

El control político en Colombia

Political control in Colombia

Juan Pablo Rincón Camacho*

Resumen

En este artículo se analiza el control político contemplado en la Carta Política, que inicialmente quedó en manos del Congreso de la república, ejercido exactamente por cada una de las cámaras sobre el Gobierno nacional. Pero ese control no solamente fue otorgado al legislativo, sino que también fue establecido para que las asambleas departamentales y concejos municipales lo aplicaran sobre los gobernadores y alcaldes, con ocasión de sus funciones.

Palabras clave

Congreso de la República, control político, moción de censura, gobierno nacional, gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales.

* Abogado especialista, docente del área de Derecho Público, Derecho Constitucional Colombiano II, Universidad Antonio Nariño Duitama, Facultad de Justicia y del Derecho.

Abstract

This article analyses the political control enshrined in the Constitution that initially remained in the hands of the Congress, exercised exactly for each of the cameras on the national Government. But that control was not only given to the legislator, but was also established to be enforced by means of departmental assemblies and municipal councils on governors and mayors, on occasion of their functions.

Key words

Congress of the Republic, political control, censure motion, national government, mayors, governors, departmental assemblies, municipal councils.

Introducción

Antiguamente teníamos en nuestro sistema político que el poder era absoluto, por lo tanto los actos que provenían del gobierno eran demandables ante la jurisdicción contenciosa, pero no era tan acentuado el llamado control político entre las ramas del poder, hecho que generaba el absolutismo del mismo gobernante, pues en su momento el legislativo desconocía sus funciones propias de controlar la actuación del gobierno. A partir de lo anterior se pretende hacer una reflexión y a su vez demostrar la existencia de un control político que nos dejó el constituyente del 91, así como el Acto Legislativo 01 de 2007, el cual lo consagra para poder revisar y controlar las actuaciones de los funcionarios del gobierno (ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes) y descentralizado territorialmente (frente al caso de los secretarios de departamento y los secretarios de las alcaldías).

1. El control político en Colombia

La figura del control político es un acto soberano y propio de las democracias participativas que quedó en manos del cuerpo legislativo, a fin de solicitar explicaciones a los ministros y directores de departamentos administrativos y superintendentes sobre las funciones que están desarrollando. Mediante la expedición del Acto Legislativo 02 de 2007, se amplió el concepto y se determinó que tanto las asambleas departamentales como los concejos ejercen un control político sobre la administración departamental y municipal. Este control se refiere a los asuntos propios de la democracia territorial, y, por su ámbito reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, ya que difiere en su alcance respecto del que ejerce el legislativo sobre el Gobierno nacional. Por lo mismo, ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los concejales.

De igual forma, la honorable Corte Constitucional ha definido y desarrollado procesalmente el control político. Dentro de los regímenes democráticos se ha reconocido la necesidad de establecer un control entre los diversos detentadores del poder en un Estado. En efecto, ese control -que se realiza en nombre de la opinión pública- tiene como presupuesto fundamental buscar un equilibrio de poderes, el cual difícilmente se logra debido a las características que rodean los distintos sistemas de gobierno. Sobre los fundamentos constitucionales de ese “control interórganos”, el profesor Karl Loewestein manifiesta:

Controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder. Como ya fue indicado anteriormente, la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades

estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. Primero: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas (...). En este caso, los detentadores del poder tendrán que compartir constitucionalmente el ejercicio de la función, con lo cual se controlarán mutuamente. Segundo: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su actuación (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos. (Lowestein, 1986, p. 252, 253).

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 aun de todo el gabinete ministerial, ya que una de sus notas características es de que en él opera la llamada moción de censura. Presentada ésta contra un ministro, de ser aprobada por la Cámara de origen popular, el funcionario debe forzosamente presentar la dimisión de su cargo, la cual debe ser aceptada por el jefe del Estado. Cuando se dirige contra el jefe de gobierno, de ser aprobada, es todo el gobierno - es decir el gabinete ministerial en pleno, con el primer ministro a la cabeza- el que cesa en sus funciones. En otras palabras, en el sistema parlamentario el control político sobre el gobierno va, por así decirlo, hasta sus últimas consecuencias. En cambio, en el sistema presidencial puro, no existe la figura de la moción de censura ni, por ende, el órgano legislativo puede obligar a renunciar a los ministros; estos son de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Sin embargo, también en este sistema es efectivo el control político aunque sus consecuencias no sean las mismas que se presentan en el sistema parlamentario. Dicho control, en el sistema presidencial, se realiza por diversos medios, principalmente a través de las citaciones y debates a los ministros, de la evaluación de los informes que éstos deben presentar a las Cámaras al comienzo de cada legislatura, del nombramiento de comisiones investigadoras sobre las labores que ellos adelanten, y, en general,

a través de la función fiscalizadora que, de modo permanente, corresponde cumplir al Congreso sobre el gobierno.

En relación con las anteriores consideraciones, Paolo Biscaretti di Ruffia (1987, p. 398-404) explica que el control político sobre el gobierno lo realizan las cámaras con base en dos frentes: la actividad político-administrativa y la actividad financiera. Respecto de la primera, señala que el control se logra por medio de *preguntas*, que consisten en solicitar aclaraciones formuladas por escrito al Gobierno para saber si un determinado hecho es cierto o si una información es exacta, donde se puede solicitar una respuesta escrita u oral; *interpelaciones*, que se refieren específicamente a los motivos o fines de la conducta del Gobierno respecto de algún aspecto de su política -se trata de un verdadero debate-; *mociones*, que se presentan para “obtener una discusión y la consiguiente votación de un preciso ‘orden del día’ sobre un objeto determinado, destinado a comprometer, respecto del mismo, la actividad posterior del Gobierno”, y en las cuales se pueden proferir resoluciones en las que contengan juicios respecto de lo actuado por el gobierno; *encuestas parlamentarias*, que son investigaciones con el fin de comprobar directamente sucesos o situaciones particulares relacionados con la actividad del Gobierno o de alguno de sus funcionarios; y la figura del *ombudsman*, que tiene como tarea permanente el control e indagación sobre la administración pública a requerimiento de los ciudadanos. En cuanto al control parlamentario de la actividad financiera desarrollada por el Gobierno, Biscaretti señala que éste se logra, principalmente, a través del examen y aprobación anual del presupuesto del Estado (fiscalización de gastos e inversión) y la verificación constante respecto de la misma, con la colaboración de los llamados Tribunales de Cuentas.

Como se mencionó anteriormente, en el sistema de gobierno presidencial, no se contemplan las instituciones del voto de censura y del voto de confianza. Tampoco dispone el jefe del Estado del poder de disolución del Congreso, facultad que sí está contemplada dentro del sistema parlamentario, siendo ésta otra de sus características. La responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo se hace valer, como se ha dicho, por medio de citaciones y debates a los ministros, o a través de las investigaciones efectuadas por las correspondientes comisiones parlamentarias, sin que el Congreso pueda decretar la destitución de algún miembro del gobierno, salvo en el caso de que sea admitida una acusación de carácter penal de conformidad con los eventos que contemplen la Constitución y la ley. Con todo, la intensidad de los debates o la gravedad de las acusaciones que se hagan, respecto del desempeño de la labor de un determinado funcionario, pueden desembocar en su renuncia. No sobra agregar que en el sistema de gobierno en mención, el Congreso no puede remover de su cargo al presidente, toda vez que éste ha sido elegido por un período fijo mediante el voto popular.

El sistema de gobierno colombiano, tal como quedó en la Constitución de 1991, puede calificarse de *sui generis*, pues como bien es sabido, se introdujo en él la figura de la moción de censura (art. 135, num. 8 y 9), que es, como se ha dicho, una de las notas que distingue al sistema parlamentario. Sobre estas diferencias, explica Lowestein (1986):

El factor decisivo para diferenciar el gobierno presidencial tanto del gobierno de asamblea como del gobierno parlamentario radica en la recíproca independencia del presidente y del Congreso. En el lenguaje del parlamentarismo esto quiere decir que no existe una responsabilidad política que se pudiera hacer efectiva a través del voto de censura o por negarse el Parlamento a apoyar un proyecto legislativo considerado de gran importancia. Indiferentemente de la opinión que le merezca el presidente -y en ciertos casos puede ser muy poco favorable-, el Congreso no podrá destituirle de su cargo. Esto solamente podrá ocurrir a través del electorado que, tras el transcurso de los cuatro años de duración de su cargo, podrá negarse a elegirle de nuevo, caso de que vuelva a presentarse.

Como conclusión, el Congreso de la República tiene como objetivo exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental de una manera transparente; reclamar la responsabilidad política de quienes llegan a cargos de elección popular y sus equipos de gobierno (administración) y verificar que ajusten sus actos a las disposiciones establecidas en la ley, lo que quiere decir que los actos de los funcionarios del gobierno son sujetos de responsabilidad política, y están basados en los principios de publicidad, oportunidad, neutralidad y transparencia.

Este control político, para el caso del Congreso de la República, significa que en cualquiera de sus cámaras se podrá citar a los ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes. Y, como ya se anotó, esas citaciones pueden recaer sobre los secretarios de despacho de los departamentos así como los secretarios de despacho de los municipios, siempre y cuando el municipio cuente con más de 25.000 habitantes. 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.

El Congreso de la República, por intermedio de cualquiera de las cámaras, puede iniciar procesos de control político, sobre la cartera de cada uno de los ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes, lo que indica que ese control se ejerce frente a sus funciones, por ejemplo, por no atender los requerimientos o citaciones que en su momento hayan ejecutado los miembros de las cámaras.

En los departamentos, esta reserva se otorgó a los diputados; a nivel municipal o local, el concejo municipal ejerce el control político sobre los aspectos básicos de la gestión municipal. Estos aspectos básicos se encuentran dentro del marco de la gestión fijado por la administración municipal en el programa de gobierno que se propone el POT, presupuesto, tributos y gastos, protección de los derechos humanos, dar ejecución y cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos reglamentarios.

El deber del Congreso de vigilar la actividad de la administración, así como la función de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, data de los inicios del proceso constitucional colombiano. En efecto, Constituciones como la del Estado de Tunja de 1811 y las del Estado de Antioquia de 1812, de 1815, ya consagraban el deber de la rama ejecutiva de presentar ante el Congreso un estado de cuentas de los gastos e inversiones realizadas en el año anterior; en otras palabras, se establecía un control político del órgano legislativo, el cual se manifestaba mediante la revisión y aprobación del presupuesto nacional. Por su parte, la facultad del parlamento de juzgar a los más altos funcionarios del Estado, era reconocida por Constituciones como la de Cundinamarca de 1811, la de Antioquia de 1812, la de la República de Colombia de 1830 y la de la Nueva Granada de 1853, entre otras.

La Carta Política de 1886 estableció en su artículo 103 (numerales 4 y 6), la facultad del Congreso de solicitar al Gobierno informes escritos o verbales para conocer los actos de la administración y de citar a los ministros para que concurrieran a las cámaras para rendir los informes verbales que estas le solicitaran. Adicionalmente, el numeral tercero del artículo 102 del mismo Estatuto, facultó a la Cámara de Representantes para examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que presente el contralor. Como puede observarse, en la citada Constitución se incluyeron algunas de las manifestaciones más importantes del control político que el Congreso debe ejercer sobre el ejecutivo, la cuales obedecen a los instrumentos que el sistema de gobierno presidencial le otorga a la rama legislativa para vigilar, examinar y evaluar las actividades de la administración. No sobra agregar que, al igual que los preceptos constitucionales anteriores, la Carta de 1886 también otorgó plenas facultades a la Cámara de Representantes y al Senado de la República, para investigar y juzgar a determinados funcionarios del Estado -presidente, ministros, procurador, magistrados- por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o indignidad por mala conducta (arts. 96, 97 y 102). Por lo demás, el control político del Congreso fue reforzándose en las sucesivas reformas constitucionales, particularmente en la de 1968, que racionalizó, por así decirlo, el procedimiento para la citación y comparecencia de los ministros a las Cámaras y a sus comisiones permanentes.

Como es sabido, uno de los principales objetivos de la convocatoria ciudadana de la Asamblea Constituyente de 1991, fue la de modificar el órgano legislativo del poder público, con el fin de que el Estado colombiano contara con un Congreso responsable, eficiente y capaz de fiscalizar los actos del gobierno. En efecto, dentro del seno de dicha corporación, se plantearon diferentes propuestas relacionadas con el control político por parte del Congreso, todas ellas caracterizadas por la necesidad de modificar sustancialmente el régimen constitucional anterior sobre la materia. Al respecto se señaló:

Las Constituciones Colombianas, sin excepción, otorgaron al Legislativo la responsabilidad del control político, hoy sin embargo, el balance del ejercicio de la potestad fiscalizadora, revela tal impotencia histórica del parlamento, que puede afirmarse que el control es a la inversa, es decir que en Colombia, es el Ejecutivo el que ejerce el control político del Parlamento (...).

Al contrario de lo que ocurre en las democracias occidentales, en Colombia la tendencia no es fortalecer la función natural del Legislativo en relación con el Ejecutivo sino que ha llegado al extremo de prohibirla estableciendo en la Constitución Nacional que el Congreso esté impedido para dar votos de censura respecto de los actos oficiales. Esta ha sido una de las causas más notables de los abusos del poder por parte del Presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, puesto que no existen en la práctica mecanismos para ejercer efectivamente la vigilancia, la calificación y la sanción política a determinadas conductas del Gobierno. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, abril, p. 4)

Por otra parte, a propósito de la moción de censura, se indicó:

El Congreso, órgano de representación y cuerpo deliberante, una vez que vota las leyes, en las cuales define los límites jurídicos al interior de los cuales el Gobierno puede actuar, queda con el papel de espectador. Igual le ocurre a la comunidad frente a decisiones que, en una u otra forma, la afectan. Actualmente, los controles políticos, para llamar a cuentas a los ministros, a fin de que respondan por los actos que ocurren en sus despachos, son totalmente inanes.

Así como en su oportunidad se comprendió que el Gobierno necesitaba medios para darle un mayor dinamismo al desarrollo económico, condición indispensable del cambio social, se hace urgente introducir los correctivos para que esa actividad del Estado se ejerza en forma responsable y eficiente. Puesta la mira en el bien común. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, mayo, p. 3)

2. Proceso de moción de censura

2.1 *La moción de censura*

Originaria, como se ha dicho, del sistema de gobierno parlamentario, el Constituyente de 1991 la introdujo en el Estatuto Superior vigente, con el fin de consagrar un mecanismo más efectivo que comprometa la responsabilidad política de los ministros. En efecto, la moción de censura opera bajo dos supuestos fácticos distintos: en primer lugar, la plenaria de alguna de las dos Cámaras puede solicitarla en los casos en que un ministro no concurra a una citación y no hubiese presentado una excusa justificada (art. 135-8 C.P.). Cabe anotar que lo anterior no resulta procedente en los casos en que un viceministro asiste ante la plenaria de la Cámara, en representación de un ministro (art. 208 C.P.). En segundo lugar, puede ser propuesta por la décima parte de los miembros que conforman la respectiva Cámara, cuando se considere que un ministro, director de departamento administrativo o superintendente no ha cumplido cabalmente con las responsabilidades a él encomendadas. En este evento, el artículo 135-9 de la Carta Política señala que para que prospere la moción de censura, se requiere que la votación se lleve a cabo “entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en cualquiera de las cámaras, con la audiencia de los ministros respectivos”. Igualmente, la disposición citada prevé que la aprobación de la moción de censura requerirá la mayoría absoluta de cualquiera de las cámaras y en el evento de prosperar, el funcionario quedará separado de su cargo. Finalmente, la norma referida establece que si la moción de censura fuese rechazada “no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos”.

2.2 *Solicitud de informes*

La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar informes al Gobierno los, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado. En los mismos términos, el numeral 5 del artículo 200 constitucional, señala como deber del Gobierno rendir los informes solicitados por las cámaras.

Debe agregarse que la facultad del órgano legislativo de solicitar informes al Gobierno, se ejerce ya sea por factores temporales, ora por situaciones específicas. Respecto del primer evento, cabe mencionar, por ejemplo, el deber del presidente de presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre los programas de desarrollo económico y social, y

sobre los proyectos de ley que se proponga adelantar en esa legislatura (art.189-12 C.P.); la obligación de los ministros y directores de departamentos administrativos de presentar, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes; el mismo cometido se predica del contralor general de la República (art. 268 num. 7 y 11), del procurador general de la Nación (art.277 núm. 9) y del defensor del Pueblo (art. 282)

En cuanto a la segunda circunstancia, puede traerse como ejemplo la facultad de las cámaras de solicitar informes (art. 135 num. 30), y el deber del Gobierno de presentar al Congreso un informe motivado de las causas por las cuales se decretó el estado de guerra, la conmoción interior o el estado de emergencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política.

2.3 Citaciones

En primer lugar, es facultad de cada Cámara citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Dicha citación, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 135 superior, deberá hacerse con una anticipación no menor de cinco días y requiere formularse por escrito. Adicionalmente, de acuerdo con la norma citada, el debate que se le haga al ministro sobre un asunto de su cartera, deberá encabezar el orden del día y no podrá versar sobre asuntos no contemplados en el cuestionario que se haya remitido. No sobra agregar que la inasistencia injustificada del ministro, podrá acarrear la votación de la moción de censura, según se explicó anteriormente.

Por su parte, y en concordancia con lo señalado, los incisos tercero y quinto del artículo 208 constitucional prevén:

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (...).

Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

Finalmente, el artículo 137 del mismo ordenamiento, establece:

Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o

jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante (...).

De la lectura de las disposiciones citadas se puede concluir que las plenarias de las cámaras únicamente pueden requerir la presencia de los ministros del despacho, quienes deben atender las citaciones y participar en los debates directamente o por intermedio de sus viceministros (arts. 135-8 y 208 C.P.), y que las comisiones permanentes pueden solicitar la presencia, además de los ministros, de los funcionarios señalados en el inciso quinto del artículo 208 constitucional y de cualquier otro servidor público vinculado a la rama ejecutiva del poder público, en los términos previstos en la referida norma y en el artículo 115 superior. En todo caso, el objeto de las citaciones a los altos funcionarios del Estado no debe extenderse a temas relativos a decisiones que estos deban adoptar y que estén sujetas a procedimientos reglados, esto es, que deban ceñirse a derecho, debido al carácter estrictamente jurídico y no político que tienen estas actuaciones.

2.4 El control presupuestal

De acuerdo con el artículo 346 de la Carta Política, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, el cual deberá ser estudiado y aprobado por el Congreso dentro de las condiciones que establece el estatuto superior.

Por tratarse de un asunto que escapa los propósitos de esta providencia, baste con señalar que esta atribución obedece a uno de los principales instrumentos de control político por parte del Congreso, el cual, junto con la facultad constitucional otorgada a la Cámara de Representantes de examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el contralor general de la República (art. 178-2), le permite evaluar constantemente el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto público e inversión social.

2.5 Estados de excepción

Además del deber del Gobierno de remitir al Congreso de la República un informe detallado en el cual se consignen las causas y las justificaciones de la declaratoria de un determinado estado de excepción, el órgano legislativo goza de plena atribución constitucional para reunirse y juzgar las acciones emprendidas por el ejecutivo durante el curso del estado de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia. En este punto debe la Corte recordar que el numeral 3 del artículo 241 superior, en concordancia con los artículos 114 y 138 (inciso cuarto), facultan al Congreso para ejercer en todo momento el control político sobre los actos de la administración. Sobre la conveniencia de esta facultad que la Carta Política le

atribuye al órgano legislativo aun durante los estados de excepción, esta Corporación ha manifestado:

El acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el Presidente. Pero, adicionalmente, se pretende que con ocasión del mismo, se adelante en el seno del Congreso, sede natural del diálogo y de la deliberación nacional, un debate sobre la específica problemática que originó el correspondiente estado de excepción, con el objeto de ventilar públicamente responsabilidades, examinar sus causas últimas, estudiar las diferentes alternativas de acción y promover hacia el futuro los cambios y medidas que se juzguen más convenientes.

Los valores esenciales de la democracia y de la participación exigen que con ocasión de cada estado de excepción, particularmente los de conmoción interior y emergencia, el control político del congreso se ejerza con plenitud y de lugar al más amplio y profundo debate público en torno de los hechos que los suscitaron y de sus soluciones. Ningún sistema político puede persistir si la comunidad y las instituciones que la representan no tienen la posibilidad de recuperar su historia e introducir los cambios y transformaciones que las variadas circunstancias exijan, máxime si éstas han sobrevenido como hechos perturbadores de la normalidad. (Corte Constitucional, 1992)

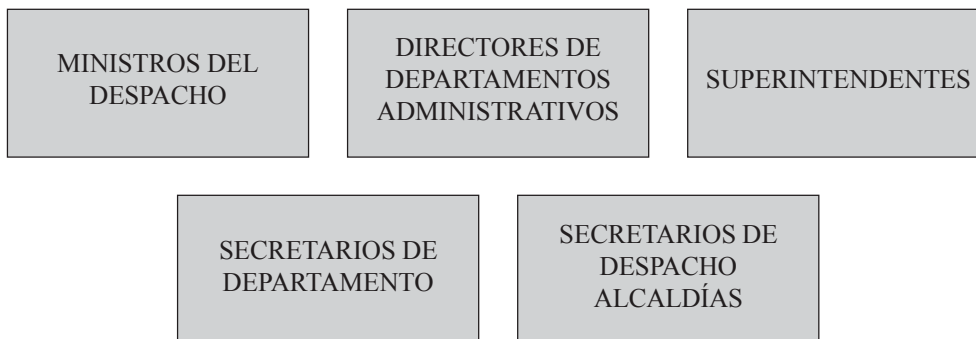
2.6 Cuestionario: requisitos para elaborarlo

El cuestionario es un instrumento muy utilizado y sencillo para ejercer el control político, pues no necesita formalismos especiales para su trámite y diligenciamiento, y permite, tanto al citador como al funcionario citado, precisar y concretar los términos sobre los cuales versarán los cuestionamientos y los temas que serán materia de debate. En el cuestionario las preguntas deben:

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

Funcionarios sujetos a citación:

En cumplimiento de la función de control político,

**2.7 Desarrollo de la citación**

Llegado el día y hora señalados, en sesión, el tema de las explicaciones de los servidores públicos deberá ocupar el primer lugar en el orden del día. Se inicia dando la palabra al funcionario para que conteste el cuestionario de manera completa, concisa y veraz. El citado, si así lo considera el presidente, puede admitir interpelaciones por parte de los funcionarios que hacen el control, para formular preguntas, solicitar aclaración sobre uno o más aspectos tratados en su exposición. Hechas las aclaraciones y terminada la exposición, el presidente abre el debate.

2.8 Debate

El debate tiene como propósito controvertir o defender la gestión e intervención del funcionario citado. Es el escenario ideal para rendir cuentas sobre el Gobierno y la Administración. El debate no puede extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

En el caso que las repuestas no sean suficientes o que no comparezca a la citación, se podrá dar inicio a la moción de censura.

2.9 Moción de observaciones

A nivel local, con la implementación del Acto Legislativo 02 de 2007, se desarrolló la figura jurídica de la moción de observaciones, acto mediante el cual el concejo en pleno, previo debate, manifiesta al alcalde una crítica pública y un reproche político a un funcionario municipal, que se aplica siempre y cuando la población esté por debajo de los 25.000 habitantes.

Concluido el debate, su promotor o los concejales que consideren procedente formular la moción de observaciones respecto de las actuaciones del funcionario citado, deberán presentar la correspondiente solicitud para su aprobación o rechazo por la plenaria del concejo.

El artículo 39 de la Ley 136 de 1994 dispone:

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.

Como atrás se señaló, el ejercicio del control político por parte del concejo municipal, difiere en sus alcances del control ejercido por el Congreso de la República.

3. Conclusiones

Nuestra Constitución Política entregó primeramente al Congreso de la Republica, tres funciones generales: la de hacer las leyes, ejercer control político sobre el Gobierno nacional, y, por último, reformar la Constitución por acto legislativo.

El tema del control político es antiguo, pues nace de las democracias participativas como una forma de control entre instituciones, desde la tridivisión del poder, pues se empezó a plantear que cada una de esas instituciones asumía unas competencias y que debían colaborar armónicamente, como también se debían controlar; es así como inicialmente en nuestra Carta nace ese control frente a los ministros del despacho, de acuerdo con las competencias del numeral 7 y 8 del artículo 134 de la Constitución Política de Colombia. Posteriormente se estableció que ese control político recae sobre los ministros, directores de departamentos administrativos y superintendentes, ampliándose el concepto *Gobierno nacional*. La honorable Corte Constitucional en sentencias C-405 de 1998 y C-063 de 2002, ha considerado que el control político sobre la administración, en sentido estricto, es una atribución propia del Congreso de la República. También ha señalado la Corte que si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 17 de abril). *Gaceta Constitucional No. 54*.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 2 de mayo). *Gaceta Constitucional No 65*.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1987). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Corte Constitucional. (1992, 7 de mayo). Sala Plena. *Sentencia No. C-004/92*. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Dromi, J. R. (1985). *El acto administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- García de Enterría, E. & Fernández, T. R. (1995). *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas.
- Henoa, J. (2003). *Derecho procesal constitucional*. Bogotá: Temis.
- Loewestein, K. (1986). *Teoría constitucional*. Barcelona: Ariel.