

Relatoría

Título del evento	¿Cómo hacer efectivas las herramientas del control político del Congreso?
Fecha del evento	13 de octubre de 2026.
Moderadora	Floralba Padrón Pardo.
Ponente invitado:	
Dr. German Lozano Villegas, docente investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, profesor investigador invitado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), exsecretario jurídico de la Gobernación de Cundinamarca y actual conjuez de la Sección Quinta del Consejo de Estado.	
Temas abordados en la presentación:	
La moderadora, doctora Floralba Padrón Pardo, dio apertura a la sesión número 17 de la Cátedra Carlos Restrepo Piedrahíta presentando al conferencista invitado, el doctor Germán Lozano Villegas, destacándolo como profesor insignia e investigador del Departamento de Derecho Constitucional, cuya extensa trayectoria académica, incluyendo su tesis doctoral sobre la materia, lo acredita como una autoridad para analizar las herramientas de escrutinio al poder público. En esta cátedra se trató el tema de la eficacia de los mecanismos de control político dentro de las corporaciones de elección popular, con especial énfasis en el Congreso de la República. El ponente inició su intervención señalando que, históricamente, el control político surgió como una institución muy circunscrita a los regímenes parlamentarios para evaluar la responsabilidad del Gobierno. Sin embargo, explicó que, en el sistema democrático contemporáneo y particularmente en el contexto colombiano, su alcance se ha ampliado significativamente. De este modo, planteó que evaluar su eficacia exige ir más allá de figuras extremas como la moción de censura, abarcando ahora el sistema de frenos y contrapesos, las tensiones a nivel territorial, el rol de la oposición política y el impacto del control social o ciudadano. 1. Fundamentos conceptuales y orígenes del control político El Dr. Germán Lozano Villegas destacó que el ejercicio y eficacia del control político demandan una reflexión constante debido a las continuas transformaciones del Estado. Explicó que, bajo la visión clásica del Estado de derecho, la contención del poder se limitaba a una separación estricta de las ramas del poder y a la verificación de la validez jurídica. Sin embargo, precisó que, con el tránsito hacia el Estado social de derecho, esta dinámica evolucionó, el escrutinio dejó de recaer únicamente sobre competencias rígidas para enfocarse en la eficacia de la gestión pública, la garantía material de los derechos ciudadanos y la promoción de la participación y deliberación democrática. Asimismo, el ponente analizó el origen histórico de estas herramientas, recordando que nacieron exclusivamente en el seno de los regímenes parlamentarios. En dichos modelos, figuras como la moción de censura surgieron para exigir responsabilidad política basándose en la estrecha relación de confianza entre el Parlamento y el Ejecutivo, dado que el legislativo es quien elige y sostiene al Gobierno. También contrastó esta lógica institucional con la realidad constitucional contemporánea, señalando que diversos sistemas presidencialistas latinoamericanos como los de Colombia, Perú y Ecuador optaron por importar y adaptar de manera paulatina estas instituciones a sus propios ordenamientos. El Dr. Lozano valoró positivamente esta hibridación, pues consideró que no es estrictamente necesario operar bajo un régimen parlamentario para contar con mecanismos robustos que controlen la discrecionalidad en la toma de decisiones del Ejecutivo. 2. Evolución y funciones del control político La naturaleza del control político evolucionó para dejar de ser concebida como una herramienta exclusivamente sancionatoria o unidireccional. En la actualidad, este control se ejerce de manera bidireccional, donde el Ejecutivo también interviene mediante figuras como la objeción gubernamental, y persigue una función eminentemente crítica sobre la dirección política del Estado.	

En este sentido, el ponente advirtió que la eficacia del sistema no debe medirse por la cantidad de destituciones. Por ejemplo, aunque en Colombia históricamente no ha prosperado ninguna moción de censura, la promoción de estos debates ha visibilizado problemáticas de enorme trascendencia nacional. Esto demuestra que el escrutinio recae sobre la toma de decisiones mediante juicios de conveniencia y oportunidad, distanciándose de los parámetros estrictamente legales o jurídicos.

Para detallar este alcance, el Dr. Lozano se apoyó en los postulados del doctrinante Vergottini, quien estructuró los mecanismos de control político en tres funciones esenciales. La primera es la función informativa, orientada a garantizar que el órgano controlante exija y acceda a informes documentados sobre la gestión de la administración. La segunda es la función de orientación, caracterizada por un acompañamiento constructivo que busca evitar vacíos de poder, materializado en actos legislativos como la autorización para el tránsito de tropas o la aprobación con reservas de tratados internacionales. Finalmente, describió la función de sanción, encaminada a exigir de forma directa la responsabilidad política del funcionario por decisiones inconvenientes, pudiendo derivar en la separación definitiva de su cargo.

Por último, el ponente resaltó que esta visión expansiva y no netamente punitiva ha sido validada y consolidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El alto tribunal ha precisado que el propósito central de estos mecanismos trasciende la remoción de funcionarios, enfocándose prioritariamente en exigir rendición de cuentas, deliberar, cuestionar y examinar de manera rigurosa las actividades del Gobierno cuando estas impactan los intereses ciudadanos.

3. Herramientas y mecanismos de control en el Congreso de la República

El Dr. Lozano detalló el catálogo de herramientas de escrutinio que la Ley Quinta consagró para el Congreso de la República, clasificándolas según su nivel de intensidad. Explicó que el espectro de control abarcó desde instrumentos de acceso a datos, como las solicitudes directas de información y los cuestionarios escritos para la rendición de informes, hasta las citaciones a debates de comparecencia, las cuales constituyeron espacios fundamentales para la deliberación y la crítica constructiva de las políticas públicas.

En el extremo más severo de esta escala, el ponente ubicó a la moción de observaciones y a la moción de censura, siendo esta última la desaprobación formal que conllevaba la separación definitiva del cargo del funcionario cuestionado.

Asimismo, el conferencista destacó el papel de las comisiones de investigación dentro de la arquitectura legislativa. Subrayó los avances recientes en la materia, como la creación de la comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, inspirada en el modelo estadounidense, la cual fue dotada de una estructura administrativa robusta para evaluar la aplicación de la ley y proponer acciones de control. Sin embargo, advirtió que, salvo contadas excepciones, el escrutinio investigativo en Congreso colombiano operó históricamente a través de comisiones accidentales, las cuales carecieron de la potencia y la infraestructura necesarias para adelantar indagaciones de gran envergadura.

Finalmente, el ponente abordó los requisitos de mayorías y umbrales exigidos para activar los mecanismos sancionatorios. Preciso que la radicación de una moción de censura en cualquiera de las cámaras del Congreso requirió el respaldo de apenas una décima parte de sus miembros, un umbral proporcionalmente más flexible frente al exigido en las asambleas departamentales (una tercera parte) o en los concejos municipales (la mitad más uno de los integrantes). Explicó que este diseño normativo buscó no imponer obstáculos excesivos y facilitar el ejercicio del control en corporaciones con un alto número de integrantes como el Congreso nacional.

4. La expansión del control político al nivel territorial y sus problemáticas

El ponente analizó la progresiva descentralización del control político hacia el nivel territorial, impulsada por el Acto Legislativo 01 de 2007 y normativas posteriores como la Ley 1551 de 2012 y el nuevo régimen departamental de la Ley 2200 de 2022.

Explicó que estas reformas facultaron a las asambleas y a los concejos municipales para adelantar mociones de censura, citar a secretarios de despacho, interpelar a gerentes de entidades descentralizadas e, incluso, invitar a funcionarios del orden nacional con injerencia en las regiones. No obstante, advirtió que esta expansión del

catálogo de sujetos controlables generó severas fricciones conceptuales, al intentar aplicar un rasero eminentemente político a servidores que ejercían funciones de estricta naturaleza técnica o administrativa.

Para ilustrar esta problemática, el Dr. Lozano contrastó el rol de un ministro con el de un secretario local. Señaló que mientras el ministro codirigía la política nacional junto al Ejecutivo, dotando sus decisiones de un alto margen discrecional, el secretario territorial cumplía, por regla general, labores técnicas, reglamentarias y de aplicación de la ley. En este escenario, someter a ambos perfiles al mismo escrutinio de conveniencia y oportunidad mediante una moción de censura resultaba profundamente problemático, pues abría la puerta a destituciones injustas o arbitrarias por parte de las corporaciones locales contra servidores que no gozaban de una verdadera autonomía política en su accionar.

Frente a esta problemática, el conferencista propuso transitar hacia un modelo de «control político-administrativo» a nivel territorial, inspirado en postulados de la doctrina española. Su tesis radicó en condicionar la viabilidad de la sanción política al nivel de autonomía normativa del funcionario cuestionado. De este modo, argumentó que la moción de censura solo debía proceder frente al ejercicio de competencias propias, aquellas desarrolladas con libertad y responsabilidad directa. Por el contrario, sugirió que este mecanismo extremo resultaba incompatible y desproporcionado cuando se evaluaban *competencias delegadas, aplicadas o propias con instrucciones*, dado que en estos supuestos el servidor actuaba sujeto a órdenes jerárquicas directrices superiores que limitaban de tajo su discrecionalidad.

5. Límites jurisprudenciales, estatuto de la oposición y control social digital

Por último, se abordó la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a las garantías procesales en los trámites de moción de censura, especialmente a nivel territorial. Destacó que, a través de fallos emitidos entre 2010 y 2014, la Corte Constitucional intentó objetivar estos debates exigiendo que las citaciones se circunscribieran al cumplimiento estricto de las funciones regladas del cargo, protegiendo así el derecho al debido proceso de los servidores.

No obstante, el ponente advirtió que decisiones de tutela más recientes (2021 y 2024) trasladaron el escrutinio de estos actos políticos y discrecionales a la jurisdicción contencioso-administrativa, dejando abierto un complejo debate jurídico sobre hasta qué punto el juez administrativo puede o debe interferir en las decisiones políticas fundamentales emanadas de las corporaciones públicas.

Por otra parte, el Dr. Lozano hizo hincapié en la necesidad de deslindar conceptualmente el ejercicio del control político de la declaratoria formal de oposición. A la luz del artículo 112 de la Constitución y del desarrollo estatutario de la oposición, explicó que la función crítica es una competencia institucional inherente a las corporaciones públicas en su conjunto.

En consecuencia, precisó que, si bien el escrutinio es la herramienta más contundente para las bancadas contradictoras, las agrupaciones declaradas en coalición de gobierno o independientes también conservaron la plena facultad de adelantar mociones y debates, desvirtuando la falsa premisa de que el control político pertenece en exclusiva a quienes se oponen a la administración.

Finalmente, el conferencista reflexionó sobre la innegable convergencia entre el control político institucionalizado y el control social o ciudadano ejercido mediante las plataformas digitales. Aludiendo a pronunciamientos constitucionales de 2018 sobre debates trasladados a internet, destacó que la Corte otorgó una protección reforzada al discurso en línea de los funcionarios, reconociendo que este contribuye sustancialmente a la transparencia de la gestión pública y conserva su fuero institucional. Concluyó señalando que, en la actualidad, la eficacia de las herramientas parlamentarias o locales no se agota en los recintos cerrados, sino que exige comprender y articular las nuevas dinámicas de escrutinio popular y participación ciudadana en el ciberespacio.

Preguntas realizadas por el público

- ¿Frente a la percepción de que los mecanismos de control se vuelven dilatorios o ineficaces, ¿usted apostaría por una reforma que los regule de manera mucho más estricta para forzar su eficiencia, o es preferible articularlos de forma más laxa y complementaria con el dinamismo del control social?

- ¿Cómo se explica y justifica dogmáticamente la mezcla de estas figuras en un sistema presidencialista como el nuestro?
- ¿Considera que un fortalecimiento efectivo de los mecanismos institucionales de control político lograría cimentar una mejor cultura política ciudadana y aumentar la percepción de legitimidad de las instituciones?
- ¿Existe alguna estadística o medición que acredite cómo se ejerce la transparencia como forma de control social en Colombia?
- En el debate conceptual del control político, ¿cómo diferenciar correctamente la *responsabilidad política* de la *responsabilidad jurídica*? ¿No es un error exigir la comprobación de faltas legales (debido proceso) en una moción de censura, cuando su verdadera naturaleza es apartar a un funcionario simplemente por indignidad o pérdida de confianza política?
- ¿Considera que transitar hacia un diseño más parlamentarista donde los partidos tengan un control real sobre la permanencia del gobierno se acomodaría bien al sistema colombiano para mejorar el control, o terminaría estimulando nuestros defectos representativos?
- Respecto al juzgamiento de altos funcionarios del Estado en el Congreso, ¿considera que se trata de un control político disfrazado de función judicial? ¿Son aplicables allí las mismas variables del control político ordinario?
- ¿Tenemos herramientas de control político y funcionan, tenemos las herramientas y no funcionan, o simplemente carecemos de verdaderas herramientas de control?
- ¿No cree que la moción de censura a nivel nacional nació "muerta" debido al declive de la identidad de los partidos políticos y al peso del clientelismo? Ante la ineficacia del Congreso, ¿se podría afirmar que el verdadero control político ha migrado hacia el control social impulsado por las ciudadanías en redes sociales?
- ¿Cuál es su reflexión frente a la convergencia actual entre el control social, el control político y los medios de comunicación, especialmente al observar que ejercer control político o social se ha convertido en una plataforma directa para la elección popular?
- ¿Qué tanto de cierto hay en la queja del Ejecutivo de que el control político "no deja trabajar" a los ministros, y qué tanto es una excusa para evadir el escrutinio? ¿Cómo lograr que el control territorial sea eficaz frente a la naturaleza administrativa de concejos y asambleas, considerando la falta de inviolabilidad y el riesgo disciplinario para sus miembros? Además, ¿cómo se deben compatibilizar los derechos fundamentales como el buen nombre y el debido proceso con el ejercicio del control político institucional?

Conclusiones del evento:

- El éxito y la eficacia de los mecanismos de control político en un régimen presidencialista no deben medirse cuantitativamente por el número de mociones de censura aprobadas o ministros destituidos sino en el cumplimiento de sus funciones *informativas, críticas y de orientación* como una plataforma inmejorable para visibilizar problemas de interés nacional, obligar al Ejecutivo a rendir cuentas públicas, construir consensos y ajustar la dirección política del Estado.
- Es imperativo establecer una línea divisoria clara entre la *responsabilidad jurídica* (el incumplimiento reglado del cargo) y la *responsabilidad política* (la pérdida de confianza institucional o el juicio de conveniencia), especialmente para las regiones un modelo de "control político-administrativo" proporcionado a la autonomía real del servidor.
- La dinámica democrática contemporánea demuestra que el control institucional ejercido por el legislativo se alimenta del control social ciudadano, hoy potenciado por las plataformas digitales y las redes sociales. La presión social es hoy un catalizador determinante que complementa las herramientas del Congreso, obligando a las instituciones a ser más transparentes y responsivas ante sus representados.

Monitora a cargo de la relatoría:

María Alejandra Martínez Roa.