

**LA EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS CONCEJOS
MUNICIPALES EN COLOMBIA**

CARMEN ELVIRA ZAPATA RINCÓN

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN
2016**

**LA EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS CONCEJOS
MUNICIPALES EN COLOMBIA.**

CARMEN ELVIRA ZAPATA RINCÓN

Asesor:

BERNARDO ALEJANDRO GUERRA HOYOS

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN
2016**

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. OBJETIVOS	8
2.1 OBJETIVO GENERAL	8
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
3. JUSTIFICACIÓN	9
CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y JURÍDICA AL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO EN COLOMBIA.	16
1.1 Aproximación teórica al concepto de control político	18
1.2 El control político en Colombia: Estructura legal y sus debates	22
1.3 Un estado del arte de los estudios de los concejos municipales y el control político.	25
CAPITULO 2. EL CONTROL POLÍTICO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.	34
2.1 Alcances y herramientas del control político en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991.	36
2.2 Discusiones frente al control político y la moción de censura por parte de los concejos municipales en Colombia.	44
CAPÍTULO 3. EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN COLOMBIA ENTRE 2007 y 2015.	53
3.1 La moción de censura como instrumento de control político de los concejos en Colombia. Una apuesta municipal entre 2007 y 2015	55
3.2 Características y particularidades de la aplicación de la moción de censura por parte de los concejos municipales en Colombia entre 2007 y 2015.	60
3.3 Control político como aporte al desarrollo local. Más allá de la moción de censura	78
CONCLUSIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	91

TABLA DE GRÁFICOS

Tabla 1. Mociones de censura por Año.....	58
Tabla 2. Mociones de censura por municipio.....	59
Tabla 3. Resultados en la aplicación de la moción de censura.....	60

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo primero de nuestra Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que en términos de la teoría política, implica que nuestro país hace parte de las democracias liberales de Occidente, entendiendo por tal aquellas formas de gobierno estructuradas en una democracia participativa, donde la capacidad de los representantes electos para la toma de decisiones políticas se encuentra sujeta a la observancia de una constitución, la cual regula la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas, estableciendo límites tanto a los gobernantes como a la ejecución de la voluntad de una determinada mayoría.

En el marco de los gobiernos democráticos, el concepto de control político es inherente a la noción de Constitución en la medida en que pese a las variaciones que ha tenido la definición de la última desde la antigüedad hasta el día de hoy, en todo momento ha supuesto, en ocasiones de manera implícita y en otras de manera explícita, una exposición de cómo se debería encontrar estructurado el poder y sus posibles controles. Ayer como hoy, el concepto de Constitución lleva dentro de sí el fundamento del equilibrio de los diferentes poderes al interior de la estructura del Estado.

En Colombia, al igual que en muchos países, la concepción del control político es consustancial al concepto mismo de Constitución, el cual no siempre ha recibido un reconocimiento pleno y expreso por parte de la dogmática constitucional, y en la historia de la humanidad ha sido recurrente que los gobernantes en las distintas formas de gobierno pasen avasallantes por encima de las instituciones de control político. Sin embargo, los antiguos consideraron esta institución como parte fundamental e inherente al concepto de Constitución.

En la Edad Media se fue fortaleciendo la noción de control del poder, pero no se llegó a perfeccionar un ordenamiento jurídico que lo garantizara. Sin embargo, en la modernidad la Teoría del Estado ha evolucionado en su construcción conceptual, la cual a veces se aleja y, en ocasiones, se acerca a esa justificación de los controles sobre los distintos detentadores del poder.

Con la llegada de la Edad Moderna y la idea de soberanía, las instituciones de control fueron concebidas de distintas formas. Lo cierto es que, por momentos, la doctrina dejó de lado cuestiones como la división de poderes, su equilibrio y su garantía de control. El liberalismo dieciochesco vuelve a hablar de poderes limitados.

Ahora bien, desde los inicios del siglo XX nuestra institución objeto de estudio vuelve a ser retomada por la doctrina constitucional, pasando a ser nuevamente un elemento fundamental en el constitucionalismo moderno.

En el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 creó varios mecanismos de control político, entre los que se encuentra la citación y la moción de censura, con la finalidad de que a través de los mismos, los legisladores y en general los miembros de las corporaciones de elección popular en los contextos nacional y municipal ejercieran veeduría sobre el ejecutivo y contribuyeran al mantenimiento del equilibrio de poder entre las distintas ramas del poder público. Sin embargo, las mociones como principal herramienta de control político municipal no han funcionado bien y los debates producto de las citaciones se desarrollan de forma tan desordenada que dificultan el control frente al gobierno y por ende la limitación del poder local.

La realización de la presente tesis de grado representa un importante reto académico e investigativo, pues propende por indagar no solo por la estructura legal del control político municipal en Colombia, sino también observar las principales particularidades y fallas en la implementación del mismo, identificando los principales elementos y situaciones que determinan la debilidad del control ejercido por los concejos municipales.

De igual forma, el desarrollo del presente trabajo de grado, en el marco de la Maestría de Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana, es de suma pertinencia para el reconocimiento de una de las instituciones públicas de mayor importancia en el contexto local. La aplicación de los distintos aportes teóricos y metodológicos adquiridos durante el desarrollo de dicha maestría

permitieron avanzar en el reconocimiento de la importancia de los concejos municipales y el valor de su ejercicio de control político, identificando cuales son las principales debilidades en su implementación.

Es por ello que casi 25 años después de haberse gestado el cambio político más grande de Colombia en el último siglo, la Constitución Política de 1991, es preciso preguntarnos: ¿El control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia en 1991 ha sido una verdadera herramienta útil y efectiva para salvaguardar el equilibrio de poder en el contexto municipal?

Para poder responder dicha pregunta orientadora, el presente trabajo de grado se erige como una investigación cualitativa, desarrollada mediante la estrategia metodológica de estudio de caso, en la cual se abordaron tres problemáticas fundamentales: en primer lugar los antecedentes legales y teóricos del control político en el ámbito municipal en Colombia; en segundo lugar, los principales problemas del ejercicio del control político por parte los concejos municipales y las dificultades para aplicar la moción de censura a los secretarios de despacho del gabinete municipal; y por último, el análisis de la importancia del ejercicio del control político y sus aportes al desarrollo local, mediante el control de los detentadores del poder a nivel municipal.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 como herramienta para salvaguardar el equilibrio del poder a nivel municipal.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los antecedentes legislativos que regulan el control político ejercido por los concejos municipales desde la Constitución de 1991.
- Establecer los alcances y límites de los mecanismos de control político previstos en la Constitución Política de Colombia y las leyes, para ser ejercidos por los concejos municipales frente al ejecutivo local
- Analizar el desarrollo de los procesos de moción de censura adelantados por los concejos municipales en Colombia desde el año 2007, cuando se expidió el Acto Legislativo 01, el cual introdujo para dichas corporaciones la atribución de proponer y decidir la moción de censura en los términos establecidos en la Constitución (Artículo 6).

3. JUSTIFICACIÓN

El control político es un concepto que a lo largo de los años ha revestido numerosas acepciones, pero todas han coincidido en definirlo a partir de su importancia o los objetivos que cumple en el contexto de la división tripartita del poder público como instrumento para limitar el poder de los gobernantes.

Es así como los conceptos de control son múltiples, en razón de la cantidad de objetos que se pueden someter a él, así como la infinidad de sistemas de control que pueden ser instituidos. Aragón (1999), asocia el control con el concepto de garantía, sin otorgar a los dos conceptos identidad epistemológica. Simplemente para él es el control el que garantiza la limitación.

En resumen, puede concluirse que el control es el conjunto de formalidades llamadas a garantizar la validez, eficacia y vigencia de la limitación al ejercicio del poder.

El control político se encuentra estructurado desde los comienzos del constitucionalismo mismo, reconocido como un mecanismo para asegurar la validez de la libertad y de los derechos del ser humano. Este concepto se analiza como un sistema que asegura el acatamiento del sistema jurídico por parte de los gobernantes.

Uno de los académicos que ha centrado su trabajo investigativo en indagar la importancia del control político en los sistemas de gobierno es Loewenstein (1982, p 70), quien sustenta que el fin del control político al ejercicio del poder político consiste en la posibilidad de exigir responsabilidad política y existe cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado. Es entonces la responsabilidad el fundamento de los mecanismos de control. La responsabilidad se impone a quien se ha extralimitado en el ejercicio del poder. La sanción, por tanto, procede cuando no se ha podido evitar el abuso de poder, pero el control está llamado en principio a evitar que se comenten estos excesos que vulneren el equilibrio al que se encuentra llamado el ejercicio del poder.

En Colombia, el Control político es un instrumento que por medio de diferentes mecanismos permite a las corporaciones públicas de elección popular ejercer veeduría sobre el ejecutivo y contribuir al mantenimiento del balance de poder entre las distintas ramas del poder público. La Constitución Política de 1991 prevé el control político del gobierno en el ámbito nacional, como una atribución y una función del Congreso de la Republica, en los artículos 114 y 135; en el ámbito departamental, como una atribución y una función de las asambleas departamentales, en el artículo 299, y en el ámbito municipal, como una atribución y una función de los concejos municipales, en el artículo 312 y los numerales 11 y 12 del artículo 313.

No obstante la anterior regulación elevada a rango constitucional, el control político en Colombia, especialmente en el contexto local se ha caracterizado por la debilidad, ya que los llamados a ejercerlo se han limitado a supervisar actividades del ejecutivo, campo en el cual los acuerdos previos establecidos entre las corporaciones y los gobernantes de turno han dificultado la implementación de las distintas herramientas contempladas en la ley para controlar el ejercicio del poder por parte del gobierno municipal.

La anterior debilidad se ha traducido en la ausencia de métodos que eviten el ejercicio arbitrario del poder y la inoperancia de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico para quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones, generando un abuso de poder.

Por lo expuesto, es importante en el contexto político del país llevar a cabo un trabajo de investigación que permita determinar la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991, como herramienta para salvaguardar el equilibrio del poder en el ámbito local.

Pero como lo importante es aportar soluciones y no sólo detenerse en el diagnóstico de las debilidades, es importante que el presente trabajo aporte

algunas conclusiones y propuestas que permitan fortalecer la actuación de las corporaciones frente al ejecutivo local en el marco del control político.

Como se infiere del análisis, es necesario que las corporaciones públicas de elección popular se impongan el reto de realizar cambios estructurales en sus actuaciones frente a los gobernantes para recomponer el sendero del control político, a partir de una estrategia integral, construida sobre tres pilares fundamentales: la competencia constitucional y legal de la corporación que ejerce el control político, el conocimiento de las normas y procedimientos que soportan el debate de control político y la calificación de los responsables de aplicar esas normas y procedimientos, quienes son los llamados a ejercer el control político.

Desarrollar un trabajo investigativo centrado en el recorrido legislativo y práctico del ejercicio del control político en los cuerpos colegiados municipales, en un país como Colombia resultó ser bastante pertinente, no solo para avanzar en el conocimiento de la evolución de su regulación constitucional y legal, sino también para identificar los alcances y la fortaleza de estas corporaciones frente a los gobiernos locales.

Por tal razón, el presente trabajo se centra en el tema del control político desarrollado por los concejos municipales, examinando las distintas normas constitucionales y legales que regulan su ejercicio desde 1991 y observando la eficiencia de uno de los mecanismos de control más importantes, como lo es la moción de censura, analizando los casos presentes en nuestro país durante los últimos ocho años y determinando cuáles han sido las principales problemáticas y debilidades de los concejos en el cumplimiento de una de sus principales atribuciones: el control político.

4. MEMORIA METODOLÓGICA

Las investigaciones realizadas en el marco de las ciencias sociales no pueden ser examinadas exclusivamente desde la perspectiva de los resultados. Las distintas etapas y elementos que componen el proceso metodológico deben tener la misma importancia para la observación de sus lectores, pues cada una determina y aporta distintos elementos para el resultado final.

En el presente apartado expondré de manera breve la memoria metodológica derivada de la construcción del trabajo de grado, mencionando entre otros los distintos procesos realizados para la recolección de información, el acercamiento con el objeto de estudio y el análisis de la información recolectada.

Dadas las características del objeto de estudio y los objetivos propuestos, se decidió establecer al *Estudio de Caso* como la estrategia metodológica que guio todo el proceso investigativo, pues fue evidente una concordancia entre el objeto de estudio de este trabajo y las herramientas y las fortalezas de dicha estrategia metodológica.

A continuación expondré las principales características del estudio de caso, para luego mostrar de manera sucinta cada uno de los pasos desarrollados para la construcción del presente escrito, haciendo hincapié en la elaboración de un estado del arte sobre la producción académica en Colombia sobre el control político y la utilización de la moción de censura en los concejos municipales.

En general, se puede encontrar un importante número de definiciones sobre lo que se entiende y lo que implica el *estudio de caso* como estrategia metodológica, sin embargo este trabajo se centró en la comprensión del mismo en lo expuesto por María Eumelia Galeano en su texto "*Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*". En el cual se entiende al estudio de caso como:

La recolección, el análisis y la presentación detallada y estructurada de información sobre un individuo, un grupo o una institución. La

información proviene de distintas fuentes e incluye usualmente las visiones de los mismos sujetos. Estos estudios producen mucha más información detallada acerca de un caso que la que se puede adquirir por medio de métodos estadísticos, y coesenciales para entender el comportamiento humano (Galeano, 2009, p.68).

El *Estudio de Caso* como estrategia metodológica, al igual que la mayoría de las herramientas metodológicas utilizadas en las ciencias sociales, posee un origen multidisciplinario y no puede serle asignado a una única disciplina. En general, el estudio debe su origen a diversas fuentes, entre las cuales se puede destacar el método clínico de la medicina, del método de caso desarrollado por los trabajadores sociales, además de distintas herramientas de recolección de información de historiadores y antropólogos (Galeano, 2009, p. 64).

El argumento principal para utilizar el *Estudio de Caso* como estrategia metodológica en esta investigación parte del hecho que esta provee al investigador de diversas herramientas y elementos teóricos para el estudio de tema, un actor o un fenómeno particular: “El estudio de caso le permite al investigador alcanzar mayor comprensión y claridad sobre un tema o aspecto teórico concreto, o indagar un fenómeno, una población o una condición en particular” (Galeano, 2009, p. 63).

Dicha característica se acomoda perfectamente a las necesidades planteadas en este trabajo, pues su objeto de estudio es el análisis del concejo municipal como entidad político-administrativa y la manera como se han utilizado las diferentes herramientas de control político, en especial la moción de censura por parte de dichas corporaciones.

La construcción de un estudio de caso supone un importante esfuerzo por la delimitación espacial, temporal y temática del objeto de estudio, el cual para el presente trabajo se vio reflejado en la elección del concejo municipal como objeto de estudio y la utilización por parte de estas corporaciones de las diferentes herramientas de control político, en especial la moción de censura como el problema central.

No se estableció priorizar el desempeño del ejercicio de control político en ningún concejo municipal en particular, sino todos aquellos en los cuales se encuentren registros e información sobre sus actuaciones y en especial sobre la aplicación que han hecho de la herramienta denominada moción de censura. Así mismo, se decidió observar el control político como elemento necesario para el desarrollo local, entre los años de 2007 y 2015.

Después de establecer la estrategia metodológica que delimitó el proceso de análisis y recolección de la información se inició el desarrollo de la investigación misma, la cual tuvo cuatro etapas: Rastreo bibliográfico y construcción del marco teórico, identificación de los procesos de moción de censura realizados en Colombia desde 2007, estudio de los aportes que a través del control político pueden hacer los concejos municipales al desarrollo local y conclusiones.

El proceso de rastreo bibliográfico y construcción del marco teórico comprendió un momento inicial de inmersión y reconocimiento de lo investigado, indagando sobre los principales autores locales e internacionales que han centrado su investigación en el control político aplicado a los concejos municipales.

Con los procesos de recolección de información realizados en este primer momento se pudo construir el capítulo teórico, en el cual se consideran, entre otros, los antecedentes teóricos y conceptuales del control político, la legislación colombiana que regula el ejercicio de control político en los concejos municipales, y por último, la realización de un breve estado del arte sobre los estudios de los concejos municipales y su ejercicio de control político.

En segundo lugar, se indagó en la prensa entre los años de 2007 y 2015 los distintos procesos de moción de censura desarrollados de manera exitosa en los concejos municipales del país, búsqueda que se realizó en los periódicos El Colombiano, El Espectador y el Tiempo, la Revista Semana y algunos blog especializados, como Las Dos Orillas y la Silla vacía.

Este proceso de recolección de información permitió la construcción del capítulo analítico, en el cual se evidencia la escasa aplicación de la moción de censura como herramienta de control político.

En tercer lugar, se abordó el aporte que a través del control político pueden hacer los concejos municipales al desarrollo local, destacando su compromiso con la generación de un debate amplio sobre los principales temas de la agenda pública municipal. Con esta información se pudo avanzar en la construcción de un capítulo analítico, en el cual se evidencia la importancia de construir un concejo municipal fuerte en la generación de distintos debates de control a la administración municipal.

Por último, se reunió toda la información obtenida en cada uno de los momentos de este trabajo de grado, destacando la consecución de los objetivos propuestos y la exposición de la información de mayor relevancia para el presente trabajo.

CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN TEÓRICA Y JURÍDICA AL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO EN COLOMBIA.

Uno de los elementos más importantes a la hora de iniciar cualquier trabajo investigativo es la construcción de un marco teórico que permita identificar las principales perspectivas conceptuales y teóricas desde las cuales se ha abordado un fenómeno en particular.

Un marco teórico no debe utilizarse exclusivamente como un recorrido conceptual, en el cual se destaque cuáles han sido los distintos autores, perspectivas teóricas y definiciones que se han desarrollado en torno a un tema determinado. Este debe ir más allá y permitirle observar al lector cuáles son las estructuras teóricas y conceptuales que sustentan el trabajo investigativo.

El aporte del presente marco teórico se refiere al establecimiento de las bases teóricas y conceptuales que determinaron el desarrollo de la investigación, resaltando, entre otros, los conceptos y autores que fundamentaron el análisis y el abordaje del control político como herramienta inherente a la democracia y su aplicación en Colombia.

Por tal razón, el presente apartado pretende abordar los principales teóricos y académicos de la antigüedad y modernidad que se dedicaron al estudio del concepto de control político, incluyendo también aquellos autores que desde la contemporaneidad han estudiado este tema a nivel general y de manera particular para el caso de los concejos municipales en Colombia, permitiendo construir no solo un antecedente, sino también la visión actual de una de las atribuciones más importantes de los cuerpos colegiados.

A grandes rasgos, el presente acápite está dirigido a evidenciar cuáles son antecedentes teóricos, conceptuales y metodológicos más recurrentes a la hora de observar el control político y cuál es la postura teórica del presente trabajo.

El presente capítulo se dividirá en tres apartados. En primer lugar se presenta una aproximación teórica a los autores clásicos y su definición de control político;

en segundo lugar se realiza un recorrido legal sobre las nociones de control político y las atribuciones entregadas a los municipios, observando los principales aportes que estos han generado en el país; por último, se plasma un breve estado del arte sobre los estudios y las investigaciones realizadas en Colombia durante los últimos 15 años que han tenido como objeto fundamental el análisis el control político y el ejercicio de la moción de censura por parte de los concejos municipales.

1.1 Aproximación teórica al concepto de Control Político

Al construir el marco teórico de un trabajo orientado a resolver la pregunta de si el control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 ha sido una herramienta útil y efectiva para salvaguardar el equilibrio de poder en el ámbito local, se hace necesario construir un antecedente conceptual desde el paradigma de la teoría política para avanzar en el reconocimiento de los principales autores que especialmente en Occidente han abordado el concepto de control político y las definiciones más aceptadas que se le han asignado a dicho concepto.

Cabe resaltar que si bien el concepto de control político es un elemento central en el funcionamiento de la democracia moderna, ha sido abordado directa o indirectamente desde la antigüedad. Razón por la cual se debe destacar la importancia de realizar un recorrido por algunos de los apuntes de teóricos clásicos como Platón y Aristóteles y de pensadores de la filosofía política y del derecho público de la modernidad, entre ellos Tomas Hobbes, Locke y Montesquieu.

En primer lugar, si bien en la antigüedad no encontramos un reconocimiento expreso acerca de mecanismos de control político propiamente dicho, como lo conocemos en la actualidad (pues no existía una soberanía que limitar, ni una constitución escrita que transgredir, ya que hasta ese momento la idea de Constitución tan solo representaba la búsqueda constante de un mejor vivir), es innegable la inquietud de dos de los más importantes pensadores de la antigua Grecia por limitar el poder (Platón y Aristóteles).

Durante la antigua Grecia el régimen político predominante fue la democracia directa, en el cual no existía una estructura constitucional o una jefatura de gobierno determinada a controlar. Este contexto sirvió como primer escenario del control político por parte de los ciudadanos. La toma de decisiones vinculantes y el debate entre las distintas opciones a tomar por parte de los ciudadanos al mando del control político de la antigua Grecia sirvió como

propuesta por parte de importantes filósofos, en contra de los gobiernos aristocráticos y tiránicos que gobernaban en oriente.

Con la emergencia de la soberanía en la modernidad se presentó un importante cambio en el paradigma de la teoría política. La omnipresencia del Estado y los límites de los gobernantes fueron el principal objeto de discusión por distintos pensadores desde el siglo XVI. Importantes filósofos de la época como Tomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo presentaron la soberanía de los gobernantes como la atribución ilimitada de gobernar y ejercer su poder sobre los ciudadanos sin la intervención de estos en su ejercicio.

Sin embargo, más adelante la teoría política tendría un importante cambio con la aparición de importantes pensadores como Rousseau y Montesquieu, quienes a través de sus escritos modificaron sustancialmente la concepción de soberanía estatal, promoviendo un nuevo tipo de soberanía, la cual encontraba en el pueblo su principal receptor. Algunos de los documentos de mayor importancia de estos autores son el Contrato Social (de Rousseau) y la teoría del equilibrio y separación de poderes (de Montesquieu), cuyo principal interés era abolir el poder avasallador del Monarca.

El importante cambio producido en la sociedad medieval, conformada por clases, dio paso a una sociedad en la que las relaciones capitalistas cada vez más irán allanando el camino a un fenómeno en constante desarrollo, el que se denominó: *liberalismo*.

Posteriormente vino la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con ella apareció la división de poderes, la que serviría de base al Estado Liberal de Derecho. Es en este contexto que Montesquieu, en su obra Del Espíritu de las Leyes, continuará con el postulado propuesto por Locke y reafirmará la idea de una separación funcional dentro del Estado, la cual se traduce en la mejor forma de gobierno.

Lo anterior significa que para el autor la virtud de quien detenta el poder también encuentra límites y bajo esa lógica sólo se puede limitar a un poder por medio

de otro poder o en sus palabras: “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder” (Montesquieu, 1994; p.65). Este postulado significó un importante precedente para el control político como pieza fundamental en el complejo entramado del constitucionalismo.

Con el aporte de estos autores, el desarrollo de la democracia liberal y el constitucionalismo francés y anglosajón, durante el siglo XX se consolidó la figura del Estado Social de Derecho como estructura constitucional, la que a diferencia de sus antecesoras sí establecía unos límites, controles y contrapesos al gobierno ejecutivo. Es por esto que si bien durante las anteriores épocas sí se pueden ver distintas opiniones o manifestaciones sobre la importancia del control político al gobierno, estas fueron solo aproximaciones al concepto y solo después de la construcción del Estado Moderno se inició con una indagación teórica y conceptual fuerte, pues en palabras de Enrique Gastón, el control político es el eje central del constitucionalismo y el Estado Social de Derecho, premisas centrales en las democracias liberales.

“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 constituyente es el fundamento del Estado Constitucional Moderno. Es más. La Constitución no es otra cosa más que control. Esto lo podemos verificar de la lectura que se haga a través de la historia del pensamiento de la humanidad” (Gastón, 2007; p. 57).

En la actualidad, podemos observar que el control político tiene como objetivo exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente y reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular y sus equipos de gobierno, estableciendo un control en el cual se observe no sólo si sus actuaciones se encuentran en el marco de las disposiciones establecidas en la ley, sino en el marco de la conveniencia política para un determinado territorio en un momento específico.

Después de realizar una breve descripción del recorrido conceptual y teórico del control político desde su origen hasta la actualidad, considero necesario presentar una definición operativa que permita la ubicación en la denominación y las distintas características del control político considerados en el presente documento.

En el presente trabajo se entenderá que:

El control político sobre la rama ejecutiva del poder público se logra por diversos medios: a través de citaciones y debates, nombrando comisiones investigadoras, requiriendo informes al gobierno, empleando la moción de censura, aprobando el presupuesto nacional, etc. Su aplicación depende del régimen político y del sistema de gobierno de cada Estado, pues es diferente el control que se ejerce en un sistema de gobierno presidencial, al que se ejerce en uno parlamentario. En este sistema el control político puede llegar hasta la destitución, de hecho, de un ministro, o aún de todo el gabinete ministerial, ya que una de sus notas características es que en él opera la llamada moción de censura. Presentada ésta contra un ministro, de ser aprobada por la Cámara de origen (Echeverry, 2004; p.10).

Entre los distintos cuerpos colegiados que se han visto revestidos por las facultades del control político, los concejos municipales se han presentado como un escenario de control y regulación de la administración local, fundamentales para el desarrollo de los territorios, permitiendo que las alcaldías cuenten con unos pesos y contrapesos al ejercicio de su poder.

El concejo municipal ha de constituirse en el órgano de control y garantía para que sus ciudadanos obtengan de los alcaldes la ejecución de políticas de ciudad, políticas de Estado que independientemente de quien gane las elecciones, éstas tengan continuidad y pueda la ciudadanía saber dónde están invertidos sus impuestos y ser gestores de su propio desarrollo (Alvarez, 2000; p.2)

1.2 El control político en Colombia: Estructura legal y sus debates

En cuanto a los autores colombianos que se han referido al tema del control político en el país, es preciso indicar que en su gran mayoría han abordado el tema de una manera general, es decir, se han ocupado del derecho administrativo, de las tres ramas del poder público, del régimen municipal colombiano y de las funciones de los concejos municipales, sin detenerse en el tema particular del control político ejercido por el congreso de la república y mucho menos por los concejos municipales.

Sobre el control político es poco lo que se ha escrito en Colombia y por lo general se ha hecho a través de documentos elaborados por observatorios de las facultades de Ciencia Política de universidades reconocidas, como es el caso del Proyecto Congreso Visible, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, y del Proyecto Concejo Cómo Vamos, iniciativa de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, para el caso del Concejo de la Capital de la República.

Adicionalmente, es claro que no es posible entrar a determinar la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y su utilidad como herramienta para salvaguardar el equilibrio de poder; sin que se haga un juicioso recorrido por la legislación colombiana, para efectos de señalar el marco constitucional y legal que en Colombia rige para el control político en general y para el que es ejercido por los concejos municipales sobre el ejecutivo local, en particular.

Al respecto y en lo concerniente al fundamento constitucional del control político, debemos señalar en primer lugar que el artículo 113 de la Constitución, con el cual se inicia el capítulo de la estructura del Estado, señala un primer elemento, la continuidad de la división del poder público en las tres ramas clásicas.

Al observarse uno de los aspectos más importantes de la separación de poderes, la relación entre las tres ramas del poder público, el panorama constitucional de 1991 es significativamente distinto al que operaba antes de la Asamblea

Nacional Constituyente que originó la Constitución Política de 1991, pues en cuanto a la concurrencia entre poderes se presenta una de las mayores innovaciones con la adopción de la moción de censura contra los ministros.

Para el caso que nos ocupa, es decir la función de control político que corresponde a los concejos municipales sobre el gobierno local, es necesario señalar que para llevarla a cabo se cuenta con tres herramientas fundamentales: la citación a los secretarios de despacho del alcalde para que concurran a las sesiones, la moción de observación y la moción de censura.

En el primer caso, los concejales solicitan a los secretarios de despacho del alcalde que respondan a las preguntas realizadas en sesiones plenarias. Las preguntas son enviadas al secretario, quien debe responderlas con antelación a la realización del debate.

En el segundo caso, cuando los secretarios de despacho no concurran sin excusa aceptada por el respectivo concejo, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones, acción que no conlleva al retiro del cargo del funcionario correspondiente.

La moción de censura es una herramienta introducida por la Constitución de 1991 como atribución del Congreso de la República, replicada para el caso de los concejos municipales por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007, que adicionó el numeral 12 al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y consiste en el acto por el cual el concejo en pleno decide retirar del cargo a un secretario de despacho del alcalde, en unos eventos expresamente señalados en la norma.

Por su parte, el fundamento legal del control político ejercido por los concejos municipales está dado por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la cual regula diferentes aspectos de la materia y que deberá ser objeto de análisis en el presente trabajo investigativo.

Para finalizar, se debe precisar que la importancia de esta investigación radica precisamente en determinar si el control político ejercido por los concejos municipales a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991 ha sido eficaz como herramienta para salvaguardar el equilibrio del poder en el ámbito municipal, toda vez que el control político en Colombia, especialmente a nivel local se ha caracterizado por la debilidad, ya que los llamados a ejercerlo se han limitado a supervisar actividades del ejecutivo, situación que al parecer es consecuencia del desconocimiento de los criterios y requisitos básicos que desde el punto de vista sustancial y procedimental se deben cumplir a la hora de ejercer la atribución mediante la aplicación de los diferentes mecanismos o instrumentos contemplados en la Constitución y en la ley, así como a los acuerdos y alianzas políticas y burocráticas entre la administración municipal y el concejo.

Y manifiesto “al parecer”, porque es precisamente ello lo que diferencia esta investigación de otras, pues hasta ahora lo que existe es una serie de artículos escritos o pronunciamientos realizados por académicos, representantes de órganos de control y analistas políticos, en determinados momentos de coyuntura, pero sin profundizar en la efectividad de la responsabilidad por las decisiones adoptadas por el gobierno de turno, la cual adquiere sentido cuando sus consecuencias se reflejan en resultados institucionales o electorales (mociones de censura, pérdida de confianza, retiro del apoyo del electorado).

Es decir, cuando el reproche antes que tener un carácter puramente personal o individual desata efectos sobre la reproducción política del partido gobernante y de sus militantes, hecho por el cual el presente estudio realiza una mirada al control político efectuado en algunas de las principales ciudades del país en un periodo determinado (2007-2015), de tal manera que permita establecer realmente los alcances y límites del mismo en el contexto local y por tanto nos conduzca a responder a la pregunta problemática de si el control político ejercido por los concejos municipales a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1.991 ha sido una herramienta eficaz para salvaguardar el equilibrio del poder en el ámbito municipal, en el campo de la teoría política.

1.3 Un estado del arte de los estudios de los concejos municipales y el control político.

El objetivo central de cualquier proceso investigativo está dirigido a generar un nuevo conocimiento, permitiendo identificar las particularidades y elementos que rodean a un fenómeno o problemática particular.

Para esto es necesario en el desarrollo de todo proceso académico la realización de un estado del arte o estado de la cuestión, un esfuerzo metodológico por indagar los distintos trabajos existentes que refieren al tema objeto de estudio.

La construcción de un Estado del arte en el marco de un proceso investigativo, permite elaborar un diagnóstico bibliográfico, en el cual se evidencian los principales aportes teóricos y metodológicos de un tema determinado, considerando incluso las ausencias de estos.

En Colombia, una de las investigadoras que ha centrado su desarrollo académico al estudio y la producción de estados del arte es la profesora María Eumelia Galeano, quien consideraba que su realización permite:

Recuperar y visibilizar algunos de los desarrollos y vacíos presentes en un número significativo de materiales documentales que sobre este tipo de investigación circulan en nuestro medio y desde allí se avizoran caminos que enrutan el accionar teórico, metodológico e instrumental, de dicho campo. (Galeano y Vélez, 2009. Pág.1)

Por otro lado, la docente Nancy Piedad Molina Montoya considera que el principal aporte de los estados del arte en la investigación cualitativa es:

El estado del arte, es una modalidad de la investigación documental que permite el estudio del conocimiento acumulado (escrito en textos) dentro de un área específica. Sus orígenes se remontan a los años ochenta, época en la que se utilizaba como herramienta para compilar y sistematizar información especialmente el área de ciencias sociales. Sin

embargo, en la medida en que estos estudios se realizaron con el fin de hacer balances sobre las tendencias de investigación y como punto de partida para la toma de decisiones, el estado del arte se posicionó como una modalidad de la investigación. Hoy en día se considera que en general el estado del arte puede abordarse desde tres perspectivas fundamentales. Sea cual fuere el abordaje del estado del arte, se considera que su realización implica el desarrollo de una metodología resumida en tres grandes pasos: contextualización, clasificación y categorización. (Molina, 2015. Pág. 1)

La estrategia metodológica del estado del arte será utilizada en la presente investigación con el objetivo de poder indagar sobre cuáles han sido los distintos estudios enfocados en el ejercicio de control político liderado por los concejos municipales a través de la moción de censura entre 2007 y 2015, contemplando tanto los trabajos investigativos y académicos como los registros de prensa en los que se muestre la manera como se aplicó dicha herramienta de control.

El estado de arte como herramienta de recolección de información partió de un rastreo bibliográfico, el cual se realizó en las bibliotecas virtuales de las principales universidades de la ciudad de Medellín: UPB, Eafit, de Medellín, San Buenaventura, Nacional y de Antioquia, la red de bibliotecas públicas y los tres principales gestores de información en internet, como lo son Doaj, Dialnet y Redalyc. Dicha búsqueda se vio determinada por los conceptos clave de concejo municipal, control político, moción de censura y moción de censura concejo.

En términos cuantitativos, este primer rastreo dio como resultado un total de 53 documentos: 25 hacen referencia a periódicos, 12 a revistas científicas, 8 libros, 6 documentos públicos y 4 tesis.

Los documentos identificados se pueden agrupar en tres distintas categorías: la primera hace referencia a documentos teóricos, la segunda a legislación y la última a la aplicación del control político y moción de censura por concejos municipales, siendo esta última la temática más abordada.

Dejando a un lado el componente cuantitativo de la información recolectada es importante exponer de manera sucinta las principales características y autores presentes en cada una de las categorías de análisis encontradas.

En primer lugar, los textos legales: los cuales no se centran exclusivamente en el Acto Legislativo 01 del 2007, en el cual se dota a los concejos municipales con la moción de censura como herramienta de control político, sino que se abordan distintos escenarios como la Constitución de 1991 y la Ley 136 de 1994, la cual contempla la moción de observación.

El texto de Juan Manuel Charry “*La Moción de censura en la constitución de 1991*”, nos permite observar la presencia de la moción de censura en la Constitución de 1991, la cual inicialmente no estaba dirigida a los concejos municipales sino al Congreso. Este autor plantea la utilización de la moción de censura como un paso al parlamentarismo:

El sistema político colombiano, en 1991 introdujo la moción de censura para los ministros, como una forma de ejercicio del control político por parte del congreso sobre el gobierno, como un primer paso hacia el sistema parlamentario y, como una forma de flexibilización de las relaciones políticas. Sin embargo, la institución no ha sido empleada hasta hoy y las relaciones del ejecutivo con el legislativo no han variado en lo sustancial. (Charry: 1999; Pág. 48).

En segundo lugar, la Ley 136 de 1994 es abordada de manera profunda por Alejandro Martínez Caballero en el artículo “Control político ejercido por los Concejos”, en el cual resulta como elemento principal la utilización de la citación por parte de los concejos:

Los artículos 38 y 39 de la Ley 136 de 1994 regulan la función de control de los concejos municipales y consagran la llamada moción de observaciones. Según esta normatividad, el concejo, con el fin de controlar a la administración municipal, puede citar a determinados funcionarios municipales, como los secretarios, los jefes de

departamento administrativo, y los representantes legales de las entidades descentralizadas. (Martínez: 1999; Pág. 1509)

En tercer lugar, entre los textos que hacen referencia al Acto Legislativo 001 de 2007 se destaca el realizado por Luis Javier Moreno Ortiz “*La moción de censura en Colombia: historia de una heterodoxia*”. El autor afirma que dicha ley está sustentada:

En una breve exposición de motivos, en la cual se considera a la censura como un juicio de reproche que el Congreso puede hacer en ejercicio del control político. En este proyecto se armoniza la moción de censura con los nuevos parámetros políticos de las bancadas, se modifica el procedimiento para proponerla, debatirla, votarla y aprobarla, se genera una inhabilidad para el funcionario censurado, se permite la posibilidad de votar la censura pese a la renuncia del funcionario y, finalmente, se otorga competencia a las asambleas y a los concejos para hacer uso de esta institución”. (Moreno: 2008; Págs. 48-49)

Dentro de la categoría de análisis Legal, se encuentra una autora que si bien no aborda en particular ninguno de los tres momentos anteriores, sí aborda la discusión sobre las implicaciones de la utilización de la moción de censura en un sistema presidencialista.

Esta autora es Sonia Patricia Cortés Zambrano, quien en sus textos “*La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano*” y “*La producción legislativa y el control político ¿Hacia dónde se inclina la balanza del equilibrio del poder político en Colombia?*”; se centra en la discusión sobre las dificultades que ha traído la utilización de una herramienta de control político creada para los modelos parlamentaristas en un modelo presidencialista como el colombiano.

Para esta autora:

Uno de los puntos más relevantes y común a todos los llamados de mociones en Colombia y que podría ser una causa de su ineficacia, es que cada gobierno en el que se hizo el llamado tiene las mayorías parlamentarias en cada una de las cámaras. De ahí que no se consiga la responsabilidad política del ministro llamado a moción y la caída de la política que lidera. Se pretendía que con la actuación de bancadas políticas en el Congreso se fortaleciera este mecanismo de control político. Sin embargo, es claro que el único llamado a moción con esta figura que se realizó en el 2007 no refleja la efectividad de las bancadas en ejercicio de control por la coalición. Los congresistas no actúan siguiendo la ideología política del partido que los identifica y por la cual sus electores los eligieron, sino como pertenecientes a la coalición. Sus votos son el producto evidente de la burocracia que forma parte de la actividad política desde siempre: se devuelven favores políticos y económicos que se reflejan en la entrega de muchas de las instituciones y órganos del Estado a cada uno de los partidos” (Zambrano, 2009, p. 132).

Ahora, en relación con los textos que aportan a la categoría teórica, se han centrado especialmente en dos temas distintos: la relación Estado Constitucional - control político e Historia y definiciones del control político.

Sobre la relación Estado Constitucional-Control Político, el autor que aporta más elementos es Germán Lozano Villegas con su texto “*Control político en el ordenamiento constitucional colombiano: ¿un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse?*”. Parte de la premisa de una inseparable relación entre la teoría constitucional y el control político:

Uno de los puntos neurálgicos de la teoría constitucional y del propio derecho constitucional es el relativo al estudio y diseño de los sistemas de control del poder. La constante preocupación por mantener vigente el llamado "principio de la separación" o "división del poder" ha contribuido al desarrollo y evolución de herramientas, que permitan limitar y frenar la acción de los órganos estatales en la progresiva evolución del Estado

moderno. Resulta ampliamente conocida la idea de que el poder debe dividirse para que no se concentre y controlarse para que no se extralimite. Estas breves palabras concentran la esencia de la teoría del control del poder y adquieren con cada experiencia constitucional y cada forma de organización política una dimensión particular, principalmente en lo referente a la arquitectura y diseño de las formas concretas de control. (Lozano, 2010; p. 17).

En lo referente a la categoría de historia del control político se encuentra el texto de Gastón J. Enríquez Fuentes “El control político como requisito del estado constitucional evolución histórica”, texto en el cual el autor presenta una posición completamente distinta a la de Lozano, pues este plantea que el control político es una institución antigua como el gobierno mismo y no se puede ubicar exclusivamente dentro de la figura de la teoría del estado constitucional.

Esta idea de control político, que hemos considerado como consustancial al concepto mismo de Constitución, no siempre ha recibido un reconocimiento pleno y expreso por parte de la dogmática constitucional, y, en la historia de la humanidad, hemos podido ver como distintos tipos de formas de Gobierno pasaban avasallantes por encima de las instituciones de control político. Los antiguos consideraron esta institución como parte fundamental e inherente al concepto de Constitución. Así mismo, en la Edad Media se fue fortaleciendo la noción de control del poder, pero no se llegó a perfeccionar un ordenamiento jurídico que lo garantizara. Sin embargo, la teoría del Estado va evolucionando y en su construcción conceptual encontraremos que a veces se aleja y, en ocasiones, se acerca a esa justificación de los controles sobre los distintos detentadores del poder. Con la llegada de la Edad Moderna y la idea de soberanía, las instituciones de control van a ser concebidas de distintas formas. Lo cierto es que, por momentos, la doctrina dejó de lado cuestiones como la división de poderes, su equilibrio y su garantía de control. El liberalismo dieciochesco vuelve a hablar de poderes limitados. Ahora bien, desde los inicios del siglo XX nuestra institución objeto de estudio vuelve a ser retomada por la

doctrina constitucional, pasando a ser nuevamente un elemento fundamental en el constitucionalismo moderno. (Gastón, 2007, p. 17)

Para finalizar se analiza la categoría práctica, la que hace referencia a la manera en la que se ha aplicado la moción de censura como herramienta de control político en Colombia. Esta categoría se compone por dos tipos de documentos: Periódicos e informes de organizaciones ciudadanas.

En la mayoría de los artículos de prensa se hace alusión a intentos o iniciativas de concejos municipales para aplicar una moción de censura en contra de uno o más encargados de una cartera. Uno de los elementos para resaltar en este aspecto es la ausencia de noticias que muestren el éxito de una moción de censura. Por el contrario, la mayoría no prosperan por vicios en el procedimiento, por no tener el apoyo político suficiente o por las alianzas políticas en los concejos.

También se encuentran los informes de organizaciones ciudadanas como “Concejo Visible”, grupo que se encarga de observar las acciones y maneras como actúan los concejos de las principales ciudades de Colombia, mostrando un interés en su función de control político. Un claro ejemplo de estos informes es el presentado por “Concejo Visible Bucaramanga”, en el cual expone el valor del control político en un estado moderno y la importancia de que este control también sea realizado por corporaciones locales:

Los concejos municipales, si bien no tienen la misma naturaleza política que el Congreso, comparten rasgos similares con éste, puesto que tanto el Congreso como los concejos municipales son espacios representativos y de deliberación política, en los cuales se encuentran representadas tanto las mayorías como las minorías. Es en este sentido, el Control Político es un requisito indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia, es un proceso de diálogo permanente para garantizar un óptimo desarrollo de las funciones de las administraciones territoriales. Con el control político se busca que los Concejos -como cuerpos representativos plurales- logren incidir

positivamente en el desarrollo de los actos de gobierno de la Alcaldía, con la idea de vigilar y debatir la gestión que cumplen todas las autoridades municipales.

El control político se debe ejercer con el profundo compromiso de actuar a favor del mandato ciudadano y para garantizar el cumplimiento de la ley en el ejercicio de la administración pública; esto en la medida que el control sobre el ejercicio del poder político es un derecho ciudadano, que se expresa indirectamente a través del Concejo Municipal y demás órganos plurales. (Concejo Visible Bucaramanga, 2015, p. 3)

Para concluir, es importante mencionar que durante este rastreo solo se encontraron cuatro trabajos enfocados en la función de control político ejercida por los concejos municipales.

El trabajo de Gloria Luz Echeverri González “*El control político del concejo de Medellín período 2001-2003*”; el de Fauder Ernesto Mayorca “*El control político por el Concejo: casos Bogotá, D. C. y Barbosa Santander*”, y el realizado por Jenny Tamayo “*El control político del Concejo sobre Empresas Públicas de Medellín: a propósito del proyecto de consolidación del grupo empresarial EPM*”, este último enfocado netamente desde la perspectiva económica.

El cuarto trabajo es el realizado por el actual Concejal de la ciudad de Medellín, Bernardo Alejandro Guerra Hoyos, quien aprovechando su trayectoria en el cuerpo colegiado de la ciudad y en el Congreso de la República, escribió “*Corrupción Política y Democracia*” en el año 2006, en el cual presenta una visión crítica sobre el papel de los concejos municipales, su obligación con la ciudadanía de ejercer de la mejor manera el control político frente a las administraciones locales, permitiendo la construcción de distintas dinámicas participativas que favorezcan el desarrollo integral de los territorios.

A manera de conclusión, con la construcción del actual estado de la cuestión, enfocado en el análisis de los antecedentes bibliográficos del estudio de los concejos municipales y el ejercicio del control político ejercido frente a las

administraciones locales, no se encontró trabajo académico o investigativo dirigido a analizar la manera como se ha venido aplicando la figura de la moción de censura por parte de los concejos municipales. Tal situación, provee de mayor reto esta investigación, pues supone abordar un problema que no ha sido estudiado a profundidad y tener como resultado la generación de conocimiento.

CAPITULO 2. EL CONTROL POLITICO DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN COLOMBIA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

La Constitución de Colombia de 1991 significó un importante avance en la tradición política y normativa de Colombia. El establecimiento de un Estado Social de Derecho permitió la modernización de una Constitución centenaria, que poco o nada abordaba las distintas particularidades de un territorio impactado por la guerra, la corrupción y el atraso económico, social y político.

Entre los distintos cambios que trajo consigo la carta magna se destacan las distintas herramientas y mecanismos de control político atribuidas a las distintas corporaciones de elección popular del orden local, departamental y nacional, como premisa para el ejercicio del buen gobierno y la administración pública.

Si bien es importante considerar la Constitución de 1991 como un punto de partida en el camino del control político en Colombia, ha sido evidente cómo durante los últimos años se han generado reformas que han permitido ampliar y mejorar las distintas herramientas de control político, aumentando los alcances y atribuciones, especialmente en lo que a los concejos municipales se refiere.

La concreción del control político en Colombia, más allá del mero aspecto legal permitió crear nuevas dinámicas en los distintos niveles de gobierno, introduciendo unas mejores condiciones para la construcción de distintas herramientas tendientes a controlar el ejercicio ilimitado del poder público por parte de los detentadores del poder especialmente en el escenario local, generando a la vez unas condiciones democráticas de participación.

Por esta razón es importante hacer un recorrido por las leyes y las reformas realizadas a los mecanismos de control político en el país durante los últimos 25 años y examinar si han logrado cambiar la dinámica y la manera como se ha venido ejerciendo en control político, particularmente por parte de los concejos municipales frente a las actuaciones de las administraciones locales.

Es por ello que en el presente capítulo pretendo realizar una descripción de la evolución legal que ha tenido el control político durante los últimos 25 años en Colombia, destacando entre otras las atribuciones, alcances y herramientas con las que se ha dotado a las distintas corporaciones de elección popular para el control del ejecutivo y examinar cuáles han sido los principales retos y dificultades que estas innovaciones legales han generado en el ejercicio del control por parte de los concejos municipales frente a las actuaciones del gobierno local.

2.1 Alcances y herramientas del Control Político en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991.

Desde el Título I de la Constitución Nacional, contenido de los principios fundamentales, se vislumbra el nuevo enfoque de responsabilidad para los detentadores de poder, que establece la innovadora estructura estatal a partir de 1991. Un claro ejemplo de esto es el Artículo 2, referido a los fines esenciales del Estado, del cual se desprende su carácter instrumental, en el que el fin último es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Congreso de la Republica, 1991, p.23).

Esa naturaleza protectora del Estado también aplica a los individuos que desde distintos niveles de gobierno ejercen cargos de elección popular, con la finalidad de que quienes ejerzan el poder no olviden la corresponsabilidad con el electorado y evitar que se dediquen a gobernar en detrimento de los ciudadanos, primando su interés individual e incluso extralimitándose en sus funciones o simplemente que, por su mala gestión, terminen afectando de manera directa o indirecta a los ciudadanos.

En la construcción de la Constitución Política de Colombia de 1991 se resaltaron por lo menos tres corporaciones de elección popular en los contextos nacional, departamental y local sobre las cuales recae la responsabilidad de controlar el

ejercicio de poder por parte de quienes detentan el poder ejecutivo en los referidos niveles. Estos cuerpos colegiados son el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

En lo que corresponde al Congreso de la Republica, la atribución del control político fue otorgada en el **TITULO V, De la organización del Estado**, en el **CAPITULO 1, De la estructura del Estado**, especialmente en el **ARTICULO 114**, en el que se establece que “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración” (Congreso de la Republica, 1991).

En cuanto a las asambleas departamentales, fueron dotadas con la atribución del control político mediante lo dispuesto en el **TITULO XI, De la organización territorial, CAPITULO 2, Del Régimen Departamental**, concretamente en el **ARTÍCULO 299**, donde se define y se señala cuáles son sus principales atribuciones y alcances, así:

En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio (Congreso de la República, 1991).

Para el caso que nos ocupa, aparece en la Constitución Política de Colombia, los concejos municipales, los cuales fueron dotados con la atribución para realizar control político a nivel local o municipal, en el **TITULO XI, De la organización territorial, en el CAPITULO 3, Del Régimen Municipal**, específicamente en los **ARTICULOS 312 y 313**, los que consagran la

conformación, las atribuciones y alcances de dichas corporaciones político administrativas de elección popular, en materia de control político:

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. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal (Congreso de la República, 1991).

Como se puede observar en la norma citada, si bien el control político fue una atribución asignada por la Constitución de 1991 al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, dicha atribución no fue inicialmente desarrollada de manera expresa en la misma constitución. Es decir que, si bien la Carta Magna introdujo la facultad constitucional del control político por parte de las corporaciones de elección popular frente a quienes ejercen el poder ejecutivo en los diferentes niveles, no se profundizó en la regulación de las herramientas para ejercer el control de manera efectiva, especialmente en lo que a las corporaciones del orden departamental y municipal se refiere.

La ausencia de dichas herramientas para el ejercicio de control por parte de las asambleas departamentales y los concejos municipales, durante los primeros 5 o 6 años de vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1.991 impidieron que de manera real se ejerciera el control político a las actuaciones de los gobiernos municipales y departamentales. Ante dicha situación se hizo necesario que por parte del Congreso de la Republica se debatiera y se concretaran las potestades de los concejos y las asambleas, introduciendo herramientas que permitieran el control eficaz a las actuaciones y decisiones de los gobiernos municipales.

Por lo anterior, en el año 1994 se presentó un avance en la regulación legal del control político que realizan los concejos municipales frente a las actuaciones de quienes detentan el poder a nivel municipal. Tal avance se encuentra

contenido en la **LEY 136 DE 1994**, por medio de la cual “se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

El título III de la citada norma reguló lo atinente a **los concejos municipales** señalando de manera concreta cuáles son las atribuciones y competencias de dichos cuerpos colegiados a nivel municipal. En el **Artículo 32** se enumeran sus funciones, sus alcances y responsabilidades y concretamente en cuanto a las facultades de control político se señala:

2. Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio (Congreso de la República, 1994).

Examinada la norma en cita, encontramos que no se menciona de manera expresa la función de ejercer el control político como uno de los principales compromisos de los concejos municipales. En el numeral 2 se hace referencia a algunas atribuciones que claramente involucran un ejercicio de control sobre las actuaciones del alcalde y su gabinete de gobierno. Más adelante, en los **Artículos 38 y 39** la Ley 136 de 1994 avanza en la descripción de las funciones de control político por parte de los concejos municipales.

En el **Artículo 38** titulado “*Funciones de control*” se establece como una de las principales funciones del concejo municipal ejercer control a la administración municipal.

Corresponde al Concejo ejercer función de control a 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 (Congreso de la República, 1994).

Como se puede observar, si bien el concejo municipal posee la atribución de ejercer control político sobre la administración municipal, esta función de control recae principalmente en las actuaciones de los secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo y directores o gerentes de los entes descentralizados, lo cual deja exento de control al Alcalde. De igual forma, es importante anotar que las funciones de control mencionadas anteriormente no tienen un carácter sancionatorio, sino exclusivamente deliberativo.

Por otro lado, el **Artículo 39** referido a la “Moción de observaciones” se configura como la principal novedad contenida en la Ley, a favor de los concejos municipales para el ejercicio del control político, al facultarlos para observar las decisiones del funcionario citado, es decir, de los miembros del gabinete del Alcalde.

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 (Congreso de la República, 1994).

Sin embargo, es importante mencionar que la moción de observación no se configura como una herramienta que genere consecuencias de obligatorio cumplimiento para el funcionario o para el Alcalde, pues de ser aprobada, esta

únicamente implica que el Alcalde revise una actuación puntual, sin que conlleve la obligación de modificar la decisión o actuación observada.

A grandes rasgos, si bien es innegable que la Ley 136 de 1994 significó un avance en el ejercicio de control político desarrollado por los concejos municipales en el ámbito local de la administración pública, es importante mencionar que estos avances fueron insuficientes, pues dichas herramientas o instrumentos de control no son vinculantes sino discrecionales, en la medida en la que depende de la voluntad política del Alcalde acogerlas o no, por lo que hasta aquí el control político ejercido por los concejos municipales se queda en simples consideraciones o reproches de contenido estrictamente político, sin generar verdaderas consecuencias de responsabilidad de gobierno para quienes detentan el poder por sus actuaciones realizadas por fuera de los términos de conveniencia y oportunidad política.

En 2007, con la expedición del **Acto Legislativo 01**, 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 a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia” (Congreso de la República, 2007)”, se presenta un importante avance en la regulación constitucional del control político que realizan los concejos municipales frente a las actuaciones de quienes detentan el poder en el municipio, al introducirse una herramienta real y vinculante de control político: La moción de censura.

En el **Artículo 6** del mencionado Acto Legislativo se adiciona el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y por ende se adicionan dos nuevas atribuciones a los concejos municipales, las cuales se encuentran directamente relacionadas con el ejercicio del control político. En primer lugar, la facultad contenida en el numeral 11 del artículo 313 de citar y requerir a los secretarios del despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones y promover la moción de censura en contra de los miembros del gabinete municipal que no concurran a la citación sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal.

11. 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.

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 (Congreso de la República, 2007).

En segundo lugar, la atribución contenida en el numeral 12 del artículo 313 de proponer moción de censura en contra de los secretarios del despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal, consagrando que en caso de ser aprobada la moción el funcionario quedará separado del cargo.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el

Concejo Distrital o Municipal. 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 las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. 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 (Congreso de la República, 2007).

Así las cosas, con la expedición del Acto Legislativo 01 del 2007 se presentó un importante 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, en la que se pasa de las simples consideraciones o reproches de contenido estrictamente político a generar verdaderas consecuencias de responsabilidad política, facultando a los concejos municipales para aprobar que un funcionario sea separado de su cargo por sus desacertadas actuaciones o decisiones en términos de conveniencia y oportunidad política. Lo anterior, independiente de cualquier otra consideración de tipo legal, fiscal o administrativa, cuyo control corresponde a otros órganos del poder público, como es el caso del control disciplinario ejercido por la Procuraduría General de la Nación o del control fiscal ejercido por las contralorías territoriales.

Sin embargo, es importante mencionar que conforme al Acto Legislativo 01 de 2007 no todos los concejos municipales se encuentran facultados para tramitar y aprobar la moción de censura. Únicamente están investidos de dicha atribución los concejos municipales de capitales de departamento y con población mayor a 25 mil habitantes, hecho con el que se deja un importante número de municipios por fuera de este ejercicio de control político.

2.2 Discusiones frente al control político y la moción de censura por parte de los concejos municipales en Colombia.

La creciente corrupción, el deficitario manejo de las arcas públicas por parte de los gobiernos locales y las evidentes irregularidades en la contratación estatal han venido ubicando en el centro de la agenda pública y el debate ciudadano el tema del control político ejercido por los concejos municipales.

El Procurador General de la Nación en un pronunciamiento efectuado el 30 de mayo de 2011 llamó la atención de los concejos municipales, al señalarlos como parte de los responsables en las irregularidades presentadas en algunas administraciones locales en materia de contratación, muchas de las cuales, según sus planteamientos, se deben al deficitario funcionamiento de estos cuerpos colegiados, concretamente en lo que se refiere a la autorización que dan a los alcaldes para contratar de manera inconsulta y al escaso control político que realizan frente a las decisiones y actuaciones de la administración municipal

En un país como Colombia, donde se presenta un importante déficit en la gobernabilidad y la gobernanza, es fundamental avanzar en la construcción de herramientas y mecanismos que permitan a los ciudadanos generar una mayor confianza en sus mandatarios, razón por la cual la descentralización del control político en los concejos municipales produjo en los ciudadanos una gran expectativa de defensa del interés público frente a los eventuales abusos o extralimitaciones por parte de los detentadores del poder ejecutivo en el ámbito local.

En dicho contexto, la expedición del Acto Legislativo 01 del 2007 trajo a colación discusiones y debates frente al ejercicio de la atribución de control político y la moción de censura por parte de los concejos municipales.

En el presente apartado pretendo mostrar algunos de los principales argumentos frente a la discusión de la forma como viene siendo cumplida la función de

control político por parte de los concejos municipales y la eficiencia y pertinencia de la moción de censura como instrumento de control.

La primera variable de la discusión se centró en 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. Ante esta discusión es importante mencionar que si bien los concejos municipales no tienen la misma naturaleza política que el Congreso, ni hacen parte de la rama legislativa del poder público, presentan significativas coincidencias, puesto que ambos se configuran como espacios representativos y de deliberación política, en los cuales se encuentran representadas tanto las mayorías como las minorías.

La naturaleza específicamente deliberativa de los Concejos municipales, radicalmente distinta a la naturaleza legislativa del Congreso de la Republica, generó un importante debate frente a la asignación de poderes extraordinarios a los concejos municipales, argumentando, entre otras razones, que tales atribuciones iban incluso en contravía de la naturaleza de dichas corporaciones del nivel territorial. Sin embargo, el argumento que terminaría favoreciendo la aprobación de las mencionadas herramientas de control político para corporaciones del nivel municipal, radicó en su esencia netamente política.

Por esta razón, desde los inicios de la década de 1990 hasta la fecha han sido innumerables los esfuerzos institucionales por fortalecer los concejos municipales en sus facultades de control político frente a los gobiernos locales, convirtiéndolos en órganos fundamentales para la descentralización del control político y responsables de una mayor conexión con el constituyente primario.

Si pensamos en el Control Político como un elemento indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia, que contribuye a garantizar un óptimo cumplimiento de las funciones por parte de la administración municipal en términos de conveniencia y oportunidad política, es importante impulsar el control político ejercido por parte de los concejos municipales, pues estos, al igual que el Congreso de la Republica, se establecen como cuerpos

representativos plurales. Así las cosas, el adecuado ejercicio del control político indiscutiblemente incide de manera positiva en el desarrollo del respectivo territorio, pues mediante una correcta vigilancia y crítica constructiva a la gestión de la administración municipal, indudablemente se mejoran las condiciones de gobernabilidad, controlando de manera eficiente las actuaciones y decisiones de los detentadores del poder, en términos de oportunidad y conveniencia política, situación que necesariamente conduce a que se cumpla el objetivo central de los gobiernos, asegurar el bienestar de los ciudadanos y generar desarrollo territorial

El control político se debe ejercer con el profundo compromiso de actuar a favor del mandato ciudadano y para garantizar el cumplimiento de la ley en el ejercicio de la administración pública; esto en la medida que el Control sobre el ejercicio del Poder Político es un derecho ciudadano, que se expresa indirectamente a través del Concejo Municipal y demás órganos plurales (Personería Municipal de Facatativá, 2014).

La reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2007 dotó con valiosas herramientas o instrumentos de control a los concejos municipales. El espíritu de esta reforma fue el de generar espacios institucionales para discutir y reorientar el buen desarrollo de la gestión pública en el ámbito local.

En este contexto, el control político se debe ejercer con el profundo compromiso de actuar en favor del mandato ciudadano y para garantizar que las decisiones que se adopten y las actuaciones que se adelanten por parte del gobierno local en el ejercicio de la administración pública sean las mejores en términos de conveniencia y oportunidad política, es decir, sean decisiones totalmente orientadas a generar desarrollo local y bienestar general para los ciudadanos de un determinado territorio, lo cual de contera implica garantizar el cumplimiento de los postulados constitucionales y legales de un estado social de derecho, en el ejercicio de la administración pública.

Para terminar esta primera variable de la discusión, es importante señalar que desde el punto de visto teórico indudablemente fue beneficioso para los

gobiernos locales que el legislador haya dotado los concejos de herramientas legales idóneas para el eficaz ejercicio del control político, de tal manera que los reproches de las corporaciones frente a los detentadores del poder no se queden en simples manifestaciones de inconformidad, sino que generen verdaderas consecuencias de responsabilidad de gobierno para quienes detentan el poder por sus actuaciones realizadas por fuera de los términos de conveniencia y oportunidad política.

Ignacio Moreno uno de los autores que en el país centró su investigación en los distintos aportes del control político municipal en Colombia. Considera que los principales beneficios que en materia de control político produjo el Acto Legislativo 01 del 2007, son:

- *El control político habilita a las Corporaciones Públicas para asumir un papel activo en el buen desarrollo de los programas de gobierno. El control entre poderes aporta un marco de desempeño eficiente de la gestión pública y de transparencia en la aplicación de las políticas públicas.*
- *Con relación al Régimen de Bancadas, la posibilidad de ejercer control político se convierte en un instrumento para la conciliación entre diferentes proyectos políticos.*
- *La combinación entre la actuación en bancadas y el ejercicio del control político, promueve relaciones constructivas entre la Corporación y la administración especialmente porque se intentan cerrar las puertas a las disputas por intereses individuales (Moreno, 2008, p. 45).*

La segunda variable que caracteriza el debate o discusión frente al ejercicio del control político desarrollado por los concejos municipales se relaciona directamente con la facultad o atribución de aprobar la moción de censura en contra de los secretarios de despacho del alcalde municipal. Antes de iniciar con el abordaje de esta discusión considero fundamental remitirnos a la definición que de la figura o instrumento de control político denominado moción de censura ha utilizado uno de los estudiosos de la misma:

Este instrumento de control político tiene origen en los sistemas parlamentarios de gobierno y consiste en la facultad que tiene el parlamento de convocar la dimisión o separar al gobierno de sus funciones en virtud de una censura, esto es, cuando se presenta una gran divergencia de tipo político entre el gobierno y el parlamento por el tratamiento o conducción de la política en algún campo y este último a su vez la considera lejana de la posición del órgano democrático, sustrayéndole en consecuencia la investidura al gobierno (Lozano, 2009, p. 237)

Como se puede observar en la anterior definición, la moción de censura es inherente a los gobiernos democráticos, en los cuales se atribuye al poder legislativo la capacidad de restringir el ejercicio de gobierno, incluso separando de su cargo a uno o varios de los altos funcionarios de la administración.

A grandes rasgos, la moción de censura es el instrumento de control más relevante entre los que están previstos en el ordenamiento jurídico colombiano, pues es el único que implica una consecuencia vinculante, en la medida en la que si es aprobada por el órgano de control político, un funcionario es separado de su cargo sin necesidad de que medie la voluntad o decisión del máximo gobernante.

Dadas las importantes consecuencias que trae consigo esta herramienta o instrumento de control político, los debates académicos y ciudadanos se han centrado como se señaló anteriormente, en lo que significa su incorporación en las normas constitucionales y legales, como atribución extendida a los concejos municipales, pero principalmente en su escasa aplicabilidad y las trabas que se generan para tramitar una moción de censura de manera exitosa.

Para empezar es necesario retomar la definición de moción de censura para el caso de los concejos municipales y los eventos en que puede presentarse, a la luz del Acto Legislativo 01 de 2007.

Moción de censura es el acto por el cual el concejo en pleno reprocha la actuación de un secretario del despacho del alcalde, dando lugar al retiro de su cargo y procede en los siguientes eventos:

1. Cuando un secretario no concurra a una citación sin excusa o con excusa no aceptada por la plenaria.
2. Por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo
3. Por desatención a los requerimientos del Concejo.

Desde el punto de vista teórico, la intención del legislador de extender esta herramienta de control político a los concejos municipales fue la mejor, pues sin duda alguna para el legislador hasta ese momento los concejos no habían efectuado un control eficaz al ejecutivo local, por no contar con herramientas o instrumentos de control político que implicaran verdaderas consecuencias para los sujetos de control.

Sin embargo, fue el mismo legislador el que reguló el procedimiento, delimitando los requisitos y trámite necesarios para ejercer los distintos procesos de control político. En primer lugar, en cuanto a los requisitos necesarios para la moción de censura, debe ser propuesta por al menos la mitad más uno de los integrantes de la Corporación y deben actuar en bancada, situación que indudablemente se convierte en la primera y más importante talanquera a la moción de censura, pues dificulta lo mínimo, dar lectura y someter a consideración la proposición de iniciar el trámite con la convocatoria al secretario de despacho respectivo, pues en los municipios colombianos es muy constante que el alcalde tenga la mayoría de concejales a su favor, lo cual tampoco se soluciona como lo pretendió el legislador al incluir la actuación en bancadas en los concejos, pues los concejales por lo general no actúan siguiendo la ideología política del partido que los identifica y por el cual fueron elegidos, sino como pertenecientes a una coalición; en la medida en que sus votos en ocasiones son el producto de la burocracia que tradicionalmente forma parte de la actividad política y los

secretarios de despacho por lo general son cuota de las mismas bancadas o peor aún de los concejales individualmente considerados.

En cuanto al siguiente requisito, consistente en que una vez agotado el trámite (convocatoria y audiencia pública en la que se escucha al secretario y se someta a votación la moción) para ser aprobada la moción de censura y para que efectivamente el funcionario sea retirado de su cargo, se requiere el voto afirmativo de mínimo dos terceras partes de los integrantes del concejo.

Así las cosas, si bien existe un consenso nacional sobre el avance que significa para el ejercicio de la función de control político de los concejos municipales la inclusión constitucional de la atribución de aprobar una moción de censura a nivel local, la discusión se centra en las trabas que se presentan a la hora de tramitarla y aplicarla.

Pues 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.

En este contexto, la responsabilidad no recae específicamente sobre la moción de censura como instrumento o herramienta, sino en las estructuras políticas locales. Es importante revisar la aplicabilidad de la misma y su pertinencia en los territorios, para lo cual propongo que el control político sea visto como un tema de interés ciudadano, el cual debe ir más allá de las afinidades y las alianzas políticas. El interés común debe prevalecer sobre los intereses partidistas y con mayor razón sobre los intereses individuales de los corporados. La única consideración que debe guiar la actuación de los concejales a la hora de hacer control político debe ser la pertinencia en términos de conveniencia y oportunidad

política de las decisiones y actuaciones de los integrantes del gabinete, dejando de lado su vinculación partidista o la del respectivo alcalde.

Por tal razón, el ejercicio de control político se debe configurar como un proceso transparente e imparcial, en el que se evalúen las actuaciones inconvenientes o inoportunas del gobierno. En este sentido, la moción de censura se convierte más allá de un avance legislativo, en un reto político para los concejos municipales, los cuales se deben comprometer con el desarrollo de sus territorios, dejando de lado los acuerdos políticos en los cuales se suman sus partidos.

No obstante lo anterior, es necesario mencionar un tema que también ha generado discusión frente a la moción de censura como herramienta o instrumento de control político y es que así como un gobierno local puede tomar decisiones o llevar a cabo actuaciones que se aparten de la razón de ser del Estado y atente contra los fines para los cuales fue elegido. Igualmente un gobierno puede tener magníficas actuaciones, caso en el cual la moción de censura mal utilizada por unas mayorías políticas de oposición al gobernante local traería consecuencias negativas en el contexto municipal.

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.

En este caso, preocupa la capacidad que tengan los concejos municipales de frenar procesos locales de desarrollo y la gestión de una alcaldía, no por su eficiencia, viabilidad y pertinencia, sino por su clara oposición en términos políticos, motivo por el cual frente a esta hipótesis también es preciso señalar que es responsabilidad de los concejos continuar con el propósito ciudadano y la obligación pública de maximizar el bienestar general. El posible mal uso de la moción de censura como instrumento de control político se constituye en una extralimitación de funciones, la cual tampoco debe ser tolerada por los

ciudadanos, ni por los sujetos de control, pues tal y como se ha indicado a lo largo del presente capítulo el objetivo fundamental del control político ejercido por los concejos municipales es propender porque las decisiones del gobierno local sean convenientes y oportunas en el ámbito de la realidad política local en un momento determinado y no impedir el ejercicio legítimo de un gobierno solo por su posición política e ideológica.

A manera de conclusión, la moción de censura se configura como un importante avance en las estrategias de control político local en el país. Sin embargo existen distintas condiciones políticas que pueden afectar su ejercicio en los territorios, razón por la cual considero fundamental en el siguiente apartado examinar la manera como entre los años de 2007 (año en el que se expidió el Acto legislativo 01 de 2007) y 2015 ha sido aplicada por distintos concejos municipales en Colombia, observando si ha sido una herramienta eficaz, con la cual se ha logrado un control político efectivo al ejercicio del poder por parte del ejecutivo local.

CAPÍTULO 3. EFICACIA DEL CONTROL POLÍTICO EJERCIDO POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES EN COLOMBIA ENTRE 2007 Y 2015.

Después de abordar el componente legal y teórico del control político ejercido por los concejos municipales a partir de la Constitución Política de 1991, en Colombia; es importante avanzar en la observancia de cómo se ha desarrollado en las principales ciudades del país.

Para materializar este objetivo fue necesario realizar un importante rastreo bibliográfico en los principales medios de comunicación escritos del país, indagando sobre los distintos procesos de moción de censura iniciados desde 2007.

Como se ha podido observar en los acápites anteriores el control político ejercido por parte de los concejos municipales en Colombia, es una figura de vigilancia y regulación a los gobiernos locales relativamente nueva, con menos de dos décadas de existencia, en las que se han podido identificar debilidades estructurales que han impedido que cumplan su cometido en los territorios. Por esta razón, a la hora examinar su eficacia es importante observar el componente cuantitativo de la aplicación de los instrumentos o mecanismos aplicados en una determinada ciudad o municipio y la pertinencia de los instrumentos o mecanismos aplicados, con la finalidad de identificar las distintas situaciones y problemáticas que se presentan en su aplicación.

El presente capítulo ostenta naturaleza analítica, en la medida en la que pretende examinar de manera general la información disponible entre los años 2007 y 2015 sobre el control político ejercido por los concejos municipales.

Pretendo dar respuesta a la pregunta orientadora de la investigación que nos ocupó, la cual hizo referencia específicamente a la eficacia del control político municipal en Colombia, indagando sobre las distintas condiciones y situaciones que permitieron o impidieron el buen desarrollo de las atribuciones de los concejos municipales en materia de control a las decisiones y actuaciones de los

detentadores del poder en el ámbito local, en lo que a oportunidad y conveniencia política se refiere.

La estructura del presente capítulo estará dividida en tres apartados distintos: Se abordará la aplicación de la moción de censura en Colombia, destacando el número de procesos que se han iniciado, haciendo alusión, entre otros, al resultado y las condiciones sociales y políticas que permitieron o no su trámite y la culminación del mismo; la importancia del correcto ejercicio de control político en un municipio por parte del concejo municipal y su aporte para el desarrollo local, y algunas recomendaciones para abordar las debilidades observadas en la aplicación de los instrumentos o herramientas de control político establecidas por el legislador para el contexto municipal y algunos aportes que desde lo legal y lo político permitirán mejorar su eficiencia.

3.1 La Moción de Censura como instrumento de control político de los concejos en Colombia. Una apuesta municipal entre 2007 y 2015

La inclusión constitucional de la moción de censura como instrumento de control político de los concejos municipales debe ser vista como una apuesta política y legislativa para la descentralización del control a las autoridades municipales por parte de los órganos deliberativos del orden local. Emergió en un contexto caracterizado por la corrupción, la extrema pobreza y el despilfarro de recursos públicos en todo el territorio nacional.

Si bien esta nueva atribución a los concejos municipales apareció en el contexto nacional acompañada por un desbordado entusiasmo, en casi nueve años de su entrada en vigencia, es posible afirmar que dicha facultad no ha generado un cambio significativo en el quehacer de la administración pública municipal.

Uno de los elementos fundamentales de un trabajo investigativo como el que hoy nos ocupa es examinar los aspectos formales o teóricos de la figura y su aplicación en la práctica, identificando las formas y estructuras que se encuentran determinando una situación puntual. Es fundamental en el presente capítulo abordar cuáles han sido los procesos o tramites de moción de censura que se han intentado por parte de los concejos municipales a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007, identificando sus resultados y determinando puntualmente las situaciones y elementos que permitieron o no su concreción.

Para realizar un análisis de los resultados de la implementación de la moción de censura en las principales ciudades capitales del país fue necesario avanzar en un importante rastreo bibliográfico, el cual se realizó en tres momentos fundamentales: Se identificaron los principales medios de comunicación escritos y audiovisuales, los cuales fueron observados a partir de tres criterios: Circulación, periodicidad y trayectoria.

Bajo estas características fueron escogidos El Colombiano, El Mundo, El País, El Tiempo, El Espectador, Semana, El Heraldó y Vanguardia, medios escritos cuya principal característica es tener una gran representatividad desde lo local, y a la vez, circulación nacional.

Después de identificar los periódicos que serían abordados se precisó la búsqueda en un período de tiempo determinado, el cual comprendió desde el mes junio del 2007 hasta diciembre del 2015.

Este rastreo estuvo delimitado por los conceptos claves de Moción de Censura, Concejo Municipal y Control Político. La búsqueda de dichos conceptos permitió indagar sobre la recurrencia y la eficiencia de la moción de censura implementada por los concejos municipales del país, detallando la manera como se desarrolló cada uno de los procesos de moción de censura intentados y las particularidades del proceso.

Por último, al recopilar los datos de los procesos o trámites de moción de censura identificados en los medios de comunicación se procedió a revisar y sistematizar cada una de las noticias, analizando a través del programa de investigación cualitativa Atlas-Ti, generando unas categorías analíticas y unas lecturas cuantitativas que permitieron observar elementos recurrentes en los procesos.

El rastreo bibliográfico anteriormente descrito permitió observar que si bien en el país se presenta una importante presencia en la prensa y en artículos académicos del ejercicio de control político en general y en menor medida del que se lleva a cabo por parte de los concejos municipales, la información que hace referencia al inicio y desarrollo de la aplicación de la moción de censura como instrumento o herramienta de control político en el ámbito local es muy poca, tanto que dicho rastreo solo produjo el dato de 21 procesos o trámites de moción de censura iniciados en diferentes concejos municipales del país durante los últimos ocho años.

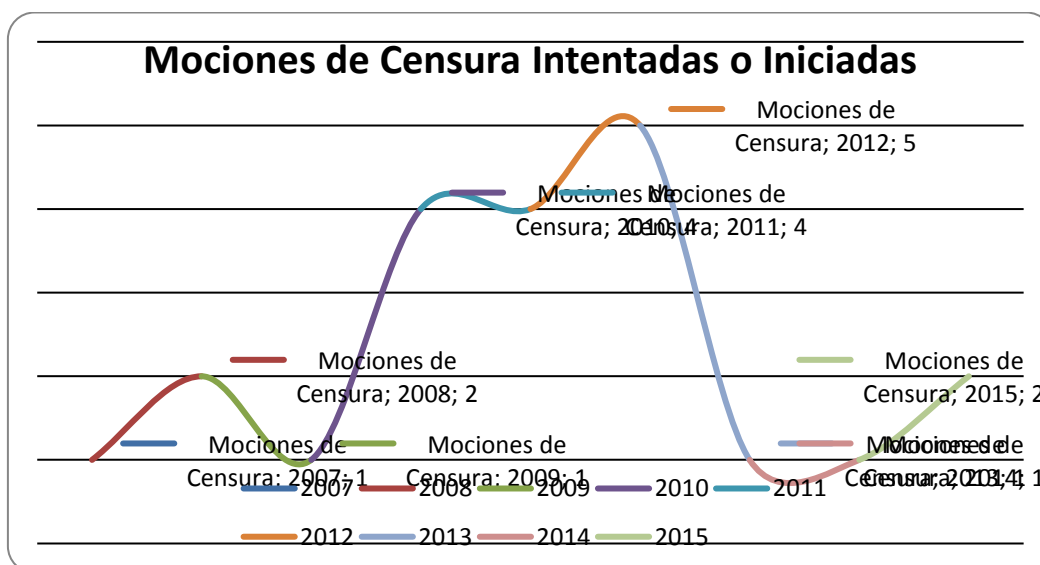
A continuación presento una breve descripción cualitativa de los datos arrojados en esta averiguación, para posteriormente analizar algunos de los procesos más

representativos, identificando algunas secuencias y dificultades en cada uno de los procesos. El componente cualitativo se concentra en tres elementos fundamentales. La periodicidad de las mociones de censura (año de realización), lugar de solicitud (municipio que avanzó en el proceso) y resultado.

La temporalidad de las mociones de censura desarrolladas en el país permite observar que a partir de 2007, cuando se incluyó en el ordenamiento jurídico colombiano dicha atribución de control político para los concejos municipales, se ha intentado en promedio una al año en algunas de estas corporaciones.

Por otra parte, como se evidencia en la siguiente gráfica, 13 de las mociones de censura que se han iniciado, es decir, el 61,90% se intentaron entre los años de 2010 y 2012, un período de tiempo caracterizado por el final (2010 y 2011) y el inicio (2012) del período constitucional para el cual fueron elegidos los respectivos gobernantes locales.

Tabla 1. Mociones de Censura por Año



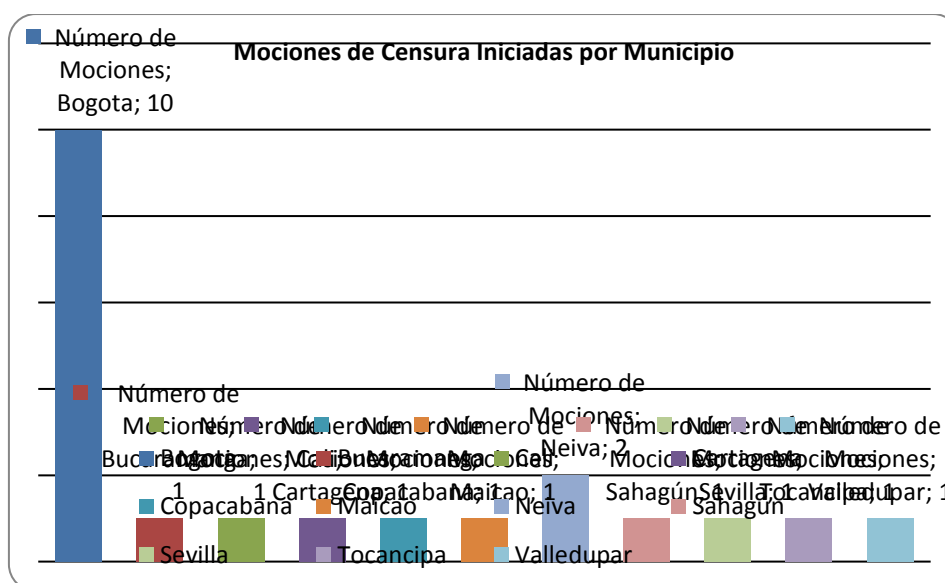
Fuente: Elaboración Propia

Es importante identificar los entes territoriales o municipios en los cuales se intentaron o iniciaron trámites de moción de censura. En este aspecto, el rastreo bibliográfico permitió detectar dónde se presentaron los casos de intentos o inicio del trámite de moción de censura en el país, teniendo a Bogotá como la ciudad

con un mayor número de procesos iniciados, alcanzando 10 de los 21 procesos, cifra que corresponde al 47,61% de los casos identificados.

Que sea la capital de la republica donde mayor número de veces se haya intentado tramitar una moción de censura o se haya iniciado su trámite, puede estar relacionado o encontrar explicación en tres situaciones específicas, las cuales no se presentan de manera excluyente la una de la otra: en primer lugar, la consolidación de un concejo municipal fuerte, sometido a un constante seguimiento y veeduría por parte de la ciudadanía organizada en observatorios y organizaciones de control social; en segundo lugar, la poca gestión y resultado de las administraciones distritales, y, por último, la presencia en la ciudad de los medios de comunicación más importantes del país, con lo cual se puede visibilizar y acceder de manera más rápida y fácil a la información.

Tabla 2. Mociones de Censura por Municipio



Fuente: Elaboración Propia

Otro de los datos importantes que arroja la información plasmada en la anterior gráfica es la diversidad en cuanto a la categoría de los municipios en los cuales se ha intentado o iniciado adelantar mociones de censura por parte de los concejos municipales o distritales, pasando por distritos como Bogotá y Cartagena, municipios de categoría especial y primera como Cali, Bucaramanga, Neiva y Valledupar; y llegando hasta municipios más pequeños,

como es el caso de Copacabana, Maicao, Sahagún, Sevilla y Tocancipá. Así mismo, se puede observar la ausencia de ciudades como Medellín y Barranquilla, entes territoriales que durante las últimas décadas se han caracterizado por una importante estabilidad política, un buen desempeño de los gobernantes y una sólida articulación Alcaldía-Concejo.

Por último, un elemento fundamental para examinar en el presente acápite es precisamente el que tiene relación con la información que se recaudó de la efectiva aplicación de la moción de censura por parte de los concejos municipales, información que será analizada a través de la identificación de los resultados que generó cada uno de los 21 procesos o trámites iniciados durante los últimos ocho años. Como se puede observar en la siguiente gráfica, existe una importante diferencia entre los procesos que fracasaron y los que lograron su cometido de separar a los funcionarios de su cargo, donde podemos ver que solo en 2 de los 21 casos, es decir, en el 9,52% de los casos los concejos municipales culminaron el proceso de aplicación del más importante instrumento de control político establecido en la constitución Política de Colombia.

Tabla 3. Resultados en la aplicación de la Moción de Censura.



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar de la información plasmada en la gráfica anterior, la Moción de Censura ha sido un instrumento o una herramienta de control político

poco utilizada por los concejos municipales en el país y en la mayoría de los casos en los que se ha intentado o iniciado su aplicación, el proceso no ha culminado, pues, como se puede apreciar en la gráfica, menos del 10% de los procesos ha culminado con la separación de los funcionarios públicos de su cargo, como consecuencia del reproche que el concejo municipal ha hecho frente a sus decisiones o actuaciones en términos de conveniencia y oportunidad política.

3.2 Características y particularidades de la aplicación de la moción de censura por parte de los concejos municipales en Colombia entre 2007 y 2015.

Después de realizar la descripción cuantitativa de la información examinada, considero fundamental avanzar en la descripción y análisis de algunos de los casos evidenciados, permitiendo continuar con la comprensión de los actores, factores y circunstancias que permiten o imposibilitan la efectiva aplicación de la moción de censura como instrumento de control político a nivel municipal.

De la revisión detallada de cada uno de los procesos intentados o iniciados se logró identificar por lo menos tres situaciones que impidieron la efectiva aplicación la moción de censura en los territorios.

A continuación, describiremos cada una de estas situaciones y expondremos los casos que las evidencian.

Se identificaron los procesos que no se culminaron por desconocimiento de los requisitos tanto sustanciales como procedimentales establecidos en la Constitución y en la ley para su aplicación, casos en los cuales los concejos no supieron ejecutar el procedimiento y se evidenciaron dudas por parte de los concejales en el cumplimiento del trámite.

Ejemplo de este caso se presentó en uno de los primeros concejos municipales que intentó aplicar la moción de censura como instrumento de control político. El

Concejo Municipal de Bucaramanga, en 2008. Este proceso se inició en contra de Secretaria Jurídica de la Alcaldía, Luz Consuelo Gallo Pérez, caso en el cual si bien se cumplieron los requisitos iniciales del procedimiento señalado en la Constitución y la ley para aplicación de la moción, no se pudo aplicar de manera efectiva por no alcanzar los votos necesarios para su aprobación, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2007:

Luzena Cortés Angarita, presidenta del Concejo, explicó que en la decisión sólo participación diez de los 17 concejales. De ellos, ocho votaron a favor de la moción; por ende, el par restante votó en contra. “El problema es que no sabemos si el número de votos es suficiente para cumplir con el requisito”.

De acuerdo con el Acto, la aprobación de la censura deberá ser decidida por las dos terceras partes de la totalidad del colectivo; es decir, 11 integrantes. En este caso votaron sólo diez, por lo que la figura no tiene validez, indicó Luis Eduardo Villaquirán Eugenio (El Universal, 2008).

Otra de las particularidades que se presentó en este proceso fue la inasistencia a las audiencias por parte de la funcionaria en cuestión. Al ser indagados sobre este tema, tanto ella como el Alcalde Municipal manifestaron no haber recibido ninguna comunicación oficial en la que se les informara el inicio del trámite de la moción. Este error de procedimiento fue atribuido al desconocimiento de la norma por parte del secretario del Concejo, el cual fue investigado por la Corporación.

El caso del Concejo Municipal de Bucaramanga es bastante dicente, pues corresponde a una de las ciudades capitales del país, en el que quedó en evidencia el desconocimiento de la normas que regulan las etapas y los requisitos sustanciales y procedimentales que deben surtirse para la aplicación de la moción de censura, lo cual impidió la culminación exitosa de la aplicación del instrumento.

Dicho desconocimiento se evidenció en la falta de notificación y citación a la audiencia de descargos a la funcionaria en cuestión. Por otra parte se evidenció

desconocimiento a la hora de someter a consideración y votar la aprobación de la moción de censura, pues, en primer lugar, sin surtir el debido proceso de audiencia a la funcionaria frente a la cual se proponía, era imposible proceder a su votación y, en segundo lugar, tampoco se podía someter a consideración y proceder a la votación si a la hora de votar no estaba presente el número mínimo de concejales que se requería para su aprobación.

Finalmente enviaron el proceso al Consejo de Estado a una revisión, el cual obviamente dejó sin efecto el procedimiento, por las irregularidades presentadas en el trámite y porque no fue aprobada con el número mínimo de votos requeridos.

Otro de los casos en los que se observa como el desconocimiento de la norma terminó truncando el trámite de aplicación de la Moción de Censura por parte un concejo municipal, se presentó en la ciudad de Cali el 26 de Abril del 2011. Este caso, al igual que el de Bucaramanga, se presentó en una ciudad capital de las más importantes del país, pero con una gran diferencia y es que para la fecha ya habían transcurrido casi tres años de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2007 y por ende de haberse otorgado a los concejos municipales la atribución de proponer y aprobar la moción de censura.

La moción de censura adelantada por Concejo Municipal de Cali se presentó en contra del Presidente de Metrocali, Luis Eduardo Barrera, pues después de conocer el estado actual de la empresa y la operación del sistema de buses articulados, los concejales reprocharon de manera vehemente su gestión y su reiterada inasistencia injustificada a las citaciones de control político cursadas por la Corporación.

El proceso no se culminó, pues si bien se sometió a consideración la proposición para iniciar con el trámite de la moción de censura, los concejales incurrieron en una confusión frente al proceso para iniciar el trámite de moción y la aprobación de la moción misma, entendida esta última como el retiro del cargo del funcionario, sanción que debe estar precedida por el debido proceso. La situación generó distintos cuestionamientos frente al procedimiento mismo,

sobre el cual los concejales que no asistieron a la plenaria manifestaron haber sido convocados a un debate de control político y no a una sesión en la que se aprobaría la aplicación de una Moción de Censura.

Si 11 Concejales hubiesen votado por el sí se habría aprobado la moción, pero no fue así porque solo obtuvo ocho votos”, aclaró Vélez. Asimismo, dijo la Concejala, el numeral 12 del artículo 313 es claro al indicar otros aspectos del procedimiento de moción de censura, entre ellos el haber convocado al funcionario para declararle esa moción en audiencia pública, pero en el orden del día estaba era una citación a la que no vino el Presidente de Metrocali y se concluyó con la petición de moción. “De ahí que el procedimiento fue errado”.

El proponente de la moción de censura, Edison Ruiz, precisó que el quórum decisorio de 11 concejales con ocho votos a favor le dio el sí a la propuesta de la moción. Luego vendrá el debate para declararle en audiencia pública dicha moción. “La historia se encargará de juzgar el actuar del Concejo y de aquellos funcionarios que no asisten al control político”, dijo Ruiz, quien dejó en manos de la Presidencia la revocatoria de la proposición que había sido aprobada minutos antes (Concejo Municipal de Cali, 2011).

Por otro lado, en las actas del Concejo Municipal de Cali quedó en evidencia el desconocimiento de la regulación constitucional de la moción de censura, pues el debate generó un acalorado altercado entre varios concejales, teniendo como centro de discusión el número mínimo de votos requeridos para aprobar la aplicación de la misma:

La concejala Clementina Vélez dejó constancia de que no se puede interpretar como aprobada la moción de censura, porque no se cumplieron los pasos que señala el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución, “o sea que no ha pasado nada”. Pero Ruiz Valencia dejó también constancia de que el Concejo sí había aprobado la solicitud de moción de censura y pidió al Presidente del Concejo, Jaime Gasca, que eleve la consulta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Jaime Gasca, Presidente del Concejo, indicó que la proposición presentada por Ruiz fue aprobada por 8 votos a favor y tres en contra. “Esa fue una votación de 11 concejales, de 20 concejales que hoy tiene el Cabildo, pero Edison Ruiz solicitó la revocatoria”, explicó Jaime Gasca.

El concejal Fabio Alonso Arroyave Botero demandó claridad a lo que se planteó verbalmente y se votó y lo que se leyó al final como proposición, porque son cosas diferentes. “Una cosa es proponer la moción de censura y otra es el procedimiento que fue lo que se leyó”, dijo Arroyave Botero.

Finalmente el Concejal Javier Mauricio Delgado Martínez exigió que quedara en el acta del Concejo dejar preciso el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución, en lo que corresponde a que la moción debe ser propuesta por la mitad más uno de los concejales asistentes a la plenaria. “Hay que evitar el ridículo” dijo Delgado (Concejo Municipal de Cali, 2011).

En el aparte del acta anteriormente citada es evidente cómo uno de los concejos municipales más importantes del país desconoce los criterios y requisitos básicos que desde el punto de vista procedimental implica el trámite de la moción de censura como instrumento de control político, lo cual terminó impidiendo la aplicación de la misma.

En segundo lugar, en los casos observados fue diciente cómo las alianzas concejales-administración municipal fue uno de los principales impedimentos para la aplicación de la moción de censura, situación en la que fue evidente que terminó primando el interés particular de concejales y funcionarios sobre el interés público.

Otro claro ejemplo de un fallido proceso de aplicación de la moción de censura se evidenció en el municipio de Tocancipá, donde en septiembre del 2009 se inició un proceso contra el Gerente de Desarrollo Administrativo, Gersaín Mambuscay López. El motivo del reproche político fue la supuesta contratación

por parte de la administración municipal de una empresa de la cual eran directivos dos de los hermanos del funcionario.

El procedimiento, de acuerdo con los datos recopilados en medios de comunicación, aparentemente cumplió los requisitos para iniciar el trámite de la moción. Sin embargo la fuerte alianza entre una gran bancada del Concejo y la administración municipal impidieron que se concretara la moción.

En el estudio de los documentos de prensa encontrados no se evidenció una defensa que lograra disipar las dudas frente al impedimento del Gerente de Desarrollo Administrativo. Distintos concejales de la oposición insistieron en que los parientes del funcionario actuaron de mala fe. Sin embargo, no se logró un consenso en la Corporación, permitiendo que este funcionario continuara en su cargo (El Tiempo, 2009).

No obstante lo anterior, la presente investigación igualmente permitió detectar que los medios de comunicación también desconocen en su totalidad la figura de la moción de censura y que la información que suministraron frente al mencionado trámite fue absolutamente imprecisa, pues, de acuerdo con la definición y regulación constitucional de la moción de censura examinada en los capítulos iniciales de la presente investigación, está claro que la misma procede solo frente a los secretarios de despacho del Alcalde y no frente a los gerentes o directores de entes descentralizados

Otro de los casos que evidencia cómo acuerdos políticos terminan minando el ejercicio de control político se presentó en 2012 en el municipio de Maicao. El 24 de Agosto de 2012, con una votación de 12 concejales, se aprobó iniciar el proceso de moción de censura contra Alexander Gómez, Secretario de Tránsito.

El 30 de agosto del mismo año se inició la audiencia pública de moción de censura, en la que los concejales proponentes (miembros de la oposición) manifestaron que el Secretario estaba realizando una mala gestión de la cartera, faltando a los compromisos adquiridos en el plan de desarrollo y negándose a asistir a las citaciones de control político y que existían irregularidades en

algunos de los contratos celebrados por la secretaría de despacho a su cargo. Sin embargo, al momento de la votación no estuvieron presentes los miembros del Concejo Municipal que tenían una relación política y burocrática con la administración municipal, con lo cual la moción fue negada, por no contar con el número de votos exigidos por la norma para su aprobación.

Así las cosas, el desconocimiento de las normas, los procedimientos y las alianzas políticas entre concejales y administración municipal son los principales obstáculos para que los trámites de aplicación de la moción de censura que se inician por parte de los concejos municipales, culminen y lleguen a feliz término, encontrándonos de esta manera con un panorama en el que los acuerdos políticos y burocráticos adquiridos por los concejales como sujetos de control con los secretarios de despacho del Alcalde, terminan minando el buen ejercicio del control político en el contexto municipal, facilitando que los alcaldes y sus gabinetes gocen de completa libertad a la hora de tomar decisiones y ejecutar actuaciones que aunque sean legales pueden no ser convenientes u oportunas desde el punto de vista político para el desarrollo de un determinado territorio.

El Distrito Especial de Bogotá, mirado no como la capital del país desde donde se toman las principales decisiones del país a nivel central, sino como ente territorial autónomo que cuenta con sus propias autoridades locales, se ha presentado durante la última década como el epicentro de un enfrentamiento político y electoral entre la izquierda progresista del país (representada en los Partidos Polo Democrático Alternativo, Verde y Progresista) y las fuerzas políticas tradicionales (Partido Conservador, Liberal y Cambio Radical), hecho que ha suscitado una constante oposición entre los gobernantes y el Concejo Distrital (una instancia plural, en la cual se han reunido actores de distintos partidos y movimientos políticos), oposición que ha llegado incluso a impedir el desarrollo de importantes propuestas de ciudad y ha generado una evidente polarización.

La moción de censura ha sido utilizada en distintas ocasiones por parte del Concejo de Bogotá para expresar su desacuerdo u oposición al modelo de ciudad o a las apuestas políticas y económicas lideradas por la Administración

Distrital. A continuación se realiza un breve estudio de los procesos de moción de censura liderados por el Concejo de Bogotá entre 2008 y 2015.

Como se evidenció en la caracterización cuantitativa de los procesos de moción de censura en Colombia, la ciudad de Bogotá se ha destacado como el principal epicentro en el ejercicio de la citada atribución de control político en el ámbito territorial entre 2008 y 2015.

Se intentaron o iniciaron un total de 10 procesos de aplicación de moción de censura, los cuales si bien no finalizaron con la aprobación de la separación del cargo de alguno de los secretarios de despacho o miembros del gabinete distrital, sí dejaron entrever un escenario de disputa entre la administración distrital y los concejales de la oposición. Por tal razón, es importante no solo avanzar en la descripción de los trámites y sus particularidades, sino también presentar las principales situaciones o características que dieron al traste con la aplicación de la moción de censura

Durante el gobierno de Samuel Moreno Rojas, entre 2008 y 2011, se iniciaron un total de cuatro procedimientos o trámites de aplicación de moción de censura, los cuales estuvieron dirigidos especialmente a los responsables de la cartera de movilidad.

Este elemento es importante observarlo a la luz de uno de los escándalos políticos más sonados en la historia reciente del país, como lo es el denominado **“Carrusel de la Contratación”**, en el que quedó en evidencia la corrupción distrital, al verse involucrados contratistas, concejales e incluso el propio Alcalde del Distrito, Samuel Moreno Rojas, saliendo a la luz pública las irregularidades y el incumplimiento de las normas de contratación pública en la adquisición de bienes y servicios de la más alta importancia para el desarrollo local y la calidad de vida de los bogotanos, como la salud, educación y especialmente la infraestructura vial (cuya responsabilidad recae en la Secretaria de Movilidad).

Los dos primeros años del gobierno de Samuel Moreno Rojas trascurrieron de manera tranquila, sin mayores confrontaciones con el Concejo Distrital. A partir

del año 2009 con salida a la luz pública del llamado **“Carrusel de la Contratación”** y ante la presión de los ciudadanos que reclamaban la actuación de un concejo salpicado por la corrupción, se iniciaron distintos procedimientos de control político. Un claro ejemplo de ello, fue la moción de censura iniciada por proposición del Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), en contra del Secretario de Movilidad, Fernando Álvarez:

“Los cabildantes calificaron de nefasta “la inoperancia de la cartera de la movilidad”. Dijeron que los ciudadanos “están cansados de protestar por los trancones, la escasez de rutas de transporte público y la inseguridad en los corredores viales”.

“El concejal Orlando Parada, vocero de la bancada del Partido de la U, recogió las inquietudes de todas las fuerzas políticas con asiento en la Corporación, de manera que ningún tema relacionado con la movilidad quede por fuera del gran debate al que está citado el Secretario de Movilidad.

Hechos como los sucedidos el miércoles 22 de septiembre, cuando se vió paralizada la movilidad en el Norte de la ciudad por el monumental trancón, obligan a esta cartera a dar la respuesta clara, contundente y argumentada sobre las causas del hecho, las sanciones aplicadas a los culpables de la situación y las medidas tomadas para que estas eventualidades no vuelvan a ocurrir”, puntualizó Parada (El Espectador, 2010).

La situación de desorden y atrasos en la construcción de la arteria vial de la calle 26 en la ciudad de Bogotá como resultado del **“Carrusel de la Contratación”** generó distintas manifestaciones ciudadanas de protesta en contra de las decisiones y actuaciones del Alcalde Distrital y su gabinete.

Si bien la iniciativa de la aplicación de moción de censura estuvo liderada por el Partido de la U, fue necesario convocar a otros movimientos políticos para que se unieran a la propuesta, con la finalidad de conseguir las mayorías necesarias para su prosperidad.

Una de las principales estrategias del Partido promotor de la censura fue generar un debate frente a las distintas problemáticas que afectaban directamente al ciudadano, logrando conseguir el apoyo de los electores de otros partidos o movimientos políticos y que a su vez dichos electores les exigieran a sus representantes en la Corporación.

El debate en contra del Secretario de Movilidad se debe a los retrasos en la mayoría de las obras de movilidad, cuestionamientos a varias licitaciones importantes como la que se adelanta para modernizar la red de semáforos; falta de planeación en algunos cierres viales, aumento en los tiempos de desplazamiento de los vehículos, disminución de la velocidad, demoras en las soluciones a largo plazo al caos del tráfico (Metro, fase III de Transmilenio y Sistema Integrado de Transporte Público, SITP) (Semana, 2010).

Sin embargo, aunque esta discusión tuvo un importante eco en la ciudadanía, especialmente por los perjuicios que venían sufriendo en su día a día por los retrasos y las malas decisiones en materia de movilidad, el procedimiento no culminó con la aprobación de separar del cargo al Secretario de Movilidad, debido a los acuerdos políticos de un importante número de miembros del Concejo Distrital con la Administración del Alcalde, Samuel Moreno Rojas.

En últimas, este procedimiento no pasó de ser un escenario de discusiones partidistas debido a circunstancias de lealtad y cuotas burocráticas, caso en el cual el Partido de la U proponente de la iniciativa se quedó solo y sin el apoyo político de otros partidos y movimientos políticos e incluso sin el apoyo de algunos concejales de su propio Partido, quienes prefirieron seguir haciendo parte de la coalición de gobierno para seguir favoreciendo sus relaciones burocráticas con la Administración Distrital:

En plata blanca, si los concejales de la U, los liberales y los de Cambio Radical se unen, podrían sacar a Álvarez del cargo. Pero lograr esta mayoría no es fácil. En Cambio Radical y el Partido Liberal causó

molestia el hecho de que un sector de la U sea el promotor de la censura. Al fin y al cabo, la U apoyó la elección de Moreno y lo ha acompañado en la gestión de gobierno. “La moción es oportunista y la hace la U porque empieza la campaña por la Alcaldía”, afirma el concejal de Cambio Radical Carlos Fernando Galán. Otros, como Carlos Vicente de Roux, quien a pesar de ser concejal del Polo es crítico de la Administración, han acusado a la U. de tener cuotas en la Alcaldía, entre las que estarían la Dirección del IDU y la jefatura de la Unidad de Mantenimiento Vial. “No tiene sentido que mientras tengan poder burocrático, los de la U se presenten como opositores”, dice. La moción cuenta con el apoyo del presidente de la U, Juan Lozano, quien avanza en conversaciones con otras fuerzas para que prospere la iniciativa. Lo paradójico es que también tendrá que convencer a seis de los 13 concejales de su partido que se oponen a criticar a Moreno (El Espectador, 2010).

A grandes rasgos, la aplicación de la moción de censura durante el gobierno de Samuel Moreno Rojas en la ciudad de Bogotá no se logró concretar debido a la presencia de acuerdos políticos, que lograron prevalecer frente al mandato de los ciudadanos, quienes se vieron notoriamente perjudicados en sus niveles de calidad de vida por las malas decisiones y los retrasos de las obras de movilidad.

Pero como el presente trabajo de investigación aborda un tema netamente político como es el control que realizan los concejos municipales frente a los detentadores del poder local, es necesario referirnos a la otra cara de la moneda y proceder a analizar algunos de los procesos que para la aplicación de la moción de censura se han intentado o iniciado en la ciudad de Bogotá, donde ha quedado en evidencia que este instrumento de control político atribuido por el legislador a los concejos municipales con la mejor intención, también ha sido mal utilizado por parte de la oposición y en algunos casos ha tenido origen en meros intereses políticos de unos pocos concejales que han pretendido utilizarla no solo para controlar que las decisiones y actuaciones del gobierno distrital sean convenientes y oportunas desde el punto de vista político, sino también para

entorpecer la buena marcha de la administración municipal y deslegitimar a un determinado gobernante.

Durante el periodo de gobierno de Gustavo Petro, entre 2012 y 2016, la fórmula política fue inversa, pues el gobernante, perteneciente al sector del Polo Democrático denominado progresista, tuvo que avanzar en la ejecución de su programa de gobierno con un Concejo Distrital absolutamente adverso, el cual desde el inició pretendió frenar los distintos procesos liderados por la Alcaldía Distrital.

Frente a esta situación vale la pena mencionar que las elecciones locales que dieron como ganador a Gustavo Petro estuvieron marcadas por una característica especial, en la medida en la que el mandatario local resultó electo con menos de una tercera parte de la votación (31%) y su movimiento político apenas alcanzó dos escaños del Concejo Distrital, lo cual indudablemente implicó inconvenientes de legitimidad a la hora de ejercer la gobernabilidad y dificultades para llegar a acuerdos políticos con los movimientos políticos mayoritarios en la Corporación.

Tal fue la confrontación entre la Administración y el Concejo Distrital que a tan solo seis meses de haber iniciado su gobierno y solo a un mes de aprobarse el Plan de Desarrollo, varios concejales lideraron la propuesta de aplicar una moción de censura al Secretario de Educación, Oscar Sánchez. Según indagaciones realizadas por el periodista Juan Esteba Lewin para La Silla Vacía, este procedimiento de control político, más que pretender el mejoramiento de la prestación de los servicios educativos de la Ciudad, se convirtió en una disputa política por parte de algunos concejales con el Alcalde y su Secretario de Despacho (La Silla Vacía, 2012).

Históricamente el sector educativo ha sido considerado un importante fortín político para concejales. Se destaca que “la Secretaría de Educación es una entidad enorme. Con más de 30 mil maestros, es la entidad que más plata mueve en el Distrito: su presupuesto para 2012 es de más de 2,3 billones de pesos, casi

lo mismo que el presupuesto de la Rama Judicial en todo el país” (La Silla Vacía, 2012).

De acuerdo con el artículo publicado por el mencionado periodista, la moción de censura no tuvo origen propiamente en la voluntad del Concejo Distrital de hacer control Político al Secretario de Educación por sus actuaciones o decisiones políticamente inoportunas o inconvenientes, sino que dicho mecanismo de control político fue utilizado como represalia o retaliación por el proceso de renovación del equipo directivo de trabajo que inició el Secretario de Despacho, el cual generó un gran disgusto en algunos concejales.

La moción de censura contra el Secretario de Educación, Oscar Sánchez, fue liderada por el concejal del Partido Verde Antonio Sanguino y por Roberto Hinestrosa, del Partido Cambio Radical, quienes la promovieron con el argumento de estar preocupados por la forma como la Secretaria venía realizando la contratación de los refrigerios escolares, además de haber “fallado en la orientación y dirección de las políticas y programas” del sector (Revista Semana, 2012).

Para iniciar este procedimiento de moción de censura se logró la recolección de 25 firmas (se necesitaban apenas 23). Se presentó una proposición sustentada, en la que el jefe de la cartera cambió el esquema de contratación de los refrigerios del Distrito, “en detrimento de la calidad nutricional de los estudiantes”. Además se calificaba de “pobre” su gestión, “por no haber atendido debidamente la situación de unos 100 colegios que se encuentran en estado crítico por concepto higiénico-sanitario, ni incorporado el bilingüismo, ni la jornada escolar única en el Plan de Desarrollo” (Semana, 2012).

Sin embargo, para muchos, el tema no era tan sencillo y la prueba es que, para controvertir los argumentos de los promotores de la moción, simultáneamente a las presuntos errores de administración expuestos, apareció un argumento técnico y otros más políticos que debilitaron algunas de estas acusaciones, como fue el informe de interventoría que la Universidad Nacional realizaba desde hacía seis años al proceso de contratación y suministro de refrigerios en el Distrito.

Según este informe, aunque en el nuevo esquema de contratación de los refrigerios “se presenta una disminución de las calorías, macronutrientes, hierro y calcio con respecto al año 2011” (Semana, 2012), esta reducción supera considerablemente lo exigido.

Aunque los concejales que pretendían a través de la moción de censura separar al Secretario de Educación de su cargo parecían ser mayoría, más de un cabildante llamó la atención sobre el trasfondo político de la misma.

Esto se presentó debido a que la oposición no logró construir un procedimiento sólido, presentando la moción como “un capricho sin argumentos objetivos” (Semana, 2012). Por otro lado, los concejales que se encontraban en alianza con la Administración Distrital mantuvieron una posición de respaldo al Secretario, justificando que los cambios realizados eran obligatorios para superar las condiciones de desgobierno presentes en la Secretaria de Educación y necesarios para desarticular distintos micropoderes que habían surgido al interior de la misma.

Al final, el procedimiento de aplicación de la moción de censura, al igual que los otros, fracasó. Esta vez, por las dudas que surgieron sobre la motivación de la misma, pues las confrontaciones entre los concejales terminaron sembrando la duda de si en realidad el instrumento de control político estaba cimentado en los argumentos con los cuales fundamentaron la moción o estaba siendo utilizado como represalia o retaliación por el proceso de renovación del equipo directivo de trabajo que inició el Secretario de Despacho, el cual generó un gran disgusto en algunos concejales.

Los casos presentados y las situaciones analizadas nos dan cuenta de la escasa aplicación o efectividad que ha tenido la moción de censura como instrumento de control político en el contexto local (distrital o municipal), la cual en la mayoría de veces ha obedecido a la fuerza que tienen distintos acuerdos políticos y burocráticos entre administración y concejales, los cuales terminan minando cualquier intento de control político. De igual forma, el caso de Bogotá previamente analizado también deja en evidencia cómo en un contexto local

caracterizado por una profunda disputa entre la administración y el concejo, la moción de censura puede ser utilizada como una estrategia de partidos para impedir el cumplimiento de las distintas propuestas o políticas que un determinado mandatario local plasma en su programa de gobierno.

Para terminar, abordaremos dos casos en los que la moción de censura fue aplicada exitosamente, en los municipios de Copacabana (Antioquia) y Sevilla (Valle del Cauca), en los cuales se culminó el procedimiento de aplicación de la moción de censura, resaltando sus principales particularidades y las circunstancias que caracterizaron el proceso.

Al respecto vale la pena destacar que ambos municipios presentan algunos elementos comunes: contar con unas condiciones industriales medias y ser considerados como municipios con una importante proyección económica.

El primer procedimiento de aplicación de la moción de censura efectivo en Colombia se llevó a cabo en el Municipio de Copacabana, Antioquia, en el año 2009, cuando 10 de 15 concejales municipales expresaron la necesidad de separar de su cargo a quien para en ese entonces se desempeñaba como Secretaria de Infraestructura, Claudia Marín.

Como consta en las actas del Concejo Municipal de Copacabana, este proceso cumplió con todas las etapas y requisitos establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2007 y en la Ley, caso en el que se le hizo un reproche político a la mencionada funcionaria, por la inconveniencia política de sus decisiones y por el mal manejo de la cartera, además de otras equivocaciones relacionadas con la contratación, hechos por los que el Concejo Municipal aprobó retirarla del cargo.

Uno de los elementos para destacar en el desarrollo del citado procedimiento radica en el hecho de que a pesar de existir una relación armónica entre el Concejo y la Administración Municipal de Copacabana, ello no impidió que los concejales iniciaran y llevaran a feliz término el procedimiento o trámite de aplicación de censura en contra de la Secretaria de Despacho del Alcalde. Como lo manifestó el señor José Arango, concejal para la época:

Así apoyemos al Alcalde no tenemos que estar de acuerdo en todo con él y debemos hacer control a la Administración", dijo el concejal Arango, al explicar que la moción obedeció a que "se cotejó la gestión de la funcionaria con el Plan de Desarrollo y no iba acorde con lo planteado" (El Colombiano, 2009).

No obstante lo anterior, el procedimiento también tuvo sus tropiezos debido al desconocimiento por parte del Alcalde de los pasos a seguir para la efectiva separación del cargo de la Secretaria de Despacho, después de haber sido aprobada la moción de censura por parte del Concejo Municipal, pues de la investigación adelantada se logró establecer que el Alcalde del Municipio, en lugar de proceder de inmediato a dar cumplimiento a la decisión del Concejo, procedió a enviar comunicaciones o consultas a diferentes entidades del nivel nacional, para indagar sobre el paso a seguir e incluso llegó a solicitar la revisión del procedimiento cumplido en el Concejo Municipal para la aplicación de la moción.

Finalmente, el Alcalde fue informado por parte del Concejo de Estado sobre la legalidad del procedimiento surtido en el Concejo y la obligación que le asistía de proceder a separar inmediatamente del cargo a la Secretaria de Despacho.

En 2010 se produjo el segundo y último caso exitoso registrado hasta la fecha en la que se culminó la presente investigación (diciembre de 2015), en cuanto a la aplicación efectiva de la moción de censura en Colombia se refiere.

El procedimiento se llevó a cabo en el Municipio de Sevilla, Valle del Cauca, en contra del Secretario de Movilidad, Jorge Mario Cuartas Herrera. Según el Presidente de la Corporación, Jorge Augusto Palacio, el Concejo Municipal tomó la decisión de iniciar el procedimiento para la aplicación del instrumento de control político porque el entonces Secretario de Tránsito "se extralimitó en sus funciones al suprimir el grupo de guardas y entregar esa función a la Policía, sin existir un convenio previamente con esa institución" (El País, 2011). Con una votación de 9 de los 13 ediles que conforman el Concejo de Sevilla se aprobó

aplicar la moción de censura en contra del citado funcionario de la Administración Municipal.

Sin embargo, una vez esta Corporación aprobó por mayoría la moción de censura en contra del Secretario de Tránsito, éste interpuso una acción de tutela, por considerar que le habían violado el debido proceso.

El Juez de Primera Instancia ordenó la cesación de los efectos de la decisión del Concejo de Sevilla, es decir, resolvió a favor del Secretario de Despacho, ordenando que el Alcalde no tuviera en cuenta la decisión del Concejo Municipal de separar del cargo al Secretario de Tránsito.

Al recibir la notificación del fallo del Juez de Primera Instancia, el grupo de concejales que promovió la moción de censura apeló el fallo. Dos meses después, el Juzgado Penal del Circuito de Sevilla revocó la sentencia de primera instancia y dejó en firme la decisión del Concejo Municipal de Sevilla, consistente en la separación definitiva del cargo del señor Jorge Mario Cuartas Herrera, quien se desempeñaba como Secretario de Tránsito en ese Municipio.

“El Juzgado Penal del Circuito de Sevilla se pronunció y revocó un fallo de tutela que interpuso el secretario de Tránsito de ese Municipio, Jorge Mario Cuartas Herrera, por una moción de censura que en su contra aprobó el Concejo de esa población del Norte del Valle” (El País, 2011).

Después de que el Juez de Segunda Instancia diera la razón al Concejo Municipal de Sevilla, dejando en firme la decisión de la Corporación de aplicar la moción de censura, el Presidente del Concejo de Sevilla, Jorge Augusto Palacio, manifestó que "sin duda que este es un fallo histórico en Colombia, donde es muy difícil que prosperen las mociones de censura" (El País, 2011).

Los dos casos anteriormente examinados son los únicos registrados en la bibliografía existente respecto a la aplicación efectiva de la moción de censura como instrumento o herramienta de control político en el contexto local en Colombia, en los que indudablemente en las decisiones de los concejos

municipales prevaleció el mandato ciudadano y el interés general sobre los acuerdos y alianzas políticas y burocráticas entre la administración municipal y el concejo.

Así mismo, del análisis de los dos citados casos también se pudo concluir que es evidente el desconocimiento que existe por parte de las autoridades, tanto administrativas como judiciales, frente al procedimiento de aplicación de la moción de censura como instrumento de control político y de la grave consecuencia que implica, como es la separación del cargo del secretario de despacho.

El desconocimiento generalizado de las normas y procedimientos que regulan la aplicación de la moción de censura como herramienta de control político en el ámbito local, se constituyen en uno de los principales obstáculos o impedimentos para su ejercicio efectivo.

Si bien es cierto que la moción de censura es la principal herramienta o instrumento de control político consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano como atribución de los concejos municipales y que como ya lo analizamos en el presente acápite su aplicación en Colombia ha sido escasa, también es cierto que el tema objeto de la investigación que aquí nos ocupa es la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de 1991 y no solo la eficacia de la moción de censura, por lo que necesariamente tenemos que finalizar haciendo referencia a los aportes que ha hecho el control político ejercido por los concejos municipales a través de los otros mecanismos o instrumentos con los que cuentan, como es el caso de la citación e incluso el hecho de que de ellos dependa la aprobación de ciertas decisiones de absoluta importancia para el desarrollo local, pues aunque en los concejos distritales o municipales de las principales ciudades del país no se ha surtido con éxito ningún procedimiento de aplicación de moción de censura, es innegable el papel que estos órganos colegiados han tenido en el vertiginoso proceso de desarrollo que se ha presentado en algunas ciudades del país durante los últimos años.

3.3 Control político, como aporte al desarrollo local. Más allá de la moción de censura

Tal y como lo señalamos en el capítulo anterior, para este último acápite se hace necesario retomar el tema objeto de la investigación que aquí nos ocupa, a saber: la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de 1991.

Tal como se ha señalado anteriormente, el control político, junto con el trámite y aprobación de proyectos de acuerdo, son atribuciones que la Constitución Política de Colombia y la Ley asignan a los concejos municipales.

Dentro de esa atribución de control político nos encontramos con la moción de censura como máximo instrumento o herramienta de control, pero no el único, pues los concejos municipales tienen la potestad de citar a los funcionarios y jefes de las entidades descentralizadas, los que a su vez están obligados a atender la citación. Los concejales tienen derecho a obtener información y respuestas oportunas a los cuestionarios enviados con anterioridad a la realización de los debates y durante estos, la administración puede hacer uso de la palabra una vez que los concejales han planteado sus inquietudes en la sesión plenaria programada para tal efecto.

Es así como los concejos municipales ejercen control político por medio de sus bancadas al citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones de las corporaciones.

El procedimiento para las citaciones se encuentra previsto en la Constitución Política y en la ley y señala que las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario con destino al funcionario requerido en relación con el tema a tratar. Este cuestionario debe aprobarse por la plenaria de la Corporación.

Los secretarios deben ser oídos en la sesión para la cual fueron citados y el debate no puede extenderse a asuntos ajenos al cuestionario formulado. Las

citaciones y los requerimientos a los secretarios de despacho de los alcaldes deben encabezar el orden del día de la sesión en la Corporación respectiva.

El control político se hace cuando los concejales exigen informes escritos o citan a los secretarios de la alcaldía, directores de entidades descentralizadas del orden distrital o municipal, según el caso, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario distrital o municipal, excepto al alcalde, para que en sesión plenaria efectúen declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del distrito o del municipio. Esto permite que los concejales como representantes de los ciudadanos realicen un seguimiento y control a la gestión de la alcaldía y a la gestión de otros actores públicos, exigiendo los ajustes necesarios cuando se precise.

Estas citaciones y las sesiones plenarias en las que se desarrollan, por lo general cuentan con la participación e intervención de la comunidad organizada y no organizada interesada en el tema, programa o proyecto objeto de citación, razón por la cual esta herramienta de control político constituye una de las actividades que mayor atención demanda dentro de la agenda de sesiones de los diferentes concejos del país y concede al control político un papel muy importante en la medida en la que permite visibilizar problemáticas de la ciudad o de sectores y grupos poblacionales determinados, facilita el intercambio directo de opiniones y garantiza una más atenta labor de control y seguimiento de los proyectos y programas de la administración distrital o municipal.

Todo lo anterior, para significar que la citación como herramienta o instrumento de control político atribuida a los concejos municipales faculta a las corporaciones públicas para asumir un papel activo en el buen desarrollo de los programas de gobierno. Y ese control entre poderes que se materializa en los cuestionarios y en las sesiones plenarias programadas para dar respuesta a los mismos aporta a los distritos o municipios, según el caso, un marco de desempeño eficiente de la gestión pública y de transparencia en la aplicación de las políticas públicas.

Además de la citación a los secretarios de despacho del alcalde para que concurran a las sesiones, algunos concejos municipales han ido más allá en su compromiso de propiciar instrumentos o mecanismos para salvaguardar el equilibrio de poder en el ámbito municipal.

Tal es el caso, a manera de ejemplo, del Concejo Municipal de Medellín, el cual, haciendo uso de la competencia otorgada por el artículo 31 de la Ley 136 de 1994, *“Por medio del cual se dictan las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, el cual señala:

“REGLAMENTO. Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento, en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones”. (Congreso de la República, 1994).

Esta Corporación estableció en su reglamento interno un novedoso mecanismo o instrumento de control político, denominado comisiones accidentales ordinarias.

Se encuentra definido en el artículo 86 del mencionado reglamento interno de la siguiente manera: ***“Comisiones accidentales ordinarias: Son comisiones accidentales ordinarias aquellas que se integran para ejercer control político, para analizar asuntos de interés de la comunidad o de la Corporación y para acercar la administración pública con la comunidad”*** (Concejo de Medellín, 2013).

Esta novedosa herramienta o instrumento de control político, si bien no tiene las mismas implicaciones legales o consecuencias de la citación, sí ha logrado mantener en el primer renglón de la agenda pública de la administración local las necesidades en materia de infraestructura, educación, inversión social y seguridad, pero, además de ello, ha configurado un espacio para que los concejales cuestionen de manera permanente las decisiones de gobierno, en cuanto a la pertinencia de las inversiones en materia de obras públicas y especialmente en aquellos casos en los que, por ejemplo, por dar prioridad a

grandes obras de infraestructura, se ha pretendido desfinanciar programas sociales de alto impacto, como es el caso del programa de restaurantes escolares, el cual es ejemplo a nivel nacional.

Así mismo, los debates que se han adelantado y las comisiones accidentales que se desarrollan en el Concejo de Medellín, han permitido que los Corporados prendan alarmas oportunas a los miembros del gabinete del alcalde de turno, realizando las correspondientes denuncias frente a la llegada de contratistas inescrupulosos a la ciudad, contribuyendo de manera efectiva a evitar que con maniobras engañosas se desangre el erario público e impidiendo que en Medellín se presenten casos como lo sucedido en Bogotá con el llamado “*carrusel de la contratación*”

A manera de ejemplo vale la pena mencionar algunas de las denuncias y debates de control político que se han adelantado el Concejo de Medellín en los últimos años, con los que la Corporación se ha caracterizado por su lucha contra la corrupción en la ciudad.

La Comisión Accidental del Concejo de Medellín, que se creó para hacer seguimiento a los restaurantes escolares, investigó y denunció oportunamente las graves fallas e irregularidades en el servicio contratado por la Alcaldía de Medellín con consorcios integrados por alrededor de 16 empresas fachadas dedicadas a engañar y defraudar al Estado y se logró que la Administración Municipal intensificara los controles para evitar que empresas ya sancionadas o mal calificadas se volvieran a conformar con otros nombres con el fin de participar en las licitaciones. Finalmente los beneficiados con las denuncias y los debates efectuados por los concejales de Medellín fueron los miles de niños que reciben los alimentos.

El Concejo de Medellín también ha realizado numerosos debates en los que ha dejado en evidencia los errores de algunos gobernantes locales que privilegiaron los tiempos políticos a la hora de inaugurar obras públicas, pasando por encima de los aspectos técnicos y que ahora tienen a los medellinenses pagando cifras

millonarias para la reconstrucción de obras físicas como es el caso del deterioro prematuro del Parque Biblioteca España.

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 ex alcalde 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.

Los debates de control político realizados en el Concejo de Medellín incluso han trascendido por fuera de la ciudad, teniendo impacto a nivel departamental, pues recientemente se aprobó la creación de una comisión accidental encargada de hacer seguimiento a la presunta presencia de un carrusel de la salud en los hospitales públicos del Departamento de Antioquia y su capital Medellín.

La comisión accidental ha realizado numerosas averiguaciones y denuncias para que se investigue la presunta comisión de graves irregularidades por parte de un grupo de funcionarios y exfuncionarios que han empobrecido varios hospitales del departamento de Antioquia entre los cuales se cuentan los de Turbo, Yolombó, Yarumal, Caucasia, Bello, Itagüí, la María y el Hospital General de Medellín.

Entre las múltiples irregularidades denunciadas se encuentra: La aparente destinación para gastos de funcionamiento de ocho mil millones de pesos captados para las estampillas prodesarrollo, probienestar del anciano y pro Politécnico Jaime Isaza Cadavid por parte de algunos gerentes de hospitales, el excesivo gasto que por concepto de viáticos generaron algunos gerentes de hospitales de municipios del departamento, la contratación amañada para tercerización de servicios de personal y el presunto favorecimiento a empresas

amigas que proveen una variada gama de servicios como alimentación, lavandería, medicamentos y construcción de plantas hospitalarias, con costos de hasta un 500 por ciento por encima de otros proveedores.

En éste caso, aún sin que se hayan terminado las investigaciones por parte de las autoridades competentes, y sin que se haya aprobado o tramitado por parte del Concejo de Medellín moción de censura en contra de alguno de los cuestionados funcionarios, la contundencia de las denuncias y de los reproches de contenido político efectuado por algunos concejales de la ciudad, ha surtido importantes consecuencias políticas para al menos dos de estos funcionarios involucrados que han presentado renuncia a sus cargos.

Durante la última década, la ciudad de Medellín se ha convertido en ejemplo mundial en los temas de desarrollo local, reconstrucción de institucionalidad, tejido social y superación de la extrema pobreza, avances de ciudad que no hubiesen sido posibles sin el ejercicio del control político serio y constante por parte del Concejo Municipal, Corporación que ha impulsado el buen ejercicio de las administraciones municipales.

Para finalizar, es pertinente hacer referencia a la atribución de los concejos municipales para tramitar y aprobar proyectos de acuerdo, pues si bien en principio esta función no hace parte del control político, sí es una importante función cumplida por las corporaciones, en la medida en la que los planes, proyectos y programas de iniciativa de determinado gobernante local deben necesariamente ser discutidos y aprobados por los concejos y en esa medida la discusión y aprobación de los proyectos de acuerdo constituyen sin duda alguna una herramienta para salvaguardar el equilibrio del poder en el contexto local, pues las iniciativas del alcalde que mayor impacto representan para el interés general, como es su plan de desarrollo y los presupuestos anuales para cada vigencia, obligatoriamente tienen que ser discutidos y aprobados por los respectivos concejos, así como las decisiones más significativas respecto a las finanzas del municipio y la salvaguarda del patrimonio público, como es el caso en el que una determinada administración municipal propone la enajenación o

venta de la participación accionaria de un distrito o el municipio en una determinada empresa industrial y comercial o sociedad de economía mixta.

Un ejemplo de control del poder local a través del trámite de proyectos de acuerdo lo encontramos en el Concejo de Bogotá durante 2011, cuando el Alcalde Distrital, Samuel Moreno Rojas, radicó el proyecto de acuerdo 172 de 2011, con el que se pretendía que el Concejo Distrital aprobara la venta de las acciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), considerada para esa época la “joya de la corona” de la capital.

El Concejo Distrital de Bogotá se negó a aprobar la venta por considerar que contravenía abiertamente el programa de gobierno inscrito por Samuel Moreno, el que impedía la enajenación o privatización de la participación accionaria del Distrito Capital en esa empresa y por considerarla una decisión equivocada de la administración distrital en términos de conveniencia y oportunidad política.

Por lo anteriormente expuesto podemos afirmar que durante el desarrollo de la presente investigación se logró establecer 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. Asegurar el bienestar de los ciudadanos y generar desarrollo territorial.

CONCLUSIONES

La presente tesis de grado es el resultado de una investigación cualitativa, desarrollada desde la metodología de estudio de caso, en la cual se pretendió indagar sobre la eficiencia del control político realizado por los concejos municipales en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia y en especial de la reforma constitucional introducida por el Acto legislativo 01 de 2007, con el que se dotó a las corporaciones de elección popular del nivel local con la atribución de la moción de censura.

Este documento fue resultado del análisis de la bibliografía existente sobre el tema abordado y del examen de los distintos casos en los que se intentó y se logró aplicar de manera efectiva la moción de censura como instrumento de control político en el contexto local (distrital o municipal).

Después de implementar las distintas herramientas metodológicas propuestas en el presente trabajo, al abordar y lograr los distintos objetivos formulados, es fundamental referirnos de manera sucinta a los hallazgos encontrados durante el desarrollo de la investigación frente a la eficacia del control político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, como herramienta para salvaguardar el equilibrio del poder a nivel municipal, precisamente el objetivo general propuesto en la investigación.

Es necesario advertir que en la actualidad el control político tiene como objetivo exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente y reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular y sus equipos de gobierno, estableciendo un control en el cual se observe no sólo si sus actuaciones se encuentran en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley, sino en el marco de la conveniencia y oportunidad política para un determinado territorio en un momento específico.

Los concejos municipales son, sin lugar a dudas, una de las instituciones más representativas del ordenamiento jurídico, pues en ellas confluye el ejercicio puro

de la democracia desde lo local, ya que sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos, hecho que implica mayores posibilidades de contacto directo entre los corporados y la población del municipio.

Los concejos municipales no tienen la misma naturaleza jurídica, ni política del Congreso de la República, toda vez que no hacen parte de la rama legislativa del poder público, pero comparten rasgos similares en cuanto a la representación y la atribución de control político se refiere, puesto que ambas corporaciones son espacios representativos y de deliberación política, en los cuales se encuentran representadas tanto las mayorías como las minorías.

Por estas razones, el Control político es una atribución-función que se ejerce por medio de diferentes mecanismos y permite 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.

La Constitución Política de 1991 prevé el control político del gobierno en el ámbito municipal, como una atribución y una función de los concejos municipales, en el artículo 312 y los numerales 11 y 12 del artículo 313.

Para llevar a cabo la función de control político que les fue encomendada, los concejos municipales cuentan con tres herramientas fundamentales: La citación a los secretarios de despacho del alcalde para que concurren a las sesiones, la moción de observación y la moción de censura.

En el primer caso, los concejales solicitan a los secretarios de despacho del alcalde que respondan a las preguntas realizadas en sesiones plenarias. Las preguntas son enviadas al secretario y éste debe responderlas con antelación a la realización del debate.

En el segundo caso, cuando los secretarios de despacho no concurren, sin excusa aceptada por el Concejo distrital o municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del cargo del

funcionario correspondiente, sino que simplemente opera como un llamado de atención.

Y en tercer lugar, nos encontramos con la herramienta denominada moción de censura, figura introducida por la Constitución de 1991 como atribución del Congreso de la República y desarrollada para el caso de los concejos municipales por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007, el que adicionó el numeral 12 al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y consiste en el acto por el cual el concejo en pleno decide retirar del cargo a un secretario de despacho del alcalde, en determinados eventos expresamente señalados en la norma

Fue así como, con la expedición del Acto Legislativo 001 de 2007, se presentó un importante 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 a nivel municipal, al introducirse una herramienta real y vinculante de control político como es la moción de censura, en la que se pasa de las simples consideraciones o reproches de contenido estrictamente político a generar verdaderas consecuencias de responsabilidad política, facultando a los concejos municipales para aprobar que un secretario de despacho sea separado de su cargo por sus desacertadas actuaciones o decisiones, en términos de conveniencia y oportunidad política.

La moción de censura ha sido un instrumento o una herramienta de control político poco utilizada por los concejos municipales en el país y examinados los casos en los que se ha intentado aplicarla se encuentra que son escasos y que en su gran mayoría no han culminado con éxito por diversas causas, pero la principal causa, a diferencia de lo que se dice en medios de comunicación, no han sido las componendas políticas, sino el desconocimiento de los requisitos, tanto sustanciales como procedimentales establecidos en la Constitución y en la Ley para su aplicación, casos en los cuales los concejos no supieron ejecutar el procedimiento y se evidenciaron dudas por parte de los concejales en el cumplimiento del trámite. No se debe desconocer que también en algunos se

identificó como causa la fuerza que tienen distintos acuerdos políticos y burocráticos entre administración y concejales.

La información que se recaudó en la presente investigación en relación con la efectiva aplicación de la moción de censura por parte de los concejos municipales permitió identificar que entre 2008 y 2015 se iniciaron tan solo 21 procesos o trámites para su aplicación. De esos 21 procesos iniciados, la mayoría fracasaron y en tan solo dos de los casos los concejos municipales culminaron el proceso de aplicación del más importante instrumento de control político establecido en la constitución Política de Colombia y lograron su cometido de separar de sus cargos a los funcionarios.

En el presente trabajo de investigación se logró comprobar que la moción de censura es la principal herramienta o instrumento de control político consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano como atribución de los concejos municipales y que su aplicación ha sido escasa.

El tema objeto de la investigación fue la eficacia del Control Político ejercido por los concejos municipales en Colombia a partir de 1991 y no solo la eficacia de la moción de censura, motivo por el cual necesariamente tenemos que concluir afirmando que ha sido valioso el papel que los concejos municipales han jugado en el desarrollo local, bien sea a través de los otros mecanismos o instrumentos de control político con los que cuentan, como es el caso de la citación o a través de los aportes que han hecho en ejercicio de sus otras atribuciones constitucionales y legales, como es el caso de la aprobación de los proyectos de acuerdo, pues finalmente es de estas corporaciones públicas de las que depende la aprobación de ciertas decisiones de absoluta importancia para el desarrollo local, entre ellas los planes de desarrollo.

El presente trabajo de investigación permitió establecer que 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. El control político ejercido por los concejos municipales, como cuerpos representativos plurales, ha logrado incidir positivamente en las decisiones de gobierno de las alcaldías, al cumplir su atribución de vigilar y debatir la gestión que cumplen todas las autoridades municipales.

Terminadas las conclusiones es pertinente aportar algunas sugerencias o propuestas que permitan fortalecer la actuación de las corporaciones frente al ejecutivo local en el marco del control político, advirtiendo desde ya que, a mi juicio, dichas propuestas no requieren estar enmarcadas en reformas constitucionales o legales, pues como se explicó a lo largo del presente documento, la Constitución y la Ley han dotado a los concejos municipales de valiosas herramientas e instrumentos de control político para cumplir con dicha atribución. Es por ello, que el fortalecimiento de estas corporaciones debe venir desde los ciudadanos a la hora de elegir y por tanto escoger sus representantes, pues más allá de los instrumentos legales para ejercer el control está el compromiso de los corporados de actuar a favor del mandato ciudadano y garantizar para su territorio la adopción de decisiones oportunas y convenientes para el desarrollo local, en la medida en la que el control sobre el ejercicio del poder político es un derecho ciudadano que se expresa indirectamente a través del concejo municipal y demás órganos plurales.

La solución para el fortalecimiento del control político en el contexto local, está en elegir concejales estudiosos, proactivos, que hagan debates, aporten propuestas y demuestren conocimiento de los temas de ciudad, teniendo en cuenta que para disponer de dicho conocimiento se requiere un esfuerzo de dichas corporaciones para garantizar formación y capacitación a sus miembros y para que la información a la que accedan los concejales no sea únicamente la que les proporcione la misma administración municipal o los órganos de control como personerías y contralorías, sino que ellos dispongan de otras fuentes de información, para lo cual pueden articularse con diversos actores interesados en el control social de las decisiones de gobierno, para garantizar el desarrollo local

y bienestar general, como son la academia, las veedurías y los observatorios de políticas públicas, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Algorri, J. (2001). *Democracia y gobernabilidad*. México, Ed. UNAM.
- Alvares, J. (2000). *El Concejo Municipal y el control político*. Colombia, Ed. U. Externado
- Aragón, M. (1995). *Constitución y Control del Poder. Introducción a una teoría constitucional del Control*. Argentina, Ed. Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- Aragon, M. (1998). *Constitución, Democracia y Control*. México, Ed. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.
- Arango R. (2004), *Derecho, Constitucionalismo y Democracia*. Bogotá, Ed. U. Externado.
- Ariño, G. (1999). *Principios de Derecho Público Económico*. Colombia, Ed. U. Externado.
- Aristóteles. (1989). *La Política*. España, ED. Centro de Estudios Constitucionales.
- Artola, M. (2005). *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona, Ed Crítica.
- Bautista, D. (2006). *Función Constitucional de los partidos políticos*. España, Ed. Comares. U. de Granada.
- Bejarano, A. (2001). *¿Qué hace funcionar al Congreso?*. Bogotá, Universidad de los Andes.
- Bernal, C. (2007). "Democracia y Globalización en América Latina". En: *El derecho en el contexto de la globalización*. Bogotá, Ed. U. Externado.
- Bernnan, G. (2007). "Globalización y diversas formas de democracia". En: *La Globalización y el Orden Jurídico*. Colombia, Ed. U Externado.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Mexico, 2ª ed. Trad. José Fernández, Fondo de cultura económica.

- Bodin, J. (1986). *Los Seis Libros de la República*. España, Ed. Tecnos.
- Buenahora, J. (2002). *Por qué es necesaria una reforma política general*. Bogotá, Ed. Opera.
- Carbonell, M. y Vásquez, R. (2007). *La Globalización y el Orden Jurídico. Reflexiones Contextuales*. Colombia. Ed. U Externado.
- Cárdenas, M. (2005). *La reforma Política del Estado en Colombia: Una salida integral a la crisis*. Bogotá, Fondo Editorial CEREC.
- Carpizo, J. (2004). *Algunas reflexiones constitucionales*. Mexico, Ed. UNAM.
- Castro, J. (2004). *Cartilla del concejal*. En: Recuperado en enero de 2008 en: <http://cabildo.com.co/>
- Cepeda, M. (1993). *Introducción a la Constitución de 1991. Hacia un nuevo constitucionalismo*. Colombia, Ed. Imprenta Nacional de Colombia.
- Charri, J. (1999). “La Moción de censura en la constitución de 1991”. En: *Revista del Banco de la Republica*, V. 80, 860.
- Concejo Municipal de la Ciudad de Cali (2012). *Concejo de Cali pudo pasar a la historia si hubiese aprobado correctamente moción de censura*. Colombia.
- Concejo Municipal de la Ciudad de Medellín (2013). *Reglamento Interno del Concejo Municipal del Municipio de Medellín*. Colombia.
- Congreso de la Republica (1991) *Constitución Política e Colombia 1991*. Bogotá: Legis.
- Congreso de la Republica (1992). *Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. Colombia, Diario Oficial.

- Congreso de la Republica (1994). *Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Colombia, Diario Oficial.
- Congreso de la Republica (2000). *Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público Nacional.* Colombia, Diario Oficial.
- Congreso de la Republica (2003) *Acto Legislativo 1 de 2003. Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.* Colombia.
- Congreso de la Republica (2005). *Ley 974 de 2005 “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.* Colombia, Diario Oficial.
- Congreso de la Republica (2007). *Acto Legislativo 1 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 a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.* Colombia, Diario Oficial
- Congreso de la Republica (2007). *Acto Legislativo 3 de 2007. Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política.* Colombia, Diario Oficial
- Congreso de la Republica (2007). *Ley 1148 de 2007 Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.* . Colombia, Diario Oficial
- Contreras, M. (2004). “Ciudadanía Estado y Democracia en la era Neoliberal”. En: *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización.* Venezuela, Ed. FACES Universidad Central de Venezuela.

- Dahl, R. (1999) *La democracia una guía para los ciudadanos*. Madrid Ed. Taurus.
- De Agapito Serrano, R. (1989). *Libertad y División de Poderes*. Madrid, Ed. Tecnos.
- De La Cueva, M. (1982). *Teoría de la Constitución*. México, Ed. Porrúa S.A.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. España, Ed. Ariel Barcelona.
- Echeverri, A. (2004). *Teoría Constitucional y Ciencia Política*. Bogotá, Ed. Temis
- El Colombiano (2009). *HISTÓRICO: Moción de censura en Copacabana*. Recuperado:http://www.elcolombiano.com/historico/mocion_de_censura_en_copacabana-PJEC_43682
- El Espectador (2010) *Partido de La U insiste en moción de censura contra Secretario de Movilidad*. Recuperado: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-230549-partido-de-u-insiste-mocion-de-censura-contra-secretario-de-movilida>
- El Tiempo (2009). *Moción de censura a funcionario de Tocancipá*. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3631248>
- Enríquez, G. (2006). "Control Político como requisito del Estado Constitucional". En: *Criterio Jurídico*. V. 6
- Estrada, A. (2003). *Las Ramas Ejecutiva y Judicial del Poder Público en la Constitución colombiana de 1991*. Bogotá. Ed. U. Externado
- Fernández, E. (1964). *Las Constituciones Colombianas. Comparadas*. Colombia. Ed. Universal de Antioquia.

- Ferrajoli, L. (2003). *Pasado y futuro del Estado de Derecho. En Neoconstitucionalismos*. España, Ed. Trotta Madrid.
- Fioravanti, M. (1.999). *Constitución, desde la Antigüedad hasta nuestros días*. España. Ed. Trotta Madrid
- Galeano, M. (2009). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Colombia, Ed. Universidad de Antioquia.
- García, M. (1991). *Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho*. España, Centro de Estudios Constitucionales.
- García, M. (1997). *Derecho Constitucional Comparado*. España, Alianza.
- García, M. (2006). *Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García, J. (2001). “Del Principio de la División de Poderes”. En: *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucionales Honor de Pablo Lucas Verdú*. México, Ed. UNAM.
- Gaston, A. (2012). *El control político como requisito del Estado constitucional: evolución histórica*. Colombia, Ed. U. Externado.
- Gechem, C. (2005). *El Congreso Colombiano a partir de 1991. Temas de Derecho Público 73*. Colombia, Ed. U. Externado.
- Gilhodes, P.(1993). *Sistema de partidos y partidos políticos en Colombia*. Colombia, FESCOL, Fundación para la investigación y el desarrollo de la ciencia.
- Gomez, J. (2006). *El concejo y su organización interna. Programa El Viernes del concejal*. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.
- Henao, J. (2009). *El Poder Municipal. Colombia*. Colombia, Ed. Vieco e Hijos Ltda.

- Hernández, P. (2003). *El concejo municipal. Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal*. Colombia, Panamericana Formas e Impresos S. A. Bogotá.
- Hesse, K. (1983). *Concepto y cualidad de Constitución. Derecho Constitucional*. España. Centro de Estudios Constitucionales Madrid.
- Holguin, J. (2006). *La Reforma de 2003: La Tensión Entre Abrir y Cerrar El sistema Político Colombiano*. Colombia, Ed. Uniandes
- Hoskin G. y García M. (2006); *La reforma política ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Colombia. Ed. Uniandes
- Huerta, C. (2001). *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*. México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. México, Ed. Fondo de cultura económica México.
- Kelsen H. (1995) *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*. España, Ed. Tecnos Madrid.
- Kelsen H. (1977). *Esencia y Valor de la Democracia*. España, Labor.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado*. Argentina. Desalma.
- La Silla Vacía (2012). *El desinfe de la moción de censura: el Concejo de Bogotá no es del gobierno ni de la oposición*. Recuperado de: http://www.lasillavacia.com/historia/el-desinfe-de-la-mocion-de-censura-el-concejo-de-bogota-no-es-del-gobierno-ni-de-la-oposic?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter
- Loewenstein, K. (1982). *Teoría de la Constitución*. España, Ed. Ariel.
- Lozano, G. (2010). *Control Político en el Ordenamiento Constitucional Colombiano: ¿Un concepto diluido en el control jurídico o una idea que debe consolidarse?*. Colombia, Universidad externado de Colombia. Bogotá

- Malagón, L. y Guerrero, D. (2010). *Moción de Censura como Mecanismo del Control Político en Colombia*. Trabajo Monográfico. Directora Sonia Cortés. Bogotá Colombia. U. Santo Tomás.
- Manrique, A. (2002). *El concejo municipal*. Colombia, Ed. Escuela Superior de Administración Pública.
- Manrique, A (1998). *El Municipio Colombiano después de la Constitución de 1991*. Colombia, Biblioteca Jurídica Diké.
- Maquiavelo, N. (2003). *El Príncipe*. Mexico. Ed. Porrúa.
- Mejía, I. (2001) *Guía del Concejal*. Colombia. Librería Jurídica Sánchez Ltda.
- Medellín, P. (2005). “De la Crisis de la Representación a la representación de la crisis en Colombia”. En: *La reforma política del Estado en Colombia una salida integral a la crisis*. Colombia, Ed. Fondo editorial CEREC.
- Medellín, P. (1988). *El Retorno a la política, la gubernamentalización del Gobierno*. Colombia. Tercer Mundo Editores.
- Medellín, P. (2000). *Gobernabilidad y Globalización en América Latina*. España, Colección de documentos Barcelona.
- Mezey, M. (1995). “La legislatura, El poder ejecutivo y las políticas públicas”. En: *La democracia Dividida*. Buenos Aires Argentina, Ed. Heliasta.
- Mirkin-Guetzevitch, B. (1934). *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*. España. Reus Madrid.
- Montesquieu (2007). *El Espíritu de las leyes*. Mexico. Ed. Porrúa.
- Moreno, J. (2008) “La moción de censura en Colombia: historia de una heterodoxia”. En: *Boletín de Estudios Constitucionales*, V. 16

- Naranjo, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Colombia. Ed. Temis.
- Presidencia de la República (1986). *Decreto 1333 de 1986. "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Colombia, Diario Oficial.
- Puentes, A. (2000). *Pautas para orientar el desempeño de los concejos municipales en Colombia*. Documentos de trabajo.
- Quinceno, C. y Duque, M. (1998) *Normas Constitucionales y Legales Aplicables al Concejal*. Colombia. Biblioteca Jurídica Diké.
- Ramírez, G. (2005). *Límites de la Reforma Constitucional en Colombia. Concepto de Constitución como fundamento de la restricción*. Bogotá. Ed. Externado de Colombia.
- Ramírez, G (2007). "Transformaciones del constitucionalismo en el contexto de la globalización". En: *El derecho en el contexto de la Globalización*. Bogotá. Ed. U Externado.
- Revista Semana (2014) "Máquina tapahuecos: ¿Por qué el Concejo no ha hecho nada". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/maquina-tapahuecos-por-que-el-concejo-no-ha-hecho-nada/386199-3>
- Rivadeneira, A. (1978). *Historia Constitucional de Colombia. 1510-1978*, Bogotá. Ed Horizontes.
- Rousseau, J. (1988). *El Contrato social*. Barcelona. España. Ed. Tecnos.
- Rúa, J. (2008). *Manual de Administración Municipal: Una Respuesta a sus interrogantes*. Colombia, Biblioteca Jurídica Diké.
- Sabine, G. (1994). *Historia de la teoría política*. España. Fondo de Cultura Económica.
- Sabine, G (1975). *Liberalismo, República y Democracia, en el origen de la Política Moderna. Historia de la teoría política*. México Ed. FCE.

- SÁCHICA, L. (1969), *Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá. Ed. Temis.
- SCHMITT, C. (1934). *Teoría de la Constitución*. España. Ed. Alianza Madrid.
- SCHMITT, C. (1983). *La defensa de la Constitución*. España, Tecnos.
- SIEYÈS, E. (1973). *¿Qué es el Tercer Estado?*. España. Orbis..
- TORRES, H. (2001). *Como ser un buen concejal*. Colombia. Biblioteca Jurídica Díké.
- VALADÉS, D. (1998). *El control del poder*. México. Ed. UNAM, instituto de investigaciones jurídicas.
- VALADÉS, D. (2000). *Constitución y Democracia*. México. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.
- VALADÉS, D. (1994). *Constitución y Política*. México. UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas.
- VILLA, F. (2004). *Preguntas y respuestas de un concejal*. Colombia. Biblioteca Jurídica Díké. Medellín
- WECKMANN, L. (1950). *El Pensamiento Político Medieva*. México, Ed. UNAM.
- ZAGREBELSKY, G. (2008). *El Derecho Dúctil*. Madrid. Ed. Trotta.
- ZAMBRANO, S. (2009). *La moción de censura. La misión de ejercicio de control político del constitucionalismo colombiano*. Colombia.