



PRESIDENCIA

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPUBLICA

PRESIDENCIA

17 OCT 2018

RECIBE: Natalia B

HORA: 12:37 RADICADO No. 923

**PRE-CS-2943-2018**

**Bogotá, D.C., 2 de octubre de 2018**

**PARA: Ernesto Macías Tovar**  
Presidente Senado de la República

**DE: Carolina Velásquez Burgos**  
Asesora Jurídica Presidencia del Senado  
Contratista

SECRETARIA GENERAL SENADO DE LA REPUBLICA

RECIBIDO POR: Doniela Lopez

FECHA: 02/10/2018

HORA: 4:37 PM

22 101103

**ASUNTO:** Concepto de respuesta a su requerimiento contenido en el oficio PRE-CS-2939 DE 27 de septiembre de 2018.

Señor Presidente del Senado:

En atención a su solicitud de la referencia, me permito rendir el concepto solicitado en los siguientes términos:

## MOCIÓN DE CENSURA

### 1.- Qué es el control político y cómo se ejerce?

El control político es un mecanismo democrático en cabeza del legislativo cuyo objeto es solicitar explicaciones a los ministros, jefes de departamentos administrativos y superintendentes sobre las funciones asignadas y su ejecución.

El control político se ejerce a través de diferentes instrumentos; ya sea de citaciones y debates, designando comisiones investigadoras, requiriendo informes al gobierno, empleando la moción de censura, entre otros.



## PRESIDENCIA

El Acto Legislativo 01 de 2007 modificó el artículo 135 de la Constitución Política de Colombia sobre el Congreso y sus facultades, se reglamentaron los mecanismos de control político y se estipularon las condiciones según las cuales se puede citar a un funcionario público, proferir una moción de censura o efectuar una audiencia pública cuando con ocasión del ejercicio de sus funciones se cuestiona su conducta oficial.

Lo anterior significa que los actos de gobierno están sujetos al control político por parte del legislativo y uno de los mecanismos previstos por el constituyente para el efecto es la **MOCION DE CENSURA**.

## 2. La Moción de Censura

### 2.1.- Marco jurídico

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**ARTICULO 135.** Son facultades de cada cámara:

(...)

9. Modificado. A.L. 1/2007, Art. 2°. **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



PRESIDENCIA

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 5 DE 1992**

**ARTICULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

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

**ARTICULO 18.** Atribuciones del Congreso pleno. Son atribuciones constitucionales del Congreso pleno:

(...)

7. Decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y este Reglamento.

**ARTICULO 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**



PRESIDENCIA

**varios ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo.**

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

(...)

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.**

**ARTICULO 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.

**ARTICULO 261.** Procedimiento especial. Como principal efecto de la aplicación del control político del Congreso, la moción de censura hacia los ministros del Despacho se ceñirá estrictamente a lo dispuesto en la Constitución



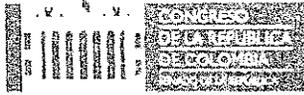
PRESIDENCIA

y la ley, en especial al Capítulo Tercero, Título I, del presente Reglamento.

Así mismo, la moción de observación podrá ser presentada cuando en ejercicio del mismo control las Comisiones Constitucionales o cada una de las Cámaras en pleno así lo consideraren, como pronunciamiento que afecta a alguno de los funcionarios citados.

De otra parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-757 de 2008, precisó:

*“La moción de censura es un instrumento de control político propio de los sistemas parlamentarios de gobierno y constituye una expresión de la relación de confianza que en tales sistemas existe entre el ejecutivo y el parlamento. De manera excepcional, algunos estados con sistema presidencial de gobierno han introducido en sus constituciones versiones matizadas de la moción de censura, aplicable, no al gobierno, sino a los ministros individualmente considerados y con la consecuencia, incluso, como ocurre en Colombia, de que, aprobada la moción de censura, el respectivo ministro quede separado del cargo. En tal sentido, la moción de censura es una figura atípica dentro de los sistemas presidenciales y su incorporación a ellos supone la ponderación de dos elementos contrapuestos, como son, por un lado, el propósito de permitir un control político de cierta relevancia y por otro, el riesgo de que el instrumento previsto acentúe la posibilidad de bloqueo y de desestabilización implícita en un sistema presidencial de gobierno. Por la manera como se desenvuelve la moción de censura, más que un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, es una modalidad de configuración del principio de separación de poderes, sujeta al debate entre alternativas distintas y que se resuelve por la vía de la transacción política.*”



PRESIDENCIA

## 2.2- Elementos normativos que estructuran la moción de censura como figura propia del control político

Tomando como referencia el citado marco normativo, resulta claro precisar que la moción de censura posee, entre otros, los siguientes elementos normativos que la caracterizan, a saber:

- i). - La moción de censura es uno de los instrumentos usados por el Congreso de la República que materializa su función de control político, por medio de la cual deriva responsabilidad política a los ministros.
- ii). - A través de la moción de censura, el Congreso de la República, requiere y emplaza a los ministros.
- iii). - La causa para la interposición de la moción de censura tiene que ver con "*asuntos relacionados con funciones propias del cargo ministerial*", requisito establecido tanto en la Constitución, como en la Ley 5 de 1992.

Para la procedencia de la moción de censura se les exige a los congresistas proponentes "*indicar con precisión los asuntos oficiales en que se fundamenta la iniciativa*".

- iv). - La prosperidad de la moción de la censura implica que "*una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo*" y, así, se le deriva responsabilidad política al ministro.

La moción de censura configura un reproche a "*la actuación de uno o varios ministros del Despacho dando lugar a la separación de su cargo*".

- v). - **Dentro del trámite de la moción de censura** le corresponde a la **Mesa Directiva de cada Cámara, antes de convocar a plenaria, comprobar que la moción de censura reúna los requisitos del numeral 9° del artículo 135 de la Constitución Política**, verificado lo cual se continúa con el trámite.



## PRESIDENCIA

Bajo los parámetros normativos citados se procede a analizar la procedencia de darle trámite a la proposición de moción de censura presentada por varios congresistas en contra del doctor Alberto Carrasquilla Barrera en su condición de Ministro de Hacienda y Crédito Público.

### **2.3. Alcances y límites a la moción de censura como mecanismo de control político. Análisis del caso concreto del ministro Alberto Carrasquilla Barrera**

El control político expresa una relación entre los poderes públicos, por medio del cual se efectiviza el principio constitucional de los pesos y contrapesos entre las Ramas del poder público.

A través del control político se materializa la dinámica democrática que se expresa en los títulos de representación política incorporados en el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, entrando en juego distintas visiones del Estado y a través de los cuales se establece una revisión crítica a las políticas diseñadas e implementadas por el ejecutivo.

En nuestro Estado Social de Derecho, el control político es ejercido por el Congreso de la República. Esta rama del poder público está compuesta por agentes políticos que ostentan un carácter representativo y quienes, en la toma de sus decisiones, actúan consultando la justicia y el bien común.

En efecto, el artículo 114 superior establece que dentro de las funciones del Congreso de la República se encuentra la de ejercer el control político “sobre” el gobierno. De otra parte, el artículo 115 de la Constitución define que el gobierno está conformado por el Presidente de la República con el ministro del ramo.

En el Auto 330/08, la Corte Constitucional puntualizó que “nuestro orden constitucional garantiza la actividad del control



#### PRESIDENCIA

*político desplegada por el Congreso de la República, en desarrollo de una de las ideas centrales del sistema democrático según la cual, mediante la figura de la representación política, el órgano legislativo cumple funciones a nombre de los intereses de los ciudadanos que representa. Dentro de dichas funciones se encuentran aquellas que de manera general otorgan la posibilidad de solicitar explicaciones de quienes ejercen actividades que afectan o interesan a los ciudadanos”.*

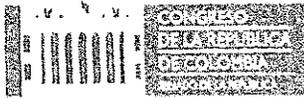
Ahora bien, en el Auto 140/16 precisó que, a través del control político, se “*busca cuestionar, investigar o hacer seguimiento a las actividades de los citados*”, postura que ya había sostenido en la aclaración de voto del Auto 155/06 en la cual se había establecido que el Congreso de la República a través del control político pretende “*cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos*”.

En la sentencia C-225/08, la Corte sostuvo que el control político “*opera como barrera de los excesos en que pudiere incurrir*” la administración. De manera específica en la sentencia C-540/12, estableció que el control político es “*toda actividad adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales*<sup>1</sup>”.

En la misma providencia, consideró que los parámetros del control político se sustentan “*en criterios como la conveniencia e inconveniencia, la necesidad de crítica y el seguimiento informativo, entre otros*” y agregó que:

---

<sup>1</sup> Nuestro orden constitucional garantiza la actividad del control político desplegada por el Congreso de la República, en desarrollo de una de las ideas centrales del sistema democrático según la cual, mediante la figura de la representación política, el órgano legislativo cumple funciones a nombre de los intereses de los ciudadanos que representa. Dentro de dichas funciones se encuentran aquellas que de manera general otorgan la posibilidad de solicitar explicaciones de quienes ejercen actividades que afectan o interesan a los ciudadanos.



#### PRESIDENCIA

*La finalidad del control político se dirige [...] a la opinión pública y pretende enterar a los ciudadanos sobre asuntos de interés general y generar debate al respecto. Puede o no buscar la determinación de responsabilidad, o puede pretender solamente escrutar y emitir juicios dirigidos a la opinión pública o a las instituciones sobre el asunto objeto de control. En este orden, su resultado podría ser una sanción o una exoneración; aunque, de igual manera el hecho mismo de su realización junto con el impacto de lo debatido en la opinión pública, pueden obrar como resultado válido y eficaz del control político<sup>2</sup>.*

De lo anotado y frente a la situación del ministro Alberto Carrasquilla, se pueden considerar los siguientes aspectos:

i). - El primer elemento que permite definir la naturaleza política del control, tiene que ver con la Rama del Poder Público que lo ejerce. En efecto, el Congreso de la República es la rama del poder público que encarna la dinámica política del Estado y al provenir de una elección ciudadana tiene un carácter representativo de los intereses presentes en la sociedad.

ii). - Los congresistas no expresan las visiones jurídicas del Estado, pues su naturaleza es política, toda vez que para alcanzar dicha condición se requiere ser ciudadano y este es el presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 de la Constitución Política).

Congruente con lo anterior, los votos que emiten, en ejercicio de su representación política se guían por la “*justicia y el bien común*”, lo cual implica que atienden los criterios de necesidad, oportunidad y conveniencia. En este orden de ideas, actúan como

---

<sup>2</sup> Este tipo de resultado del control político, valga decir impacto social, puede ocasionar otras consecuencias, en los distintos ámbitos de la sociedad. El discernimiento de quien ha llevado a cabo la indagación en ejercicio de este tipo de control puede por ejemplo derivar en procesos penales, remoción de funcionarios o medidas normativas, entre otros. Es un resultado ajeno al control político, pero puede derivarse de él.



#### PRESIDENCIA

operadores políticos y no, propiamente, como agentes jurídicos del Estado. Tanto así que la Corte Constitucional en la sentencia SU-047/99, sostiene que los congresistas, ante su carácter representativo, actúan en conciencia.

iii). - Teniendo en cuenta que el control político recae *sobre* el Gobierno, resulta necesario efectuar las siguientes precisiones conceptuales.

La preposición “*sobre*” indica una relación donde una acción recae sobre la otra. En el caso del control político, indica que el Congreso de la República efectúa una revisión de las políticas ejecutadas por el Gobierno.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el concepto del gobierno encarna cierta visión transitoria del Estado, la cual, también es respaldada ciudadanamente en un proceso electoral diferente al que se aplicó para la conformación del Congreso de la República, pues para este se utilizó el sistema de representación proporcional, mientras que para aquel se usó el de mayorías.

En la sentencia C-910/07, la Corte Constitucional considera que *“el concepto de ‘Gobierno’ [...] obedece a la índole política de la función propiamente gubernamental; en esta esfera de funciones, el Gobierno ejerce la dirección u orientación de toda la Rama Ejecutiva o de la Administración Pública, es decir, traza los rumbos y las metas hacia los cuales debe dirigirse su actividad”*.

En este orden de ideas, es claro que existe una marcada diferencia entre las categorías de Estado y Gobierno.

Por Estado, la teoría política designa al conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país, que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. Así, el Estado es la organización política de una sociedad establecida en un territorio



#### PRESIDENCIA

determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración.

Por su parte, el gobierno se entiende como una administración transitoria del Estado. El gobierno está constituido por las instituciones y los funcionarios que las integran, los cuales tienen a su cargo, temporalmente, la conducción y el funcionamiento del Estado.

La característica más importante del gobierno es la posesión, durante su mandato, del poder político. Tal prerrogativa, le confiere la suficiente autoridad para exigir el cumplimiento de las normas legales, incluso mediante el empleo de la fuerza, y, llegado el caso, imponer el correspondiente castigo.

Por lo tanto, Estado y gobierno no son equiparables conceptualmente, aunque la convención lingüística lleve a utilizar los términos como sinónimos, pero sus diferencias deben acentuarse de cara a los alcances y límites del control político, pues, vale recordar que este se ejerce sobre el Gobierno y no propiamente sobre el Estado.

Lo anterior por cuanto existe una diferencia fundamental entre ambos: *i)*. - El Estado es permanente, en tanto que el gobierno es temporal; *ii)*. - El Estado prevalece sobre cualquier circunstancia, mientras que el gobierno cambia según las circunstancias políticas a través del establecimiento de elecciones periódicas ocurre cada cuatro años.

La voluntad del Estado se expresa por medio de las instituciones (Constitución, leyes, etc.) y sus agentes son los que componen esas instituciones e imponen su observancia. Estos agentes del Estado constituyen el gobierno. Los asuntos de gobierno no necesariamente coinciden con las políticas de Estado.

Así las cosas, el gobierno tiene una visión temporal del Estado y se encuentre revestido de facultades administrativas para



#### PRESIDENCIA

alcanzar aquellas propuestas que se plantearon en la campaña electoral, las cuales se convierte en "*Planes de Desarrollo*" que sirven de base para la ejecución de políticas gubernamentales.

Ahora bien, frente al trámite que se debe impartir a la proposición orientada a censurar la conducta administrativa del doctor Alberto Carrasquilla, en su condición de Ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno del presidente Iván Duque, se presentan las siguientes consideraciones a fin de sostener su improcedencia.

Vale recordar que el doctor Alberto Carrasquilla, previo a su nombramiento como Ministro de Hacienda y Crédito Público, el 7 de agosto de 2018, en el pasado, había ostentado dicho cargo del 9 de junio de 2003 al 5 de febrero de 2007, pero esto ocurrió dentro de los períodos presidenciales distintos al actual.

Lo anterior indica que como ministro participó en el diseño y ejecución de determinadas políticas públicas en los períodos constitucionales del presidente Álvaro Uribe Vélez, en los cuales existieron dos programas de gobierno diferentes al actual: "Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)" y "Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)".

Sin duda alguna, los lineamientos que caracterizaron a los citados programas de gobierno terminaron su ejecución en el año 2010, toda vez que luego siguió una visión del Estado diferente que fue la expresada en los períodos constitucionales del presidente Juan Manuel Santos Calderón y, ahora, se está frente a unas políticas diferentes que son las que busca materializar el presidente Iván Duque.

**La proposición de Moción de Censura al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, radicada el 25 de septiembre de 2018.**



PRESIDENCIA

“CÍTESE al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, al debate de moción de censura, sustentado en los siguientes fundamentos:

1. El control político es una de las funciones esenciales del Congreso de la República, y una de sus expresiones es la moción de censura, facultad reconocida por el artículo 135 de la constitución que permite adelantar un debate político para desvincular a un ministro de su cargo, debido a una actuación reprochable.
2. Alberto Carrasquilla en su calidad de Ministro de Hacienda y según lo previsto en el Decreto 4712 de 2008, tiene dentro de sus funciones:
  - “1. Participar en la definición y dirigir la ejecución de la política económica y fiscal del Estado.
  2. Coordinar con la Junta Directiva del Banco de la República las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal. [...]
  6. Coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los impuestos que administra la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales; y regular de conformidad con la ley, la administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gastos. [...]
  9. Elaborar informes y estudios sobre la evasión tributaria y aduanera con el fin de trazar las políticas sobre la materia. [...]
  17. Emitir y administrar títulos valores bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública [...].
  23. Fijar las políticas de financiamiento externo e interno de la nación de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas, registrar y controlar su ejecución y servicio, y administrar la deuda pública de la nación”. (énfasis del texto).
3. Teniendo en cuenta las denuncias realizadas por diferentes líderes de opinión, así como las serias acusaciones



#### PRESIDENCIA

presentadas en el reciente debate de control político sobre los “Bonos Carrasquilla”, queda claro que el Ministro de Hacienda se encuentra inhabilitado moral, ética y políticamente, para desempeñar de manera imparcial, proba y en beneficio del interés general buena parte de sus funciones como cabeza del Ministerio de Hacienda en especial las citadas y subrayadas líneas atrás.

4. Los bonos de agua [documentos de deuda pública], ideados y puestos en funcionamiento por el Ministro Carrasquilla y sus asociados fueron un completo fracaso para el interés general. Carrasquilla diseñó y puso en marcha un negocio calculado para esquilmar a los municipios con serios problemas de agua y saneamiento básico en el que desde su estructuración el Ministro no tomó medidas de precaución que condujeran a la construcción efectiva de las obras, y por el contrario definió un esquema que eludió todo tipo de controles y medidas tendientes a la materialización de los acueductos y alcantarillados.
5. Su esquema endeudó de manera irresponsable, ventajosa y leonina a diecisiete entidades territoriales, de las más pobres de Colombia, con lo que demostró que su actuar no se ajusta al de un funcionario competente que deba velar de manera responsable, ponderada y eficaz por una política de endeudamiento adecuada, que logre la consecución de los fines previstos por la Constitución y las leyes.
6. Adicionalmente, el Ministro Carrasquilla en el pasado debate de control político y en diferentes entrevistas no ha podido esclarecer el oscuro episodio que lo vincula con el escándalo conocido como “los papeles de Panamá”, que develó una red corrupta liderada por la firma Mossack Fonseca, para evadir impuestos y lavar dinero aprovechando la calidad de paraíso fiscal o de país no cooperante que tiene el Istmo.

¿Con qué autoridad moral el Ministro Carrasquilla va a liderar una política contra la evasión de impuestos, cuando su nombre



PRESIDENCIA

aparece ligado a una red de grandes evasores, que utiliza paraísos fiscales para ocultar sus transacciones económicas?

7. Finalmente, como se **demonstró** durante el debate de control político, el ministro no sólo actuó desconociendo la ética y los deberes de diligencia que deben guiar a los agentes del sistema financiero, sino que además su conducta violó varias leyes, entre las que se destacan:

- Violación del artículo 35 del Código disciplinario que prohíbe a los exfuncionarios asesorar asuntos que conocieron en ejercicio de sus funciones, y que según sentencia de la Corte Constitucional C-893 de 03, es una prohibición definitiva en el tiempo.
- Violación del parágrafo 2, artículo 41 de la Ley 80 de 1993 que consagra el derecho de todas las entidades estatales a reestructurar y renegociar todos sus créditos a través de operaciones de manejo de la deuda.
- Violación de la Ley 358 de 1997, debido a que los Bonos Carrasquilla no tienen en cuenta los límites de endeudamiento previstos en dicha ley.
- Violación del artículo 91 de la Ley 715 de 2001 que prohíbe la titularización del Sistema General de Participaciones, que en últimas fue lo que se hizo a través del esquema de los bonos, tal y como lo ha reconocido la propia Superintendencia Financiera [Concepto 2008059347-000 sep./04/2008].
- Violación de la Ley 819 de 2003 que no permite a las Entidades Territoriales aprobar vigencias futuras excepcionales, y que fija unos requisitos que tampoco fueron cumplidos por los Bonos Carrasquilla.
- Violación del principio de Planeación [no había estudios, ni definición de obras etc. y en muchos casos ni siquiera proyectos] y violación de la destinación específica prevista en el art 356 de la Constitución.



#### PRESIDENCIA

- Violación al principio de buena fe, artículo 871 del Código de Comercio y las debidas diligencias de los actores del sistema financiero, artículo 3 Ley 1328 de 2009 (due diligence).

Las anteriores consideraciones dan cuenta de que el Ministro Carrasquilla no está capacitado moral, ética y políticamente para desempeñar las funciones propias de su cargo de manera proba, responsable, eficaz, objetiva e imparcial. Adicionalmente, las notorias violaciones a la ley en las que incurrió durante la estructuración y puesta en marcha de los “Bonos Carrasquilla”, las cuales deben ser investigadas por las autoridades, dejan en evidencia que Carrasquilla no cumple con los mínimos estándares de la función administrativa, como son la moralidad administrativa, la prevalencia del interés general sobre el particular, los deberes de diligencia y cuidado, entre otros.

Por las razones expuestas, los abajo firmantes consideramos que el señor Alberto Carrasquilla debe ser desvinculado del Ministro (sic) de Hacienda y Crédito Público de manera inmediata (firmas)”.

Al respecto, cabe resaltar que el doctor Alberto Carrasquilla dejó el cargo de Ministro de Hacienda y Crédito Público el 5 de febrero de 2007, esto es, mucho antes de que terminara el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, lo cual indica que sólo hasta ese momento hizo parte de aquel gobierno y contó con la posibilidad administrativa de desarrollar “*asuntos relacionados con funciones propias del cargo ministerial*”.

En este orden de ideas, si el control político recae sobre el Gobierno y la moción de censura reprocha “*asuntos relacionados con funciones propias del cargo ministerial*”, resulta improcedente adelantarla en el caso del ministro Carrasquilla, por actos u omisiones que pudiera haber cometido cuando ejerció como Ministro de Hacienda en los periodos presidenciales de Álvaro



#### PRESIDENCIA

Uribe Vélez, toda vez que esos programas de gobierno ya no tienen ninguna validez operativa.

En otras palabras, **no es procedente, darle trámite a la proposición de moción de censura propuesta en contra del Ministro de Hacienda y Crédito Público, por cuanto las imputaciones recaen sobre actuaciones administrativas llevadas a cabo en otro período presidencial;** además las acusaciones carecen de objeto habida cuenta que las políticas diseñadas para ese Plan de Gobierno ya dejaron de ejecutarse y, vale recordar, que ahora ostenta el mismo cargo ministerial pero en otro gobierno y cualquier acusación sería por asuntos relacionados con éste y, solo en la eventualidad, de encontrarse alguna irregularidad que sea susceptible de reproche y de censura política al actual Gobierno.

En conclusión, si con la moción de censura se pretende ejercer el control político sobre el Gobierno, dicha finalidad no se alcanza si el reproche se basa en conductas realizadas por el ministro dentro de otro programa de gobierno que buscaba realizar un presidente de la República diferente al actual.

#### **2.4. La moción de censura implica estar frente a un régimen sancionatorio**

No debe perderse de vista que la moción de censura constituye un instrumento de control político por medio del cual se *reprocha* la actuación de los ministros y, de prosperar, da "*lugar a la separación de su cargo*", luego se está frente a un régimen sancionatorio para el funcionario a quien se le aplica e igualmente apareja un castigo al gobierno en la ejecución de sus políticas públicas.

La misma Ley 5ª de 1992 establece que la moción de censura es una de las conclusiones derivadas "*de la responsabilidad política*" que termina, en la eventualidad de alcanzar la mayoría requerida, con la separación del cargo de ministro.



## PRESIDENCIA

En este orden de ideas, ninguna duda existe que se trata de un proceso sancionatorio que debe estar revestido de las plenas formas del juicio que reclama el debido proceso.

En efecto, el Congreso de la República encuentra límites a su competencia para adelantar el trámite de una moción de censura en contra de exministros pues, vale recordar, que su procedencia está condicionada a las políticas diseñadas por el Gobierno y relacionadas con las funciones propias del cargo ministerial, luego si las conductas se ejecutaron en el ámbito privado, no pueden ser materia de reproche político.

De otra parte, tomando como referencia que la moción de censura constituye uno de los mecanismos de control político, las imputaciones que se le realicen a los ministros deben estar vinculadas con "*asuntos relacionados con funciones propias del cargo ministerial*", dentro de la vigencia del Gobierno que se cuestiona, pues como principio democrático derivado de un proceso electoral, periódico, secreto y sujeto a un límite temporal y al marco de las funciones del Ministro, dentro de ese preciso marco.

Lo anterior para concluir que de conformidad con el numeral 9ª del artículo 135 de la Carta Política, no es procedente la proposición de citar al debate de moción de censura promovida en contra del Ministro Alberto Carrasquilla Barrera en tanto, necesaria e indefectiblemente tendría que ser por sus funciones ministeriales ejercidas en el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez que inició el pasado 7 de agosto de 2018, fecha en la cual asumió la Cartera de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones están establecidas en el artículo 3ª del Decreto 4712 de 2008, que a la letra dice:

**ARTÍCULO 3º. FUNCIONES.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá, las siguientes funciones:

1. Participar en la definición y dirigir la ejecución de la política



## PRESIDENCIA

económica y fiscal del Estado.

2. Coordinar con la Junta Directiva del Banco de la República las políticas gubernamentales en materia financiera, monetaria, crediticia, cambiaria y fiscal.

3. Preparar, para ser sometidos a consideración del Congreso de la República, los proyectos de acto legislativo y ley, los proyectos de ley del Plan Nacional de Desarrollo, del Presupuesto General de la Nación y en general los relacionados con las áreas de su competencia.

4. Preparar los proyectos de decreto y expedir las resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular, necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

5. Cumplir las funciones y atender los servicios que le están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para el efecto.

6. Coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los impuestos que administra la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y regular de conformidad con la ley, la administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gasto.

7. Preparar los proyectos para reglamentar el proceso de aforo, tasación y recaudo de los gravámenes arancelarios y los demás temas relacionados.

8. Coordinar y preparar los proyectos para reglamentar la administración de los servicios aduaneros.

9. Elaborar informes y estudios sobre evasión tributaria y aduanera con el fin de trazar las políticas sobre la materia.

10. Fijar las políticas y promover las actividades de prevención, aprehensión y represión del contrabando.

11. Apoyar la definición de las políticas, planes y programas relacionados con el comercio exterior del país, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

12. Contribuir al control y detección de operaciones relacionadas con el lavado de activos.

13. Dirigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas, en las condiciones establecidas en la ley

14. Vigilar el uso de recursos públicos administrados por entidades privadas. En ejercicio de esta función podrá objetar la ejecución y administración de estos recursos, en las condiciones propuestas por el administrador de estos, cuando esta no se ajuste a la ley o a los lineamientos de la política económica y fiscal.



#### PRESIDENCIA

15. Participar en la elaboración del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y elaborar el proyecto de ley anual del presupuesto en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los demás organismos a los cuales la ley les haya dado injerencia en la materia.
16. Administrar el Tesoro Nacional y atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación, a través de los órganos ejecutores o directamente, en la medida en que se desarrolle la Cuenta Única Nacional.
17. Emitir y administrar títulos valores, bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública.
18. Administrar las acciones de la Nación en Sociedades de Economía Mixta, vinculadas al Ministerio y de otras sociedades de economía mixta, en virtud de convenios interadministrativos que celebre para el efecto y coordinar los procesos de enajenación de activos y propiedad accionaria de las mismas.
19. Efectuar el seguimiento a la gestión financiera y a las inversiones de las entidades descentralizadas del orden nacional.
20. Administrar el Fondo de Organismos Financieros Internacionales – FOFI creado por la Ley 318 de 1996.
21. Custodiar y conservar los títulos representativos de valores de propiedad de la Nación y los títulos constituidos a su favor de cualquier naturaleza.
22. Vender o comprar en el país o en el exterior títulos valores del Gobierno Nacional y otros activos de reserva.
23. Fijar las políticas de financiamiento externo e interno de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas, registrar y controlar su ejecución y servicio, y administrar la deuda pública de la Nación.
24. Asesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración pública, especialmente en los temas de eficiencia administrativa y fiscal.
25. Coordinar la ejecución de los planes y programas de las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.
26. Expedir la regulación del mercado público de valores, por intermedio de la Superintendencia Financiera de Colombia.
27. Participar en la elaboración de la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, cooperativa, y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de Economía Solidaria y expedir lo de su competencia. Igualmente participar en la elaboración de la regulación de la seguridad social.
28. Ejercer el control en los términos establecidos en la ley respecto de las Superintendencias Financiera de Colombia y de la Economía



## PRESIDENCIA

Solidaria.

29. Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el sector.
30. Participar como parte del Gobierno en la regulación del sistema de seguridad social integral.
31. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con el ámbito de su competencia.
32. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de información y hacer su supervisión y seguimiento.
33. Orientar la gestión de las empresas financieras y no financieras vinculadas.
34. Ejercer la orientación, coordinación y control de los organismos que le estén adscritos y vinculados.
35. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET.
36. Ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley o le delegue el Presidente de la República.

Teniendo en cuenta que de acuerdo con la proposición que solicita la moción de censura se endilga al doctor Alberto Carrasquilla Barrera unos hechos que se refieren a su actividad profesional cuando no ostentaba el cargo de Ministro de Hacienda y Crédito Público, ello no es susceptible del control político a través del mecanismo de la moción de censura, pues se trata de un control político relativo al ejercicio de las funciones desempeñadas dentro del marco del gobierno dentro del cual desempeña sus funciones como ministro que corresponde al período presidencial 2018-2022, de dar un entendimiento distinto a la figura se desnaturalizaría y perdería su razón de ser como ejercicio de “control político”.

Por lo anterior cabe concluir que la moción de censura propuesta no es procedente, en tanto no concurren los presupuestos que las disposiciones citadas señalan:

- 1.- Que el control político se ejerza por hechos relacionados con el ejercicio de las funciones propias del cargo y,
- 2.- Que el control político se ejerza dentro del período para el cual



**PRESIDENCIA**

fue elegido el gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, 2018-2022.

En consecuencia, se conceptúa:

No procede debatir la Moción de Censura propuesta, en tanto no satisface los presupuestos de procedibilidad para el efecto.

El anterior concepto se emite en cumplimiento del requerimiento hecho por el Presidente de la Corporación Ernesto Macías Tovar y en cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del Contrato de Prestación de Servicios de asesoría jurídica a la Presidencia del Senado.

  
**CAROLINA VELÁSQUEZ BURGOS**  
T.P. 36.105 del C.S. de la J.