


|   |                              |                         |
|---|------------------------------|-------------------------|
|  | ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |                              | Versión: <b>01</b>      |
|   |                              | Página <b>1 de 9</b>    |

### Artículo

## LA CAPACIDAD QUE TIENE EL CONCEJO MUNICIPAL PARA EJERCER EL CONTROL POLÍTICO A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO

CAROLINA BARRADA CRISTANCHO

Institución Universitaria de Envigado

[carobarrada@hotmail.com](mailto:carobarrada@hotmail.com)

MARIAN LISSETH CUARTAS ZULETA

Institución Universitaria de Envigado

[marian4s@hotmail.com](mailto:marian4s@hotmail.com)

CARLOS MAURICIO SANTAMARÍA ÁLVAREZ

Institución Universitaria de Envigado


[mausant68@hotmail.com](mailto:mausant68@hotmail.com)

### RESUMEN

El control político es la herramienta con la que cuenta el concejo municipal para ejercer una vigilancia y supervisión de los funcionarios a nivel local, de los actos que realizan en función de cargo.

En pro de garantizar los derechos constitucionales y velar por la garantía de los fines estatales, el legislador facultó a esta corporación para ejercerla mediante dos instituciones la moción de observaciones y la moción de censura. Estas dos mociones son dirigidas al secretario de despacho, sin embargo es de aclarar, que si bien la primera se aplica a otros funcionario, para el objeto de investigación se analizó su procedencia sobre el secretario de despacho; la segunda por el contrario es de aplicación exclusiva para estos.

**Palabras claves:** Control político, concejo municipal, moción de censura, moción de observaciones, secretario de despacho, desvinculación.

|   |                              |                         |
|---|------------------------------|-------------------------|
|  | ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |                              | Versión: <b>01</b>      |
|   |                              | Página <b>2 de 9</b>    |

### ABSTRACT

Political control is the tool that counts the council to exercise oversight and supervision of local officials, for acts carried out in terms of office.

In the interest of guaranteeing the constitutional rights and ensure the security of the state purposes, the legislature empowered the corporation to exercise the motion by two institutions of observations and the motion of censure. These two motions are directed to the office secretary, however, is to clarify that while the first applies to other officials, for the purpose of research was analyzed its origin on the office secretary, the second instead applies exclusively for them.

**Keywords:** Political control, council, motion of censure, motion observations, secretary of office, termination.

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar y estudiar el control político que ejerce el Concejo Municipal sobre los secretarios de despacho del alcalde. Para ello es menester inicialmente adentrarse en los orígenes del control político, esto es, desde la antigüedad hasta la actualidad desembocando en la operancia que ha tenido en Colombia y más aún desde la Constitución de Colombia de 1991.

Es así que la presente investigación mediante el método deductivo busca analizar el control político que ejerce el concejo sobre los secretarios de despacho desde los planteamientos constitucionales y legales para determinar así sus características y particularidades, para finalmente llegar a analizar los lineamientos de la función pública, esto, estudiando los artículo 32, 38 y 39 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 313 de la Carta Política para identificar los efectos jurídicos que se derivan del control político, sin olvidar la trascendencia de los precedentes jurisprudenciales al respecto.


En este orden de ideas, se observará que el control político es la facultad que tiene el

concejo para supervisar los actos de los funcionarios en cumplimiento de sus funciones públicas y la obligación de los funcionarios de informar sobre sus actuaciones, Salgado Pesantes [2004], buscando así mantener la transparencia de la gestión gubernamental.

Estos instrumentos de vigilancia y supervisión son la moción de observaciones y la moción de censura, según el estudio de Enrique Cifuentes [2006], figuras que han sido incorporadas a las facultades del órgano corporado local desde 1994 con la Ley 136, en sus artículos 38 y 39, la primera, y posteriormente en el 2007 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 6, con vigencia en el año 2008, la segunda.

La moción de observaciones es la facultad que tiene el Concejo Municipal de requerir al secretario de despacho para que realice una rendición de las actuaciones que ha desarrollado en el ejercicio de sus funciones.

La moción de censura por su parte es una figura de aplicación única al secretario de despacho, esto en cuanto al concejo como operador de la misma, la cual busca la vigilancia y supervisión, sin embargo con efectos sancionatorios severos.

|   |                              |                         |
|---|------------------------------|-------------------------|
|  | ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |                              | Versión: <b>01</b>      |
|   |                              | Página <b>3 de 9</b>    |

## 2. EL CONCEJO MUNICIPAL

El Concejo municipal como máximo órgano de autoridad municipal entraña en sí mismo diversas funciones con la finalidad de lograr un eficaz ejercicio de sus deberes; procurando un desarrollo eficiente e idóneo en la ejecución de las actividades estatales a nivel local, tanto a nivel interno, en la corporación, como a nivel externo, supervisando y vigilando el desempeño de los servidores públicos.

Es así que el legislador colombiano, al otorgar las facultades a las entidades territoriales, distribuyó las funciones públicas de tal forma que se permitiría un ejercicio efectivo del control político sobre la actividad estatal, ello con el objetivo o de garantizar que los fines sociales del Estado se cumplieran. Ya que las funciones y competencias de los concejos no eran limitadas a las contenidas en la Carta Política, puesto que legalmente, mediante la Ley 136 de 1994, se les asignaron facultades que fueran compatibles con la naturaleza de este.

Por lo anterior, se dice que las funciones del concejo se clasifican en dos grandes grupos, el primero dado por el ordenamiento jurídico; y el segundo de acuerdo a la naturaleza a la que pertenecen las funciones.

**2.1 conceptualización del concejo municipal:** Según el estudio realizado por Aragón Reyes [1988] el concejo municipal es una corporación pública sin personería jurídica que está encargada de dar cumplimiento a las funciones de naturaleza pública (de prelación general), que hacen parte y que son de interés de todos los ciudadanos. Cuyas decisiones son tomadas por sus miembros con carácter colectivo y colegiado como una sola autoridad.

Con lo anterior, se determina que las funciones pertenecen al órgano como tal y

no a cada concejal (ni como individuo particular ni como servidor público), con fundamento en ello es que las normas asignan las funciones al concejo municipal y no a sus miembros individualmente. 2.1.1 Naturaleza del Concejo. El concejo es una entidad considerada de naturaleza administrativa, siendo manifestado en la Constitución Política de Colombia de 1991 e iterado en la Ley 136 de 1994.


Esta característica obedece a la forma de organización del Estado Colombiano (República Unitaria, con autonomía territorial y descentralizada). Siendo una representación de que las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios) no poseen a su cargo el desarrollo de las demás funciones esenciales del Estado (constitucionales, judiciales, electorales y legislativas).

Sin embargo, en ocasiones el concejo municipal (excepcionalmente) tiene vocación legislativa atenuada, al ser el Congreso de la República el que señala y faculta a éste órgano para ejercer el desarrollo y estructuración del sujeto pasivo, el sujeto activo y la tasa impositiva.

Esto evidencia que a pesar de estar determinadas unas directrices sobre las figuras jurídicas de la organización del poder, las facultades excepcionales no implican que el concejo pierda su naturaleza administrativa.

Ahora bien, es necesario establecer que el concejo municipal hace parte de la descentralización territorial al tener características claras y precisas de toda entidad territorial, las cuales son:

- e presenta para la ejecución de la función administrativa.
- bedecer a la una naturaleza política en cuanto es un referente de la división del poder.

|   |                              |                         |
|---|------------------------------|-------------------------|
|  | ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |                              | Versión: <b>01</b>      |
|   |                              | Página <b>4 de 9</b>    |

- on la representación de la rama del poder ejecutivo.

Esto permite establecer que el concejo es un órgano administrativo que desempeña las funciones administrativas, a nivel local o distrital, lo cual admite excluir su integración como una corporación legislativa, judicial o electoral.

### 3. CONTROL POLÍTICO

#### 3.1 *En qué consiste el control político:*

Esta institución, es la facultad que tienen algunos órganos para supervisar y examinar las actuaciones de los funcionarios públicos, esto con la finalidad de mantener la transparencia de la gestión que realizan tales servidores.

Ahora, si bien es cierto que es una facultad, también es contentiva del deber de los funcionarios públicos de informar sobre sus actuaciones, entrañando es si misma, tanto la facultad de exigir como el deber de informar sobre el ejercicio de sus funciones.

Es así que la rendición de cuentas, se integra al control político como mecanismo para ejercer éste democráticamente. Siendo hoy una función estatal de rango esencial y con características muy propias (Salgado Pesantes, 2004).

**3.2 *Naturaleza del Control.*** Para determinar la naturaleza del control en mención, es menester, destacar las condiciones que lo rodean, para determinar si tiene una naturaleza eminentemente jurídica o política. Para ello es necesario hacer un paralelo diferencial entre el control jurídico y el control político.

Este último, según Aragón Reyes [1988], se determina por tener un carácter subjetivo al basarse en criterios de confianza y oportunidad, al realizar el juzgador una valoración en la libre apreciación y al decidir cuándo y cómo ejerce este control. Ahora bien, su objeto es un acto o conducta concreta o una actuación política general, el


cual busca controlar al órgano del cual emana la actuación.

Es por lo anterior, que se puede determinar que la naturaleza a la que obedece el control, objeto de estudio, no es de naturaleza jurídica (aunque la tiene al emanar tanto del Plexo Constitucional como de la normatividad vigente) al no poseer una predeterminada valoración, con ello no se está negando la existencia de la norma, sino que es eminentemente político al ser una decisión basada en razones políticas al sustentarse en una libre apreciación que le permite al juzgador valorar las circunstancias en las que se presentaron los actos o actuaciones objeto del control, .

#### 3.3 *Antecedentes de control político en los concejos municipales.*

Inicialmente este órgano colegiado para supervisar las acciones de los secretarios de despacho tenía como herramienta la moción de observaciones, dado a esta institución mediante la Ley 136 de 1994, como un control administrativo más que político.

Sin embargo, la Corte Constitucional en 1998 sin desconocer el carácter administrativo del Concejo, admitió la existencia de ciertas similitudes de las funciones de éste con el Congreso, y en virtud del equilibrio de poderes, en un estado donde existen cuerpos colegiados y unipersonales, determinó que los Concejos Municipales actúen como una autoridad política; esto argumentado en que al residir la soberanía popular en el pueblo, el control político lo pueden ejercer los ciudadanos directamente o por intermedio de sus representantes. Estas corporaciones como organismos representativos electos popularmente, tienen el mandato para controlar las actuaciones de las alcaldías como integrantes de la rama ejecutiva, tal y como lo indica el artículo 115 de la C.P al señalar que “*las gobernaciones y las*

|  |                                     |                         |
|--|-------------------------------------|-------------------------|
|  <b>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</b> | <b>ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</b> | Código: <b>F-PI-028</b> |
|  |                                     | Versión: <b>01</b>      |
|  |                                     | Página <b>5 de 9</b>    |

*alcaldías, (...) forman parte de la Rama ejecutiva*<sup>1</sup>.

En este orden de ideas, aunque los concejos sean de naturaleza administrativa, al ser órganos representativos, si pueden ejercer control político en las actuaciones de la administración local.

Es así, que el Concejo, como corporación administrativa debe velar por la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, pero también debe controlar los actos de la administración municipal.

En consecuencia, la Constitución Política, le otorga la potestad de ejercer control político a esta corporación sobre los secretarios de despacho en asuntos propios del ejercicio de las funciones de su cargo con la utilización de la moción de censura dispuesto por el plexo constitucional.

Como resultado, los secretarios de despacho contemplan dos sanciones a saber, la moción de censura frente a los secretarios de despacho y en los demás casos la moción de observación. Es así, que mediante el acto legislativo de 2007 el legislador determina el cumplimiento de varias etapas para con ello proteger y mantener las garantías constitucionales que le ofrece el control político a quienes son cuestionados en su gestión.

#### **4. EL CONCEJO MUNICIPAL Y LA MOCIÓN DE CENSURA.**

No se puede confundir la moción de censura con las citaciones que se le realizan a los secretarios de despacho en ejercicio de las facultades del concejo, pues esta opera solo en dos contextos, cuando éste no asiste a la


sesión de la corporación local a la cual fue citado sin mediar justificación alguna o satisfactoria y cuando lo propone la mitad más uno de los miembros de este órgano. En este orden de ideas cuando el secretario asiste a la sesión, está acudiendo ante un requerimiento mediante citación en razón de la función de control político que ejerce la corporación.

Ahora bien, si es aprobada por el número de miembros necesarios, se inicia el juicio con los cargos que contenga la proposición, el cual se hará en un debate diferente al de la citación. En consecuencia, entre la aprobación de la propuesta de moción y la votación de la misma, se realiza un debate en el cual se permite al secretario exponer los argumentos para defenderse de los reproches que motivan la proposición de ésta.

Si bien es cierto la reforma planteada no determina un periodo para tal discusión, éste se entiende dado cuando se señala en el artículo 313 de la Carta Política, en el que según lo expuesto en el estudio de Gómez Cierra [2008] que “la votación se hará entre el tercero y décimo día siguiente a la terminación del debate” esto siendo previsto para dar cumplimiento a las garantías constitucionales, buscando evitar que las decisiones tomadas sean intempestivas e invitan, a su vez, a la reflexión de sus miembros, para determinar objetivamente si el funcionario cumple o no las funciones propias de su cargo.

Es así que, se puede decir, según lo mencionado, que los presupuestos de la moción de censura son cinco a saber, los cuales son requisitos esenciales para que ésta prospere, procedimiento que está contemplado en los numerales 11<sup>2</sup> y 12 del artículo 313 de la Carta Política, que al no ser

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 278 de 2010.

|   |                              |                         |
|---|------------------------------|-------------------------|
|  | ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |                              | Versión: <b>01</b>      |
|   |                              | Página <b>6 de 9</b>    |

aplicada implica el desconocimiento de una norma de rango constitucional lo que involucra la vulneración al derecho del debido proceso, al ser un deber el cumplimiento de las exigencia interpuestas en las normas y más aún por ser mandato constitucional.

Así las cosas, dichos presupuestos son, *i)* solo se puede citar a los secretarios de la alcaldía, *ii)* se causa en razón de la responsabilidad de las funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones, *iii)* debe ser propuesta por la mitad más uno de los miembros de la corporación, *iv)* la votación se realizará dentro del tercer y décimo día siguiente a la terminación del debate, ello con audiencia pública del funcionario y finalmente *v)* es necesario, para su aprobación que las dos terceras partes de los miembros del concejo municipal, otorguen voto afirmativo.

**4.1 Funciones de control.** Si bien es cierto que los concejos municipales son corporaciones de naturaleza administrativa, ello no desconoce en éste el ejercicio de funciones de control sobre la gestión gubernamental a nivel local; esto en razón de que obedece a un sentido político y constitucional, el primero por ser una expresión de derecho que tienen los ciudadanos de ejercer control sobre el ejercicio del poder político, bien sea de manera indirecta (por medio de sus representantes) o directamente, y el segundo porque el legislador en pro de la protección y garantía de los derechos fundamentales de la comunidad le otorgó estas facultades al concejo con miras a la preservación y cumplimiento de los principios constituciones, en especial a la protección de los asuntos propios de la democracia local.

Así las cosas, esta separación de funciones constituye una garantía para el cumplimiento de los fines del Estado. Es por ello, que el artículo 113 de la Constitución Política determina como principio cardinal la separación de las funciones. Esto para evitar


la concentración de poder político en un solo órgano o persona.

Es así, que en el sistema constitucional colombiano, el control político radica en los cuerpos plurales, elegidos popularmente; permitiendo un ejercicio eficaz de este sobre la gestión gubernamental tanto a nivel nacional, departamental como municipal colaborando armónicamente con la realización de los fines del Estado. Al respecto la Corte Constitucional ha expresado que la separación en mención es una garantía que constituye el presupuesto normativo para el control vertical y horizontal del control político para con ello lograr el idóneo funcionamiento del Estado.

En este orden de ideas se puede afirmar que los controles verticales se manifiestan en los límites al poder como derechos fundamentales y en la organización autónoma, descentralizada y unitaria del Estado, en este caso, en el territorio municipal. Así al ser exigibles judicialmente y oponibles ante las autoridades, y en ciertos casos, a los ciudadanos, confirma el avance de la estructura del Estado en el ejercicio limitado del poder político.

**4.2 La moción de observaciones frente a la moción de censura.** El legislador al regular y legislar el régimen municipal mediante la Ley 136 de 1994, consagra la Moción de Censura (contemplada en el plexo constitucional en el artículo 135, numeral 9<sup>3</sup>) ejercida por el Congreso de la República, a nivel local mediante la figura de la Moción de Observaciones, sin embargo, marcando diferencias sustanciales que permitieran el ejercicio de la misma según la naturaleza de la administrativa de la corporación.

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA: ARTÍCULO 135. Son facultades de cada Cámara: num. 9.

|   |   |                         |
|---|---|-------------------------|
|  | <p style="text-align: center;">ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</p> | Código: <b>F-PI-028</b> |
|   |   | Versión: <b>01</b>      |
|   |   | Página <b>7 de 9</b>    |

4.2.1 **Diferencias.** Básicamente son tres las diferencias que marcan a estas dos figuras, las cuales son:

4.2.2 **Naturaleza Jurídica.** La moción de censura es de rango constitucional, mientras que la moción de observaciones es de creación legal.


4.2.3 **Efectos Jurídicos.** Los efectos jurídicos de cada uno son diversos. Mientras la primera, es decir, la moción de censura, implica la cesación y desvinculación inmediata y automática del cargo, la segunda no implica esto, sino que permite un reproche político y una crítica pública que se presenta al alcalde.

4.2.4 **Procedencia.** Finalmente otra de las diferencias entre estas dos figuras es que la moción de censura solo aplica para los secretarios de despacho del alcalde de los municipios con más de veinticinco mil habitantes, mientras que la moción de observaciones procede contra los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas, municipales, el contralor o el personero, así como frente a cualquier funcionario municipal.

Al respecto la Corte Constitucional ha expresado en 1998, lo siguiente:

*Ahora bien, la moción de observaciones regulada por el artículo 39 de la Ley 136 de 1994 se inspira en la moción de censura, en virtud de la cual el Congreso puede citar a los ministros para debatir sus actuaciones y, con el voto de la mayoría de los integrantes de cada cámara, hacerlo cesar en sus*

*funciones (CP art. 135). La moción de censura es entonces una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el gobierno y sobre la administración (CP art. 114), mientras que la moción de observaciones parece ser, como acertadamente lo señalan los actores, una transposición a nivel local de la moción de censura a los ministros, aun cuando existan diferencias importantes entre las dos figuras. Así, la moción de censura es de rango constitucional e implica la cesación en sus funciones del ministro cuestionado (CP art. 135 ord 9º), mientras que la moción de observaciones, que es una figura de creación legal, no implica automáticamente la separación del cargo del servidor cuestionado.*

|  |                                     |                         |
|--|-------------------------------------|-------------------------|
|  <b>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</b> | <b>ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</b> | Código: <b>F-PI-028</b> |
|  |                                     | Versión: <b>01</b>      |
|  |                                     | Página <b>8 de 9</b>    |

## 5 CONCLUSIONES

1. Con el nacimiento del Estado Social de Derecho y la descentralización territorial se dio la necesidad de otorgar la facultad al concejo municipal de ejercer el control político sobre los funcionarios municipales, ello en pro de garantizar a los ciudadanos el derecho a ejercer, bien sea de manera directa o indirecta ejercer control sobre el ejercicio de poder a nivel local. Para ello el legislador colombiano contempló dos instituciones que le permitieran ejercer de manera idónea y eficaz, esta función, las cuales fueron la moción de observaciones, consagrada en el la Ley 136 de 1994 y posteriormente la moción de observaciones, otorgada a este órgano con el acto legislativo 01 del año 2007.


2. El control político ejercido por la corporación local, no es incompatible con el ordenamiento jurídico, por ello la Corte Constitucional se manifestó al respecto, avalando y permitiendo el ejercicio de este por el concejo municipal. Ello obedece a la búsqueda eficaz de garantizar el cumplimiento de los fines estatales. Sin embargo, no por ello se le puede otorgar la categoría de órgano legislativo al concejo, puesto que no pierde su naturaleza administrativa con la ejecución del control.

3. El control político ejercido por el Concejo Municipal frente a los secretarios de despacho se puede concretizar en dos figuras, inicialmente por la moción de observaciones que opera en el ordenamiento colombiano desde el año 1994 con la vigencia de la Ley 136, con la cual esta corporación quedó facultada para ejercer control sobre los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas, municipales, el contralor o el personero o cualquier funcionario municipal, logrando realizar una supervisión del cumplimiento de las funciones de los agentes municipales y emitiendo un juicio cuando sea el caso. La segunda herramienta con la que cuenta el concejo para ejercer control sobre el secretario de despacho es la moción de censura, cuya operancia en los

concejos municipales se dio a partir del año 2008 cuando entró en vigencia la reforma constitucional del año 2007, específicamente en el artículo 313, la cual permite a estas corporaciones tomar medidas y sanciones precisas en los casos de incumplimiento de las obligaciones del ejercicio de los secretarios de despacho. Es importante resaltar que ésta solo opera para los secretarios de despacho, el legislador colombiano al implantar la reforma, vio la necesidad de que el concejo tuviera las herramientas suficientes e idóneas para ejercer un control sobre estos funcionarios, otorgándoles la independencia de adoptar medidas sin intermediarios que las acojan o no.

4. En cuanto a los efectos jurídicos que conllevan el control político ejercido por el concejo municipal, se pueden observar dos, una que trae consigo el reproche político y crítica pública y la otra que finalmente termina con la separación del cargo del funcionario. Así la moción de observaciones cuando es procedente y aprobada sanciona mediante un reproche político y una crítica pública, que es enviada al burgomaestre, para que éste de considerarlo pertinente, tome las medidas necesarias frente al funcionario. Por el contrario la moción de censura, le permite mayor movilidad de decisión al órgano corporado local, puesto que al ser procedente y aprobada el secretario sobre el cual recayó, es desvinculado y separado de su cargo inmediatamente; es necesario tener en cuenta que no todos los concejos municipales del territorio nacional están facultados para ejercerla, solamente aquellos que posean más de veinticinco mil habitantes pueden aplicarla.



|  |                                     |                         |
|--|-------------------------------------|-------------------------|
|  <b>INSTITUCIÓN<br/>UNIVERSITARIA<br/>DE ENVIGADO</b> | <b>ARTICULO DE TRABAJO DE GRADO</b> | <b>Código: F-PI-028</b> |
|  |                                     | <b>Versión: 01</b>      |
|  |                                     | <b>Página 9 de 9</b>    |

## 5. REFERENCIA

ARAGÓN REYES, Manuel. 1988. El control parlamentario como control político. Tomo I. INAM. México.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 405 de 1998. M.P Alejandro Martínez Caballero.

ENRIQUEZ FUENTES, Gastón. 2006. El Control Político como requisito del Estado Constitucional. Universidad Javeriana de Colombia, No. 6, Cali, Colombia, 2006, pp. 37-66.

GOMEZ SIERRA, Francisco. 2008. Constitución Política de Colombia. Ed. Leyer.

SALGADO PESANTE, Hernán. 2004. Teoría y Práctica del Control Político.