

Bogotá D.C., Julio 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Radicación proyecto de acto legislativo

Respetado doctor:

Como miembros del Congreso de la República y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos respetuosamente al Senado de la República para radicar el siguiente proyecto de acto legislativo, "Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos de citaciones y moción de censura".

Cordialmente,

Handwritten signature of Julio Alberto Elías Vidal
JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

Handwritten signature: Alejandro Carlos Chacón

Handwritten signature

Handwritten signature: Sub Elías Chacón

Handwritten signature: Jota pc Hernandez

Handwritten signature: Carolina Espinoza J.

Handwritten signature: Francisco

Handwritten signature

Handwritten signature: Chacón

Handwritten signature: Camal Rivas

Handwritten signature

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2025

"Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos citaciones y de moción de censura"

Paulo Robert Daza  
Sandra Comunes

Suei

Andrés Perra H

Jorge Sastre

Nordia

FACILLO

Alfonso Vega

Carolina Cid

Etebor Quintanar

Signature

Horacio Peralta

Signature

Alfonso Delgado

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2025

"Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos de citaciones y moción de censura"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos y Directores o **quienes ejerzan la representación legal de las Unidades Administrativas Especiales del Estado con Personería Jurídica para que concurren a las sesiones**. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos y Directores o **quienes ejerzan la representación legal de las Unidades Administrativas Especiales del Estado con Personería Jurídica** no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá  proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes, Directores de Departamentos Administrativos y Directores o **quienes ejerzan la representación legal de las Unidades Administrativas Especiales del Estado con Personería Jurídica**, deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá  extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá  encabezar el orden del día de la sesión.

**ARTÍCULO 2º.** Modifíquese el numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes, **Directores de Departamentos Administrativos y Directores o quienes ejerzan la representación legal de las Unidades Administrativas Especiales del Estado con Personería Jurídica** 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.

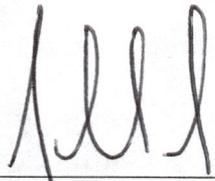
ARTÍCULO 3°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República

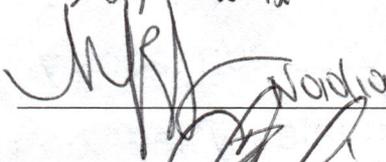
Handwritten signatures of various individuals, including names like 'Julio Alberto Elías Vidal', 'Lilith Prigent', 'Roberto Daza', and others, each written on a horizontal line.

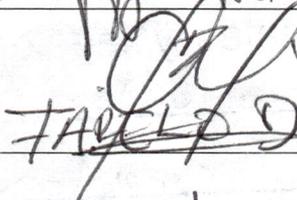
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2025

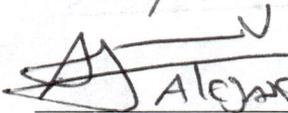
"Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos citaciones y de moción de censura"

  
\_\_\_\_\_  
Andres Perro H.

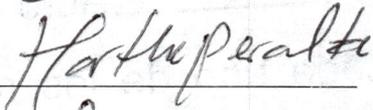
  
\_\_\_\_\_  
Jorge Benítez

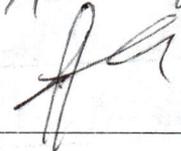
  
\_\_\_\_\_  
Nardia

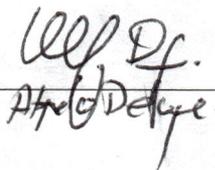
  
\_\_\_\_\_  
FALCÓN D.

  
\_\_\_\_\_  
Alejandro Vega

  
\_\_\_\_\_  
Ana María

  
\_\_\_\_\_  
Hartu Peralta

  
\_\_\_\_\_  
[Signature]

  
\_\_\_\_\_  
UEL D.  
Andre Delye

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N° 01, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Julio Alberto Elias Vidal, Antonio José  
Conesa, Alejandro Carlos Chacón y otros Congresistas

  
SECRETARIO GENERAL

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2024

"Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos de citaciones y moción de censura"

### I. OBJETO

El objeto de este proyecto de Acto Legislativo pretende fortalecer el control político que ejerce el Congreso de la República, a través de la modificación de los numerales 8° y 9° del artículo 135 de la Constitución, a fin de incluir a los directores de las unidades administrativas especiales con personería jurídica entre los altos funcionarios que pueden ser: (i) citados y requeridos a sesiones en ambas Cámaras, y (ii) sujetos pasivos de la moción de censura.

### II. CONTENIDO

En el artículo 1° se modifica el numeral 8° del artículo 135 de la Constitución, para incluir a los directores de las unidades administrativas especiales con personería jurídica en el listado de funcionarios que pueden ser citados y requeridos por ambas Cámaras, para asistir a las sesiones de comisión o plenaria. Luego, en el artículo 2° se propone modificar el numeral 9° del citado artículo 135 para, igualmente, incluir a los directores de unidades administrativas especiales con personería jurídica en el listado de funcionarios que son sujetos pasivos de la moción de censura.

### III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Importancia de la moción de censura

La moción de censura es un mecanismo fundamental del control político que ejerce el Congreso sobre el Gobierno en los sistemas democráticos. En Colombia, fue introducida por la Constitución de 1991 como una herramienta para fortalecer el equilibrio entre los poderes y la responsabilidad política del ejecutivo frente al legislativo.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-757/08, ha definido de manera precisa la naturaleza y el alcance de este instrumento:

*"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”.*

Esta sentencia subraya la naturaleza excepcional de la moción de censura en sistemas presidenciales como el colombiano, y destaca la delicada ponderación que implica su implementación entre el control político efectivo y la estabilidad gubernamental.

La importancia de este instrumento radica en varios aspectos fundamentales:

- 1. Fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos:** La moción de censura permite que el poder legislativo ejerza un control efectivo sobre el ejecutivo, contribuyendo así al equilibrio entre los poderes del Estado.
- 2. Promoción de la transparencia y el buen gobierno:** Al ser un mecanismo de rendición de cuentas, la moción de censura incentiva a los altos funcionarios del gobierno a actuar con responsabilidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones.
- 3. Representación de la voluntad popular:** El Congreso, como representante directo del pueblo, puede mediante este mecanismo exigir responsabilidades a los ministros por asuntos relacionados con sus funciones, dando voz a las preocupaciones de la ciudadanía.
- 4. Instrumento de la oposición:** La moción de censura es una herramienta importante para los partidos de oposición, permitiéndoles ejercer control político y visibilizar su labor ante la ciudadanía, aun cuando sean minoría en el Congreso.

Como señala Felipe Botero, ex director de Congreso Visible, "Se trata de un juicio político y no está relacionado con que el ministro haya cometido crímenes o haya roto la ley. No es una cuestión criminal ni administrativa, sino política"<sup>1</sup>. Esta distinción es crucial para entender la naturaleza y el alcance de la moción de censura.

---

<sup>1</sup> <https://uniandes.edu.co/es/noticias/gobierno-y-politica/mocion-de-censura-un-instrumento-de-control-politico>

La moción de censura, aunque de origen parlamentario, se ha adaptado al sistema presidencial colombiano como un instrumento crucial de control político. Su importancia no radica necesariamente en la remoción efectiva de ministros, sino en su capacidad para generar debates públicos, exigir rendición de cuentas y mantener un equilibrio dinámico entre los poderes del Estado. La moción de censura es, en última instancia, una expresión vital de la democracia y del principio de separación de poderes en Colombia.

## **2. La moción de censura: Evolución constitucional y fortalecimiento del control político**

La moción de censura, introducida en Colombia con la Constitución de 1991 y modificada por el Acto Legislativo 01 de 2007, representa un hito crucial en la evolución del sistema de pesos y contrapesos del país. Este mecanismo, originario de sistemas parlamentarios, ha sido adaptado al contexto presidencial colombiano con el fin de fortalecer el control político del legislativo sobre el ejecutivo, sin comprometer la estabilidad gubernamental inherente al modelo presidencial.

El Acto Legislativo 01 de 2007 introdujo cambios significativos en la operación de la moción de censura, permitiendo que cada cámara del Congreso pueda, de manera independiente, proponer y decidir sobre la moción. Esta modificación, lejos de ser una simple alteración procedimental, representa un paso audaz hacia el fortalecimiento del control político en Colombia.

Las principales características del marco actual de la moción de censura son:

- 1) Puede ser propuesta por cualquiera de las dos cámaras del Congreso.
- 2) Se dirige contra ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos.
- 3) Debe ser propuesta por al menos la décima parte de la cámara respectiva.
- 4) Se vota entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate.
- 5) Se requiere el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto para su aprobación.
- 6) Una vez aprobada, el funcionario queda separado de su cargo.
- 7) Si es rechazada, no puede presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.
- 8) La renuncia del funcionario no impide que la moción sea aprobada.
- 9) La decisión de una Cámara sobre la moción de censura inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

La Corte Constitucional, en su Sentencia C-757/08, realizó un análisis profundo sobre la constitucionalidad de los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2007. La Corte Constitucional sostuvo que la moción de censura, aunque originaria de sistemas parlamentarios, se ha integrado de manera excepcional en sistemas presidenciales

como el colombiano. Este mecanismo no constituye un elemento definitorio de la Constitución, sino una expresión del principio de separación de poderes, sujeta a reformas constitucionales. Originalmente, la moción de censura en Colombia no exigía un estricto bicameralismo, ya que permitía su propuesta por una sola cámara y la decisión por el Congreso en pleno.

Con la reforma del Acto Legislativo 01 de 2007, aunque se flexibilizó este control político, la Corte no considera que estas modificaciones alteren la esencia constitucional ni el principio de separación de poderes. Para que se produzca una sustitución de la Constitución, se requeriría la eliminación de un principio fundamental, lo cual no ocurre con los cambios en la moción de censura.

La Corte argumenta que en sistemas presidenciales, la moción de censura debe equilibrar el control político y la estabilidad gubernamental, balance que corresponde al poder de reforma constitucional. Finalmente, concluye que asignar la moción de censura a cada cámara del Congreso se encuentra dentro de la competencia del poder de reforma y no implica una sustitución constitucional.

El marco legal actual de la moción de censura en Colombia, respaldado por el análisis constitucional de la Corte, representa un esfuerzo por fortalecer los mecanismos de control político dentro del sistema presidencial, manteniendo un equilibrio entre la efectividad del control y la estabilidad gubernamental. Este diseño institucional refleja la evolución del sistema político colombiano y su búsqueda de un modelo que combine elementos de los sistemas parlamentario y presidencial, adaptándose a las necesidades y realidades del país.

La moción de censura, en su configuración actual, no solo es constitucionalmente válida, sino que también es políticamente necesaria. Proporciona un instrumento vital para el control político en un sistema que tradicionalmente ha favorecido un ejecutivo fuerte, contribuyendo así a un equilibrio más saludable entre los poderes del Estado y fortaleciendo la gobernabilidad democrática y la responsabilidad política en Colombia.

### **3. Inclusión de los Directores de Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica**

El presente proyecto de acto legislativo busca extender la moción de censura a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica. Esta propuesta se justifica por varias razones:

La figura de las Unidades Administrativas Especiales ha evolucionado significativamente desde su introducción en el ordenamiento jurídico colombiano. Inicialmente concebidas como dependencias internas de ministerios o departamentos

administrativos para atender programas específicos, han adquirido, en muchos casos, el carácter de entidades descentralizadas con personería jurídica.

El artículo 82 de la Ley 489 de 1998 establece:

*"Las unidades administrativas especiales y las superintendencias con personería jurídica, son entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos."*

Esta disposición legal reconoce expresamente la naturaleza descentralizada y la autonomía de las UAE con personería jurídica, equiparándolas en gran medida a los establecimientos públicos y, por extensión, a las superintendencias.

Este paralelismo cobra especial relevancia al considerar que las superintendencias son actualmente sujetos de moción de censura. La inclusión de las superintendencias en el ámbito de la moción de censura refleja la intención del legislador de someter a control político a entidades que, si bien gozan de cierta autonomía, desempeñan funciones cruciales en la administración pública y manejan recursos significativos.

Considerando lo anterior, existen razones sólidas para incluir a las UAE con personería jurídica como sujetos de moción de censura:

- 1) **Naturaleza jurídica similar:** Al igual que las superintendencias, las UAE con personería jurídica son entidades descentralizadas con un alto grado de autonomía. Esta similitud justifica un tratamiento equivalente en términos de control político.
- 2) **Importancia de sus funciones:** Muchas UAE con personería jurídica desempeñan funciones críticas en sectores estratégicos del Estado.
- 3) **Manejo de recursos públicos:** Al tener autonomía patrimonial, estas entidades administran recursos públicos significativos, lo que hace necesario un mayor control y rendición de cuentas.
- 4) **Coherencia en el control político:** Incluir a las UAE con personería jurídica en el ámbito de la moción de censura garantizaría una mayor coherencia en el sistema de control político sobre entidades descentralizadas con funciones administrativas relevantes.
- 5) **Adaptación a la evolución administrativa:** Dado que muchas agencias estatales han sido creadas como UAE con personería jurídica, su inclusión como sujetos de moción de censura refleja la evolución de la estructura administrativa del Estado.

En la actualidad existen las siguientes UAE con personería jurídica:

1. Aeronáutica Civil - Aerocivil
2. Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización - ARN
3. Agencia de Renovación del Territorio – ART
4. Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente. – UAE
5. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
6. Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV
7. Agencia Nacional del Espectro
8. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia
9. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP
10. Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte - CRIT
11. Dirección Nacional de Bomberos
12. Dirección Nacional de Derecho de Autor
13. Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
14. Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores
15. Instituto Nacional de Metrología - INM
16. Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
17. Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación
18. Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero – UIAF
19. Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial
20. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
21. Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
22. Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
23. Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores
24. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

25. Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte - UPIT
26. Unidad de Planeación Minero Energética - UPME
27. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC
28. Unidad Nacional de Protección - UNP
29. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
30. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
31. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UAE

La inclusión de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos de moción de censura es una medida coherente con la evolución del derecho administrativo colombiano y el sistema de controles políticos. Esta propuesta se fundamenta en la naturaleza jurídica de estas entidades, su similitud con las superintendencias, la importancia de sus funciones, y la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y responsabilidad política en entidades que, aunque autónomas, son parte integral de la administración pública.

Esta medida contribuirá a un sistema de control político más robusto y coherente, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, sin menoscabar la eficiencia y especialización que caracterizan a estas entidades.

Cordialmente,

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL  
Senador de la República

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Jorge Peñaranda

*[Handwritten signature]*  
Carolina Espitia

*[Handwritten signature]*  
Robert Daza

Sandra Comunes  
*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Andrés Perea H.

*[Handwritten signature]*  
Alejandro Caro Chara

*[Handwritten signature]*  
Julio César López

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
Angela Jarama

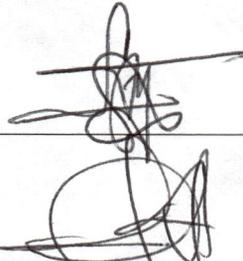
*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*  
Nadia

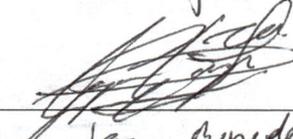
*[Handwritten signature]*

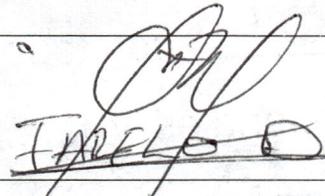
*[Handwritten signature]*  
Etebor Quintana

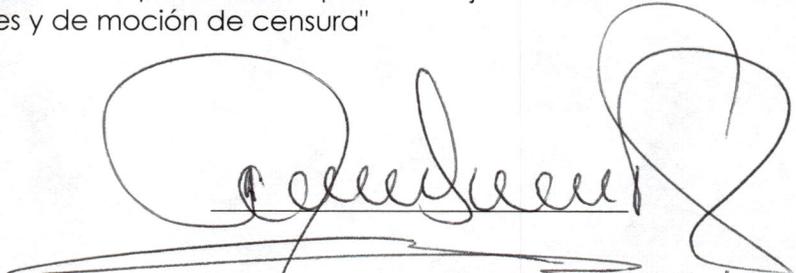
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2025

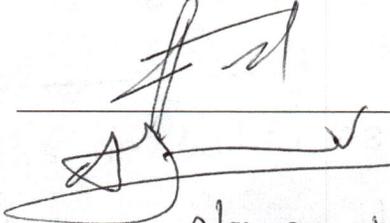
"Por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución Política para incluir a los Directores de las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica como sujetos citaciones y de moción de censura"

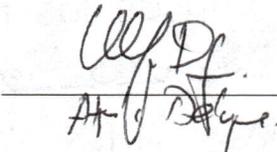
  
Ana Maria C.

  
Jorge Benedicto

  
Ingrid

  
Martha Peralta

  
Alexandra Vega

  
Ana

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

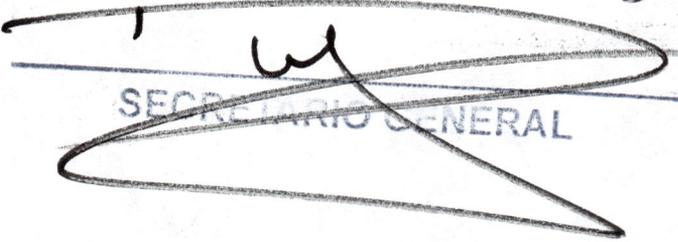
El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. \_\_\_\_\_ Acto Legislativo Nº. 01, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Jairo Alberto Elicuz Vidal, Antonio Lomera,

Alejandro Carlos Chacón y otros Congresistas

  
~~SECRETARIO GENERAL~~