

El control político: de las herramientas a su eficacia

Congreso, corporaciones territoriales, oposición y control ciudadano en el Estado social de derecho

Germán Lozano Villegas

Docente investigador · Departamento de Derecho Constitucional · Universidad Externado de Colombia

Del diseño constitucional a las condiciones que hacen eficaz el control

I

Fundamentos

Del Estado de derecho al Estado social de derecho; objeto del control político.

II

Herramientas del Congreso

Sujetos, instrumentos, umbrales de la moción de censura y su eficacia real.

III

Escala territorial

Competencias, asambleas y concejos, moción a secretarios y jurisprudencia.

IV

Más allá del recinto

Oposición, control social, redes sociales y prensa.

V

Condiciones de eficacia

Cinco tesis para que el control produzca efectos.

Control del poder: del Estado de derecho al Estado social de derecho

Estado de derecho

Reglas de validez

El control del poder descansa en la conformidad con el derecho: principio de legalidad, división funcional y libertades formales.



Estado social de derecho

Legitimidad y resultados

Se suman la eficacia de la gestión pública, la legitimidad, la participación, la deliberación y la crítica.

Arts. 1 y 2 CP. Más fines estatales —garantizar derechos, promover la prosperidad, facilitar la participación— significan más poder en el ejecutivo.

Consecuencia. El control político deja de ser solo una función y se convierte en garantía institucional del equilibrio entre gobernabilidad y responsabilidad.

Un instrumento parlamentario en un régimen presidencial

	Reino Unido	España	Colombia
Lógica	Relación de confianza	Relación de confianza	Pesos y contrapesos
Responde	El Gobierno	El Gobierno (art. 113 CE)	Ministros, directores de departamento y superintendentes; secretarios desde 2007
Mecanismo	Motion of no confidence	Moción de censura con candidato alternativo	Moción de censura que no alcanza al Presidente
Efecto	Dimisión o elecciones	Cambio de Gobierno	Separación del funcionario

En el parlamentarismo quien controla elige y sostiene al controlado (Aragón). En Colombia el ejecutivo no nace del legislativo: no hay jerarquía, hay vigilancia.

Dos vías de evolución del control político

01

Control bidireccional

Relación entre órganos de naturaleza política: Congreso frente al Gobierno, asambleas y concejos frente a gobernadores y alcaldes.

El control también fluye en sentido inverso: la objeción por inconveniencia permite al ejecutivo cuestionar decisiones de la corporación.

02

Función crítica

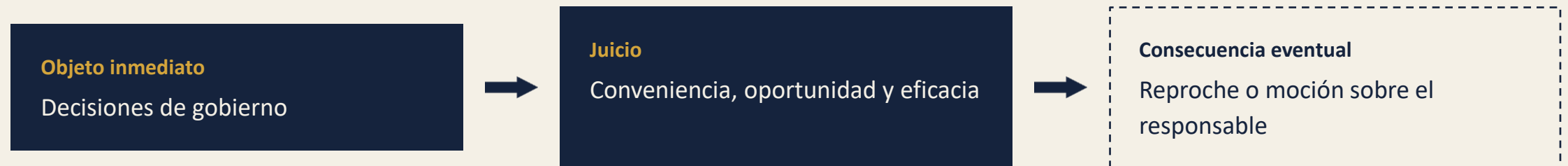
Sobre la construcción de la dirección política del gobierno (el *indirizzo politico*) en tres planos:

Informativa

Orientación

Control político

El control político juzga decisiones.
La remoción del funcionario es una consecuencia posible, no su finalidad.



Auto 543 de 2016: el control político apunta a «pedir cuentas, debatir, cuestionar o examinar la gestión y actividades del gobierno y la administración» cuando repercuten en el interés general.

La expansión constante de los sujetos controlados

1991	2007	2012	2022	2024
Constitución	Acto Legislativo 01	Ley 1551	Ley 2200	PAL 07 · Archivado*
Ministros del despacho como único sujeto de moción de censura.	Directores de departamento y superintendentes. Secretarios de gobernaciones y alcaldías.	Concejos: secretarios, directores, gerentes de descentralizadas, personero y contralor.	Asambleas: gerentes de descentralizadas y contralor departamental; invitación a funcionarios nacionales.	Directores de unidades administrativas especiales y de agencias estatales.

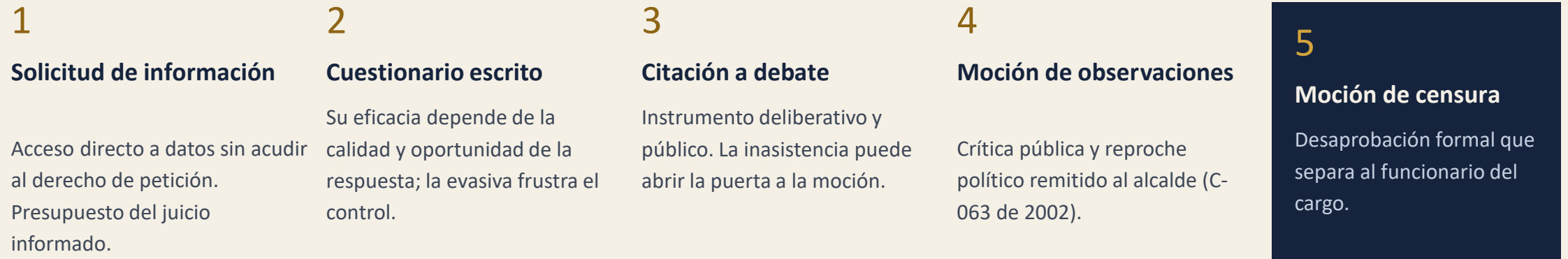
La ampliación ha respondido más al deseo de juzgar a quienes designa el Presidente que a evaluar decisiones políticas.

** El Contralor como sujeto de control: admisible siempre que no obstaculice la autonomía del control fiscal (C-405 de 1998; C-376 de 2022).

Un espectro de instrumentos según su intensidad

Menor intensidad · acceso a información

Mayor intensidad · permanencia en el cargo



A ellas se suman autorizaciones, ratificaciones, aprobaciones y comisiones de investigación. La falta de respuesta no es un asunto de cortesía institucional: es un incumplimiento del deber de transparencia.

El Congreso de la República: arts. 114 y 135 CP

Ejerce control político sobre el gobierno y la administración, en particular sobre **ministros, directores de departamento administrativo y superintendentes**.

Informes	Citaciones
Mociones	Autorizaciones
Ratificaciones	Aprobaciones
Comisiones de investigación	

Moción de censura · nivel nacional

1/10

de los miembros de la cámara respectiva para proponerla

3.º/ 10.º

día siguiente a la terminación del debate para votarla

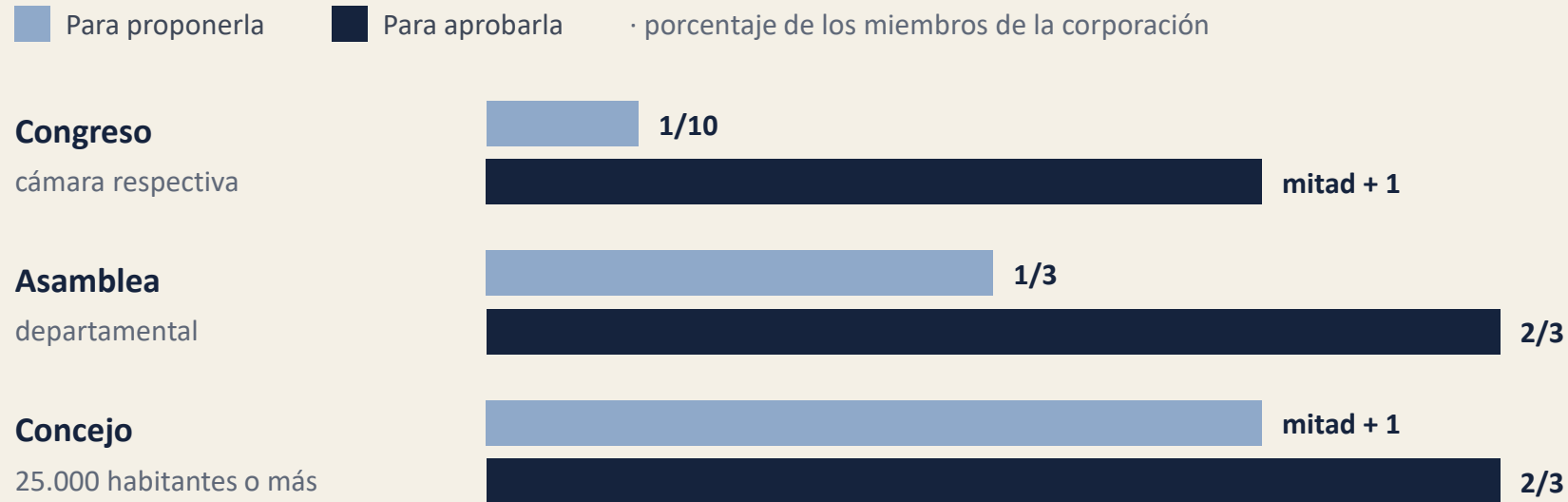
50 % + 1

de los integrantes para aprobarla

Efecto

Separación del cargo. No genera inhabilidad: es un juicio político, no una sanción.

Umbrales de la moción de censura por nivel de gobierno



La exigencia crece a medida que se desciende de nivel: en el territorio, aprobar una moción requiere dos tercios de la corporación.

Eficacia formal mínima, efectos materiales visibles

34

mociones de censura citadas en el Congreso
(1991–2022)

0

funcionarios nacionales separados por moción
aprobada

Guillermo Botero
MinDefensa · 2019

Debate por el bombardeo con menores muertos. **Renunció antes de la votación.**

A. Carrasquilla
MinHacienda · 2018

Debate por los «bonos de agua». **Superó la moción**; renunció en 2021 por la presión del paro nacional.

Karen Abudinen
MinTIC · 2021

Contrato de Centros Poblados. **Renunció**: la votación posterior no alcanzó el quórum por ausentismo.

El alcance territorial no es, en principio, igual al nacional

Las corporaciones territoriales tienen legitimidad democrática, pero la dirección política depende del tipo de competencia que ejerce cada nivel. Ministro de Salud y secretario de salud no deciden lo mismo.



Barras: grado de compatibilidad con un juicio de oportunidad y conveniencia, de mayor a menor.

De corporaciones administrativas a político-administrativas

Asambleas departamentales

- | | |
|------|---|
| 1986 | Decreto 1222. Solicitar informes a secretarios y funcionarios. |
| 2007 | AL 01. Citar y proponer moción de censura a secretarios de despacho. |
| 2022 | Ley 2200. Informes del contralor, secretarios, descentralizadas y empresas de servicios públicos (art. 39); moción (art. 40); audiencias públicas (art. 19). |
| 2023 | Ley 2298. «Podrá ejercer el control político sobre la administración departamental». |

Concejos municipales y distritales

- | | |
|------|---|
| 1994 | Ley 136. Control a la administración municipal: citación y moción de observaciones. |
| 2002 | C-063. La observación crítica es reproche político público. |
| 2007 | AL 01 · art. 313-12. Moción de censura en municipios de 25.000 habitantes o más. |
| 2012 | Ley 1551. Citar a contralor y personero; invitar a funcionarios nacionales y departamentales; control especial a las ESPD. |

Moción a secretarios: el desplazamiento de la responsabilidad



Causales · arts. 300 y 313 CP

A · Funciones propias del cargo

Remite al debate de competencias. Ej.: moción por vacaciones.

B · Desatender requerimientos

Carácter casi disciplinario y más parametrizable.

Ambas se acercan a un control político-administrativo.

Se juzga a quien ejecuta la decisión, no a quien la adopta.

La moción territorial ante el juez: del debido proceso al acto político

T-278/2010

Concejo de Riohacha

Votación el mismo día del debate: vulnera debido proceso y defensa. Tutela procedente.

T-375/2014

Concejo de Baranoa

Preguntas ajenas a las funciones y términos de citación desconocidos. Tutela procedente.

T-054/2021

Concejo de Palmira

Subsidiariedad: la nulidad y restablecimiento con medidas cautelares es medio idóneo.

T-335/2024

Concejo de Medellín

La moción es un acto político: su control corresponde a lo contencioso administrativo.

«No se puede controlar algo político con ojos jurídicos».

Cita del Consejo de Estado recogida en la T-335 de 2024.
Las reglas procesales protegen al citado, pero no resuelven la tensión de fondo.

La oposición: próxima al control político, sin confundirse con él

Art. 112, AL 02 de 2015 y **Ley Estatutaria 1909 de 2018**: la oposición como función democrática.

Art. 4 Proponer alternativas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político.

Art. 5 Principio rector: verificar y controlar las acciones políticas y administrativas del gobierno.

Art. 7 Extensiva al nivel territorial: oposición en cualquier nivel de gobierno.

Prerrogativas

Declaratoria de oposición o independencia

Derecho de réplica

Acceso a medios de comunicación

Financiación adicional

Participación en mesas directivas

Acceso a información de la gestión

Sin estas garantías, el control es asimétrico: el gobierno concentra los recursos comunicativos e institucionales.

Control político y control social

	Control político	Control social
Titular	Corporaciones públicas y organizaciones políticas	Ciudadanos, individualmente o en organizaciones y redes
Fundamento	Arts. 114, 135, 300 y 313 CP; Ley 1909 de 2018	Art. 270 CP; Ley 850 de 2003; Ley 1757 de 2015, arts. 55 y 60
Naturaleza	Institucionalizado: el derecho prevé sus instrumentos	No institucionalizado, aunque la ley reconoce veedurías y acciones constitucionales
Objeto	Conveniencia, oportunidad y eficacia de las decisiones	Seguimiento de políticas públicas, presupuesto, servicios y contratos
Efecto	Citación, reproche, moción	Presión pública y activación de controles formales

Punto de encuentro: ambos pueden ejercerse por redes sociales, que la Corte Constitucional reconoce como espacios relevantes de información y debate público.

Sentencia T-244 de 2018: el debate de control se extiende a las redes

Alcalde Enrique Peñalosa contra el concejal Manuel Sarmiento, por afirmaciones sobre TransMilenio hechas en el Concejo y replicadas en Twitter.

Protección reforzada

El discurso político sobre funcionarios y su gestión contribuye a la transparencia.

Continuidad digital

Las publicaciones ligadas al debate conservan su carácter político institucional.

Límite

Mínimo fáctico verificable: no ampara lo falso, injurioso o desproporcionado.

De la red a la curul

Daniel Briceño: seguimiento sistemático al SECOP; electo a la Cámara en 2026 con 261.699 votos.

Luis Carlos Rúa, «Elefante Blanco»: denuncia de obras inconclusas; senador en 2026.

La eficacia está en la articulación, no en un solo actor



Riesgos

Desinformación y microsegmentación de audiencias

Polarización del debate digital

Concentración de medios y dependencia de la pauta oficial

Cinco condiciones para un control político efectivo

1	Recentrar el objeto en las decisiones	Conveniencia, oportunidad y eficacia antes que juicio a personas (Auto 543 de 2016).
2	Información oportuna y completa	Sin respuesta veraz no hay juicio informado; el incumplimiento debe tener consecuencias.
3	Garantías materiales para la oposición	Mesas directivas, agenda y réplica frente a mayorías de gobierno (Ley 1909 de 2018).
4	Articulación con ciudadanía y prensa	Control social como detonante, con mínimo fáctico verificable (Ley 1757 de 2015; T-244 de 2018).
5	Más autonomía territorial	Controlar competencias propias y a quien dirige, no solo a quien ejecuta.

Fuentes

Jurisprudencia, normas y doctrina

Corte Constitucional

- C-405 de 1994
- C-063 de 2002
- T-278 de 2010
- T-375 de 2014
- Auto 543 de 2016
- T-244 de 2018
- T-054 de 2021
- C-376 de 2022
- T-335 de 2024

Normas

- CP arts. 1, 2, 114, 135, 270, 300, 313
- Decreto 1222 de 1986
- Ley 136 de 1994 · Ley 850 de 2003
- Acto Legislativo 01 de 2007
- Ley 1551 de 2012
- AL 02 de 2015 · Ley 1757 de 2015
- Ley 1909 de 2018
- Ley 2200 de 2022 · Ley 2298 de 2023
- Proyecto de AL 07 de 2024

Doctrina y prensa

- Aragón Reyes (1986)
- De Vergottini (1997)
- Dahl (1971) · Sartori (1976)
- Peruzzotti y Smulovitz (2002)
- Barendt (2005) · De Burgh (2000)
- Lozano Villegas (2010, 2019)
- Fernández Donato (2026)
- Asuntos Legales (2022)
- Infobae (2021)