cargo, 168 votos en contra de la moción y 63 a favor.
- **Ministro Andrés Felipe Arias (Agricultura)** Se le citó a moción de censura por el manejo dado a la asignación de tierras en el Departamento del Meta. Sin embargo, posteriormente se cambió la decisión respecto a las tierras y la moción no prosperó.
- **Ministro Diego Palacio Betancur (Protección Social)** La moción fue citada por la presunta colaboración ilegal en el trámite de aprobación de la reelección de Uribe, aunado a la toma de decisiones cuestionadas en materia de salud. La moción fue rechazada con 63 votos en contra y 11 votos a favor.

- **Ministro Andrés Fernández (Agricultura)** Se citó por el programa de Agro Ingreso Seguro puesto que consideraban que estaba mal formulado y favorecía a los grandes empresarios y no al pequeño agricultor. Para la votación no se completaron las mayorías del Senado, hubo 41 votos en contra y 30 a favor.

Durante el gobierno del presidente **Juan Manuel Santos**, quien contaba con un respaldo en el Congreso del 78% solo se presentó una moción de censura, así:

- **Ministro Germán Cardona (Transporte)** Fue cuestionado por su inasistencia a los debates en las Comisiones Sextas y por considerarlo ineficiente en el manejo de la cartera a su cargo. Frente a la presión decidió renunciar, el Gobierno la aceptó y no se votó la moción.

Durante el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, se han presentado cuatro mociones de censura hasta la actualidad:

- **Ministra Ángela María Orozco (Transporte)** Por el caso de Odebrecht y la Ruta del Sol II. La moción promovida por el Senador Robledo no prosperó, obtuvo una votación de 61 por el no y 17 por el sí.
- **Ministro Alberto Carrasquilla (Hacienda)** el funcionario enfrentó esta votación de moción de censura al ser señalado de haberse favorecido con los denominados bonos de agua. La votación se resolvió con 120 votos por el no y 22 votos por el sí.
- **Ministro Guillermo Botero (Defensa)** Quien tuvo en contra dos mociones de censura desde su nombramiento. La primera se promovió en la Cámara de Representantes tras el asesinato de un desmovilizado de las FARC en hechos que presuntamente relacionaban a un miembro del Ejército. En la Cámara de Representantes se votó así, 120 votos en contra de la moción y 20 a favor.
- **Ministro Guillermo Botero (Defensa)** La segunda moción se presentó debido a las revelaciones sobre ejecuciones extrajudiciales y al manejo de la información sobre menores muertos en el desarrollo un operativo. Renunció a su cargo luego de un debate que se realizó el martes 5 de noviembre de 2019.

4. Trámite de Ley Orgánica ante el Congreso de la República

El artículo 151 de la Constitución Política indica que le corresponde al Congreso de la República la creación de leyes orgánicas que tienen como objeto determinar las reglas a las que debe sujetarse su actividad legislativa. Asimismo, indica que tal tipo de leyes debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras y que, por medio de ellas se establece el reglamento del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones así como del Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

La Corte Constitucional en sentencia C-360 de 2016, se refirió a la clasificación y jerarquización de las leyes en Colombia, estableciendo que, según su contenido, existen seis categorías distintas: códigos, leyes Marco, leyes habilitantes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes orgánicas y leyes ordinarias. Cada una de ellas tiene una finalidad distinta y se tramita bajo condiciones especiales. En ese sentido, las leyes orgánicas son normas generales que reglamentan integralmente una materia, no requieren entrar en especificidades, pero sí diseñan los derroteros que el legislador ordinario desarrolla en determinados temas. La naturaleza de esta ley corresponde a su función autolimitante, tiene una jerarquía superior y es la encargada de organizar lo dispuesto en la normatividad superior. En ese mismo proveído, la Corte Constitucional indicó:

“El concepto de ley orgánica encuentra dos criterios fundamentales para identificarse: un criterio material, según el cual las leyes orgánicas regulan unas precisas materias cuyos aspectos medulares están consagrados a lo largo del texto superior y, otro de carácter formal, en virtud del cual se establece un procedimiento legislativo más riguroso para la votación de este tipo de leyes, por cuanto requieren necesariamente la mayoría absoluta de los votos de los Congresistas para impartir su aprobación.”

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha indicado que el título de la ley, desde un punto de vista material, debe estar siempre ajustado a los postulados constitucionales, esto es, debe ser indicativo del trámite que la ley surtió en el Congreso de la República, para efectos de lograr la adecuada técnica legislativa pues las diferentes leyes que en este órgano se tramitan deben llevar el título formal a efectos de que haya completa claridad para los ciudadanos como para los operadores jurídicos.

Los asuntos susceptibles de ser regulados a través de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución, por tanto no es posible suplantar la voluntad con la que el Constituyente permeó la reserva de ley orgánica, para utilizarla en asuntos que no se consideraron meritorios de esa forma.

Por último, debe tenerse en cuenta que el procedimiento legislativo requerido para la aprobación de la ley orgánica está sometido a una rigidez constitucional, en el sentido de que el respectivo proyecto de ley debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

5. Pliego de modificaciones

A continuación, se detalla el pliego de modificaciones propuesto para segundo debate en Cámara:

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
Proyecto de ley orgánica no. 169 de 2020 cámara <i>“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”</i>	Proyecto de ley orgánica no. 169 de 2020 cámara <i>“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”</i>	Se elimina la aclaración de inclusión de un artículo nuevo, comoquiera que se eliminó en el trámite del primer debate
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo y modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> El presente proyecto de ley busca adicionar un artículo nuevo y modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura.	Se elimina la aclaración de inclusión de un artículo nuevo, comoquiera que se eliminó en el trámite del primer debate
Artículo 2° Modifíquese el Artículo 31 de la Ley 5 de 1992, así: Artículo 31. Convocatoria a la Cámara que tramitará la moción de censura. Comprobada	Artículo 2° Modifíquese el Artículo 31 de la Ley 5 de 1992, así: Artículo 31. Convocatoria a la Cámara que tramitará la moción de censura. Comprobada	Sin modificaciones

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.</p> <p>El Presidentes de las Cámaras que adelantará el procedimiento convocará para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente de tal Cámara, si esta se hallare reunida en el período ordinario de sesiones o en las especiales.</p>	<p>por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará al Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.</p> <p>El Presidente de la Cámara que adelantará el procedimiento convocará para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente de tal Cámara, si esta se hallare reunida en el período ordinario de sesiones o en las especiales.</p>	
<p>Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 32 de la Ley 5 de 1992, así:</p> <p>Artículo 32. Debate en el Congreso. Reunida la Cámara que adelantará el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 32 de la Ley 5 de 1992, así:</p> <p>Artículo 32. Debate en el Congreso. Reunida la Cámara que adelantará el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:</p>	<p>Se modifica el artículo de manera que se reduzca el plazo para efectuar la votación de la moción de censura.</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros-, Superintendente o Director de Departamento Administrativo.</p> <p>2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo. El Presidente del Congreso limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.</p> <p>3. Concluido el debate el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura.</p>	<p>1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros-, Superintendente o Director de Departamento Administrativo.</p> <p>2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo. El Presidente del Congreso <u>la cámara que convoca</u> limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.</p> <p>PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.</p> <p>3. Concluido el debate, el mismo Presidente señalará día y hora, que será entre el tercero y el décimo día, para votar la moción de censura <u>citará para la votación de la moción de censura en un plazo no superior a cinco días.</u></p>	
<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente ley orgánica rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 5° 4°. Vigencia. La presente ley orgánica rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, propongo a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, darle Segundo Debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 169 de 2020, Cámara, Proyecto de ley orgánica no. 169 de 2020 cámara *“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo y se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”*



CÉSAR LORDUY MALDONADO

Representante a la Cámara

Coordinador ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 169 DE 2020 CÁMARA**

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 169 DE 2020 CÁMARA

“Por medio de la cual se modifica lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, sobre la Moción de Censura”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley busca modificar lo contenido en el Capítulo III del Título I de la Ley 5 de 1992, que establece las disposiciones sobre la Moción de Censura.

Artículo 2°. Modifíquese el Artículo 31 de la Ley 5 de 1992, así:

Artículo 31. Convocatoria a la Cámara que tramitará la moción de censura. Comprobada por la Mesa Directiva de la respectiva Cámara que la moción de censura reúne los requisitos exigidos por el artículo 135 ordinal 9, su Presidente lo comunicará Presidente de la República, e inmediatamente informará al Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo de los cargos que fundamentan la proposición de moción de censura.

El Presidente de la Cámara que adelantará el procedimiento convocará para dentro de los diez (10) días siguientes a la sesión correspondiente de tal Cámara, si esta se hallare reunida en el período ordinario de sesiones o en las especiales.

Artículo 3°. Modifíquese el Artículo 32 de la Ley 5 de 1992, así:

Artículo 32. Debate en el Congreso. Reunida la Cámara que adelantará el debate sobre la moción de censura, las deliberaciones, con la presencia del Ministro o Ministros interesados, Superintendente o Director de Departamento Administrativo previa su comunicación, se observarán con el siguiente orden:

1. Verificado el quórum, el Secretario de la Corporación dará lectura a la proposición presentada contra el respectivo Ministro o Ministros-, Superintendente o Director de Departamento Administrativo.

2. Inicialmente se concederá el uso de la palabra a un vocero de cada partido, grupo o movimiento con representación congresional, bien para apoyar u oponerse a la moción; luego

al Ministro, Superintendente o Director de Departamento Administrativo. El Presidente la cámara que convoca limitará la duración de las intervenciones en los términos de este Reglamento.

PARÁGRAFO. Si en un partido, grupo o movimiento no hubiere acuerdo sobre apoyo u oposición a la moción, se designará un vocero por cada una de las organizaciones políticas.

3. Concluido el debate, el mismo Presidente citará para la votación de la moción de censura en un plazo no superior a cinco días.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley orgánica rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Representantes,



CÉSAR LORDUY MALDONADO

Representante a la Cámara

Coordinador ponente