

# El control político de los Concejos Municipales en el marco de la Constitución Política de 1991

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana



**El control político de los Concejos Municipales en el marco de la Constitución Política de  
1991**

Autor

Daniel Orozco

Asesor

John Hellman Bazurto Gil

2022

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana

2022

## **Agradecimientos**

El camino del conocimiento es arduo, complejo y satisfactorio. Recorrerlo hace parte de un viaje que se ha convertido en un propósito de vida y en el que a pesar de las dificultades, nunca se renuncia él, pues me he convencido de que solo a través de la educación, la ciencia y el conocimiento es posible vivir la verdadera libertad. Esa libertad de pensamiento y expresión que se traduce en otras posibilidades de habitar, sentir y de actuar en un mundo que exige la innovación continúa desde el sentido profesional pleno, solidario y responsable.

En este camino del conocimiento, en que se van sembrando semillas y recogiendo frutos del saber emerge mi tesis, que no hubiese sido posible sin la ayuda de otros, por eso, les agradezco en este corto fragmento. La gratitud es un valor imprescindible. Inicialmente, quiero agradecerle a Dios, a mis padres y mi hermano que son los pilares de mi existencia, de mis luchas y mis logros. También a la vida por permitirme estudiar en Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), la universidad que me formó en valores y principios encarnados en todos aquellos que hicieron parte de mi proceso académico, en especial a las siguientes personas:

German Blanco Álvarez

Julia Victoria Montaña

Laura Marcela Holguín

Rodolfo Correa

¡La gratitud sea para siempre!

## **Resumen**

La figura del control político es un mecanismo básico del Estado Social de Derecho para hacerle contrapeso al ejercicio del poder público. El marco jurídico de referencia es la Constitución Política de 1991 porque dio origen en el ordenamiento jurídico colombiano permitiendo al Congreso de la República y otros órganos corporados de elección popular, garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos sin extralimitar el poder. Inicialmente el control político se otorgó al Congreso de la República, sin embargo, los Concejos Municipales también tienen un rol decisivo a nivel local en esta atribución. En ese sentido, la presente investigación pretende analizar el papel que han jugado los Concejos Municipales en el ejercicio del control político en el marco de la Constitución Política de 1991 a través de una metodología cualitativa de tipo explicativo que se apoyó en la revisión documental y la contrastación de fuentes orales asociadas a la función pública. La investigación contextualiza la figura, así como su evolución histórica y los principales obstáculos que existen para su ejecución. Se halló que, aunque los Concejos Municipales son trascendentales para la democracia a través de dicha figura, todavía persisten algunas barreras que impiden su cumplimiento como las redes clientelares, las coaliciones de gobierno y el desconocimiento sobre el procedimiento por parte de los concejales.

**Palabras clave:** Concejos Municipales; Constitución Política de 1991; control político, moción de censura.

## **Abstract**

The figure of political control is a basic mechanism of the Social State of Law to counterbalance the exercise of public power. The legal framework of reference is the Political Constitution of 1991 because it gave rise to the Colombian legal system allowing the Congress of the Republic and other popularly elected bodies to guarantee compliance with the fundamental rights of citizens without exceeding their power. Initially, political control was granted to the Congress of the Republic, however, the Municipal Councils also have a decisive role at the local level in this attribution. In this sense, this research aims to analyze the role played by municipal councils in the exercise of political control within the framework of the 1991 Political Constitution through a qualitative methodology of an explanatory type based on documentary review and the contrast of

oral sources associated with the public function. The research contextualizes the figure as well as its historical evolution and the main obstacles to its implementation. It was found that although municipal councils are transcendental for democracy through this figure, there are still some barriers that impede its fulfillment, such as clientelist networks, government coalitions and lack of knowledge about the procedure on the part of the councilors.

**Keywords:** municipal councils; Political Constitution of 1991; political control, motion of censure.

## Tabla de contenido

Introducción .....	8
Capítulo 1. El control político en la Constitución Política de 1991.....	10
1.1 El control político en Colombia .....	10
1.1.1 Consideraciones sobre el concepto de control político y su evolución histórica....	10
1.2 Evolución del control político en Colombia .....	14
1.3 El control político y la Constitución colombiana de 1991 .....	15
1.3.1 Mecanismos para ejercer el control político .....	20
Capítulo 2. El control político en los Concejos Municipales en el marco de la Constitución de 1991 .....	23
2.1 Herramientas para el control político por parte de los Concejos Municipales en el marco de la Carta Política de 1991 .....	25
2.2 La moción de censura como principal herramienta para el control político por parte de los Concejos Municipales.....	28
2.3 El control político como aporte al desarrollo local de los territorios desde la perspectiva de los Concejos Municipales .....	32
Capítulo 3. El control político en los Concejos Municipales: un estudio de caso en algunos concejos del norte del Valle de Aburrá.....	35
3.1 El ejercicio del control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá.....	36
3.2 Efectividad del control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá .....	39
3.3 Obstáculos para ejercer efectivamente el control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá .....	42
Conclusiones.....	46

Referencias..... ¡Error! Marcador no definido.

### **Lista de figuras**

Figura 1. Funcionarios sujetos a citación..... 23

## Introducción

Aunque desde la Antigüedad se pueden observar antecedentes de lo que hoy se denomina control político, no fue sino hasta mediados del siglo XIX y principios del siglo XX que se pudo hablar con propiedad de dicha figura como una de las características esenciales del Estado Social de Derecho. En ese sentido, es de anotar que aunque en el pasado había oposición a los gobiernos absolutistas, solo con la aparición de la figura del control político se materializó un mecanismo real y sustentado por medio del cual se podía hacer seguimiento al poder ejecutivo y a las actuaciones de sus funcionarios.

Los antecedentes de dicha figura Colombia se pueden rastrear incluso desde la Constitución de 1886, no fue sino hasta la aparición de la Carta Política Nacional de 1991 que el control político adquirió las características y funcionalidades básicas que posee en la actualidad. En un principio, dicha atribución fue otorgada al Congreso de la República en un sentido estricto, sin embargo, dadas las particularidades de cada región y la necesidad de hacer seguimiento al poder ejecutivo a nivel territorial (departamentos y municipios), esta atribución también fue asimilada por los órganos corporados de los entes territoriales. De esta manera, los Concejos Municipales y departamentales pasaron a ser actores trascendentales, no solo para el seguimiento de las actuaciones de los funcionarios, sino también, y más especialmente, para garantizar los derechos ciudadanos y los intereses colectivos.

El control político es un concepto que ha circulado por muchos años y que ha dado origen a muchas respuestas, sin embargo, para el caso que atañe al presente artículo, la atención se centrará en analizar las miradas que se han dado como mecanismo para limitar el poder de los gobiernos en el marco de la división de poder entre el ejecutivo, el judicial y el legislativo. Al respecto, Aragón (1999) relaciona el control con el concepto de garantía sin otorgar a los dos conceptos identidad epistemológica. Para él, el control es el mecanismo que garantiza la limitación a actuaciones desproporcionadas a los funcionarios del gobierno.



Sin embargo, pese a estar elevado a rango constitucional, la principal característica del control político es su debilidad a la hora de ejercer la labor de supervisión al ejecutivo, lo cual ha permitido el ejercicio arbitrario del poder y las nulas sanciones de conformidad con la norma para quienes por acción, omisión o extralimitación en sus funciones atenten contra el bienestar general.

Es por esto por lo que la presente investigación pretende, en primer lugar, analizar el papel de los Concejos Municipales en relación con el ejercicio del control político en el marco de la Constitución Política de 1991. En segundo lugar, busca examinar cuáles son los mecanismos más importantes para llevar a cabo dicho control y, por otra parte, indagar por la efectividad del control político a partir de un estudio de caso cuyo foco de atención son los testimonios de algunos concejales de los municipios de Copacabana y Girardota en el Valle de Aburrá.

Se trata de un análisis cualitativo que busca realizar un diagnóstico de la efectividad del control político de los Concejos Municipales del Valle de Aburrá de cara al desarrollo que la Constitución Política le ha asignado como función. La metodología implementada es cualitativa porque la investigación persigue como objetivo interpretar la figura jurídica del control político en el entorno sociopolítico de los Concejos Municipales, como tal consistió en hacer una revisión documental – tanto bibliográfica como de actualidad jurídica– a su vez contrastada con fuentes orales procedentes de algunos concejales del norte del Valle de Aburrá, así: Partido Conservador, Partido Liberal, Partido de la U, Movimiento Independiente Primero Girardota.

En este sentido, el primer capítulo aborda la figura del control político en el marco de la Constitución Política de 1991. Allí se describe brevemente la evolución histórica de esta figura a nivel mundial y se presentan los antecedentes de esta desde una perspectiva nacional. Entretanto, el segundo capítulo analiza cómo ha sido el ejercicio del control político por parte de los Concejos Municipales en el marco de la Carta Nacional de 1991. En este se exponen las funciones básicas de los Concejos Municipales, así como los principales instrumentos empleados por estos órganos corporados para llevar a cabo este ejercicio, destacando particularmente la figura de la moción de censura.

Por otra parte, el tercer y último capítulo analiza de fondo la efectividad del control político en los Concejos Municipales, así como los principales obstáculos que impiden dicha realización. Todo ello a partir de la perspectiva de algunos funcionarios de los concejos de Girardota y Copacabana, quienes presentan sus opiniones respecto a cómo se ha ejercido esta función y cuáles son los elementos necesarios para alcanzar una mayor efectividad. Finalmente, se presentan las conclusiones abstraídas de este ejercicio, las cuales recogen de forma sucinta las principales inferencias obtenidas de la investigación y del análisis de la literatura.

## **Capítulo 1. El control político en la Constitución Política de 1991**

La figura del control político expresada como tal es propia de la Constitución Política de 1991, desde la Carta Nacional de 1886 ya existían artículos y funciones relacionadas con la delimitación del poder ejecutivo. Asimismo, y como todo concepto jurídico y político, los orígenes del control político se pueden rastrear incluso desde la Antigua Grecia. En el presente capítulo se abordará, en primer lugar, algunas consideraciones teóricas sobre esta noción así como su evolución histórica. En segunda instancia, se explicará, a manera de contexto, cómo funciona esta figura para la normatividad jurídica colombiana en el marco de la Carta Política de 1991 y, en tercer lugar, se describirán algunos de los mecanismos empleados para ejercer control político como la moción de censura, los cuestionarios y las solicitudes de informes.

### **1.1 El control político en Colombia**

#### ***1.1.1 Consideraciones sobre el concepto de control político y su evolución histórica***

En la Antigüedad no se encuentran elementos que remitan propiamente a la figura del control político por cuanto no había una constitución que transgredir o una soberanía por representar, lo cierto es que desde esta época ya existían teorizaciones acerca de la delimitación del poder. La Grecia Antigua hay elementos aportados por los clásicos de la teoría política, Platón y Aristóteles, quienes se ocuparon de cuestionar las diferentes formas de gobierno – monarquía, aristocracia y democracia – y sus degeneraciones, especialmente en definir de manera amplia y compleja *política*

y *república* en torno al monopolio y a la concentración del poder; la administración de ciudad y los ciudadanos; y las reflexiones de las leyes y las costumbres que componen la síntesis del quehacer político (Aristóteles, 1988 y Platón, 2007).

Durante la Edad Media hubo diferentes pensadores cristianos adscritos al *iusnaturalismo* que justificaron el origen del poder en una idea divina, ligada en esencia a los dogmas fundacionales del cristianismo católico institucionalizado a través de la Iglesia. Según Norberto Bobbio, de este periodo se resaltan San Agustín, Isidoro de Sevilla, Marsilio de Padua cuyo pensamiento premoderno y ambiguo permite interpretar la sociedad de castas existente durante el periodo medieval donde “el Estado es el instrumento de tal constricción” (Bobbio, 1987, p. 59) y que es precisamente en este periodo donde el Estado y la religión concentran el entramado del pensamiento político lo que es refutado por las estructuras ideológicas de la Modernidad.

Para la teoría política la Modernidad representa un momento cumbre en el sentido que avanzó de manera más organizada en términos metódicos la reflexión del Estado moderno, cabe la pena mencionar que para esta época se desarrollaron diferentes guerras de religión selladas con el Concilio de Trento (1545) que junto a otros procesos históricos del momento como la célebre Carta sobre la tolerancia (1689) de John Locke dieron apertura a la libertad religiosa – católica o protestante –. Así, algunos de los principales objetivos de análisis para los pensadores del siglo XVI y XVII fueron, por ejemplo, los límites de los gobernantes en omnipresencia del Estado (Zapata Rincón, 2016).

Al respecto, uno de los conceptos más relevantes para la teoría política de ese tiempo fue el de *soberanía* en el contexto monárquico – que se aleja de la actual definición– aborda el ejercicio ilimitado del poder por parte de quienes gobernaban sin la intervención de los ciudadanos, es decir, no había un poder que hiciera contrapeso al poder de los reyes y príncipes. De este modo, es posible ver que en primera instancia el concepto de control o delimitación del poder se vinculó con la noción de soberanía, aunque para esta época resultaba anacrónico hablar de una soberanía popular o de la participación del pueblo en las decisiones de los gobernantes. Según Jean Bodino en los seis libros de la república, ejerce la soberanía absoluta:

Quien es soberano de ninguna manera debe estar sujeto al mandato de otros, debe poder dar leyes a los súbditos, y cancelar o anular las palabras inútiles en ella para sustituirlas por otras, cosa que no puede hacer quien está sujeto a las leyes o personas que ejercen poder sobre él (Bodino, 1973, p. 359).

Ahora bien, tanto la teoría política como la noción de control y delimitación sufrieron un nuevo cambio de paradigma la entrada en escena de pensadores como Rousseau y Montesquieu, pues fueron ellos quienes ofrecieron una nueva perspectiva acerca del significado de la soberanía estatal. De esta manera, y contrario a lo aducido por Maquiavelo y Hobbes, para Rousseau y Montesquieu la soberanía residía en el pueblo. Es de anotar que la influencia de los pensamientos ilustrados y el contexto histórico de la época permitieron en gran parte llegar a esta premisa.

Asimismo, algunas de las nociones más representativas del pensamiento de estos autores son, por un lado, la teoría del equilibrio y separación de poderes de Charles Montesquieu basada en la existencia de diferentes órganos que detentaran el poder público fundamentalmente basado en el espíritu de las leyes con lo que toda sociedad humana esta supeditada al quehacer legislativo. Por su parte Jean-Jacques Rousseau propuso el contrato social de que le otorgó un reconocimiento a los ciudadanos dentro de todo lo que implica lo político no como un mero súbdito que obedece leyes sino como un ente dotado de voluntad para contratar, convenir y acordar qué y cómo será administrado.

Estos postulados se mostraron radicalmente opuestos a la teoría de Thomas Hobbes en su *Leviatán* se trató de una metáfora de un gran pulpo marino que contiene de manera absoluta todas las voluntades, es decir, es un cuerpo que encarna la totalidad del poder. En ese orden de ideas, es de resaltar que estas nociones se vieron fuertemente permeados por el espíritu de la Revolución Ilustrada de la época cuyo objetivo, al menos desde lo teórico, consistía en abolir la monarquía absoluta que dominó Europa por siglos enteros y que finalmente se acabaría con la Revolución Francesa (Enríquez Fuentes, 2006).

Así, durante el siglo XIX y XX la evolución del Estado, Estado Nación, Estado de Bienestar, Estado Social, Estado Social de Derecho y otras variaciones estuvieron sustentadas en una

estructura constitucional dominante en lo que respecta a la democracia liberal y al constitucionalismo anglosajón y francés. El Estado Social de Derecho basado en el respeto, promoción y defensa de la dignidad humana en sí alberga en su estructura orgánica los límites necesarios para hacer contrapeso al ejecutivo.

El recorrido histórico presentado permite inferir que el control político es quizá uno de los ejes esenciales del Estado Social de Derecho y, a su vez, constituye un enfoque central de las llamadas democracias liberales (Enríquez Fuentes, 2006). Es decir, una de las principales características de esta figura es que es propia de democracias liberales y no de otras formas de gobierno. De este modo, hoy en día se puede afirmar que uno de los propósitos de dicha figura es principalmente garantizar la transparencia en el ejercicio del poder por parte de ministros y congresistas. Asimismo, el control político propende por reiterar la responsabilidad de todos estos actores políticos con el fin de que la gestión de lo público se hace correctamente y que, además, sus actuaciones se encuentren en el marco de la ley teniendo en cuenta la conveniencia política para determinado territorio o región (Zapata Rincón, 2016).

Por lo demás, es de anotar que esta figura se ejerce según las disposiciones y características del sistema de gobierno de cada Estado. En ese sentido, el control político ejercido en un sistema presidencialista podría ser notoriamente diferente al que se aplica en un sistema parlamentario. Por ejemplo, en un sistema parlamentario el control político podría acarrear la destitución de un ministro o de todo un gabinete ministerial, aunque, por supuesto, dentro de este mismo sistema tal destitución dependerá de otros factores como las redes clientelares y la efectividad real de dicha figura.

Finalmente, resulta necesario profundizar en las diferencias entre la veeduría ciudadana y el control político, pues en ocasiones suelen presentarse confusiones respecto a los alcances y características de una y otro. Así, es posible advertir que mientras la veeduría alude a un mecanismo de representación democrático que permite a los ciudadanos ejercer control y vigilancia sobre la gestión pública, el control político es un derecho propio de los concejales y de los congresistas que hace referencia al seguimiento, vigilancia e investigación de todas aquellas

actuaciones y comportamientos de quienes detentan el poder en la rama ejecutiva a nivel nacional y local.

Aunque se podría interpretar que el control político es un derecho indirecto de los ciudadanos toda vez que los Concejos Municipales deben salvaguardar y representar los intereses de la ciudadanía, lo cierto es que el control político es una figura del ordenamiento jurídico. Esto porque no en todas las ocasiones los intereses de los Concejos Municipales son los mismos que los de la ciudadanía.

## **1.2 Evolución del control político en Colombia**

Tal como se mencionó hacia el principio de este capítulo, puede argumentarse que la figura de control político como se conoce en la actualidad existe a partir de la Constitución Política de 1991. No obstante, la facultad del Congreso de solicitar al Gobierno informes con el fin de tener conocimiento sobre los actos de la administración existe incluso desde la Constitución de 1886 en donde se refleja tal facultad en su artículo 103. Asimismo, dicha Carta Política estableció la potestad de citar a ministros para que estos rindieran informes verbales que solicitaran las cámaras, tanto el Senado como la Cámara de Representantes (Rincón Camacho, 2013).

Adicionalmente, una de las funciones más relevantes que tenía la Cámara de Representantes bajo la Constitución de 1886 consistía en analizar la cuenta general del presupuesto y del tesoro que presentara el contralor, esto bajo el artículo 102 de dicha Carta Política. Es de resaltar, en este orden de ideas, que funciones como las ya descritas reflejaban el control político que podía ejercer el Congreso sobre el poder ejecutivo, mismas que provenían del poder otorgado por el legislativo desde la perspectiva de un gobierno presidencial (Rincón Camacho, 2013).

De igual modo, otra de las potestades que poseía el Congreso bajo la Constitución Política de 1886 era la de vigilar, investigar e incluso juzgar a funcionarios estatales, entre ellos ministros, magistrados, procuradores y el mismo presidente por faltas relacionadas con mala conducta o indignidad. De la misma forma, las facultades relacionadas con el control político fueron reforzadas con algunas reformas constitucionales como las de 1968 (Lozano Villegas, 2009).

Ahora bien, aunque la Constitución de 1886 ya presentaba en sus estatutos elementos importantes de control político en varios niveles, no fue sino hasta la promulgación de la Carta Política de 1991 cuando esta figura se convirtió en un instrumento fundamental para la democracia al ser otorgada no solo al Congreso, sino también a Concejos Municipales y departamentales como se verá más adelante.

Como es sabido, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se fijó entre sus múltiples propósitos el de contar con un Congreso eficiente, responsable y con la capacidad de fiscalizar los actos llevados a cabo durante los sucesivos gobiernos. Para esto, fue necesario entonces transformar el poder público por medio del órgano legislativo. En ese sentido, de lo que se trató fue de sancionar y regular las herramientas básicas para garantizar un Congreso eficaz, plural y vigilante del poder ejecutivo (Rincón Camacho, 2013). En efecto, se establecieron diversas propuestas cuyo objetivo esencial consistió en modificar sustancialmente el régimen constitucional.

Por último, es de anotar que la facultad del Congreso de vigilar, investigar y juzgar a los funcionarios estatales, así como la de hacer seguimiento a la administración tiene sus antecedentes en los mismos inicios del proceso constitucional colombiano. Por ejemplo, la obligación del poder ejecutivo de presentar un estado de cuentas ya aparece en las tempranas constituciones de Tunja de 1811 y la de Antioquia de 1812. En ese sentido, se puede dar cuenta de un ejercicio temprano del control político reflejado en la aprobación del presupuesto nacional. Por su parte, constituciones como la de Cundinamarca de 1811, la de Antioquia de 1812, la de la República de Colombia de 1830 y la de la Nueva Granada de 1853, entre otras, ya reconocían la facultad y el deber del Congreso de juzgar a altos funcionarios.

### **1.3 El control político y la Constitución colombiana de 1991**

En la doctrina jurídica encontramos en la definición de Control Político al doctrinante español Manuel Aragón Reyes sitúa el control político como una limitación a una actividad que viene dada por un agente o sujeto calificado, de manera subjetiva contiene: i. agentes del control – sujeto de poder político–; ii. objetos de control – actividad y órganos–; iii. la disponibilidad del parámetro

de control – los criterios de valoración; iv. el resultado del control. Ahora, de manera objetiva afirma que:

[...] la limitación es la consecuencia del choque entre dos voluntades, quien limita es, a su vez, quien controla y el control se realiza, pues, por medio de criterios basados en la oportunidad. Y tal condición determinará una serie de peculiaridades en lo que se refiere al agente, al objeto, al canon de valoración y al resultado del control [...]. (Reyes, 1986, p. 11)

Por su parte Karl Lowestein lo denomina controles interórganos que frustran la capacidad de decisión y por ende poder en el otro sujeto político, así:

[Los] controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder. [...] Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas [...]. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación [...]. (1986, p. 252).

Ahora, en los referentes nacionales Rincón Camacho establece dos ordenes para delimitar la definición del control político. En el nivel nacional tenemos al Congreso de la República con el objetivo exigir y garantizar “el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente; reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular y sus equipos de gobierno (administración) y verificar que ajusten sus actos a las disposiciones establecidas en la ley” (2013, p. 362). Ahora, en el nivel local nos encontramos con

[...] a nivel municipal o local, el concejo municipal ejerce el control político sobre los aspectos básicos de la gestión municipal. Estos aspectos básicos se encuentran dentro del marco de la gestión fijado por la administración municipal en el programa de gobierno que se propone el POT, presupuesto, tributos y gastos, protección de los



derechos humanos, dar ejecución y cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos reglamentarios. ((2013, p. 363).

En ambos casos para la principalística introducida por la Carta Política de 1991 son concurren los principios de publicidad, oportunidad, neutralidad y transparencia ¿Qué representa la Carta Política de 1991 para la evolución del control político en Colombia?

En el albor de los estallidos sociales de la década de los noventa, la economía del narcotráfico y la violencia nació la Constitución Política de 1991. En un panorama complejo y ampliamente distante a las realidades sociales de su antecesora constitucional, esta Carta no fue promovida por la élite ilustrada decimonónica, al contrario, su lucha representa a viva voz al pueblo como titular del constituyente primario.

Siguiendo las palabras de Juan Manuel Charry Ureña, el sistema normativo que entró en vigor con la Carta de 1991 establece “jerarquías, materias y relaciones” (1993, p. 3) para determinar quién produce las normas, qué normas se pueden producir y cómo las produce. Esto, desde una interpretación del control político, plantea en los titulares de este mecanismo – nombrados por Aragón Reyes Agentes de Control – la observancia de la competencia en relación con la jerarquía; la eficacia en virtud de la materia objeto de regulación; y, sobre todo, el debido proceso en cuanto a los procedimientos y etapas necesarias para la expedición de normativa. En síntesis, podemos connotar al control político como un mecanismo que permite a los legisladores del orden nacional y el orden local exigir del poder gubernamental transparencia.

A la hora de adentrarnos en la comprensión del control político encontramos que la estructura orgánica del poder público en Colombia tiene como axioma el principio de la división de poderes una máxima de la institucionalización del poder que configura un sistema de control – también de cooperación armónica – entre las diferentes ramas, órganos y autoridades, al igual que una vía adecuada para evitar su concentración; es uno de los instrumentos más claros contra el absolutismo y el ejercicio individual del poder. Al tomar este punto de partida, comprendemos el control político no solo en su contexto histórico sino también como fin del Estado Social de Derecho en el sentido que consolida la democracia, la lectura del control político desde el preámbulo

constitucional “[...] dentro de un marco jurídico, democrático y participativo [...]” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Como ya se ha señalado, una de las características esenciales de las democracias liberales y por ende participativas es la de la capacidad de ejercer control político, siendo esta figura un acto soberano en sí mismo por medio del cual se realiza un seguimiento a los actos de la administración y solicitando explicaciones al legislativo respecto al ejercicio del poder (Lozano Villegas, 2009). Sin embargo, fue a través del Acto Legislativo 02 de 2007 que se determinó que el control político sobre la administración departamental podía ser ejercido por Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, tal como se verá en el capítulo subsiguiente, no obstante:

Mediante la expedición del Acto Legislativo 02 de 2007, se amplió el concepto y se determinó que tanto las Asambleas Departamentales como los concejos ejercen un control político sobre la administración departamental y municipal. Este control se refiere a los asuntos propios de la democracia territorial, y, por su ámbito reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, ya que difiere en su alcance respecto del que ejerce el legislativo sobre el Gobierno nacional. Por lo mismo, ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los concejales. (Rincón Camacho, 2013, p. 359)

Frente a este contexto, cabe anotar que el control político ejercido por el Congreso es diferente al control político realizado por corporaciones territoriales como asambleas o Concejos Municipales, precisamente porque en Colombia dicha figura se refiere a los asuntos propios de la democracia territorial y, además, ambas formas de control político se diferencian por el alcance ejercido. De esta manera, la figura de control político se estableció con el objetivo primordial de buscar un equilibrio de poderes, el cual difícilmente se logra debido a las características que rodean los distintos sistemas de gobierno (Aragón, 2002).

En ese orden de ideas, se debe resaltar que el Congreso las que tiene la facultad de ejercer el control político sobre el gobierno, esto desde dos perspectivas: la actividad financiera y la actividad político-administrativa. Es decir, los mecanismos empleados para el control político se basan en

estas dos dimensiones en las que participan los funcionarios, congresistas y otros representantes a nivel departamental y municipal.

Sobre la actividad política-administrativa, una de las bases fundamentales del control político son las preguntas, pues estas son herramientas que permiten indagar por la información requerida y, asimismo, identificar si hubo o no alguna falta. Por lo demás, las preguntas se hacen en forma de aclaraciones presentadas por escrito al Gobierno, a las alcaldías o a las gobernaciones para saber con exactitud la veracidad de determinada información. De igual modo, las interpelaciones también suelen utilizarse para ejercer control político, siendo estas relacionadas con los motivos del Gobierno respecto a algún elemento específico de su política.

Por otra parte, las encuestas parlamentarias son otro de los mecanismos para ejercer control político. Dichas encuestas tienen el propósito de investigar diferentes acciones o comportamientos realizados por el Gobierno y que pueden ir en detrimento de los objetivos de transparencia en la gestión pública. Ahora bien, en relación con las actividades de tipo financiero, el control político se ejerce principalmente por medio de la aprobación del presupuesto del Estado, esto es, la fiscalización de los gastos y de la inversión (Rincón Camacho, 2013).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible esgrimir que el Congreso de la República tiene como objetivo garantizar la transparencia de la gestión de lo público respecto a las actividades de los funcionarios del Gobierno (Cortés Zambrano, 2011, p. 32). Esto implica, por lo demás, exigir la responsabilidad política que debe tener dicho ejercicio de gestión en manos de los funcionarios con el objetivo de que sus comportamientos se ajusten a lo que dispone la ley con base en los principios de neutralidad, moralidad, publicidad, transparencia y oportunidad (Rincón Camacho, 2013).

Asimismo, esas citaciones pueden recaer sobre los secretarios de despacho de los departamentos, así como los secretarios de despacho de los municipios, siempre y cuando el municipio cuente con más de 25.000 habitantes (Corte Constitucional de Colombia, 1994). De esta manera, las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario

escrito. Además, el debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión (Ley 5 de 1992).

Por su parte, en lo que respecta a los departamentos, esta reserva se otorgó a los diputados, mientras que a nivel municipal o local es el concejo municipal quien ejerce el control político sobre los aspectos básicos de la gestión municipal. Como se profundizará en capítulos subsiguiente, tales elementos son considerados básicos y se hallan en el marco de la gestión fijado por la administración municipal en el programa de gobierno que se propone el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), así como el presupuesto, los tributos y los gastos; la protección de los derechos humanos, dar ejecución y cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos reglamentarios.

### ***1.3.1 Mecanismos para ejercer el control político***

#### **1.3.1.1 La moción de censura**

Aunque este mecanismo fue introducido propiamente por la Constitución Política de 1991 para hacer del control político una figura efectiva para asegurar la responsabilidad política de los ministros, lo cierto es que sus orígenes se encuentran incluso en los inicios del parlamentarismo y la teoría que lo sustenta (Enríquez Fuentes, 2006). Por lo demás, cabe resaltar que la moción de censura funciona a partir de dos supuestos fácticos distintos. Por un lado, este mecanismo puede ser solicitado tanto por la Cámara como por el Senado en caso de que un ministro no acudiese a una citación previamente elaborada o que no haya presentado la debida excusa válida.

En segunda instancia, la moción de censura puede ser planteada por la décima parte de los miembros que conforman el Senado o Cámara de Representantes si se llega a considerar que algún funcionario no ha cumplido las responsabilidades que se le asignaron, sin importar si se trata de un ministro, un superintendente o un director de departamento. Los artículos del 135 al 139 de la Carta Política indican que, dadas este tipo de circunstancias, la votación de la moción de censura debe ser efectiva entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate para este mecanismo sea efectivo.

Igualmente, es necesario la mayoría absoluta del Senado o de la Cámara de Representantes dé su aprobación para que la moción de censura sea efectiva y realmente prospere. En ese caso, el funcionario ya no podrá ejercer su cargo. No obstante, si la moción de censura no llegase a prosperar, no es posible realizar otra a menos que se indiquen otras razones para presentarla, afirma la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-518 de 2007 que:

Tanto el Congreso de la República como las corporaciones públicas territoriales tienen a su cargo el ejercicio del control político, si bien con una naturaleza y unas connotaciones y un alcance completamente diferentes; (ii) la moción de censura, como institución eminentemente política, compete exclusivamente al Congreso de la República; (iii) el control político que ejerce el Congreso de la República tiene su origen en expresa disposición superior (arts. 113, 300-11), así como de lo previsto en disposiciones legales (Ley 136 de 1994, arts. 38 y 39); (iv) el ejercicio de la moción de censura puede conllevar a la cesación en sus funciones del ministro censurado; mientras que la moción de observaciones no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político, ya que, de no ser así, se estarían desconociendo tanto el principio de separación de funciones administrativas como el correspondiente reparto de competencias. (Sentencia C-518, 2007).

### **1.3.1.2 Solicitud de informes**

La facultad del Congreso de la República para solicitar informes de gestión a determinados funcionarios fue ampliada por la Constitución Política de 1991 a través del artículo 135 superior. Dicho artículo manifiesta que las cámaras legislativas podrán pedir al Gobierno informes de su gestión a excepción de documentos que traten sobre negocios reservados o en materia diplomática. Asimismo, y de acuerdo con el artículo 200, el Gobierno está en la obligación de rendir cuentas a través de dichos informes (Rincón Camacho, 2013, p. 365).

Asimismo, la solicitud de informes se ejerce debido a situaciones específicas o a factores temporales. Por ejemplo, cuando el presidente debe presentar un informe al comienzo de cada

legislatura que verse sobre asuntos administrativos, proyectos de ley que pretenda presentar o sobre los programas en materia socioeconómica que busque materializar durante su gobierno.

### **1.3.1.3 Control presupuestal**

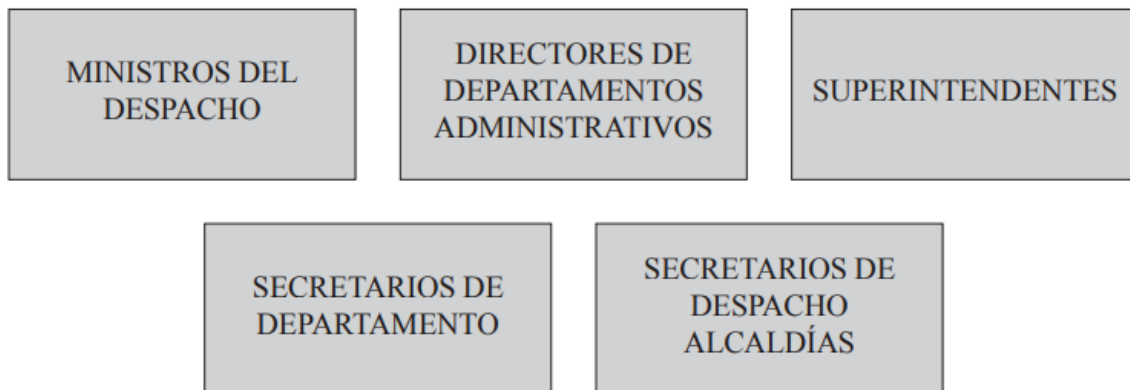
El control presupuestal es uno de los mecanismos con los que cuenta el Congreso de la República para ejercer el control político al órgano ejecutivo. Este hace referencia al estudio y aprobación del Congreso del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones de acuerdo con las condiciones que establece el estatuto superior. Es de anotar, además, que el control presupuestal le posibilita al Congreso evaluar frecuentemente el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto público e inversión social (Rincón Camacho, 2013, p. 367).

### **1.3.1.4 Cuestionario**

Se trata de un instrumento ampliamente utilizado y muy sencillo en tanto no requiere de formalismos o tecnicismos para diligenciarlo, tramitarlo o presentarlo. Con el cuestionario es posible precisar y determinar con mayor exactitud los términos sobre los cuales versarán los cuestionamientos y los temas que serán materia de debate. En el cuestionario las preguntas deben:

- Ser dirigidas a ministros, directores de departamentos administrativos, superintendente, además frente al nivel departamental recae sobre los secretarios de despacho y los demás que determine la ley.
- Dentro de ese cuestionario se preguntarán temas que estén relacionados con las mismas funciones de cada uno de estos servidores públicos, pues la corporación no podrá trabajar temas diferentes.
- Dirigirse al mismo tema o asunto, con el fin de lograr la unidad de materia. z Presentarse durante el desarrollo de las sesiones plenarias de cada una de las cámaras. (Rincón Camacho, 2013, p. 368)

**Figura 1.** *Funcionarios sujetos a citación*



**Fuente:** Rincón Camacho (2013)

#### **1.3.4.5 El debate**

El objetivo de este mecanismo consiste en defender o controvertir la gestión del funcionario que sea citado a dicho mecanismo. Este es un espacio ideal para que se rindan cuentas sobre la administración y se establezcan los parámetros de evaluación y seguimiento del funcionario en cuestión. Asimismo, es de anotar que el debate no debe referirse a asuntos ajenos al cuestionario y en caso de que las repuestas no sean suficientes o que el funcionario no comparezca a la citación, se podrá iniciar la moción de censura. Asimismo, cabe resaltar que los debates han sido en ocasiones mecanismos muy efectivos para poner en la agenda pública o en el interés de la ciudadanía asuntos relacionados con los proyectos de inversión social o con la forma en la que se gestionan los recursos públicos, tal como es el caso del Concejo de Medellín.

## **Capítulo 2. El control político en los Concejos Municipales en el marco de la Constitución de 1991**

Es de suma importancia abordar el control político en el orden local desde la perspectiva de la descentralización del poder público, la participación y la consolidación de ciudadanías pues desde la Constitución de 1886 el poder político colombiano traía unas dinámicas arraigadas al

centralismo lo que excluía a las poblaciones de las periferias del país. Si bien es apresurado afirmar que el control político ha garantizado una representación plena en las regiones más olvidadas del país, sí es posible entender esta figura como un avance en materia democracia local a la hora de exigir transparencia y materializar el sistema de pesos y contrapesos que son elementos sustanciales en una democracia.

7- Los concejos ejercen entonces un control político sobre la administración local. Es cierto que esa labor de fiscalización no tiene todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales gozan de todas las prerrogativas que la Carta atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración. El control de los concejos, por su parte, se refiere a los asuntos propios de la democracia local. Esto es lo que explica que la Sentencia T-405 de 1996, al insistir en las obvias diferencias que existen entre el control del Congreso y aquel ejercido por las asambleas, haya incurrido en la imprecisión de limitar el control político exclusivamente al Congreso, de suerte que caracterizó como control administrativo aquél que es adelantado por las asambleas y los concejos. Por tal razón, en la presente ocasión, la Corte precisa sus criterios en el siguiente sentido: las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo. (Corte Constitucional, 1998, Sentencia C-405)

Aunado a lo anterior, el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional sobre el control político, sus criterios y titularidad en relación con los Concejos Municipales es evidente a partir de las sentencias C-198 de 1994, C-082 de 1996, T -405 de 1996, C-405 de 1998, C-063 de 2002 y en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 5731 de 2000.



No obstante, este marco jurisprudencial no implica que los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales no puedan ejercer esta figura, máxime teniendo en cuenta el carácter regional de estas corporaciones en donde resulta totalmente necesario el control político territorializado de acuerdo con las necesidades de cada región (Rincón Camacho, 2013). Al respecto, es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) el documento que alberga de manera específica los aspectos relacionados con el control político a nivel territorial.

En ese sentido, el presente capítulo se propone profundizar en el análisis acerca del control político ejercido por los Concejos Municipales, el alcance de esta figura, además de las implicaciones que tiene dicho ejercicio para el desarrollo territorial, de manera que aquí trasciende la perspectiva que entiende al control político como una mera herramienta constitucional para analizarlo como una de las condiciones más relevantes que permite el desarrollo de las regiones, en este caso municipios y departamentos.

## **2.1 Herramientas para el control político por parte de los Concejos Municipales en el marco de la Carta Política de 1991**

En una interpretación amplia de la Constitución Política de 1991 es posible afirmar la existencia del control político desde el preámbulo, como se mencionó al inicio, no obstante, el cuerpo sustancial del *Título I. De los Principios Fundamentales*, nos encontramos con los elementos tales como “autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa” (art. 1) que implica cierta capacidad para estos organismos corporados de influir en la toma de decisiones en su jurisdicción territorial ampliando las posibilidades de control y vigilancia desde una lógica participativa en representación de la soberanía del pueblo (art. 3).

Asimismo, y de manera general, la Carta otorga otro elemento significativo al acercarse al pueblo desde la posibilidad de decidir propiciando escenarios jurídicos de participación, así: “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2), en este postulado se evidencia la capacidad con el que el agente de control puede intervenir en la defensa de los elementos sustanciales que soportan el Estado Social de Derecho: dignidad humana y preservar el interés general. Este enfoque de interpretación constituye una responsabilidad para quienes detentan el poder a nivel territorial,

específicamente para proteger los fines esenciales del Estados a través de la figura del control político.

Es de anotar, además, que dicha naturaleza protectora también aplica a los individuos que ejercen cargos de elección popular en diferentes niveles, pues quienes ejercen el poder no deben olvidar la corresponsabilidad con el electorado, de manera que es necesario prevenir conductas particularistas o que vayan en detrimento de los intereses colectivos en tanto debe primar el interés general y colectivo. Asimismo, esta naturaleza también debe servir para evitar que los individuos electos se extralimiten en sus funciones o que, por su mala gestión, terminen afectando de manera directa o indirecta a los ciudadanos.

Desde ese contexto, resaltan tres corporaciones de elección popular: el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales. Son estos tres órganos los encargados de hacer un efectivo seguimiento a las decisiones tomadas por los funcionarios a nivel nacional, departamental y local respectivamente (Henaó, 2009).

Respecto al tema central del presente trabajo, es necesario anotar que a las corporaciones anteriormente mencionadas se les otorgó la facultad de ejercer control político a nivel local o municipal. Así, tales facultades están contenidas en el Capítulo 3 del Título XI de la Constitución Política que versa sobre la organización territorial, especialmente en los artículos 312 y 313.

Tal situación fue en su momento delicada si se tiene en cuenta que la inexistencia de un conjunto de herramientas que le permitiera a los Concejos Municipales ejercer un control político eficaz durante los primeros años que la Constitución Política entró en vigor impidieron, precisamente, una actuación real y directa tanto de los gobiernos municipales como de los departamentales. Fue por esto por lo que el Congreso de la República se vio en la necesidad de debatir, formular y concretar las potestades de los concejos y las asambleas a partir de idear los instrumentos o herramientas que posibilitaran la práctica eficaz de esta figura, es decir, que permitieran el control de estas corporaciones sobre las decisiones de los gobiernos municipales (Zapata Rincón, 2016).

No obstante, es posible evidenciar que este artículo no ofrece elementos para determinar que uno de los principales objetivos o compromisos de los Concejos Municipales es el control político. En ese sentido, dicha Ley se refiere, sobre todo, a las atribuciones que implican un seguimiento a los comportamientos o a las actuaciones del gabinete del gobierno y el alcalde. Frente a esto, los artículos 38 y 39 de la misma Ley establecen el ejercicio del control sobre la administración municipal como una de las principales funciones del concejo.

Para esto, el concejo tendrá la facultad de citar a secretarios, representantes de entidades descentralizadas o jefes de departamento administrativo, además de al personero y al contralor. No obstante, para que las citaciones tengan un efecto real, estas deben hacerse en un plazo de no menos de cinco días hábiles y formularse por escrito. De igual forma, el debate tiene que versar expresamente sobre el asunto por el cual el funcionario fue citado y debe referirse a asuntos propios relacionados con el cargo del funcionario (Congreso de la República de Colombia, 1994, Arts. 38° y 39°).

En ese sentido, aunque es cierto que el concejo municipal posee la atribución de llevar a cabo esta figura sobre la administración municipal, también se debe mencionar que el control político se ejerce especialmente en lo que respecta a las actuaciones de los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y directores o gerentes de los entes descentralizados. Lo anterior significa que el alcalde está exento de ser sometido al control político por parte de los Concejos Municipales (Rincón Camacho, 2013). Por otra parte, también se debe mencionar que estas funciones ejercidas solo tienen un carácter deliberativo, pero no sancionatorio.

*Grosso modo*, tales avances en materia de control político no fueron suficientes a pesar de lo que significó la Ley 136 de 1994, pues los instrumentos por medio de los cuales se ejerce el control político no son vinculantes (Cortés Zambrano, 2011). Es decir, depende enteramente del alcalde acogerse o no a las medidas escogidas, de manera que el control político ejercido por los Concejos Municipales no trasciende las meras consideraciones, lo que, a su vez, no permite que tales medidas generen consecuencias reales de responsabilidad, tal como se podrá analizar en el tercer capítulo del presente trabajo. No obstante, sobre el ejercicio efectivo del control político, la moción

de censura parece ser la clave de unas medidas vinculantes que trasciendan las simples consideraciones.

En síntesis, el Acto Legislativo 01 de 2007 propició un avance en la consagración constitucional de las atribuciones de control político que realizan los Concejos Municipales frente a las actuaciones de quienes detentan el poder en el ámbito municipal al introducirse una herramienta real y vinculante de control político como es la moción de censura. (Cortés Zambrano, 2011).

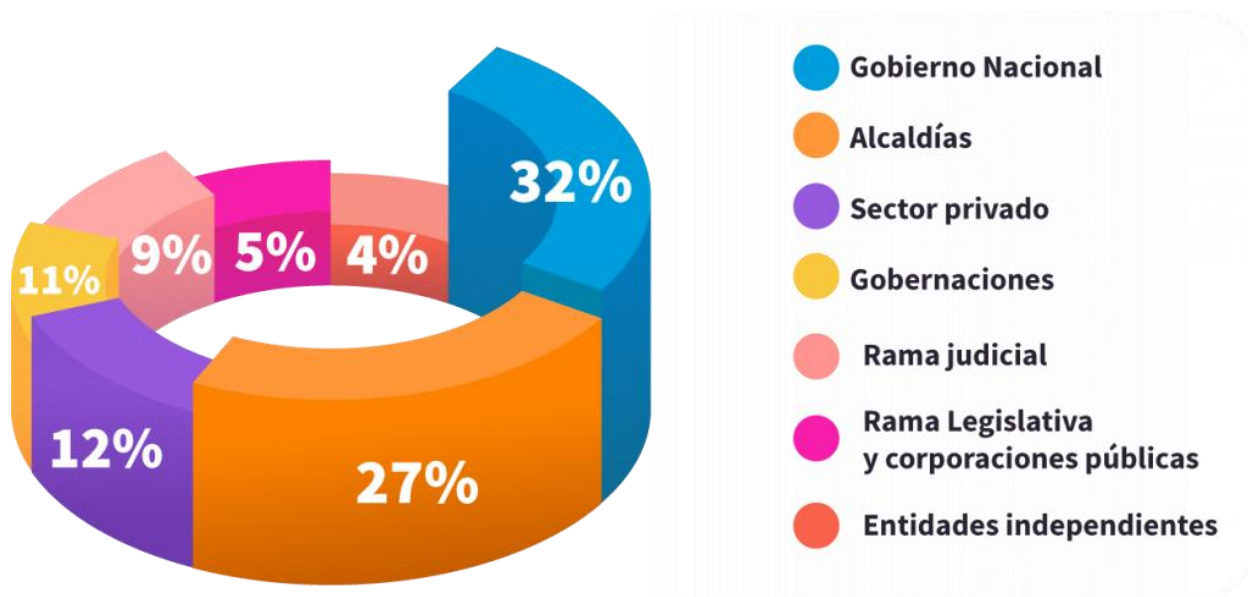
## **2.2 La moción de censura como principal herramienta para el control político por parte de los Concejos Municipales**

Para empezar, se debe acotar que Colombia ha sufrido durante las últimas décadas una crisis de credibilidad institucional a raíz de los numerosos escándalos por corrupción en los principales órganos corporados y en las esferas de poder de orden nacional. Según la organización civil Transparencia por Colombia en su informe *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020*, hay alrededor de “967 hechos de corrupción reportados en 2.026 notas de prensa nacional y territorial” (2021, p.5). El Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes ha estimado en su informe *Satisfacción con los servicios básicos y crisis de la confianza en las instituciones*, que:

La confianza de los colombianos en las principales instituciones ha tenido una caída considerable. De acuerdo con el Barómetro de las Américas 2018 la confianza en el Presidente disminuyó de 70% en 2008 a 44% en 2018, en el sistema de justicia de 49% a 30% en el mismo periodo de tiempo y en el Congreso de 42% a 25% en 2018. En instituciones locales la confianza en alcaldías pasó de 59% a 43% en 2018. Estos datos dan cuenta de la crisis de credibilidad en las instituciones que se vive en Colombia y que podría afectar la estabilidad del sistema político. (2021, par.1)

Tal crisis se agrava al considerar las redes clientelares que los distintos ministros o gobiernos municipales poseen y que dificultan en gran medida la realización de un control político eficaz, por esto por lo que resulta de importancia capital que los agentes de control se apropien de los

mecanismos existentes que posibiliten hacer contrapeso sobre la función pública, promoviendo la transparencia, confianza y credibilidad en las instituciones.



Fuente: Transparencia por Colombia. (2021). Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020.

En ese orden de ideas, la descentralización del poder político es una de las formas en las que se pueda aumentar la confianza en las instituciones a través de la democracia local, sobre todo en lo que respecta al control político, pues a través de esta figura se puede garantizar, no solo un seguimiento a los actos o comportamientos de algunos funcionarios como alcaldes o gobernadores, sino que por esa misma vía se debe ejercer un control sobre el uso razonado y transparente a los recursos públicos manejados por estas instituciones. Es decir, el control político puede servir también como forma de evitar o prevenir posibles extralimitaciones por parte de los detentadores del poder (Zapata Rincón, 2016). En ese sentido, el control político funge como protector o salvaguarda de los intereses colectivos de la comunidad, los cuales están por encima de los intereses particulares de los administradores del Estado.

Frente a esto, vale la pena resaltar una vez más el Acto Legislativo 01 de 2007 del Congreso de la República, pues su expedición suscitó discusiones y debates en cuanto al ejercicio de la atribución de control político y sobre la moción de censura por parte de los Concejos Municipales. Surgieron,

entonces, dos variables de discusión. La primera de ellas relacionada con el propósito de determinar lo beneficioso o perjudicial que resulta otorgar casi las mismas atribuciones del Congreso de la República a una estructura local en lo que a control político se refiere. Sobre este tema, Zapata Rincón (2016) argumentó que tanto el concejo municipal como el Congreso de la República tienen en común varias características en tanto estos son espacios para la representación y deliberación política en pro de los ciudadanos, aunque el primero no posea la misma naturaleza que el segundo.

Asimismo, resulta de gran relevancia destacar que la figura del control político debe ser impulsada, reforzada y fortalecida continuamente por cuanto se trata de un elemento que puede garantizar el óptimo desempeño de los funcionarios estatales en términos de oportunidad y conveniencia política bajo los parámetros de una democracia sana. En ese sentido, tanto los Concejos Municipales como el Congreso de la República son cuerpos representativos plurales que pueden ejercer seguimiento al poder legislativo. En el caso de los Concejos Municipales, su función resulta ser de vital importancia si se considera el componente territorial del Estado colombiano previsto y reflejado en la Constitución Política de 1991.

De esta manera, el correcto ejercicio del control político repercute significativamente en el desarrollo de los territorios, pues como ya se mencionó, el adecuado seguimiento y vigilancia a la gestión administrativa estatal contribuye a que los recursos públicos no sean malgastados, despilfarrados o en el peor de los casos, robados. Además, el adecuado ejercicio del control político puede interpretarse como una de las principales condiciones para lograr el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad al controlar efectiva y eficientemente las actuaciones de los detentadores del poder, situación que necesariamente conduce a que se cumpla el objetivo central de los gobiernos, a saber, asegurar el bienestar de los ciudadanos y generar desarrollo territorial (Cortés Zambrano, 2011).

Ahora bien, Moreno (2008), uno de los autores que se enfocó en las contribuciones del control político municipal en Colombia, indicó que algunos de los principales beneficios producidos por el Acto Legislativo 01 de 2007 son los siguientes:

- Las corporaciones públicas están habilitadas para tener un papel de gran relevancia en el correcto desarrollo de los programas de gobierno. En ese sentido, Moreno (2008) adujo que el control entre poderes propicia desempeño eficiente de la gestión pública y de transparencia en la aplicación de las políticas públicas.
- La posibilidad de ejercer control político se convierte en una herramienta para la conciliación entre diferentes proyectos políticos.
- Se promueven relaciones constructivas entre la Corporación y la administración en tanto se busca disminuir las disputas por intereses individuales (Moreno, 2008).

Entretanto, es de resaltar que otra variable fundamental que caracteriza al control político se relaciona con la facultad de los Concejos Municipales para aprobar la moción de censura en contra de los secretarios de despacho de los alcaldes. En ese sentido, resulta importante mencionar que dicho mecanismo es algo común en las democracias y, por lo tanto, un mecanismo para asegurar la existencia y el correcto cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como la priorización de sus intereses por encima de los intereses particulares de alcaldes o gobernadores.

Así, aunque la moción de censura no es el único mecanismo para ejercer la figura del control político, sí se puede afirmar que esta es quizá uno de los instrumentos más relevantes del ordenamiento jurídico para ejercer pleno seguimiento de los comportamientos o decisiones del ejecutivo gracias a su carácter vinculante que puede provocar la separación del cargo de los funcionarios implicados. Sin embargo, y como se verá en el tercer capítulo, la moción de censura no suele ser aplicada efectivamente ni con frecuencia en los Concejos Municipales del norte del Valle de Aburrá.

En consecuencia, la moción de censura se configura en los Concejos Municipales como la herramienta de control más poderosa frente al ejercicio del gobierno local, pues al permitir separar del cargo a distintos funcionarios de la administración, puede paralizar o retardar procesos, afectando así el ejercicio del gobierno local (Guerrero García & Malagón Rubio, 2010).

### **2.3 El control político como aporte al desarrollo local de los territorios desde la perspectiva de los Concejos Municipales**

Tal y como se ha expresado a lo largo del presente trabajo, el control político en los Concejos Municipales es ejercido cuando, por ejemplo, los corporados citan a los secretarios de las alcaldías, contralor, personero o directores de entidades descentralizadas o bien, cuando solicitan informes escritos con el fin de que dichos funcionarios presenten sus declaraciones acerca del desarrollo del territorio o la correcta planeación de programas y acuerdos. Con esto se posibilita que los concejales puedan efectuar un control efectivo y preciso a la gestión de las alcaldías y otros actores públicos.

De este modo, el control político posibilita visibilizar y atender problemáticas de la ciudad, ya sea de sectores vulnerados o grupos poblacionales específicos, motivo por el cual dicha figura es una de las principales actividades con mayor atención dentro de los concejos en el país, siendo el caso también del concejo municipal de Copacabana, como se verá en el capítulo subsiguiente. Asimismo, con el control político se puede facilitar el intercambio respetuoso de opiniones a la vez que se garantiza el seguimiento de proyectos de la administración municipal.

En otro orden de ideas, algunos Concejos Municipales han trascendido la citación a los secretarios de las alcaldías y han fomentado la inclusión de mecanismos e instrumentos tendientes a salvaguardar y proteger el equilibrio de poderes en el ámbito de los municipios. Es el caso, por ejemplo, del Concejo de Medellín, órgano corporado que ha formulado para sí mismo un reglamento interno de funcionamiento gracias a las competencias otorgadas por artículo 31 de la Ley 136 de 1994. De acuerdo con esta Ley, el reglamento de funcionamiento de los Concejos Municipales debe incluir normas referentes a las comisiones, la validez de las convocatorias y la actuación de los concejales (Congreso de la República de Colombia, 1994).

A este respecto, el Concejo de Medellín incorporó en su reglamento interno las denominadas comisiones accidentales ordinarias, un mecanismo que, por lo demás, constituye una forma novedosa y efectiva de ejercer la figura del control político. Y aunque las comisiones accidentales



no tienen el mismo peso que las citaciones, sí han servido para mantener en la agenda pública temas como la infraestructura, la seguridad y la inversión social (Cortés Zambrano, 2011). No obstante, las ventajas y beneficios de este mecanismo han ido más allá de lo descrito, pues también han fungido como espacio configurador de los cuestionamientos de los concejales hacia la administración municipal, especialmente en lo que respecta a la pertinencia de las inversiones en obras públicas y su priorización en detrimento de proyectos de alto impacto social.

Otro de los evidentes resultados que han mostrado las comisiones accidentales ordinarias se refiere a la detección temprana del involucramiento de contratistas poco éticos que buscan desangrar y deteriorar el erario, de manera que el adecuado seguimiento a los diferentes proyectos de la alcaldía ha permitido alertar a los miembros del gabinete sobre un posible detrimento de los recursos públicos por parte de este tipo de contratistas. Con esto es posible coadyuvar efectivamente a la prevención de delitos relacionados con el detrimento del erario como sí ocurrió, por ejemplo, con el caso del Carrusel de la Contratación en la ciudad de Bogotá.

Por otra parte, con los debates realizados al interior del Concejo de Medellín también se ha dejado en evidencia el amaño de algunos funcionarios que escogieron privilegiar los tiempos políticos y pasar por encima de aspectos tan relevantes como los técnicos o financieros en proyectos como el de la Biblioteca España. Gracias a dichos debates, los innumerables errores cometidos en este proyecto fueron debidamente analizados y ahora el Concejo de Medellín busca que los responsables empiecen a responder.

Esta obra le costó a los ciudadanos de Medellín aproximadamente 15 mil millones de pesos, para la época en que se construyó en el año 2008 durante la administración del exalcalde Sergio Fajardo Valderrama y debido a fallas en los diseños de su fachada tendrá que ser intervenida y repotenciada por un valor incluso mayor al de la construcción inicial, por lo que los concejales de la ciudad a través de un control político documentado y perseverante han logrado que la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) prepare demandas en contra de los diseñadores, constructores e interventores que participaron en dicha obra para que respondan por las acciones u omisiones que generaron cuantiosas pérdidas económicas a la Administración Municipal. (Álvarez, 2000, p. 89)

También es de gran importancia destacar que los debates realizados al interior del Concejo de Medellín han tenido repercusiones incluso a nivel departamental y nacional. Sobre esto, dicho órgano corporado empezó a hacer seguimiento recientemente al denominado carrusel de la salud que involucra a hospitales públicos de Medellín y Antioquia. Tal seguimiento se hace por medio de la creación de una comisión accidental encargada del asunto.

Diez mil millones de pesos corren el riesgo de entregarse al carrusel de la salud. [...] El corporado sostuvo que la estructura del carrusel de la salud que viene denunciando desde el 11 de octubre de 2016 tiene “endeudado, embargado e hipotecado al Hospital General de Medellín, el más importante de Antioquia”. (Concejo de Medellín, s.f.)

Es en parte por esta razón por la que Medellín ha sido protagonista a nivel nacional e incluso internacional en temas como la reconstrucción del tejido social, la superación de la pobreza extrema y el desarrollo local. Es decir, es posible afirmar que el correcto ejercicio del control político por parte del Concejo de Medellín ha impulsado el avance en estos sectores gracias a que, al mismo tiempo, ha propiciado la buena gestión de la administración municipal. Según el balance de la Misión de Verificación de la ONU en esta región del país hay un avance significativo y mancomunado por parte de las instituciones:

Atendiendo una invitación del presidente del Concejo, [...] se presentó antes 21 concejales y funcionarios de la Alcaldía de Medellín, un panorama sobre los avances a nivel rural y sobre los retos de la reincorporación urbana. “Resaltamos que Medellín ha sido un modelo de construcción de paz a nivel nacional por los logros obtenidos en la ejecución de la política de reintegración y cohesión social que puede servir como base sólida al proceso de reincorporación con Farc, de la mano del Gobierno nacional y local y de otros actores”, expresó Francesc Claret. (UNMISSIONS, 2020)

Por lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que los Concejos Municipales, incluso aquellos que nunca han aplicado una moción de censura para retirar del cargo a un miembro del gabinete de un alcalde determinado, han contribuido de manera efectiva a que se cumpla el objetivo central de los gobiernos locales, a saber, asegurar el bienestar de los ciudadanos y generar desarrollo territorial.

### **Capítulo 3. El control político en los Concejos Municipales: un estudio de caso en algunos concejos del norte del Valle de Aburrá**

Como ya se mencionaba en el capítulo anterior, el concejo de Medellín ha sido uno de los órganos corporados que más han resaltado en el marco del ejercicio del control político en el país. Algunos ejemplos que permiten evidenciar esto son, por ejemplo, el activo control que se ha ejercido sobre el caso de la Biblioteca Pública España, cuya construcción tuvo presuntas irregularidades. En este sentido, dicha corporación ha hecho un seguimiento exhaustivo a los responsables del detrimento de recursos y ha exigido que su reconstrucción sea transparente.

No obstante, aunque el ejercicio del control político se ha realizado con relativo éxito y con aparentes resultados contundentes en la gestión del Concejo de Medellín, lo cierto es que esto no deja de lado algunos posibles obstáculos que pueda presentar el ejercicio de dicha figura en casos particulares. En el presente capítulo se analizará la fuente oral de carácter reservado que contiene las opiniones de algunos concejales en periodo vigente, de diferentes partidos políticos y que hacen parte de algunos concejos del norte del Valle de Aburrá. El instrumento implementado para recolectar la información fue la entrevista semiestructurada cuyo tema principal responde al ¿Cómo se ejerce el control político en el Concejo Municipal que representa?

En primer lugar, se describirá el nivel de control político existente en la actualidad, mientras que, en segundo lugar, se estudiará la efectividad real de dicha figura desde la perspectiva de estos concejales. Finalmente, se expondrán algunos de los principales obstáculos que se pueden presentar para llevar a cabo, no solo el ejercicio del control político, sino también la gestión de lo público en estos espacios.

- Caracterización de los agentes de control político

<b>Municipio</b>	<b>Afiliación política</b>	<b>Cant.</b>
Copacabana	Partido de la U	1
Girardota	Movimiento Independiente Primero Girardota	1
Girardota	Partido Conservador	1
Barbosa	Partido Conservador	1
Bello	Partido Liberal	1

- Preguntas de la entrevista

1. ¿Qué tanto se ejerce el control político en el Concejo que representa según su percepción?
2. ¿Cree usted que la figura de control político se ejerce de manera efectiva en el Concejo de que representa?
3. ¿Cuáles cree usted que son los principales obstáculos para ejercer de manera efectiva el control político? ¿De dónde provienen esos obstáculos?
4. ¿Qué tanto se ha empleado la moción de censura para ejercer el control político en su respectiva corporación?

### **3.1 El ejercicio del control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá**

De acuerdo con la literatura relacionada con el tema objeto de estudio, es posible inferir que, desde su existencia a partir de la Constitución Política de 1991, la figura del control político se ha ejercido con relativo éxito. Así, Zapata Rincón (2016) afirmó:

El control político ejercido por los Concejos Municipales, si bien no ha sido eficaz para retirar de sus cargos a miembros del gobierno por sus desacertadas actuaciones o decisiones, en términos de conveniencia y oportunidad política, sí se ha convertido en un ejercicio indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia local, pues ha generado un espacio de diálogo permanente para garantizar un mejor desempeño por parte

de los encargados de cumplir las funciones impuestas por la constitución y la ley a las administraciones territoriales. (p. 88)

No obstante, aunque desde la Constitución Política de 1991 se les ha encomendado a estos órganos corporados la función de ejercer veeduría y control sobre lo público y sobre quienes detentan el poder, parece ser que en algunos concejos del Valle de Aburrá dicho ejercicio no queda del todo claro. Por ejemplo, aunque un concejal del municipio de Copacabana aseguró que dicha figura se ejerce con total normalidad dentro de lo reglamentado por la ley, no sucede lo mismo con lo afirmado por otros concejales del municipio de Girardota. Por ejemplo, el concejal de Copacabana indicó lo siguiente:

El control político en el municipio de Copacabana se ejerce en una forma constante por parte de algunos honorables concejales, por parte de la red de veedurías y de igual manera por parte de la ciudadanía, que siempre está atenta a todas las situaciones políticas y decisiones administrativas que se toman en cabeza del alcalde. Mediante esto hemos identificado personas que están prestos a lo que va surgiendo dentro del municipio a través de acciones populares, y una serie de situaciones como recursos que ellos tienen para presentar y expresar su inconformidad. (Comunicación personal, 20 de mayo de 2022)

Sin embargo, uno de los concejales del municipio de Girardota argumentó:

De acuerdo con mi experiencia y percepción considero que al concejo de Girardota le falta ejercer el verdadero control político de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente y ello obedece a qué muchos de los concejales se encuentran dentro de la coalición de Gobierno. (Comunicación personal, 19 de mayo de 2022)

Asimismo, otro concejal de Girardota señaló algo similar:

No solamente en Girardota sino en Colombia existe una problemática muy compleja que tiene que ver con la dinámica democrática a nivel nacional, departamental y local, mediante eso el clientelismo con una forma en la cual el ejecutivo coopta los intereses en este caso de los Concejos Municipales como entidades de ejercer el control político a través de tener

la posibilidad de tener cuotas democráticas y de igual manera en temas contractuales y es en ese sentido donde el control político se ve notablemente afectado, en ese orden de ideas podemos decir que en el municipio de Girardota faltan muchas herramientas para que los concejales ejerzan un control político más adecuado, adicionalmente existe un tema que afecta propiamente los Concejos Municipales y tiene que ver con diversos factores que imposibilitan un verdadero control político, el primer elemento es la falta de conocimientos en lo público y jurídico por parte de algunos corporados, en quienes evidencian que al no ocupar cargos de poder público no pueden ejercer un control efectivo a la administración local. (Comunicación personal, 20 de mayo de 2022)

En ese mismo orden de ideas, el concejal también arguyó que, aunque en el Concejo de Girardota se poseen algunas nociones sobre la manera de ejercer el control político, en la práctica son escasas o insuficientes las herramientas para llevarlo a cabo. En ese sentido, indicó que una de las formas en las que se ejerce el control político en este órgano corporado son las citaciones que, si bien hace parte de las herramientas provistas para ejercer dicha figura, no es la única y, además, no suele hacer de la manera correcta. Sobre este particular, anotó que, por ejemplo, en el concejo de Girardota no se ha materializado la moción de censura pese a ser uno de los principales medios para llevar a cabo esta figura:

Por otro lado, el concejo de Girardota tiene nociones de control político mas no de una manera absoluta eso se evidencia por ejemplo en la manera que se citan a los secretarios de despacho, dicha citación es una forma de hacer control político al ejecutivo, pero no es la única. Podemos analizar en la historia del municipio de Girardota, **nunca se han recorrido instancias de enorme control político** como lo establece el acto legislativo 01 del 2007, donde tiene que ver la moción de censura una posibilidad de apartar del cargo alguno de los secretarios de despacho por omisión de sus funciones o en su defecto por carencia de asistencia al ejercicio del concejo municipal, es ese orden de ideas **falta efectividad por parte del concejo municipal** de Girardota para un adecuado ejercicio de control político. (Comunicación personal, 20 de mayo de 2022). (énfasis propio).

De esta manera, según los concejales de Girardota se puede advertir y en contraste con la literatura propuesta por Zapata Rincón (2016), que son escasas las herramientas con las que cuentan los integrantes de este órgano para llevar a cabo esta figura con normalidad. Sin embargo, y como se verá en el tercer acápite, tal situación también obedece a una serie de factores externos como el clientelismo.

Ahora bien, sobre el ejercicio del control político en el Concejo de Girardota otro concejal, resaltó el debate como uno de los mecanismos más frecuentes por medio del cual se ejerce esta figura. Las citaciones y los cuestionarios hechos a los secretarios de despacho también hacen parte del conjunto de mecanismos empleados para llevar a cabo el control político (Comunicación personal, 14 de junio de 2022). Contrario a este panorama, y en concordancia con lo que ocurre en el Concejo de Girardota, en Barbosa las coaliciones de gobierno también son un factor que impide el correcto ejercicio del control político. Frente a esto, uno de los concejales de ese municipio afirmó que el control político solo es ejercido por la oposición, pues los concejales afines al partido del Gobierno nacional no suelen emplear esta figura (Comunicación personal, 14 de junio de 2022).

En Bello, por otra parte, el control político suele ser ejercido, como en Girardota, a través de debates y citaciones. Puede observarse en este sentido que la moción de censura no suele ser empleada frecuentemente o si se aplica, no suele tener el efecto esperado. Asimismo, según este concejal de Bello, el control político suele ser pobremente nutrido en la mayoría de las ocasiones (Comunicación personal, 15 de junio de 2022).

### **3.2 Efectividad del control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá**

Los testimonios expuestos en el acápite anterior permiten avizorar, en primera instancia, que la efectividad del ejercicio del control político es relativa. En efecto, algunos autores ya han llamado la atención sobre esta particularidad, máxime cuando se trata de las características que configuran el Estado social de derecho y, sobre todo, a los rasgos distintivos que presenta el sistema colombiano.

Aunque desde un principio la figura del control político fue otorgada al Congreso de la República en sentido estricto, varios autores coinciden en que dicha diferencia entre el Congreso y los

Concejos Municipales o departamentales es cada vez más difusa. Es por esta razón por la que se espera que el control político se ejerza con total efectividad en dichos órganos corporados, algo que, sin embargo, no ocurre en algunos concejos. Al respecto, el concejal de Copacabana esgrimió lo siguiente respecto a la efectividad de dicha figura: “La figura de control político se hace de manera efectiva en el concejo municipal de Copacabana de forma respetuosa por parte de los corporados que se encuentran presentes, de igual manera por parte de la comunidad” (Comunicación personal, 19 de mayo de 2022).

Empero, una de las concejales de Girardota arguyó una postura contraria: “No solo el concejo de Girardota, sino gran parte de los Concejos Municipales se encuentran limitados a su función de control político debido al fenómeno de las coaliciones de gobierno” (Comunicación personal, 19 de mayo de 2022). Es interesante observar que para esta funcionaria la figura del control político se ve limitada por condiciones externas como lo son las coaliciones de gobierno que existen al interior de estos órganos corporados. Dicha situación no es propia del Concejo de Girardota, sino también de parte de los concejos de Colombia, como la misma funcionaria explicó. Esta premisa también es sostenida por la literatura estudiada. Al respecto, Zapata Rincón (2016) señaló:

Si bien la moción de censura no necesita de una mayoría absoluta, sino calificada (dos terceras partes de los integrantes del concejo) no llega siquiera a ser presentada como proposición por no reunir el requisito de ser propuesta por al menos la mitad más uno de los integrantes de la Corporación, actuando en bancada. **Esta situación obedece a la realidad política de nuestros municipios, en donde las alianzas o coloquialmente llamadas coaliciones de gobierno tienden a filar con el ejecutivo a los partidos (bancadas) y concejales.** (p. 50). (énfasis propio).

La aseveración de Zapata Rincón (2016) encuentra respaldo en lo aludido por otro de los concejales de Girardota, quien expresó, precisamente, que el clientelismo es quizá uno de los obstáculos más importantes a la hora de ejercer de manera efectiva el control político. En ese sentido, es posible inferir que el clientelismo funge como una especie de camisa de fuerza que ata de pies y manos a los concejales al no poder ejercer esta figura en caso de que dicho control vaya



en contravía de los intereses de la coalición o de los intereses de quienes hacen parte de las redes clientelares del gobierno.

El principal problema para poder ejercer el control político tiene que ver con el clientelismo, ante la figura de este es una forma de cooptar los intereses reales del control político por parte de los concejales, se obstaculiza este control por parte de ellos, en segundo lugar, la falta de conocimiento en apropiaciones jurídicas y administración pública imposibilitan un real ejercicio para ejercer un verdadero control político, como tercer aspecto se encuentran favores asociados a los riesgos que significan las amenazas por realizar dicho control, muchos concejales del territorio nacional han sido amenazados inclusive asesinados por ejercer el control político de una manera adecuada. (Comunicación personal, 20 de mayo de 2022)

Retomando las ideas de Zapata Rincón (2016), específicamente a lo que se refiere a la moción de censura, es necesario anotar que la responsabilidad no recae específicamente sobre dicho instrumento, sino en las estructuras políticas locales. Es decir, la efectividad o ineficiencia tanto de la moción de censura como del control político en sí mismo no se debe propiamente a la legislación sobre este asunto o sobre la forma en la que se ha diseñado esta figura, sino que obedece a contextos externos como las estructuras políticas locales reflejado buena parte de las veces en el clientelismo.

No obstante, uno de los concejales del Concejo de Girardota perteneciente al Partido Conservador aseguró que sí existe un ejercicio efectivo del control político. Sobre esto, mencionó lo siguiente:

La figura de control político se ejerce, se utilizan las herramientas. Referente a la efectividad, opino que es subjetivo de acuerdo con cada persona. Considero que las herramientas que en la actualidad la ley nos brinda como concejales se ve reflejado en el concejo de Girardota. (Comunicación personal, 14 de junio de 2022)

Entretanto, uno de los integrantes del Concejo de Barbosa señaló de manera contundente que el control político no se ejerce con ningún grado de efectividad en su municipio, mientras que el concejal del municipio de Bello consideró que esta figura sí se ejerce de manera efectiva. Como

se puede observar, las opiniones de quienes integran los diferentes concejos en el norte del Valle de Aburrá están divididas y son, en su mayoría, disímiles entre sí. Al respecto, quizá una de las explicaciones para este fenómeno se halle en las dinámicas diferenciadas que se presentan en cada uno de estos concejos, pues mientras que en unos abundan las coaliciones de gobierno o las redes clientelares, en otros la inoperancia del control político se debe particularmente al desconocimiento de la ley.

### **3.3 Obstáculos para ejercer efectivamente el control político en los concejos del norte del Valle de Aburrá**

Ahora bien, en lo que respecta a los principales obstáculos para ejercer efectivamente el control político, los testimonios de los acápites anteriores permiten inferir que uno de ellos es sin duda el clientelismo o como lo nombró Zapata Rincón (2016), las estructuras políticas locales. Recordemos que el clientelismo es “un sistema de lealtades asimétricas” (Mair, 1967, p. 58), pero que, de manera concreta en el ámbito local, siguiendo las palabras de Eucaris Zapata Osorno el clientelismo político como un mecanismo de intermediación que se desarrolla a través de redes clientelares. Hablar de clientelismo y de red de intermediación obliga a referirse a su estructura, a su conformación, a sus dinámicas y estrategias de trabajo internas y con su entorno, en cuyas relaciones se visualiza su mecanismo principal, el intercambio de recursos. Esto facilita entender la forma como se ha ejercido la política en Colombia y la lógica que hoy predomina en el sistema político colombiano, respecto a la competencia por el poder en escenarios electorales locales. (2016, p. 180)

Como tal es un concepto difuso, pero a conveniente en esta investigación a la hora de determinar la objetividad con la que el agente de control ejerce el mecanismo con el que habría de defender el sistema normativo.

Sobre dicho asunto, la autora señaló que la pertinencia en términos de conveniencia y oportunidad política de las decisiones y actuaciones de los integrantes del gabinete debe ser la única razón que oriente la actuación de los concejales al momento de ejercer la figura del control político, lo que significa que estos deben procurar que su vinculación partidista o la del respectivo alcalde no

interfiera en las decisiones que se tomen. Por su parte, el concejal de Copacabana expresó que no existen propiamente los obstáculos para ejercer el control político, y que si llegasen a existir, estos vendrían a ser configurados por el desconocimiento de los propios concejales respecto al proceso que se debe llevar a cabo.

Dicha opinión es refutada por el testimonio del concejal de Girardota, quien, como ya había expresado, indicó que los principales obstáculos están dados por el clientelismo y las coaliciones de gobierno. A lo anterior se le debe añadir, según las palabras de este concejal, la corrupción sistemática que favorece la existencia de redes clientelares y su fortalecimiento a través del tiempo.

Los obstáculos provienen principalmente de una cultura de la corrupción que ha estado enraizada históricamente desde el cimiento de la nación colombiana, y adicionalmente proviene de los pocos recursos económicos que implica ser concejal en un municipio como Girardota, quiere decir que las complejidades de ser concejal en un territorio y las dificultades económicas y la independencia económica pueden afectar verdaderamente un control que este esté alejado de los intereses particulares. (Comunicación personal, 20 de mayo de 2002)

A esta explicación se suma la ofrecida por otra de las concejales de Girardota, quien argumentó que estos obstáculos están representados por el clientelismo, las coaliciones de gobierno y la ausencia de conocimiento por parte de los funcionarios. No obstante, es interesante observar cómo uno de los concejales de Girardota agrega a la problemática la falta de independencia económica como factor que puede coadyuvar a un ejercicio del control político ineficiente y, por lo demás, insuficiente.

Esto coincide con las posturas de algunos autores, quienes también señalaron este tipo de elementos como las principales barreras para que la figura del control político sea ejercida efectiva y eficazmente. En ese sentido, y como lo señalaba Zapata Rincón (2016), es necesario que los mecanismos por los cuales se puede llevar a cabo el control político sean entendidos desde la perspectiva de la veeduría ciudadana, pues solo de esta forma es posible erradicar progresivamente

algunos de los factores externos que obstaculizan el control político en los Concejos Municipales de Colombia en general y en los del Valle de Aburrá en particular.

Por lo demás, resulta interesante resaltar que otro de los concejales de Girardota perteneciente al Partido Conservador coincidió con la postura de su compañera en el Concejo de este municipio al afirmar que tanto el desconocimiento de la ley como las coaliciones son los dos principales obstáculos que imposibilitan llevar a cabo un ejercicio eficaz del control político (Comunicación personal, 14 de junio de 2022). Por su parte, para el concejal perteneciente al órgano corporado de Barbosa "los principales obstáculos son los fenómenos de las coaliciones, los concejales cuando hacen parte de las coaliciones de gobierno no tienen presente para que [lo que] fueron elegidos, pues la principal función de dicho cuerpo es controlar y vigilar" (Comunicación personal, 15 de junio de 2022). Una postura similar fue expresada por el concejal de Bello, quien manifestó:

Los principales obstáculos para ejercer el control político es el desconocimiento de algunos corporados de esas herramientas que nos asigna la ley para ejercer el control y sin duda alguna el hacer parte de algún equipo de gobierno limita en gran medida la labor de los concejales. (Comunicación personal, 15 de junio de 2022)

Finalmente, es de vital importancia llamar la atención sobre la efectividad en el manejo de la moción de censura, pues de acuerdo con la literatura abordada (Cortés Zambrano, 2011; Enríquez Fuentes, 2006; Charry Ureña, 1999) este es quizá el principal mecanismo por medio del cual se ejerce el control político. Sobre esto, uno de los concejales del municipio de Girardota señaló que allí la moción de censura no se ha empleado durante más de 20 años. Más llamativa resulta la afirmación del concejal de Barbosa, quien expresó que en el Concejo de este municipio nunca se ha llevado a cabo una moción de censura y aunque se han intentado hacer esfuerzos en esta dirección, nunca han dado resultado (Comunicación personal, 15 de junio de 2022).

Sin embargo, es lo que debe esperarse si se considera que las redes clientelares y las coaliciones son fenómenos que abundan en este órgano corporado. Finalmente, el concejal de Bello indicó que en este Concejo "se han hecho varios intentos de moción de censura, pero no han prosperado debido a que nunca se han conseguido los votos necesarios para que avance dicha moción de

censura” (Comunicación personal, 15 de junio de 2022). En definitiva, los concejales entrevistados permiten afirmar que la moción de censura no es un mecanismo que se haya empleado frecuentemente en los concejos del norte del Valle de Aburrá y que, en general, el control político tampoco suele ejercerse con la mayor efectividad posible. No obstante, esta premisa es apresurada pues se desconocen los debates propuestos en la amplia historia de cada uno de los municipios y las versiones de cada oposición, respectivamente.

## Conclusiones

Luego de recorrer a través de tres capítulos algunas de las características básicas de la figura del control político desde su aparición en la Carta Política de 1991, y de analizar las principales problemáticas que se presentan para ejercer dicha figura desde la perspectiva de los Concejos Municipales, se traen a colación una serie de conclusiones abstraídas del ejercicio de investigación.

En primer lugar, se puede concluir que los Concejos Municipales son una de las instituciones más representativas del ordenamiento jurídico. Esto porque es en los Concejos Municipales en donde tiene cabida la democracia en su máxima expresión desde lo local y desde los territorios en tanto sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos, lo que, a su vez, involucra un relacionamiento directo entre los concejales y los ciudadanos.

Por otra parte, se debe resaltar que los Concejos Municipales y el Congreso de la República difieren en la naturaleza jurídica del control político, pues los Concejos Municipales no conforman el órgano legislativo del poder y el alcance del control ejercido por estos órganos corporados no implica el ámbito nacional como sí ocurre con el Congreso. No obstante, tanto uno como otro comparten similitudes frente a la representación y a la atribución de dicha figura. En ese sentido, ambas corporaciones son espacios representativos, son agentes de control, sujetos dotados de poder público y de deliberación política en los que todos los ciudadanos pueden ser representados políticamente.

Es por esto por lo que el control político se debe entender a la vez como una atribución y una función ejercidas por medio de diferentes mecanismos que, de igual forma, permiten a las corporaciones públicas de elección popular realizar veeduría sobre el ejecutivo y contribuir al mantenimiento del balance de poder entre las distintas ramas del poder público. En este sentido, el control político no es una figura exclusiva para hacer seguimiento a las actuaciones del poder ejecutivo, sino que es a través de esta representación que también se puede entender como un instrumento para la veeduría de los recursos públicos y de los intereses colectivos, tal como sucedió en el caso del Concejo de Medellín y la Biblioteca Pública España.

Ahora bien, la investigación también permite concluir que la moción de censura ha sido una herramienta de control político poco utilizada por los Concejos Municipales en el país a pesar de ser uno de los instrumentos más decisivos e importantes a la hora de ejercer la figura del control político. Sobre este asunto, es posible inferir que una de las principales causas por las que dicha herramienta suele ser subempleada tiene que ver con el desconocimiento de los requisitos tanto sustanciales como procedimentales establecidos en la Constitución y en la Ley para su aplicación, además de las llamadas coaliciones partidistas y las redes clientelares.

Por último, y en relación con el papel que han llevado a cabo los Concejos Municipales frente al ejercicio del control político, se debe concluir que, en efecto, su rol ha sido de vital relevancia para el desarrollo local, ya sea por medio de la aprobación de los proyectos de acuerdo —lo que refiere al ejercicio de los concejos de otras atribuciones constitucionales— o a través del uso de otros mecanismos e instrumentos para ejercer adecuadamente el control político. En ese sentido, el control político ejercido por lo Concejos Municipales ha posibilitado que estos repercutan significativamente en las decisiones de gobierno de las alcaldías al cumplir su atribución de vigilar y debatir la gestión que cumplen todas las autoridades municipales.

Finalmente, no está de más resaltar el papel la renovación de las instituciones jurídicas como lo es la democracia local que permite a los agentes de control de los Concejos Municipales participar materialmente en el sistema de contrapesos. Ahora, sobre las redes clientelares que vician la objetividad de estos, a modo de crítica, el control político efectivo empieza desde la escogencia y veeduría de los electores dado a que la constitución también permite la existencia de agremiaciones que promuevan el valor de lo público, especialmente está en la titularidad de los concejales la adopción de decisiones oportunas y convenientes para el desarrollo local.

## Referencias

- Agapito Serrano, R. (1989). Libertad y división de poderes. Madrid: Tecnos.
- Álvarez, J. (2000). El concejo municipal y el control político. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Aragón, M. (2002). Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- Aragón, M. (2002). Constitución, democracia y control. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aristóteles, P. (1988). Introducción, traducción y notas de Manuela García Valdés. Madrid, Gredos.
- Bobbio, N. (1987). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México: Fondo de cultura económica.
- Charry Ureña, J. (1999). La moción de censura en la Constitución de 1991. Su extensión a la junta directiva del Banco de la República. *Revista del Banco de la República*. 72(860), 48-65.
- Concejo de Medellín. (s.f.). Diez mil millones de pesos corren el riesgo de entregarse al carrusel de la salud. Recuperado de: [https://www.concejodemedellin.gov.co/es/node/1635?language\\_content\\_entity=es](https://www.concejodemedellin.gov.co/es/node/1635?language_content_entity=es)
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 136 del 2 de junio de 1994. [Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios]. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Acto Legislativo 01 del 27 de junio de 2007. [Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales en los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia]. Bogotá D.C., Colombia.
- Cortés Zambrano, S. (2011). La moción de censura. La misión del ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano. *Revista IUSTA*. 1(34), 117-134.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Guía para concejales electos y ciudadanía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Presidencia de la República.



- Enríquez Fuentes, G. (2006). El control político como requisito del Estado constitucional: evolución histórica. *Criterio jurídico*. 6, 38-60.
- Guerrero García, D., & Malagón Rubio, L. (2010). La moción de censura como mecanismo de control político en Colombia. [Tesis de grado en Derecho]. Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás.
- Henao, J. (2009). El poder municipal en Colombia. Bogotá D.C.: Vieco e hijas Ltda. .
- Huerta, C. (2001). Mecanismos constitucionales para el control del poder político. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loewenstein, K. Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 4a reimpr., 1986, trad. de A. Gallego Anabitarte.
- Lozano Villegas, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado*. 22, 231-244.
- Lozano Villegas, G. (2010). Control político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿Un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse? Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes. (2021). Satisfacción con los servicios básicos y crisis de la confianza en las instituciones. Recuperado de: <https://obsdemocracia.org/2021/06/08/satisfaccion-con-los-servicios-basicos-y-crisis-de-la-confianza-en-las-instituciones/>
- Platón IV, D. (2007). República, Gredos. Traductor: Conrado Eggers Lan, Madrid.
- Reyes, M. A. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de derecho político*, (23).
- Rincón Camacho, J. (2013). El control político en Colombia. *Derecho y realidad*. 22, 357-371.
- Transparencia por Colombia. (2021). Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/02/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/>
- UNMISSIONS. (2020). La Misión de Verificación de la ONU en Colombia fue invitada a realizar un balance sobre su trabajo en esta región del país. <https://colombia.unmissions.org/en-el-concejo-de-medell%C3%ADn-se-debati%C3%B3-sobre-la-reincorporaci%C3%B3n-en-antioquia>

Zapata Rincón, C. (2016). La eficacia del control político ejercido por los Concejos Municipales en Colombia. [Tesis de maestría en Estudios políticos]. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

Zapata Osorno, Eucaris. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. Estudios Políticos, (49), 167-185.  
<https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a09>