

La función de control político y el fortalecimiento de la democracia. El ejercicio de control político por el Concejo Distrital de Bogotá¹

Juliana Santos Ortíz²
Adrian Zeballosf-Cuathin³

Resumen.

El propósito de este trabajo es describir el ejercicio del control político que realizan las corporaciones públicas municipales y territoriales, especialmente el Concejo Distrital de Bogotá D.C. Para tal efecto se hizo necesario hacer, desde la perspectiva cualitativa de investigación, una revisión de las disposiciones constitucionales y de la normatividad pertinente, sin olvidar por supuesto la jurisprudencia constitucional. De lo anterior se concluye que la corporación distrital ejerce el control de diferentes formas, entre las que se cuentan las citaciones, la moción de observaciones y la moción de censura. Esta última limitada a los Secretarios de Despacho de la Alcaldía, en los términos del artículo 313 constitucional.

Palabras clave. Concejo Distrital de Bogotá, D.C., control político, moción de censura.

Abstract.

The purpose of this work this work is to describe the exercise of political control carried out by municipal and territorial public corporations, especially the District Council of Bogotá D.C. For this purpose, it was necessary to carry out, from the qualitative research perspective, a review of the constitutional provisions and the pertinent regulations, without forgetting of course the constitutional jurisprudence. From the above, it can be concluded that the district corporation exercises control in different ways, including summons, motion for observations, and motion of censure. The latter limited to the Secretaries of the Office of the Mayor, in the terms of article 313 of the Constitution.

Keywords. District Council of Bogotá, D.C., political control, subpoenas, motion for observations, motion of censure.

¹ El presente artículo se deriva del proyecto “Desarrollo espacio UGC plataforma ARCA: conformación de un laboratorio de análisis y formación legislativa”, dentro de la convocatoria Julio César García 2020. El proyecto inició el 20 de enero del año 2020. El proyecto fue avalado y financiado por la Universidad La Gran Colombia. Grupo de investigación: Derecho Constitucional, Reforma a la Administración de Justicia y Bloques de Constitucionalidad. Semillero de investigación: Estudios Constitucionales, Derechos Humanos Colectivos y Fundamentales.

² Abogada, especialista en contratación estatal y candidata a magíster en derecho de la Universidad La Gran Colombia. Docente Universitaria. Asesora y consultora en derecho administrativo y contratación estatal.

³ Abogado y Psicólogo, magíster en Derecho. Docente de la Universidad Nacional de Colombia; docente investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia. Asesor, consultor y conferencista en derecho público. Bogotá, Colombia. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7517-8047>. Correos electrónicos: adrian.zeballosf@ugc.edu.co - aazeballosfc@unal.edu.co.

Introducción.

El control político es una institución que está reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano como una estrategia para el fortalecimiento de la democracia, en el sentido que existen organismos separados que se controlan y colaboran recíprocamente, lo que permite que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas tengan un control suficiente que prevenga el abuso del poder. En este caso el control que se ejerce sobre la administración local es ejercido por los representantes del pueblo en las corporaciones territoriales, elegidos democráticamente y cuya función es velar por los intereses colectivos y por el bien común. En ese marco, a los Concejos municipales y distritales se les encargó la función de controlar el gobierno y la administración territorial. Este tipo de control, inicialmente no se había consagrado directamente en la Constitución de 1991, fue entonces a través de la ley que esta potestad se integró al ordenamiento jurídico. Más adelante, en el año 2007, con el Acto Legislativo 01, reformativo del artículo 313 constitucional, se eleva esa función a rango fundamental, que en adelante será desarrollada por medio de leyes y normas de diferente alcance.

Teniendo en cuenta ese escenario, es pertinente preguntar: ¿De qué modo las corporaciones públicas territoriales, especialmente el Concejo de Bogotá, desarrolla la función de control político sobre la administración distrital? Una respuesta previa puede darse en la vía de afirmar que el control político que ejercen las corporaciones públicas es distinto al control legislativo que ejerce el Congreso sobre el Gobierno nacional, pero que, sin embargo, guarda ciertas semejanzas. Así, el control político se puede presentar en forma de citaciones, moción de observaciones y moción de censura.

De conformidad con la formulación del problema, el propósito de este trabajo es describir el control político que ejercen las corporaciones públicas territoriales, especialmente el Concejo de Bogotá sobre la administración territorial distrital. Para lograr tal finalidad, es necesario acoger la metodología cualitativa de investigación, dentro de un tipo de investigación descriptiva. En este diseño metodológico, la revisión de la doctrina, de la normatividad y de la jurisprudencia es fundamental. Ello permitirá comprender el ejercicio del control político como una estrategia para evitar el abuso del poder de la administración, en la vía del fortalecimiento de la democracia.

El presente trabajo se organiza en cuatro secciones: la primera sección inicia con la naturaleza administrativa de los concejos territoriales, considerados como cuerpos públicos democráticos no legislativos que ejercen funciones administrativas y políticas, entre ellas la de control político sobre la administración. La segunda sección aborda el control político desde la expedición de la Constitución Política de 1991 hasta la expedición del Acto Legislativo 01 de 2007, temporalidad en la que el control político se limita a citaciones y moción de observaciones. La tercera sección inicia con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007, reformativo del artículo 313 de la Constitución, que permite el control político vía citación, moción de observaciones y moción de censura a los Secretarios de Despacho del Alcalde, pero limitando su alcance a municipios capitales de Departamento o con más de veinticinco mil habitantes. La última sección describe las características del control político ejercido por el Concejo Distrital de Bogotá D.C, el cual se desarrolla en el sector central y centralizado, frente a funcionarios del gobierno y de la administración en general.

I. La naturaleza administrativa de las corporaciones públicas territoriales.

En primer lugar, se debe precisar que hasta antes del 2007 las asambleas departamentales y los concejos no eran considerados como organismos de carácter político en estricto sentido, pues son considerados organismos netamente administrativos. Se excluye de esa forma la posibilidad de considerar a estas corporaciones en la dimensión política, ya que carecen de la esencia que sí tiene el Congreso de la República. Sin embargo, el ordenamiento jurídico les adjudicó la función de control político, con algunas variantes y excepciones.

En ese marco, sobre los concejos, la Corte Constitucional en su momento precisó: *“si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un órgano legislativo de carácter local”* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-538 de 1995). No obstante, lo anterior, los concejos tienen la función de aprobar normas de carácter general, desarrollar la potestad reglamentaria y ejercer el control político sobre la administración municipal y distrital (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-425 de 1992).

Son varias las semejanzas que comparten el Congreso de la República y los concejos, *“el propio diseño constitucional de estas corporaciones permite inferir que la Carta quiso establecer entre los concejos y los alcaldes una relación, en muchos puntos, similar a aquella que existe entre el Congreso y el Presidente”* (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-405 de 1996). Asimismo, la Corte Constitucional señaló que la Constitución estableció una especie de complementariedad entre órganos democráticos de representación y órganos del poder ejecutivo:

Por tal razón, la Constitución confiere al Presidente y al alcalde ante todo competencias de decisión concreta y actuación administrativa, por cuanto se trata de instancias unitarias idóneas para tales tareas, mientras que los cuerpos plurales no ejercen funciones de gestión ni prestan directamente los servicios públicos. La Carta ha reservado a estas instancias plurales las decisiones más generales, lo cual resulta razonable por cuanto el Congreso y los concejos son ante todo espacios representativos y de deliberación pública, de suerte que en ellos se encuentran representadas las distintas opciones ideológicas y políticas de la ciudadanía, y no sólo las mayoritarias sino también las minorías (Corte Constitucional, Sentencia T-405 de 1996).

La Ley 136 de 1994, artículo 21, señalaba que en cada municipio *“habrá una corporación administrativa, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de tres (3) años, y que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros”*. Esta disposición actualmente debe ser leída de conformidad con el artículo 312 de la Constitución (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 5), según el cual en cada municipio *“habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva”*. Dice, además, que el concejo *“podrá ejercer control político sobre la administración municipal”*.

Sobre el particular, merece destacarse el tratamiento que la disposición contempla para la corporación pública, catalogándola como *“corporación político-administrativa”*. Luego, la

naturaleza política que se le había negado, como se abordó líneas atrás, por fin se reconoció, aunque de forma parcial. Claro que lo anterior no quiere decir que se le reconozca como organismo legislativo, estatus reconocido exclusivamente al Congreso de la República. Ese mismo estatus se extiende a los concejos distritales mediante Ley 1617 de 2013, disposición que los define como corporaciones político-administrativas, cuyos miembros son elegidos popularmente para un período de cuatro (4) años. Según la mencionada ley, artículo 25, el Concejo Distrital tiene dos grandes funciones: vigilar y controlar las actuaciones y gestión de las autoridades (función política) y expedir la normatividad de conformidad con sus funciones (función administrativa). El control político establecido en esta Ley no precisa las formas o variantes en las que se puede proponer o presentar, por lo que se hace necesario interpretarla de conformidad con otras disposiciones constitucionales, legales y normativas.

Especialmente, el Decreto 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, reconoce que el Concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital, y en virtud de esa calidad desarrolla una función de producción normativa y una función de control y vigilancia sobre la gestión de las autoridades distritales. El concejo se conforma, según el artículo 323⁴ de la Constitución, por 45 concejales, elegidos popularmente para un periodo de 4 años. En esa misma dirección se expresa el Acuerdo 741 de 2019, reglamento interno del Concejo de Bogotá, al señalar sobre la naturaleza del Concejo lo siguiente: *“El Concejo de Bogotá, D.C., es una Corporación Político - Administrativa de Elección Popular y ejerce sus atribuciones como Suprema Autoridad del Distrito Capital, de conformidad con la Constitución y la ley”* (art. 1). Como autoridad suprema, la corporación distrital es autónoma en materia administrativa y presupuestal (art. 2).

Los miembros del Concejo deberán actuar consultando la justicia, el bien común y bajo el régimen de bancadas⁵. *“Son responsables políticamente ante la sociedad, el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos y frente a sus electores, por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”* (art. 4). La Bancada se expresará a través de un vocero, con la facultad para representarla en las distintas actividades. Las decisiones que se adopten de ese modo deben consultar el principio democrático. Lo mismo si la decisión es dejar en libertad de decidir a sus integrantes.

En relación con la estructura orgánica del Concejo de Bogotá, el artículo 11 del Acuerdo señala que además de su contenido deberá regirse por los acuerdos 28 y 29 de 2001. Básicamente la estructura es la siguiente:

1. La Plenaria del Concejo de Bogotá, D.C.: *“Está conformada por la totalidad de los Concejales de la Corporación. La Plenaria elige un órgano de dirección y de gobierno denominado Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, D.C., elige e integra las Comisiones Permanentes, elige al Secretario General y demás funcionarios de su competencia”*.

⁴ Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2019.

⁵ Los miembros del Concejo de Bogotá, D.C., elegidos por un mismo partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos constituyen una Bancada. Cada Concejal pertenecerá exclusivamente a una Bancada (art. 5, Acuerdo 741 de 2019).

2. La Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, D.C: *“Es el órgano de dirección y de gobierno. Estará integrada por los siguientes miembros elegidos por la Plenaria de la Corporación para períodos fijos de un (1) año: Un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente. Igual integración y período tendrán las Mesas Directivas de las Comisiones Permanentes”*.

3. Comisiones Permanentes: *“Son aquellas que cumplen funciones especializadas y específicas de acuerdo a la materia conforme lo disponga el Concejo de Bogotá, D.C., y el presente Reglamento”*.

4. Unidades de Apoyo Normativo (UAN): *“Las Unidades de Apoyo Normativo (UAN) establecidas en el artículo tercero (3º) del Acuerdo 29 de 2001, estarán conformadas por un máximo de doce (12) funcionarios de libre nombramiento y remoción”*.

El Acuerdo 741 de 2019 también desarrolla lo que tiene que ver con la instalación de las sesiones, posesión, ubicación de bancadas, instalación de sesiones ordinarias y extraordinarias. Igualmente se encarga de la mesa directiva, de las comisiones permanentes, de los servidores públicos y del control político. Finalmente hace referencia a la actividad normativa y al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

II. El alcance del control político de las corporaciones administrativas hasta la expedición del Acto Legislativo 01 de 2007.

La función de control político se justifica constitucionalmente en la necesidad de controlar el poder, que en este caso se depositaría en la Presidencia y Alcaldías, órganos representantes de las mayorías democráticas, que como tal son titulares de un poder amplio, que si no se controla terminaría por minar la misma democracia por el abuso y la tiranía. Para evitar esa distorsión, el sistema constitucional diseñó un sistema de control político sobre dichas autoridades, en cabeza de cuerpos colegiados representativos denominados Congreso, Asambleas y Concejos.

De conformidad con lo anterior, la distribución del poder en varios organismos permite tanto su limitación como el control sobre sus actos. El sistema de pesos y contrapesos genera un balance institucional pertinente, con el fin de evitar el abuso del poder: *“El problema del control político del Gobierno es la actual piedra angular de cualquier sistema de Gobierno; pues, al hablar de un Estado Social y Democrático de Derecho resulta inevitable dejar de lado la función de control, ya que la misma constituye el fundamento del Estado Constitucional Moderno”* (Enríquez, 2006, p. 57).

Por ello, las funciones administrativas deben consentir el control político, pues constituye una garantía para la realización del principio democrático, de los fines esenciales del Estado y para el correcto funcionamiento del aparato estatal, dentro del marco de los límites establecidos por el ordenamiento constitucional. La Corte Constitucional al respecto ha manifestado que:

El control político del gobierno se radica en el Congreso, pero también en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Municipales, en su calidad de órganos elegidos popularmente. La atribución de diferentes funciones públicas a diversos órganos permite un ejercicio eficaz del control político sobre la actividad estatal, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines sociales del Estado (C.P., art. 2). Los órganos del Estado ejercen sus funciones en forma independiente y bajo su propia responsabilidad, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (C.P., art. 113). La

distribución del poder entre varios órganos significa su limitación y control mediante un sistema de pesos y contrapesos, que permiten hacer realidad la responsabilidad política de los titulares del poder (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-082 de 1996).

Se reitera que el control político ejercido y desarrollado por los concejos es diferente al control ejercido por el Congreso, tanto en el sujeto, objeto, materia y alcance. El cuerpo legislativo ejerce un control político sobre la democracia y la administración nacional, a través de mociones, como la censura: *“En el balance general, no hay ningún caso exitoso de moción de censura, pero esta regla sí ha demostrado ser un mecanismo que permite estimular los debates, da espacio a la oposición, permite que la prensa y la opinión pública conozcan en mayor profundidad algunos problemas de las políticas públicas y de las acciones de los gobiernos, entre otros”* (Duque, 2014, p. 71). En cambio, el Concejo se ocupa de la democracia y la administración local.

Este control *“(…) 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 opiniones⁶, no se extienden automáticamente a los concejales”* (Rincón, 2013, p. 359). Es pertinente señalar que el control político de las corporaciones públicas locales no se consagró inicialmente en la carta de 1991, por lo que su reconocimiento se hizo a través de la ley. Ejemplo de ello es la Ley 136 de 1994, la cual estableció dicho control en los artículos 38 y 39, en forma de citaciones y de moción de observaciones. El artículo 38 dispone que una de las funciones y facultades del concejo es ejercer control político sobre la administración municipal.

Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas, así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario. A su turno el artículo 39 señaló: Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el Concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará al alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen. Resolviendo la demanda de inconstitucionalidad frente al artículo 38 citado, en Sentencia C-405 de 1998 la Corte Constitucional afirmó que *“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 de Colombia, Sentencia C- 405 de 1998).

⁶ “Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo” (art. 185 de la Constitución Política de 1991).

Si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político, ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político. Las "*Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental. El control de los concejos, se refiere a los asuntos propios de la democracia local*" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 405 de 1998).

Con esa postura se corrige la jurisprudencia anterior (Sentencia T-405 de 1996), en la que la honorable Corte había limitado dicha facultad exclusivamente al Congreso de la República, de tal suerte que el control que realizaban los concejos se consideraba como un control estrictamente administrativo. Partiendo de lo anterior, se deduce que el control político en este periodo puede ejercerlo tanto el Congreso como las corporaciones públicas en general, aunque de forma distinta. El cuerpo legislativo ejerce el control político a través de citaciones y mociones de censura; las corporaciones públicas territoriales a través de citaciones y mociones de observaciones.

El control del Congreso se realiza frente a miembros del Gobierno y la administración, especialmente frente a los ministros, directores de departamento administrativo y superintendentes, autoridades sobre las cuales puede recaer la moción de censura⁷, en el caso de no acudir a las citaciones o por el desarrollo defectuoso de las funciones relacionadas con el cargo. En el caso del control político sobre la administración, el Congreso puede citar a funcionarios de la administración nacional, así como a funcionarios del nivel local como alcaldes y gobernadores, pero en este caso solo por asuntos de interés nacional, como el medio ambiente, la transparencia, la moralidad administrativa, entre otros asuntos (Corte Constitucional, Auto 080 de 1998).

Por su parte, el Concejo, se reitera, ejerce un control político sobre la administración local a través de citaciones y mociones de observación, pero de ninguna manera puede ejercer un control a través de la moción de censura. Así lo expresó la Corte en Sentencia C-518 de 2007, al resolver sobre la demanda frente a la expresión "*presentar mociones de cualquier tipo*" contenida en el numeral 3, inciso 1, de la Ley 974 de 2005, por medio de la cual se reglamenta las actuaciones de las bancadas de las corporaciones públicas.

Cabe recordar, que para el desarrollo de las diferentes funciones que compete tanto al Congreso de la República como a las demás corporaciones públicas del nivel territorial, ha sido prevista la posibilidad de presentar diversas clases de mociones, salvo la de censura que sólo la puede ejercer el Congreso, facultad genérica que no es contraria a la Constitución, pues es justamente a través de la proposición de las diferentes mociones que puede desarrollarse cabalmente la función que corresponde a los miembros de las mismas. Así las cosas, las bancadas

⁷ La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma (numeral 9 del art. 135 de la Constitución de 1991. Este numeral fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2007).

de las corporaciones públicas diferentes al Congreso podrán presentar cualquier tipo de mociones según sus propios reglamentos, pero no podrán, en la actualidad, presentar moción de censura.

En este orden de ideas, la expresión acusada se declarará exequible en el entendido de que la moción de censura solo se puede ejercer en el seno del Congreso de la República con los requisitos exigidos por el numeral noveno del artículo 135 de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-518 de 2007). Con ello se cerró la discusión en cuanto a la posibilidad de considerar que las corporaciones públicas, distintas al Congreso de la República, puedan ejercer el control político llamado moción de censura. Por tanto, el control político reservado para las corporaciones públicas son las citaciones y la moción de observaciones.

La Corte Constitucional precisó algunas similitudes y diferencias entre la moción de censura y la moción de observaciones, así:

La moción de observaciones regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus funciones. La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración, mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo señalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado, mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado (Corte Constitucional, Sentencia C- 405 de 1998).

Tal y como se estableció en el Ley 136 de 1994, este tipo de moción se desarrolla con la formulación de un cuestionario en el que se indaga sobre el desarrollo de las funciones constitucionales y legales de la administración local. Este cuestionario será enviado al funcionario respectivo para que lo responda. Posteriormente el Concejo puede debatir públicamente sobre los hechos, afirmaciones y respuestas dadas por el funcionario local. Esta etapa puede culminar con la formulación de una observación crítica. En esta etapa, según la normatividad y la jurisprudencia compartida, los concejos están facultados para ejercer el control político sobre el gobierno y la administración local vía citaciones y moción de observaciones, excluyendo de esa manera la posibilidad de proponer y aprobar la moción de censura.

III. El control político de las corporaciones públicas municipales y distritales a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007.

Anteriormente quedó claro que los concejos tienen la facultad de ejercer control político sobre el gobierno y la administración territorial, a través de citaciones, solicitud de informes y moción de observaciones. Sin embargo, con el Acto Legislativo 01 de 2007 el control político se amplía a la realización de la moción de censura frente a algunos funcionarios de la administración. Con esta reforma, “*además de atribuirle a los Concejos Municipales el ejercicio del control político en las dos modalidades definidas nacionalmente, la máxima autoridad normadora (...) conformó esta actividad de forma intra-funcional*” (Tovar, 2016, p. 116).

El artículo 6 del mencionado Acto adicionó los numerales 11 y 12 al artículo 313 de la Constitución política de Colombia, en los siguientes términos:

En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Nótese que la reforma está orientada a ejercer el control político en forma de moción de censura frente a los Secretarios de Despacho, no frente a la primera autoridad del municipio. Igualmente, este tipo de control puede realizarse solamente por las corporaciones públicas de las capitales de los departamentos y de los municipios con una población mayor de veinticinco mil habitantes.

De ese modo, la moción de censura es viable i) por asuntos relacionados con funciones propias del cargo y ii) por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. Pueden proponer moción de censura la mitad más uno de los miembros del Concejo Distrital o Municipal. La votación de la moción se realizará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con presencia del funcionario respectivo y en audiencia pública. La aprobación de la moción requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Aprobada la moción, el funcionario quedará separado de su cargo. “*Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo*” (Constitución política de Colombia, art. 313, num.12).

Ahora bien, teniendo en cuenta esas limitaciones al ejercicio del control político, la pregunta sería: ¿qué pasa con el control político en los municipios que no están dentro de esas categorías? La respuesta a este interrogante se encuentra en el inciso dos del mismo artículo: Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

De esa manera, la reforma constitucional excluye del control político vía moción de censura a los Secretarios de Despacho en los municipios, cuya población sea menor a 25.000 habitantes o que no sean capital de Departamento, limitando el control político a la moción de observaciones. Esta limitación deja sin la posibilidad a la corporación para hacer cesar al funcionario de su cargo.

Como puede observarse, el Acto Legislativo 01 de 2007 otorga la facultad para ejercer la moción de censura por las corporaciones públicas en contra de los Secretarios de Despacho en los ámbitos señalados. Pero, además, se reforma en particular la moción de observaciones consagrada en la Ley 136 de 1994. Esta ley estableció que pueden proponer moción de observaciones la tercera parte de los miembros de la corporación y su aprobación requería del voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación. A partir del Acto Legislativo, puede proponer moción de observaciones cualquiera de los miembros de la corporación y su aprobación requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

Particularmente, el Régimen de los Distritos Especiales, Ley 1617 de 2013, en el artículo 28 hace referencia al control político que ejercen los concejos distritales sobre órganos y autoridades de la administración. Dicho control político se limita a la realización de citaciones (art. 28) y moción de observaciones (art. 29). Las citaciones se hacen frente “*a los secretarios de la administración distrital, alcaldes locales, directores de departamentos administrativos distritales o gerentes y jefes de entidades descentralizadas distritales, así como al personero y al contralor distrital*”, en relación con el cumplimiento de sus funciones.

Las citaciones deberán enviarse con anticipación de cinco días hábiles. Acompaña la citación un cuestionario escrito, que deberá responderse en el término de tres días siguientes a la citación. “*De la misma manera podrán invitar a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en los respectivos distritos*”. Ejemplo del control por medio de citaciones, es el que hacen los concejos a las autoridades descentralizadas de prestación de servicios públicos domiciliarios, tanto públicas como privadas. Al respecto la Corte Constitucional expresó:

En este esquema, el legislador no viola el artículo 370 Superior al atribuirles a los concejos una función de control político sobre los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios, que consista en citar a sus representantes legales para absolver inquietudes asociadas a la prestación de dichos servicios en los respectivos municipios o distritos. Por el contrario, esta competencia es desarrollo directo de una norma constitucional, que autoriza a los concejos para hacer control político sobre la administración municipal (CP art. 312); es al mismo tiempo un instrumento para cumplir con las demás funciones que la Constitución les asigna a los concejos (CP art. 313); es además una implicación del modelo de democracia participativa contemplado en la Carta (CP arts. 1, 2 y 40), y finalmente no interfiere en el ámbito definitivamente protegido por el artículo 370 Superior. Este último establece una facultad de control administrativo, y la norma demandada se refiere a una modalidad de control político. Así que, a juicio de la Corte, el artículo 18, numeral 12, de la Ley 1551 de 2012 no viola el artículo 370 de la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-107 de 2013).

Otro tipo de control que ejercen los concejos distritales es la moción de observaciones, en el evento en el que las actuaciones o medidas de los agentes de la administración no garanticen “*los fines de la función pública en general y en especial los intereses del distrito como tal o de su comunidad*” (art. 29). Este control se activa al finalizar el debate. El promotor o los concejales interesados podrán formular moción de observaciones ante la plenaria del Concejo para su aprobación o rechazo, en sesión que se realizará “entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate. Su aprobación exige las dos terceras partes (2/3) de los integrantes del concejo.

Según esta ley, el control político que se radica en el concejo de los distritos especiales se limita a citaciones y a mociones de observaciones de ciertos funcionarios de la administración distrital, en la que no se incluye la posibilidad de ejercer control sobre la primera autoridad del Distrito Especial. Esta normatividad guarda silencio sobre la posibilidad de ejercer control vía moción de censura. Sin embargo, esta disposición debe interpretarse de conformidad con el artículo 313 de la Constitución.

En igual sentido, el Estatuto Orgánico para Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, fijó la estructura administrativa en tres sectores: “*el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades; asimismo, se definió el tipo de autoridades e instancias que los conforman*” (Duque, 2015, p. 303). Estableció, además, que las funciones del Concejo Distrital son de orden administrativo y político, básicamente. En materia administrativa “sus atribuciones son de carácter normativo”. En materia política “*le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales*”. Este Estatuto tampoco reconoce en su contenido la moción de censura, por lo que es necesario interpretarlo de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y administrativas que para el caso sean pertinentes.

IV. Control político ejercido por el Concejo Distrital de Bogotá.

Como se expresó en el párrafo anterior, al Concejo Distrital le corresponde vigilar y controlar la gestión de las autoridades de gobierno y de la administración. Esta función política actualmente puede ser desarrollada a través de citaciones, solicitudes de información, moción de observaciones y moción de censura. Este control político tiene una fuente directa en la Constitución, particularmente en el artículo 313 constitucional, disposición reformada mediante Acto Legislativo 01 de 2007. Esta reforma permitió la procedencia del control político en forma de citaciones, moción de observación y censura contra los agentes de la administración municipal y distrital. La novedad de esta reforma está en la posibilidad de proponer moción de censura frente a algunos funcionarios de la administración, como los Secretarios de Despacho; pero solo en las capitales de los departamentos y en los municipios con más de veinticinco mil habitantes. En los demás municipios y distritos se mantiene el control político en forma de citaciones y moción de observaciones.

Tanto el Régimen de los Distritos Especiales, Ley 1617 de 2013 como el Estatuto Orgánico para Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, se limitaron a decir que dentro de las funciones de los concejos se encontraba la función de control político, la cual se podía realizar mediante citaciones y la moción de observaciones. Se insiste en que estas normas deben analizarse para determinar su verdadero alcance en armonía con la Constitución, pues sólo así se logrará un entendimiento pleno de la intención y finalidad de dichos estatutos.

Concretamente, la función de control político en cabeza del Concejo Distrital de Bogotá se desarrolla normativamente en el Acuerdo 741 de 2019. El capítulo VII, artículo 52, prescribe que el Concejo tiene la función de “*vigilar y controlar la Administración Distrital*”. En el marco de esa función, las bancadas podrán presentar las proposiciones de citación,⁸ que estimen

⁸ “Si el debate fuere programado en dos oportunidades y por causa imputable a los citantes no se lleva a cabo, la proposición será archivada automáticamente por el Secretario respectivo. De la misma forma, serán archivadas aquellas proposiciones que al término de un año (1) año no hayan sido aprobadas o debatidas” (párrafo 2, artículo 54, Acuerdo 741 de 2019).

convenientes a través de su vocero. La proposición debe contener como mínimo: el cuestionario, las firmas del vocero y citantes, el nombre de los funcionarios citados y de las personas invitadas, si las hay. El cuestionario deberá ser publicado en la red interna y en la página web del Concejo. *“Las proposiciones serán sometidas a votación para su aprobación en la Plenaria o en la Comisión Permanente respectiva. En caso de ser aprobadas llevarán fecha, numeración única y continua por año, seguida de la palabra «Plenaria» o «Comisión», según corresponda”* (art. 53).

La corporación puede *“citar a los Secretarios, Jefes de Departamento Administrativo y Representantes Legales de Entidades Descentralizadas, así como al Personero, al Contralor y Veedor Distrital”*. Este control se extiende al sector central y descentralizado y a las entidades adscritas y vinculadas. Las citaciones a las que se hace referencia deben tramitarse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito, *“salvo cuando se trate de la continuación de un debate, o cuando a juicio del Presidente la urgencia lo requiera, de la cual se remitirá copia a los miembros de la Bancada citante”* (art. 54). El funcionario citado en esos términos deberá concurrir a la sesión programada para el debate.

Toda proposición de citación, una vez aprobada, será remitida por el Secretario respectivo al citado, con el cuestionario correspondiente, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. El citado responderá dentro de los tres⁹ (3) días hábiles siguientes al recibo del cuestionario en medio magnético o correo electrónico y en original impreso y firmado para que repose en la Secretaría respectiva. El Secretario General o Comisión Permanente pondrá el cuestionario y las respuestas a través de la red interna del Concejo de Bogotá, para conocimiento de la Corporación.

Una vez formulada la citación el funcionario deberá presentarse en la fecha señalada para el debate. En los eventos de inasistencia, ausencia de respuesta al cuestionario y respuesta incompleta o deficiente, la Secretaría de la Comisión o Plenaria dará traslado de esas actuaciones a las autoridades competentes para iniciar la investigación.

De otro lado, el citado no podrá delegar su asistencia al debate, salvo que exista justa causa¹⁰. En dicho caso la delegación deberá realizarse por escrito, en el que se indique la justificación de inasistencia, el objeto delegado y su alcance. El escrito de delegación deberá radicarse en la Secretaría de la Comisión o plenaria, respectivamente. En el debate de control político la Bancada citante tendrá un tiempo para intervenir, distribuido en 30 minutos para la intervención del citante principal y 15 minutos más por cada uno de los miembros de la Bancada. Este tiempo podrá ampliarse con el beneplácito de la Presidencia. Las intervenciones de los demás asistentes se realizarán del siguiente modo: 1) las Bancadas citantes; 2) Los voceros de las Bancadas no citantes, hasta por un término de diez (10) minutos cada uno, 3) los Concejales inscritos, hasta por cinco (5) minutos; 4) los Organismos de Control, hasta por un máximo de diez (10) minutos; 5) los ciudadanos y las organizaciones civiles por el término que establezca el Presidente, previa inscripción por escrito al inicio de la sesión ante la respectiva Secretaría 6) Los funcionarios de la administración citados hasta por treinta (30) minutos. La Bancada citante podrá intervenir nuevamente por un término máximo de diez (10) minutos para exponer las conclusiones del debate (art. 57, Acuerdo 741 de 2019).

⁹ Si la complejidad del cuestionario lo amerita, el citado solicitará ante el Secretario General o Secretario de Comisión una prórroga para dar respuesta, quien la concederá por un máximo de tres (3) días hábiles (art. 54, Acuerdo 741 de 2019).

¹⁰ Se entiende por justa causa para que un funcionario no asista a la citación para debate, la calamidad pública o doméstica, la grave perturbación del orden público, la condición de salud certificada, las comisiones de servicios y los períodos legales de vacaciones (art. 55, par.).

Tan pronto finalice el debate, con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros del Concejo se podrá proponer que la corporación observe las decisiones del funcionario citado. La proposición se votará en Plenaria entre el tercer y décimo día siguientes a la terminación del debate. La moción de observaciones se aprobará con el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación. La decisión se comunicará al Alcalde por el medio más expedito. En el caso de que la moción sea rechazada no se podrá presentar otra sobre el mismo asunto o materia, salvo que se presenten hechos nuevos, que puedan justificar su procedencia. El Concejo de Bogotá podrá también proponer y aprobar moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Alcalde, *“por asuntos con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones”* (art. 63). El trámite de la moción, dice el artículo siguiente, se realizará de conformidad con la Constitución y la ley. Ante esta falta de consagración expresa del procedimiento en el Acuerdo, es necesario volver a las normas constitucionales que le sirven de sustento a la moción de censura, especialmente al artículo 313 de la Carta.

Otra medida que hace parte de los modos de hacer control político que tiene el Concejo Distrital son las solicitudes de informes a *“la Administración Distrital, al Personero, al Veedor, al Contralor, al Auditor Fiscal ante la Contraloría y Alcaldes Locales del Distrito”* (art. 58). *Esta solicitud la puede hacer el Concejo como corporación o cualquiera de sus miembros. Además, se encargará de analizar, a través de la Plenaria o de cualquiera de sus Comisiones Permanentes los informes periódicos o los solicitados a los funcionarios y servidores públicos. “Los informes que se rindan al Concejo de manera incompleta, tendenciosa o equivocada, se trasladarán por Secretaría al organismo competente para lo pertinente”* (art. 59, Acuerdo 741 de 2019).

Para organizar y hacer más efectivo el control político, el Presidente de la Corporación y los Presidentes de las Comisiones Permanentes del Concejo Distrital podrán *“nombrar subcomisiones de vigilancia y control de la gestión de las autoridades distritales”*. La subcomisión deberá, en el marco de esas funciones rendir informe a la Plenaria o Comisión en un término no superior a noventa días. Además, deberá dar *“traslado de las conclusiones y recomendaciones cuando se requiera, al Personero, Contralor Distrital, Veedor Distrital, Procuraduría General de la Nación o a la Fiscalía General de la Nación, según el caso”* (art. 60).

V. Conclusiones.

Los concejos de las entidades territoriales son corporaciones públicas que se eligen democráticamente, por ello sus integrantes tienen una responsabilidad política frente a sus electores. Estos cuerpos democráticos desarrollan funciones constitucionales, que pueden clasificarse en dos grandes categorías: funciones administrativas y funciones políticas. Las funciones administrativas se plasman en el trabajo de producción normativa, mientras que las funciones políticas se traducen en el control político sobre la administración distrital. No quiere decir que deben considerarse como organismos legislativos, pues su naturaleza es administrativa.

Respecto a la función de control político sobre la administración, en el desarrollo del trabajo se encontró que la Constitución no la consagró directamente, vacío que la ley llenaría bajo las figuras de citaciones y moción de observaciones. Así lo reconocería por ejemplo la Ley 136 de 1994. Pero no solamente la normatividad negaría la posibilidad del ejercicio de la moción de

censura, ya que la jurisprudencia constitucional también había rechazado tal posibilidad, con fundamento en una interpretación restringida de la Constitución.

El control político sufriría un cambio profundo en cuanto a su aplicación y alcance con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007, que reformó el artículo 313 de la Constitución. En efecto, esta reforma permitió, además de los controles mencionados anteriormente, el control por medio de la moción de censura. Aunque su reconocimiento fue limitado, es decir que su procedencia se condicionó a que únicamente lo podían ejercer los concejos de las capitales de departamentos o en los municipios con una población mayor a veinticinco mil habitantes, y solo frente a los Secretarios de Despacho, fue un avance significativo para fortalecer la democracia territorial.

Causa novedad que las normas anteriores a la reforma no fueron modificadas de conformidad con la reforma constitucional (Decreto Ley 1421 de 1993), tampoco las normas que de ahí en adelante se expedieron se preocuparon por hacer expreso este tipo de control político (Ley 1617 de 2013), por lo que fue y es necesario interpretar sistemáticamente dicha normatividad bajo el amparo de la Constitución. La norma que se encarga de desarrollar el control político en sus distintas variantes es el Acuerdo 01 de 2007, el cual le otorga esa facultad al Concejo del Distrito Capital. Especialmente, esta normatividad faculta a la corporación para vigilar y controlar la gestión de las autoridades de gobierno y de la administración distrital. En tal sentido, se establece el control vía citaciones, solicitud de informes, moción de observaciones y moción de censura, en los términos del artículo 313 de la Constitución.

Referencias.

Acto Legislativo 01/07, junio 27, 2007. Diario Oficial [D.O.]: 46672. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2007.html

Acuerdo 741/19, junio 25, 2019. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84887>

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 16 de abril de 2021.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional, [CC], agosto 10, 1998. M.P.: A. Martínez. Sentencia C-405/98. (Colombia). Obtenido el día 16 de abril de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-405-98.htm>

Corte Constitucional, [CC], febrero 29, 1996. M.P.: E. Cifuentes. Sentencia C-082/96. (Colombia). Obtenido el día 16 de abril de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-082-96.htm>

Corte Constitucional, [CC], junio 24, 1992. M.P.: C. Angarita. Sentencia T-425/92. (Colombia). Obtenido el día 16 de abril de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-425-92.htm>

- Corte Constitucional, [CC], marzo 6, 2013. M.P.: M. Calle. Sentencia C-107/13. (Colombia).
Obtenido el día 16 de abril de 2021.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-107-13.htm>
- Duque, J. (2014). La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos.
Revista Colombia Internacional No 83.
- Duque, N. (2015). Características y alternativas de la organización político-administrativa de Bogotá. Revista de Derecho No 44. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.
- Enríquez, G. (2006). El control político como requisito del Estado constitucional. Revista Criterio Jurídico V. 6.
- Ley 1617/13, febrero 5, 2013. Diario Oficial [D.O.]: 48695. (Colombia). Obtenido el 16 de abril de 2021. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1617_2013.html
- Rincón, J. (2013). El control político en Colombia. Revista Derecho y Realidad No 22. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Tovar, L. (2016). La Función Control Municipal en Colombia: De lo político y jurídico a lo administrativo. A propósito del caso de Jorge Iván Ospina Gómez en Santiago de Cali”. Revista Criterio Jurídico Santiago de Cali V. 15, No.2.