



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

### **CONCEPTO JURÍDICO SOBRE EL CONTROL POLÍTICO: COMPETENCIAS REGLADAS Y DESCENTRALIZACIÓN.**

La Unidad de Asistencia Técnica Legislativa en ejercicio de sus competencias legales y en respuesta a la solicitud formulada por la Representante a la Cámara, Doctora María José Pizarro, el día 20 de mayo de 2020, procede a presentar un análisis legislativo sobre la competencia del Congreso de la República para citar a mandatarios locales, cuando la materia objeto de la citación versa sobre temas de interés local.

La cuestión propuesta establece dos objetos de estudio: 1) El marco constitucional del control político en Colombia, a partir de las normas de adscripción de competencias. 2) La descentralización como fenómeno jurídico, político y administrativo que marca los límites entre lo nacional y lo local.

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa, con ocasión de un análisis legislativo solicitado en el periodo constitucional inmediatamente anterior, sobre un proyecto de ley que pretendía reformar la Ley 5ª de 1992 para extender el control político que ejerce el Congreso de la República al Alcalde de Bogotá D.C, abordó los dos asuntos centrales que resuelven la cuestión planteada por la Doctora Pizarro. En aquella oportunidad conceptúo que únicamente un acto legislativo habilitaría en términos de competencia la extensión del control político del Congreso a otras autoridades locales, entre ellas la primera autoridad política del Distrito Capital, pero tal ampliación rompería el esquema constitucional orgánico, en términos de descentralización. Lo esencial del análisis realizado adquiere plena vigencia frente a la actual solicitud, en la medida que no ha cambiado los presupuestos del ordenamiento jurídico constitucional colombiano, y en tal virtud se presentarán a continuación los puntos más relevantes.

Sobre el marco constitucional del control político en Colombia, se destaca del documento en cita:

*“El control político en el sentido más amplio es la facultad de vigilancia y fiscalización que se le otorga a los ciudadanos sobre las actuaciones de quienes detentan el gobierno, con el fin de garantizar que el poder conferido por ellos, a través del voto, sea ejercido dentro de los límites constitucionales y legales, para evitar la concentración y el abuso.*

*El control político tiene su génesis en la Democracia griega, que se remonta en occidente al siglo V antes de la era cristiana y estaba unido al derecho del ciudadano a la participación política directa.*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

*En el siglo XVIII se encuentra otro periodo clave en la configuración del control político, al aparecer la democracia representativa. La Revolución Inglesa de 1688, que abolió el derecho divino del rey y estableció el predominio del parlamento en su sistema político, marcó el rumbo del control político moderno bajo criterios claros:*

*\*Gobierno Limitado*

*\*Principio de división o separación de poderes*

*\*Teoría de los “Pesos y Contrapesos” o “control y balance (checks and balances)”*

*\*El pluralismo Político*

*Ahora bien, la limitación del poder es la esencia del Estado de Derecho, que tiene unas reglas de competencias establecidas en la Constitución y la ley. La teoría de los pesos y balances se basa en los controles internos de cada poder frente a los otros. La división de poderes en la estructura y organización del Estado pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias estatales. El ejercicio de mutuos controles permite la mayor protección de la libertad de los ciudadanos y garantiza la estabilidad del sistema democrático.*

*También la facultad de control se ejerce bajo el criterio de competencias regladas para garantizar el respeto a la autonomía institucional y conservar la especificidad de cada uno de los poderes del estado. Entonces, el control político está unido a los principios del estado social y democrático de derecho. Pero, como parte del ejercicio del poder, también tiene sus límites. En el estado de derecho el poder tiene límites y el control al poder también lo tiene para no invadir la órbita de la autonomía.*

*La Constitución Política de Colombia establece los Principios Fundamentales en el artículo 1º y, a partir de los principios como mandatos de optimización, ordena todo el conjunto de derechos y la estructura y organización del Estado colombiano. Es, precisamente, en estos principios en los que se encuentra el concepto democrático del control político y por ello, en primera instancia, es ejercido por los ciudadanos a través de los cuerpos colegiados de elección popular a saber: el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales.*

*A la par, ejercen control político los partidos políticos, los medios de comunicación, y los grupos sociales de interés. Cada sujeto activo titular de la facultad de ejercer el control político tiene unos instrumentos para ejercerlo, los cuerpos colegiados de elección popular tienen a su disposición un amplio abanico de opciones: desde las invitaciones a los servidores públicos hasta las citaciones, solicitud de informes, formulación de cuestionarios, investigaciones, debates y petición de documentos. La Constitución establece, claramente, quién ejerce el control, cómo lo ejerce y sobre quién se ejerce. El siguiente cuadro recoge las normas constitucionales que otorgan el poder jurídico a determinados cuerpos colegiados de elección popular para controlar políticamente el ejercicio del poder que otros ejercen y evitar que desborden los límites del poder que les fue conferido así:*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TECNICA LEGISLATIVA

Ley 1147 de 2007

<b>CONTROL POLÍTICO</b>	
<b>SUJETO ACTIVO DEL CONTROL POLÍTICO</b> <i>(quien tiene el poder jurídico de controlar)</i>	<b>SUJETO PASIVO DEL CONTROL POLÍTICO</b> <i>(quien tiene la obligación jurídica de responder al control político).</i>
<p><b>CONGRESO DE LA REPUBLICA</b></p> <p><b>Art. 114 Constitución Política.</b> “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y <u>ejercer control político</u> sobre el gobierno y la administración...”</p>	<p><b>PRESIDENTE Y MINISTROS</b></p> <p><b>Art. 114 Constitución Política.</b> Extiende el control político a</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministros</li> <li>• Superintendentes</li> <li>• Directores de departamentos administrativos</li> </ul> <p><b>Artículo 1. Acto Legislativo 1 de 2007, señala:</b></p> <p>“Citar y requerir a los <u>Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos</u> para que concurran a las sesiones (...)”</p>
<p><b>ASAMBLEA DEPARTAMENTAL</b></p> <p><b>Art.299 Constitución Política</b> En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y <u>podrá ejercer control político sobre la administración departamental.</u></p>	<p><b>GOBERNADORES Y SECRETARIOS DEL DESPACHO</b></p> <p>Por mandato del artículo 4 del Acto Legislativo 1 de 2007 el control político se extiende a</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarios de despacho del gobernador.</li> </ul>
<p><b>CONCEJO MUNICIPAL</b></p> <p><b>ARTICULO 312. Constitución Política. Modificado por el art. 5 del Acto Legislativo 01 de 2007.</b></p> <p>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 <u>ejercer control político sobre la administración municipal.</u></p>	<p><b>ALCALDES Y SECRETARIOS DE DESPACHO</b></p> <p>Por mandato del Artículo 6. Acto Legislativo 1 de 2007. El control político se extiende a</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los secretarios del despacho del alcalde.</li> </ul>

En este punto queda claro que es la Constitución Política la que establece los sujetos activos y pasivos del control político.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

*La Corte Constitucional, en el primer nivel hermenéutico, ha interpretado los alcances del control político y reiterado su posición sobre la facultad de citación del Congreso de la República.*

*La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana en relación con el control político ha conservado un criterio unificado desde 1994. Una Sentencia hito es la C-198 de 1994, con ponencia del Doctor Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se lee:*

*“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.... 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.*

*(...) la facultad del órgano legislativo de vigilar políticamente algunas actuaciones del gobierno, encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público.*

*Como es sabido, uno de los principales objetivos de la convocatoria ciudadana de la Asamblea Constituyente de 1991, fue la de modificar al 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 este sentido, el control político es establecido como un mecanismo de fiscalización a los actos de administración del gobierno que cumple con su función implícita, artículo 114 de la Constitución del 1991.*

*“Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y **ejercer control político sobre el gobierno y la administración.** (...)” (Negrilla fuera del texto).*

*Por otra parte, la Sentencia C-063 de 2002, con ponencia del Doctor Jaime Córdoba Triviño, hace referencia a:*

*“Las asambleas departamentales y los concejos municipales, a pesar de ser órganos de representación plural y de elección directa por la ciudadanía, no son en estricto rigor organismos políticos, en el mismo sentido que lo es el Congreso de la República. Estas instituciones son, como lo señala claramente la Constitución, corporaciones administrativas (CP arts 299 y 312), lo cual armoniza con la naturaleza unitaria del*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

*Estado colombiano (CP art. 1º). Por ello la Corte había precisado que "si bien los concejos municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un "órgano legislativo de carácter local". Esto significa que los concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional que es. Así, si bien los concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto carecen "de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República. "Igualmente, por esa misma razón, esta Corte ha considerado que el control político sobre la administración (CP art. 114), en sentido estricto, se encuentra radicado primariamente en el Congreso, por lo cual ciertas prerrogativas de los congresistas, como la inviolabilidad de sus opiniones, no se extienden automáticamente a los diputados y a los concejales".*

*"Entonces, si bien se ajusta a la Constitución que los concejos ejerzan un control político sobre la administración local, esa labor no brinda a las corporaciones administrativas de elección popular idénticas connotaciones del control atribuido al Congreso, pues a pesar que la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, existen ciertos criterios que debe respetar el legislador al regularla como atribución de los concejos". (Negrilla fuera del texto).*

Las anteriores citas permiten colegir que el control político está relacionado con las normas que adscriben competencias, tanto al sujeto controlado como al controlador. Es decir, la relación jurídica entre los controlados y controlador no escapa al criterio de competencias regladas en el ámbito de lo público que establece un límite inverso a la capacidad en el ámbito de lo privado: el servidor público sólo puede actuar de acuerdo con sus competencias, todo lo demás le está prohibido so pena de tener la calificación de ejercicio arbitrario de funciones públicas. Al particular, por el contrario, le está permitido hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico. El principio de competencia está consagrado en el artículo 6º de la Constitución Política y tiene implicaciones en términos de responsabilidad. En ocasiones, parece olvidarse el mandato constitucional al amparo de la afirmación errada que quien puede lo más puede lo menos, expresión coloquial que no puede aplicarse al ámbito del ejercicio de funciones públicas regladas.

Ahora bien, en esta línea argumentativa surge otro factor cardinal que se suma a las competencias regladas: la descentralización como un fenómeno político, jurídico y administrativo que inspira la organización del Estado colombiano.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

Sobre el tema, la Unidad Coordinadora había realizado la siguiente presentación:

*“La descentralización, la delegación y la desconcentración son considerados fenómenos jurídico políticos diseñados para evitar la concentración del poder en el nivel central. En consecuencia, si el legislador considera necesario reformar los límites del control central a la organización territorial, debe considerar, precisamente, el carácter descentralizado que impuso el constituyente primario en el artículo 1º al señalar como Principio Fundamental la descentralización y autonomía de sus entidades territoriales”.*

*La Constitución Política de 1991 estableció en su Artículo 322:*

***“Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.***

*Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.*

*A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.” (Negrilla fuera del texto).*

*Es lógica la trascendencia nacional de los asuntos del Distrito Capital, ya que es la sede central de las tres principales ramas del poder público y como Distrito Capital tiene un régimen político, fiscal y administrativo especial. Bogotá abrió las puertas al siglo XXI con una población que supera los 7 millones de habitantes, y la trascendencia de lo local se traduce en que el Distrito Capital es la única ciudad de Colombia con representación en rama legislativa, con 18 curules en la Cámara de Representantes elegidas para el cuatrienio 2014-2018.*

*El régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital está determinado en la Constitución Política y las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios y la propia Constitución Política en su artículo 312 establece:*

***“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.” (Negrilla fuera del texto)***



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

*Por mandato Constitucional el control político que recae sobre los mandatarios locales tiene un actor natural en las democracias constitucionales que evolucionan hacia la autonomía de lo local: los consejos municipales. Y en el caso del Distrito Capital, es precisamente el Concejo Distrital el llamado, como su función principal, a controlar políticamente al Alcalde Mayor de Bogotá. Para ejercer el mandato constitucional se han dictado varias normas infra, que eventualmente pueden ser derogadas o modificadas por el legislador a través de un Acto Legislativo, en ejercicio de la función constituyente. Entre las normas infra cuya vida jurídica depende del mandato superior constitucional están:*

*El Decreto 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá". Se lee:*

*“ARTICULO 14. CONTROL POLITICO. Corresponde al Concejo vigilar y controlar la administración distrital. 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 (5) 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 distritales.”*

*Como norma especial del Distrito Capital está igualmente, el Acuerdo Distrital 348 de 2008. En el cual se lee:*

*“Artículo 56. Control político y vigilancia. Corresponde al Concejo de Bogotá en su función de control político, vigilar, debatir, o controvertir la gestión que cumplen todas las autoridades distritales. Para el cumplimiento de esta función, las Bancadas podrán presentar las proposiciones que estimen convenientes, según el tema, en las Comisiones Permanentes o en la Plenaria”.*

*Uno de los doctrinantes con mayor reconocimiento en el ámbito constitucional y administrativo colombiano es el Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, quien en su texto “Estructura del Poder Público en Colombia”, Editorial Temis, 2006, en torno a la descentralización territorial a la que dedica el Capítulo I, Principios básicos de la Organización Estatal, señala:*

*“La descentralización territorial. Es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se le otorga las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas.”*

*En el texto en cita igualmente se destaca, sobre el tema en estudio:*

*“Los controles en los sistemas de centralización y descentralización. Tanto la centralización como la descentralización implican cierto control por las autoridades centrales. En efecto, si*



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

### Ley 1147 de 2007

*en la centralización del Estado monopoliza todas las actividades públicas, es obvio que tendrá bajo su mando directo a los organismos y empleados que las realizan en su nombre. Además, si bien la descentralización implica autonomía a las entidades y de sus respectivos funcionarios, es claro que aquellas y estos continúan formando parte de la organización estatal, es decir que son autónomos, pero independientes; en consecuencia, también están sujetos a cierto control.”*

*Finalmente, en el Capítulo Octavo sobre la Organización Territorial en el aparte reservado al Distrito Capital expone:*

*“El Distrito Capital de Bogotá. La existencia de un distrito de Bogotá encuentra su explicación en el derecho comparado, ya que, por lo general, la organización administrativa de las grandes ciudades del mundo, y particularmente en las capitales de los países, están sometidas a un régimen especial y diferente del que tiene los municipios normales. Esta situación se justifica por los problemas específicos que presentan estas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópoli por la mezcla de gentes de diferentes procedencias y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales”.*

*Vale destacar lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 del 2001, sobre la relación entre República Unitaria y Descentralización, con ponencia el Doctor Jaime Araujo Reitera:*

*“República unitaria implica que existe un solo legislador; **descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios.** Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.” (Negrilla fuera del texto)”*

Los argumentos anteriormente expuestos apoyan las conclusiones sobre los dos objetos de estudio propuestos al inicio del presente análisis legislativo:

1) El marco constitucional adscribe competencias regladas para ejercer el control político, tanto para quien lo ejerce, el sujeto activo, como sobre quien se ejerce, el sujeto pasivo.

2) La descentralización implica que el nivel nacional sea controlado políticamente por el Congreso de la República. La organización territorial, que incluye el Distrito Capital





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA**

**Ley 1147 de 2007**

y los Distritos Especiales, tiene sus actores propios en los cuerpos colegiados de elección popular.

3) Pese a que el ejercicio de las competencias de la primera autoridad del Distrito Capital tenga como resultado una afectación a la vida de la ciudad, que puede trascender lo local, las competencias no son un fenómeno empírico o un producto emergente o coyuntural. Las competencias, entre ellas, las de control político son regladas en el Estado de Derecho. Sin embargo, si un mandatario local es invitado a una comisión o al plenario de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, la invitación no tendría la entidad de control político. Sería, en últimas, un ejercicio democrático y el servidor público tendría la facultad de atender o no la invitación, sin que la inasistencia implique consecuencias jurídicas en términos de responsabilidad política.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007. Bogotá, D.C, 21 de mayo de 2020.

**DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ**

Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa  
Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso