

# La Función Control Municipal en Colombia: De lo político y jurídico a lo administrativo

A propósito del caso de Jorge Iván  
Ospina Gómez en Santiago de Cali

*The Municipal Control Function in  
Colombia: From political and juridical  
to the administrative.*

*Luis Freddyur Tovar\**

---

\* Estas reflexiones son el resultado de la investigación “El control político del Concejo de Cali al Plan de Desarrollo Para Vivir la Vida Dignamente (2008-2011)” aprobado por el Concejo Municipal de Santiago de Cali y sancionado por el Señor Alcalde en el mes de Junio de 2008 (Acuerdo No. 0237 de 2008). El anterior proyecto fue aprobado por la Oficina de Investigaciones e Innovación de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, mediante acto N° 020100400; se realizó con integrantes de dos grupos del departamento de Ciencia Jurídica y Política: Desarrollo, Estado e Integración Social —DEIS— y el de Instituciones Jurídicas y Desarrollo —IJUD—, con Rosalía Correa Young como investigadora principal e integrante del DEIS, y el suscrito como co-investigador del IJUD. En calidad de asistentes de investigación estuvieron, en la primera etapa, Diana Marcela Betancourt y Natalia Rengifo Botero; en la segunda, Diana Marcela Betancourt y Diana Marcela Romero Ospina.

## Resumen

El presente artículo es una reflexión a partir de los resultados de la investigación realizada a la función control político ejercida por el Concejo municipal de Santiago de Cali al Plan de Desarrollo Para vivir la vida dignamente de la administración de Jorge Iván Ospina Gómez, cuyo cuatrienio de gobierno fue 2008-2011. Esta investigación se realizó en el año 2014 en forma intergrupala, en el sentido de que los dos investigadores hacen parte de sendos grupos de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

El desarrollo del tema se abordó con fundamento en el planteamiento de la siguiente tesis: “el ejercicio de la función control en los municipios deriva de lo político y jurídico a lo administrativo”; a fin de comprobar la validez y veracidad de tal afirmación, se partió de la teoría sobre el tema, para contrastarla con las evidencias comprobadas; por ello, el texto se divide en tres partes: conceptualización de la función control político en Colombia, descripción del escenario de la investigación y, finalmente, reflexión sobre los resultados. La derivación de esa conclusión se nuclea en las razones constitucionales que reconoce y consagra el ejercicio de la función y, en tal sentido, la disertación se encuentra enmarcada en el contexto constitucional colombiano de 1991.

**Palabras Clave:** Estado de Derecho, Estado democrático de Derecho, control político, democracia, gobierno municipal.

## Abstract

This article is a reflection on the results of research into the role of political control performed by the City Council of Santiago de Cali within the context of the City Development Plan titled “To live a life with dignity” designed for the administration of Jorge Ivan Ospina Gomez, which ran from 2008-2011. The research was carried out in 2014.

The research was based on the following hypothesis: The control performed in the municipalities in Colombia drifts from the political and legal areas to a purely administrative mode of control. To check the validity and veracity of such a claim the investigation examined various relevant theories and tested them against empirical evidence. The text is divided into three parts: first, conceptualization and theorization of political control in Colombia; second, the description of the research; and third, analysis of the results. The research is framed in terms of the political control mechanisms provided for in the 1991 Colombian Constitution.

**Key Words:** Rule of law, democratic state, political control, democracy, municipalities

## Introducción

La doctrina en torno al Estado se consolidó hacia mediados del siglo **LXX** bajo la fórmula “Estado de Derecho”.<sup>1</sup> Sin embargo, en la segunda mitad de tal periodo se acuñó la expresión “Estado democrático de Derecho”<sup>2</sup> con la pretensión de cualificar el fenómeno en el sentido de atribuirle a la institución, además de los atributos (principios típicos) de separación funcional<sup>3</sup> del ejercicio del poder político, imperio de la ley, legalidad, independencia y autonomía del juez, dos nuevos: el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, y el carácter discursivo y consensual del gobierno democrático, y al hacerlo, fortaleció el concepto.

La anterior modificación teórica tiene la virtud de reconocer que la entidad “Estado” es una construcción social e histórica, es decir, que es el producto racional de una población decantado a lo largo de muchas generaciones, y no un hecho natural o divino; en razón de este origen, la organización jurídico-política surge, entonces, con el fin de intervenir, a través de las autoridades que lo representan, en la vida social de la población, como condición inherente a su devenir, a fin de lograr el desarrollo social e institucional, lo cual significa que en esta práctica social el “control” como categoría, es vital para la correcta marcha institucional y colectiva.

---

<sup>1</sup> El concepto “Estado de Derecho”, cosecha de la modernidad, hace referencia a la organización jurídico-política regulada por disposiciones de carácter general, imperativas y coactivas; es una reacción unificadora al modelo pluralista medieval caracterizado por ser patrimonialista, particularista, en donde el gobernante hacía las reglas, las aplicaba y juzgaba las conductas de la población, pero se excluía de ellas. Respecto de esta versión renovada de la institucionalidad es amplia la literatura escrita; no obstante y sin ser exhaustivo, véase: Kelsen 1979 y 1995. En igual sentido Jellinek 1983 y Truyol y Serra 2004.

<sup>2</sup> El mayor representante de esta denominación es Habermas. Cfr. Habermas 1998.

<sup>3</sup> La expresión “función”, para referirse a la actividad pública del ejercicio de una actividad en representación del ente público, es la locución con la que modernidad del siglo XX reemplazó la clásica fórmula gramatical-política de “tridivisión del poder”. Cfr. Carré de Malberg 2000: 249-271.

Empero, si bien es cierto existen organizaciones jurídico-políticas en las que se observan, de una u otra forma, la presencia de los cuatro primeros principios y por tanto pudieran ser catalogados como Estados, también es evidente que ellas sólo serán de Derecho si existe real y materialmente reconocimiento y respeto de la derechos humanos, y si el ordenamiento jurídico dimana de la Constitución Política como expresión directa del Constituyente Primario. Ahora bien, un Estado de Derecho será democrático en la medida en que las decisiones que afectan la sociedad sean tomadas con fundamento en el texto fundacional y desde la perspectiva consensual, es decir, que además de existir elecciones regulares y serias, se respete la preferencia social expresada en las urnas y, sobre todo, que los planes de gobierno y políticas a través de las cuales se pretenden desarrollarlas, obedezcan al mandato popular.

En los Estados democráticos de Derecho el ejercicio del control de las autoridades públicas es de vital importancia, comoquiera que de ello depende que la práctica del poder no se desboque, que la democracia funcione de manera más sustantiva y menos procedimental y, sobre todo, para que el reconocimiento de los derechos humanos se convierta en respeto real, lo que redundará en beneficio de la convivencia social. Como si lo anterior no fuera importante, es el control el que define a la organización jurídico-política como un sistema que actúa internamente interrelacionado.

Ahora bien, entendiendo el control como “la acción de mantenerse conscientemente enterado de cierta cosa cuyo conocimiento interesa para determinada finalidad” (Moliner 2007), éste puede considerarse como sinónimo de comprobación, vigilancia, rendición de cuentas; tiene la finalidad de velar o inspeccionar la congruencia entre lo pretendido y lo efectivamente materializado; éste adquiere, por tanto, en los Estados democráticos de Derecho, la naturaleza propia de la actividad sobre la cual se ejerce, es decir, el ejercicio es manifestación típica de la democracia; de allí la importancia en tales organizaciones jurídico-políticas.

En el anterior sentido, entonces, esa actividad humana, el control cuyo ejercicio práctico es horizontal, es decir, entre pares, admite diversos

matices, dependiendo del titular que lo ejerce; en efecto y en gracia de discusión, puede estudiarse dicho atributo democrático desde dos perspectivas: la *social* y la *institucional*. La primera entendida como el compromiso ciudadano para ser actor del desarrollo político-institucional desde la vera de la inspección en la comprobación de las expectativas que generó el candidato ganador del proceso democrático que lo condujo a la titularidad funcional del poder político; la segunda, como el conjunto de instrumentos técnicos normativizados para velar por la correcta marcha de la administración pública; por esto se estructuran como *políticos* (control político propiamente dicho) y *jurídicos* (disciplinario, fiscal y penal). La diferencia entre estas modalidades del institucional consiste en que en aquél el objeto de inspección y vigilancia es el ejercicio del poder normativo del gobierno respecto de las propuestas macro que propenden por la consecución de los fines institucionales y no la persona en concreto que está al frente de ellas; por tanto, las consecuencias se visualizan en la palestra de las relaciones del equilibrio dinámico de la política, sin trascender su órbita, ni afectar personalmente al controlado; en tanto en éstos, los jurídicos, la materia de control es la práctica directa y personal de una función y, por ello, la responsabilidad y consecuencias son individualizadas conforme la definición previa del marco jurídico que los configura.

Así entonces, el control político consiste en la actividad de calificación y comprobación que realizan, individual o colectivamente los integrantes de la corporación pública representativa de la soberanía popular, del funcionamiento del Gobierno en la formulación normativa y ejecución de los planes o propuestas tendientes al logro de los fines constitucionalmente atribuidos a la institución, a partir de una concepción de lo político; dicho de otra manera, este control es el resultado del estudio o evaluación política de las proyecciones y ejecuciones macro que realiza el Gobierno; por tanto, las consecuencias de él se visualizan en el campo<sup>4</sup> de la política aunque para su eficacia deba apoyarse en la norma que establece, caracteriza y delimita la práctica del control. Es,

---

<sup>4</sup> *Campo*, según Bourdieu, es el espacio en que varios actores (jugadores) se disputan el lugar preeminente para decidir qué es algo en controversia. Cfr. Bourdieu: “Elementos para una sociología del campo jurídico”, en Bourdieu y Gunther Teubner 2000: 160-220.

en otras palabras, la búsqueda de responsabilidad política del Gobierno por sus omisiones o ambigüedades en alcanzar las metas de las políticas públicas generales formuladas, cuyo efecto no puede trascender por fuera del espectro político.

Con fundamento en lo anterior, el control político se ejerce entre dos funciones específicas: la *legislativa*, autoridad normadora de manera general de las demás funciones y, a la vez, depositaria de la soberanía popular, y la *administrativa*, ejecutora por excelencia de las propuestas constitucionales de desarrollo de la actividad política, económica, social y jurídica de la organización. Pareciera que este ejercicio es la comprobación de la existencia de la teoría de la separación de funciones para el ejercicio del poder político elaborada incipientemente por Aristóteles (1999: 45-85) y desarrollada por Montesquieu (2007: 30-40), pero lo cierto es que en la práctica del mismo lo que se evidencia es la consecuencia de la segmentación propuesta por los anteriores autores y desarrollada por la modernidad occidental bajo la figura del surgimiento de otra, la *teoría de frenos y contrapesos* en ese ejercicio (Vile 2007: 1-21); es decir, el control político es efecto, no causa de la separación asumida por los Estados democráticos de Derecho.

Ahora bien, la configuración del control jurídico (disciplinario, fiscal y penal), es la expresión clara de la materialización de los principios estatales de imperio de la ley y de legalidad, en cuanto que en los Estados democráticos de Derecho no existe persona o autoridad por fuera del alcance de la regla; en éstos tipos de valoración de resultados, autoridades predefinidas en el Texto Constitucional imputan directa y personalmente responsabilidad jurídica a titulares de un cargo concreto por su ejercicio, lo que afecta materialmente la actividad individual cotidiana del agente en tanto el resultado de ellos afecta la libertad —laboral o física—, el patrimonio —moral y económico— o ambos, del agente controlado. Como se expresó antes, la diferencia de esta especie con el político es que en ellos son los titulares de la función los llamados personales e inmediatos a responder jurídicamente por sus propias actuaciones, mientras en aquél, sin bien se enjuicia en cabeza directa de un servidor público al Gobierno en abstracto pero en materia específica y la sanción

política se radica en dicho titular, la responsabilidad y consecuencias no lo afectan como persona ni trascienden al campo jurídico, puesto que en este escenario y ámbito la responsabilidad personal tiene las graves implicaciones expresadas.

Desde otra perspectiva de análisis, todo Estado tiene una estructura territorial para el cumplimiento de sus preceptos. En este sentido y para el caso en estudio, Colombia se concibe como una república unitaria y descentralizada<sup>5</sup> territorialmente en departamentos (segundo nivel) y municipios (tercer orden)<sup>6</sup>. Por ello, el caso *sub examine* se ubica en el municipio de Santiago de Cali, durante el periodo del gobierno de Jorge Iván Ospina Gómez. En este sentido se realizó la investigación y, por ello, este documento es una reflexión crítica de los resultados obtenidos.

Como consecuencia de lo anterior, se propone como tesis de discusión la siguiente: *el ejercicio de la función control en los municipios deriva de lo político y jurídico a lo administrativo*. A fin de desarrollar esta propuesta se procederá dialécticamente de la siguiente manera: en una primera parte se conceptualizará la categoría función control político en Colombia; en segundo término se tratará sobre el municipio como escenario en el cual se propone dicha actividad; y, finalmente, en el tercer espacio y a partir de los resultados tangibles de la investigación, se reflexionará sobre el ejercicio de la función control en Santiago de Cali. Todo lo anterior se enmarcará dentro de los mandatos de la Constitución Política colombiana de 1991.

## **1. La Función Control en Colombia: De lo Político a lo Jurídico**

Sea lo primero afirmar que el control, como categoría, es inherente a la práctica democrática. Desde los orígenes mismos de esta idea ella se concibe con su hermano gemelo, el control. En efecto, basta con mirar la literatura sobre el tema para concluir que cuando Solón modifica las

---

<sup>5</sup> Colombia. *Constitución Política de 1991*, artículo 1.

<sup>6</sup> Ídem, artículo 286.

prácticas atenienses e introduce el concepto de *eunomía* (Rodríguez Adrados 1997: 33-65) —buena legislación—, —buen gobierno—, lo que hizo fue sentar las bases democráticas sobre la igualdad y por ello, su ejercicio giró a realizar materialmente este aspecto crucial para la población y allí emergió el control hacia los gobernantes. Cuando en el ágora se elegían representantes para tareas específicas y luego no se reelegían, apareció el control ciudadano, político por demás, que pretendía, al decir de Musti, *la rendición de cuentas* (2000: 96) como elemento central que se reserva el sistema democrático. En sentido similar se pronuncia Touraine (1994: 46 ss.). No obstante lo anterior, esta afirmación no ha sido ni es pacífica, aún en el mundo de la polis griega, pues ello no es compartido por Aristóteles. (Aristóteles 1999: 136).

Este ejercicio de control, por el vigor de la práctica social — *fuerza normativa de lo fáctico*— (Jellinek 1983: 355-386) se constitucionalizó para que pudiera ser real en su ejercicio; es decir, la acción se transformó en Derecho en dos perspectivas: sustancial —rendición de cuentas, interrupción del mandato—, y procedimental —reglas para su ejercicio—. En este sentido puede afirmarse sin hesitación alguna y dando un gran salto en el tiempo, que en los Estados democráticos de Derecho, por esta especialísima razón, ser de Derecho, el ejercicio funcional o social está regulado; esto es tan evidente que Ferrajoli (1999: 63) afirma:

El poder es el presupuesto del Derecho y el Derecho es el fundamento del poder, en el sentido de que no existe ningún Derecho sin un poder capaz de hacerlo respetar, y no hay poder, al menos en los ordenamientos modernos, que no encuentre su fundamento en el Derecho.

Pero esta relación puede ser interpretada también no como una implicación recíproca, sino como una recíproca oposición... El poder — todos los poderes— tienden a acumularse siempre en formas absolutas, y el Derecho, a su vez, por lo menos en la Edad Moderna, se configura como una técnica de ordenación y, por tanto, de limitación y minimización del poder.

Ahora bien, siguiendo el rumbo histórico, luego del derrumbe de la polis griega, del dominio del mundo conocido por parte de Roma, su decadencia y desaparición, y el surgimiento de la Edad Media, la



democracia prácticamente desapareció de la faz de la tierra. Sólo con la llegada del siglo XVIII puede afirmarse que ella recupera su papel protagónico en la vida política de la sociedad de ese entonces (Rodríguez 1997: 271-440).

Así, desde el siglo XVIII Europa occidental se levanta bajo la aspiración de la consolidación de la democracia, centrada fundamentalmente en la forma conservadora de gobierno<sup>7</sup> (Biscaretti di Ruffia 1996: 153-342) de Parlamento (asamblea), en tanto que en América dicho desarrollo se presenta desde la óptica liberal, bajo la figura del Presidente, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el prototipo del nuevo diseño (Duverger 1980: 124-171, 296-333). La diferencia entre ambos modelos del desarrollo de la democracia es crucial para el tema en estudio, pues mientras en la práctica del Parlamento el Gobierno se encuentra representado en dos personas diferentes: el Rey, de carácter hereditario y quien ostenta la investidura de Jefe de Estado, y el Parlamento, bicameral y de elección popular (al menos una corporación), técnicamente de periodo fijo aunque en la práctica sin crisis se torna indefinido, de carácter legislativo y síntesis del Gobierno propiamente dicho, éste se configura como el origen del Primer Ministro, quien ostenta materialmente la Jefatura del Gobierno y la calidad de Suprema Autoridad Administrativa (García Pelayo 1991: 301-320), en el otro extremo, en el tipo Presidencial, se proyectó la figura del Presidente de la República, unipersonal, de elección popular con plazo para su ejercicio, quien tiene en sus manos la triple investidura de Jefe de Estado, de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

En este punto de la reflexión, vale la pena diferenciar “Gobierno” de “Administración”. *Prima facie* debe diferenciarse la expresión con las formas de ejercer el poder político, (Caminal Badia 2005: 427 y ss.) y entonces es válido afirmar que el primero es la entidad colegiada que comparte responsabilidades en tanto formula, con fundamento en la Constitución, los planes, estrategias y programas de manera macro, general, que pretenden materializar los fines del ente público (Estado,

---

<sup>7</sup> En el mismo sentido, consúltese a Hauriou, Gicquel y Gélard, 1980.

región, localidad), en tanto que la segunda se refiere al aspecto concreto de manejo y ejecución de aquellos mandatos generales y, por tanto, en esta actividad deben integrarse “todos los órganos públicos actuando en función administrativa” (Sayagués Laso 1974: 21); ahora bien, por “función administrativa” ha de comprenderse “la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición— y operaciones materiales” (Sayagués Laso 1974: 47).

Retomando el hilo de la disertación, y como quiera que el control político tiene por finalidad la comprobación y vigilancia sobre el Gobierno y el requerimiento de rendición de cuentas a éste, dicho ejercicio se realiza de manera global aunque particularizada en materias específicas; de allí que el responsable político sea el Gobierno, aunque visiblemente el afectado político directo sea el titular de la administración. Así se diseñó la forma parlamentaria, en la cual cuando se materializa el control político se genera crisis institucional: el Primer Ministro pierde el cargo y se disuelve el Parlamento y, la consecuencia política consiste en convocar a elecciones para configurar un nuevo Gobierno. Esta circunstancia le da estabilidad al sistema político, porque la conciencia de que las consecuencias de tal hecho pueden ser devastadoras y deben evitarse a toda costa, induce a los actores de la vida institucional a ser lo más sensatos posible. Así pues, el Parlamento funge realmente como una autoridad funcional superior del Primer Ministro y, por ende, aquél ejerce control político efectivo sobre las actividades de éste. (Caminal Badia Óp. cit.: 423-425). Por esto, jurídicamente la figura de control se conoce con el nombre de *cuestión de confianza* y *moción de censura* (Balaguer Callejón 2004: 445-450).

Ahora bien, el requisito *sine qua non* para que el modelo funcione es la existencia de partidos políticos serios, autónomos y diferenciados, que actúan en la corporación como unidad, con disciplina partidista de cuerpo colegiado, pues de otra forma la dinámica colapsaría. Esta es la razón de la estabilidad de la forma de gobierno parlamentaria, a pesar de la fortaleza del control político, porque, en últimas, es la manifestación causa-efecto (origen-resultado) del modelo (Parlamento-Primer Ministro).

En este ejercicio comparativo, en el diseño de la forma de gobierno Presidencial la figura no aparece como tal, sino que en el modelo se optó por el sistema de controles jurídicos (disciplinario, fiscal penal), con la elaboración de uno nuevo: la forma de control jurisdiccional de la legalidad y, por tanto, éste opera desde la perspectiva de vigilancia jurídica de las actuaciones de todas las autoridades públicas, sin exclusión alguna.

En los anteriores términos funcionó el sistema del Estado de Derecho hasta la primera mitad del siglo XX, como si no hubieran existido relaciones internacionales. No obstante lo anterior, pos II Guerra Mundial, la integración dinámica entre ellos se hizo evidente y, en un ejercicio de *vasos comunicantes* ambas formas de gobierno han adoptado elementos propios del otro. Así pues, los presidencialismos han asimilado mecanismos del parlamentarismo y viceversa. Colombia no ha sido la excepción y, por ello, el paso siguiente es describir cómo opera el control político en este escenario.

A lo largo de la vida republicana de Colombia, al tenor literal de sus textos fundacionales, ha sido una constante la presencia del celo por controlar la actividad pública; esta es la conclusión lógica de la lectura y estudio de las numerosas expresiones constitucionales que han regido en la historia colombiana (Uribe Vargas 1977)<sup>8</sup>; pareciera que este sentimiento es el resultado de la práctica colonial del *se obedece pero no se cumple*, o un rezago del pensamiento bolivariano, quien en el discurso pronunciado ante el Congreso de Angostura el 15 de Febrero de 1819 haciendo evidente su talante intelectual e histórico, al proponer la forma como debería diseñarse la nueva institucionalidad, entre otros aspectos incluyó el control a que debe verse sometido el diseño institucional (Bolívar 1978: 216-247) o, finalmente, al espíritu revanchista del ganador en el campo de batalla (Valencia Villa 2010), lo que hizo de dicho ejercicio una práctica inocua y confusa sin resultados tangibles.

---

<sup>8</sup> En igual sentido y como compendio constitucional, puede revisarse a Restrepo Piedrahita, 1996.

Sea lo que fuere, lo cierto es que en la historia política y jurídica ha estado latente la figura del control, como un elemento de garantía democrática, así la realidad lo muestre como semántica constitucional (Loewenstein 1979: 218); no obstante, lo novedoso es la forma como se configuró esta práctica en la Constitución de 1991. En efecto, tradicionalmente al Congreso de la República se le atribuyó la función control político, además de las normativas de Reforma de la Constitución y hacer las leyes.<sup>9</sup> Ahora bien, los delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, en un ejercicio de trasplante jurídico<sup>10</sup> redactaron en los numerales 8 y 9 del artículo 135, el siguiente texto:

8. Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura.  
Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

---

<sup>9</sup> Así se deduce de la revisión de los textos constitucionales que han regido a Colombia al punto que en la Carta de 1991 se ratifica esta delegación constituyente en el artículo 114.

<sup>10</sup> Los trasplantes jurídicos, al decir de Bonilla, han sido fundamentales para la construcción y transformación del derecho en el mundo. Cfr. Bonilla Maldonado 2009: 11.

La descripción constitucional nos permite concluir tres aspectos: de un lado, que el diseño se estructuró inter-funcionalmente, es decir, involucrando dos instituciones representativas de sendas funciones del poder político que, aunque tienen el mismo origen (elección popular directa), desarrollan fines específicos diferentes, y lo más grave, que entre las dos existe plena independencia, tanto teleológica como estructural; en efecto, el Congreso no es superior ni inferior respecto del Gobierno y, por tanto, éste tampoco de aquél. El segundo ítem que se deduce del texto constitucional transcrito es la doble modalidad y calidad del control: *petición de información*, ejercicio meramente formal y administrativo, sin impacto político o social, y la llamada *moción de censura*, con consecuencias políticas, expresiones semejantes de su homóloga parlamentaria pero cuyos efectos son simbólicos (García Villegas: 1993, 34, 101-108) en el sentido que el resultado de su aplicación no genera crisis institucional como aquella y, por ende, de materializarse, el Presidente —Jefe de Gobierno— y su equipo de trabajo, salvo el censurado, sigue ejerciendo como si nada hubiera sucedido. Finalmente, el tercer elemento que se infiere es el procedimental o jurídico; este aspecto se especificó de tal forma que hace imposible su práctica, lo que le augura a dicha figura eficacia moral, menos que simbólica, tal como ha quedado demostrado con la cantidad de intentos fallidos de materializarla.

No obstante lo anterior, la pregunta que intuitivamente aflora es si en una organización jurídica-política como la colombiana que históricamente ha sido presidencialista, hasta el exceso, que padeció el fenómeno de exclusión política bajo la figura del denominado Frente Nacional (alternación bipartidista en el gobierno a todos los niveles) y con una incipiente cultura política (Caminal Badia Óp. cit.: 265-268) y jurídica, a veces sin norte, ¿será viable, en aras de su consolidación, la implementación normativa de una institución propia de la forma parlamentaria?

La realidad, tozuda por demás, inclina la balanza hacia el lado de confirmar la actualidad del lema colonial del *se obedece pero no se cumple*, de la existencia de un país formal frente al país real, en donde el orden social se sostiene porque la población, a pesar de todo, tiene

eficacia simbólica de la normatividad, ya que ésta es más un *disfraz de la realidad* (Loewenstein 1979: 218) que no logra alcanzar el curso normal de los problemas, porque la dirigencia nacional vive en una especie de urna de cristal, de espaldas a la realidad y propone una normatividad ideal, muchas veces inalcanzable.

La anterior prescripción constitucional fue reformada mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, lo que es una demostración clara de su ineficacia; en efecto, en un esfuerzo del Congreso por agilizar su práctica reconfiguró lo procedimental, en el entendido de que si cada una de las dos corporaciones que componen el Congreso (Senado y Cámara de Representantes) fueran titulares autónomas e independientes la una de la otra para realizar este tipo de control, la figura saldría fortalecida, lo que también niega la realidad fáctica, política y jurídica nacional. El texto reformulado es del siguiente tenor:

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión<sup>11</sup>.
9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia

---

<sup>11</sup> Colombia. Congreso de la República. *Acto Legislativo 01 de 2007*, artículo 1.

pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.<sup>12</sup>

En los anteriores términos constitucionales se diseñó jurídicamente el ejercicio nacional de la función control político, lo que prueba dos situaciones: la primera, que la figura es dependiente de la norma constitucional, no autónoma, es decir, que la política está sujeta al Derecho; la segunda, que dicho instrumento es extraño a la cultura política y jurídica nacional y, por tanto, pareciera que no ha sido asimilada ni institucionalmente (el Congreso no actúa como cuerpo unitario y el gobierno hace denodados esfuerzos por evitar la culminación del procedimiento censorador), ni por la clase política, en cabeza de los partidos, que confunde la finalidad de la figura y se queda corta en los alcances de la misma, lo que ha convertido a la institución en un ejercicio de oposición política antes que de control, o porque los proponentes entran en el juego del mercado burocrático o presupuestal, o en una práctica de medición de fuerzas políticas al interior del Congreso, situaciones totalmente ajenas a la razón de ser de la censura.

Ahora bien, la realidad de este experimento es que falla desde su propia concepción estructural, porque históricamente Colombia ha carecido de partidos políticos serios, autónomos y diferenciados, sin disciplina de cuerpo y, como se vio, éste aspecto es de vital importancia en el parlamentarismo; la situación se agrava por la mitomanía (Prieto Sanchís 1998: 5-45) legislativa de la sociedad colombiana que todavía le rinde culto enfermizo a la ley y, en esta patología caen los partidos políticos aún para el ejercicio interno de la democracia.

---

<sup>12</sup> Ídem, artículo 2.

## **2. Los gobiernos municipales como escenario de la función control local en Colombia: de lo político y jurídico a lo administrativo**

La Constitución colombiana de 1991 dio continuidad al esquema territorial definido en el texto de 1886, en el sentido de constituirnos como república unitaria y descentralizada, pero cualifica dicha categoría con la expresión *autonomía de sus entidades territoriales*<sup>13</sup>. Este proyecto constitucional se describe en los artículos 286 y 287, de la siguiente manera:

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

[...]

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

En el desarrollo lógico del texto constitucional, el Constituyente de ese año sí centró su atención en lo local y definió al municipio como “la entidad fundamental de la división político-administrativa” a la que:

[...] le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Colombia. *Constitución Política de 1991*, artículo 1.

<sup>14</sup> Ídem, artículo 311.



Con esta prescripción se revitaliza el concepto de municipio, se le reconoce la importancia en el desarrollo social y lo constituye como el *Estado en micro*. No obstante este diseño, la realidad constitucional ratificó la herencia colonial de esa unidad territorial, en cuanto que su Gobierno lo confirmó dual, en dos instituciones que en la práctica se han vuelto complejas y, por qué no decirlo, rivales, cuando ese no fue el objetivo de sus proponentes: una corporativa (Concejo) y otra individual (Alcalde).

La complejidad hace referencia a que si bien es cierto ambas instituciones tienen la misma finalidad (*administrar el municipio*), la misma jerarquía, es decir, no existe subordinación de una a la otra, y el mismo origen (elección popular directa), en la conformación de ellas no existe un hilo conductor guía porque, en cuanto hace relación a la integración del Concejo municipal, los aspirantes *carecen de un plan de gobierno definido*, por tanto buscan satisfacer intereses particulares, no partidistas; hay inexistencia de unidad de cuerpo político en tanto pueden ser candidatos en representación de un partido sin pertenecer a él, pues basta con el aval para poder ser postulado, entre otras falencias. Ahora bien, respecto del alcalde, si bien es cierto a los candidatos al cargo se les exige legalmente la inscripción de su proyecto de gobierno, éste no es consensuado con ningún actor político, no forma equipo de gobierno con posibles cabildantes y, muchas veces también se presenta a la contienda electoral por firmas, lo que agrava la situación. En síntesis, la complejidad de este proyecto se origina en la ausencia de un propósito o proyecto político de ciudad común y concreto entre los postulantes a uno y otro cargo, lo que debería originarse en el seno de los partidos políticos que, como se expresó antes, no son autónomos y diferenciados y por ende, carecen de la potencialidad para proponer colectivamente la construcción de un plan de gobierno local.

Frente a tal carencia, el Congreso de la República agravó la situación al expedir la denominada *Ley de Bancadas* (Ley 974 de 2005), que pretendió, desde lo normativo, solucionar la falta de propósitos institucionales de los partidos y disciplinarlos en el ejercicio de la representatividad en las corporaciones públicas (otro trasplante jurídico de una figura

parlamentaria), con lo cual hizo añicos el presupuesto institucional municipal, pues aún en grandes capitales la práctica real de dicha regla es imposible de materializarse.

Como se expresó, ambas instituciones de gobierno municipal son típicamente administrativas y de consuno deberán velar por el progreso de la entidad y la población asentada en ese territorio, tal como se infiere de la transcripción que a continuación se trae del texto constitucional original:

En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará Concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintíun miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los Concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.<sup>15</sup>  
(Resaltado fuera del texto)

De otra parte, entre sus funciones originales se le estipularon:

Corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

---

<sup>15</sup> Ídem, artículo 312.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.<sup>16</sup>

En cuanto se refiere al alcalde municipal se estableció:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.<sup>17</sup>

Ahora bien, respecto de sus funciones, el constituyente de 1991 expresó:

Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

<sup>16</sup> Ídem, artículo 313.

<sup>17</sup> Ídem, artículo 314.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los Acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.<sup>18</sup>

En lo que tiene que ver con el objeto de esta reflexión, las disposiciones referidas al Concejo Municipal (artículos 312-313 C. P.) no resistieron el paso del tiempo ni de la voluntad reformadora del Congreso de la República y sufrieron sendas modificaciones, siendo la más importante para el caso en estudio la ejecutada en el 2007. En efecto, en un ejercicio de populismo democrático, el Congreso de la República en ese año, para paliar intereses políticos locales y regionales, mediante Reforma

---

<sup>18</sup> Ídem, artículo 315.

Constitucional reconstruyó e inciso primero artículo 312 en los siguientes términos:

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.<sup>19</sup> (Resaltado fuera del texto)

En cuanto al artículo 313, la reforma consistió en adicionar dos numerales, en los cuales amplió el espectro constitucional de la fallida función control en sus dos variables: petición de información y moción de censura a los municipios, tal como se observa en la transcripción que se realiza a continuación:

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurren, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los Concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurren, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

---

19 Ídem. Congreso de la República. *Acto Legislativo No. 01 de 2007*, artículo 5.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.<sup>20</sup>

Con la reforma constitucional de 2007, además de atribuirle a los Concejos Municipales el ejercicio del control político en las dos modalidades definidas nacionalmente, la máxima autoridad normadora Colombia conformó esta actividad de forma intra-funcional, pues como se expresó antes, entre el concejo municipal y la alcaldía no existe subordinación porque fueron diseñados en pie de igualdad teleológica y funcional, luego la pregunta lógica que surge es: ¿cómo implementar, entre autoridades funcionalmente iguales, con la misma finalidad, un control con consecuencias jurídicas únicamente en el campo de la administración pura, en tanto dicho ejercicio carece normativamente de impacto político (crisis institucional) que conduzcan a la reconfiguración del equipo de gobierno? Lo cierto es que con dicha reforma, además de trasplantar una figura ajena a nuestras costumbres políticas y jurídicas locales, se debilitó en la práctica las relaciones entre las dos instituciones de gobierno municipal, lo que redundó de facto en parálisis institucional, comoquiera que los concejales, en desarrollo de tal práctica, se consideran superiores a la administración local y *la cabeza de turco* es el manejo administrativo que incluye el burocrático y presupuestal.

---

<sup>20</sup> Ídem, artículo 6.

En los anteriores términos constitucionales se definió el ejercicio de la función control político en el municipio, cuyo sujeto pasivo es el Gobierno Municipal en cabeza de un Secretario del Despacho en particular que, por la fuerza normativa, deriva en *control administrativo* o de *gestión*.

### **3. Ejercicio de la función control en el municipio de Santiago de Cali durante el gobierno de Jorge Iván Ospina Gómez**

Como se ha expresado anteriormente, esta reflexión tiene su origen en la investigación realizada sobre el control político del Concejo Municipal de Santiago de Cali al gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina Gómez, cuyo periodo trascurrió entre Enero de 2008 y Diciembre de 2011, lo cual significa que el ejercicio es un estudio de caso; en tal sentido, este acápite se dividirá en tres segmentos: descripción de la propuesta investigativa, resultados obtenidos y, finalmente, análisis de la información.

#### **3.1. Descripción de la propuesta investigativa**

La indagación consistió en observar, para estudiar, la forma como el Concejo Municipal de Santiago de Cali, en ejercicio de los mandatos constitucionales descritos anteriormente, realizó la función control político al Gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina Gómez (2008-2011), específicamente en lo atinente al cumplimiento del Plan de Desarrollo presentado por esta administración. Para tal fin se procedió de la siguiente manera<sup>21</sup>: se recolectaron y sistematizaron trescientas setenta y cuatro (374) actas de sendas sesiones plenarias de la corporación, en las cuales se observó que, de una u otra forma, se habían citado, *con fines de control político*, a integrantes del gobierno municipal (Secretarios de Despacho)

---

<sup>21</sup> En este punto crucial de la investigación es necesario realizar un reconocimiento especial a las asistentes Diana Marcela Betancourt Rodríguez y Diana Marcela Romero Ospina, quienes con dedicación y alto espíritu de colaboración y sentido de pertenencia, no sólo efectuaron la escucha de todas las sesiones del Concejo a fin de establecer en cuántas de ellas se encontraba referido el ejercicio del control, para luego sistematizarlas, sino que con paciencia efectuaron el trabajo de campo y logístico de la investigación. Sin su esfuerzo, el resultado hubiera sido diferente. ¡Respetos por su enjundiosa labor!

Para la sistematización se preestableció, por parte de los investigadores, una matriz a la cual se sometería la valoración del ejercicio del Concejo municipal en esta actividad (citaciones con fines de control político), cuyas variables definitorias fueron: Claridad, Eficiencia y Eficacia. De la confrontación de tales instrumentos con este documento genérico, hubo la necesidad de integrar las convocatorias por ítem priorizado por los concejales. Como consecuencia de esta reflexión se diseñaron tres matrices subordinadas así: dos descriptivas (1 y 2) y una analítica (3), integradas de la siguiente manera: N° 1: citaciones anuales plenamente identificadas por materia, dependencia y objeto; N° 2: recurrencia de citaciones, tanto por dependencia como por proyectos y macro proyectos; y N° 3: confrontación analítica de los indicadores de evaluación (Claridad, Eficiencia y Eficacia)

No obstante lo anterior, la investigación incluyó la realización de seis (6) entrevistas de veintidós (22) protagonistas del periodo en cuestión (concejales), una al ex alcalde Jorge Iván Ospina Gómez, otra al ex secretario de salud de esa administración y, finalmente, a un integrante de la Unidad de Apoyo, las cuales utilizaron la técnica conversacional a fin de conservar el anonimato del consultado.

De todo lo anterior existe registro.

## **3.2. Resultados obtenidos**

### **3.2.1. Evidencias cuantitativas**

El Concejo Municipal en el periodo de estudio (2008-2011), realizó 516 citaciones formales, no sesiones, *con fines de control político*, bajo la modalidad del primer tipo de dicha actividad (*petición de informes*). De esta cantidad, el 40.7% (210) se realizó mediante la modalidad de debate, mientras que el resto, el 59.3% (306) fueron convocatorias fallidas por diversas razones.

#### **3.2.1.1. Las citaciones**

Como se expresó arriba, se convocó 516 veces a los servidores públicos municipales, y su distribución, respecto de los Programas del Plan de mayor apetencia de los concejales, fue:



Cali en movimiento	18.4%	(95 convocatorias)
Cali es mi casa	15.3%	(79 citaciones)
Cali saludable y educadora	12.7%	(66 requerimientos)
Cali es una, transparente, autónoma y eficiente	7.3%	(38 emplazamientos)
Cali es nuestra gente	4.6%	(24 llamados)
Cali, corregimientos amables	0.58%	(3 oportunidades)
Cali es vida	0.58%	(3 citas)
Cali emprendedora e innovadora	0.0%	(0 reclamaciones)

En cuanto a lo que tiene que ver con los macro proyectos en que se divide el Plan (28 en total), la situación observada en los más llamativos, con convocatorias superiores a diez (10), fue:

Cali vida de vida: movilidad y malla vial ( <i>Cali en movimiento</i> )	62
El MÍO y el MÍOCABLE son nuestros ( <i>Cali en movimiento</i> )	33
Municipio verde ( <i>Cali es mi casa</i> )	31
Modernización administrativa ( <i>Cali es una, transparente, autónoma y eficiente</i> )	30
Cali renueva ( <i>Cali es mi casa</i> )	19
Comprometidos con la vida ( <i>Cali saludable y educadora</i> )	18
Una nueva cultura educativa ( <i>Cali saludable y educadora</i> )	18
Cali asegura, protege y atiende ( <i>Cali saludable y educadora</i> )	15
La sabiduría, patrimonio de todos ( <i>Cali es nuestra gente</i> )	14
La diferencia es nuestra mayor riqueza ( <i>Cali saludable y educadora</i> )	14
Formalización y mejoramiento urbano integral ( <i>Cali es mi casa</i> )	12
Cali segura y amable ( <i>Cali es vida</i> )	10
Nuevo plan de ordenamiento territorial ( <i>Cali es mi casa</i> )	10

Ahora, los menos provocativos fueron los siguientes:

**Con dos (2) requerimientos:**

Todos participamos, todos somos responsables (*Cali es nuestra gente*)

Navarro nueva eco-ciudad (*Cali es mi casa*)

Sostenibilidad ambiental y productiva (*Cali, corregimientos amables*)

**Con una (1) citación:**

Ciudadelas educativas (*Cali Saludable y Educadora*)

Redes para derechos humanos (*Cali es vida*)

Conviviendo sin pandillas (*Cali es vida*)

Estrategia integral de desarrollo rural (*Cali es mi casa*)

**Ahora bien, Con cero (0) convocatorias:**

Cali actuando frente a las drogas (*Cali es vida*)

Cadenas productivas: la unión hace la fuerza (*Cali emprendedora e innovadora*)

Ciudad digital (*Cali emprendedora e innovadora*)

En cuanto al objeto de la información, ésta se focalizó en el aspecto de la *gestión presupuestal y cumplimiento de metas*, que copó un 37.9% de la atención de los concejales en programas como Cali en Movimiento (18.4%) y Cali es mi Casa (15.3%).

Como consecuencia de lo anterior, autoridades más citadas, ésta relación es la siguiente:

Dirección de Planeación	8.7%	(45 veces)
Secretaría de Infraestructura Vial y Valoración	8.3%	(43 citaciones)
Secretaría de Educación Municipal	8.1%	(42 convocatorias)

**3.2.1.2. Debates realizados**

Como también se expresó, de las 516 citaciones únicamente se realizaron únicamente 210 encuentros de control, no sesiones; las demás por diversas razones no se llevaron a cabo y su distribución, por Programas y macro proyectos, es como sigue:

## Proyectos evaluados:

Cali en movimiento	20.0%	(42 convocatorias)
Cali saludable y educadora	13.3%	(28 requerimientos)
Cali es mi casa	10.4%	(22 citaciones)
Cali es una, transparente, autónoma y eficiente	6.6%	(14 emplazamientos)
Cali es nuestra gente	5.2%	(11 llamados)
Cali, corregimientos amables	0.01%	(3 oportunidades)
Cali es vida	0.00%	(0 citas)
Cali emprendedora e innovadora	0.00%	(0 reclamaciones)

Los macro proyectos inspeccionados, relacionados por la importancia dada por los cabildantes a la materia, con más de diez (10) audiencias de control, fueron:

Cali vida de vida: movilidad y malla vial ( <i>Cali en movimiento</i> )	27
El MÍO y el MÍOCABLE son nuestros ( <i>Cali en movimiento</i> )	15
Comprometidos con la vida ( <i>Cali saludable y educadora</i> )	12
Modernidad administrativa ( <i>Cali es una, transparente, autónoma y eficiente</i> )	12

En los aspectos que merecieron menor atención figuran con dos (2) audiencias de control:

Sembrando esperanza (*Cali es nuestra gente*)

Nueva generación, nueva opción (*Cali es nuestra gente*)

Cali renueva (*Cali es mi casa*)

Tributa e invierte: todos ponemos, todos ganamos (*Cali es una, transparente, autónoma y eficiente*)

Con una audiencia aparecen:

Todos participamos, todos somos responsables (*Cali es nuestra gente*)

Cali asegura, protege y atiende (*Cali saludable y educadora*)

Ciudadelas educativas (*Cali saludable y educadora*)

Redes para los derechos humanos (*Cali es vida*)

Finalmente, los temas que nunca suscitaron inquietud y por tanto atención del Concejo municipal, están, con cero audiencias de inspección:

Cali actuando frente a las drogas (*Cali es vida*)

Conviviendo sin pandillas (*Cali es vida*)

Navarro nueva eco-ciudad (*Cali es mi casa*)

Estrategia integral de desarrollo rural (*Cali, corregimientos amables*)

Sostenibilidad ambiental y productiva (*Cali, corregimientos amables*)

Cadenas productivas: la unión hace la fuerza (*Cali emprendedora e innovadora*)

Ciudad digital (*Cali emprendedora e innovadora*)

Ahora bien, con respecto a la inspección, la mayor incidencia se determinó en el aspecto de gestión presupuestal y cumplimiento de metas de ejecución; en efecto, de los debates realizados materialmente, (210, *vigilancia* propiamente dicha), el tema agotó un 38.5% (81 discusiones) en las cuales los programas bandera fueron Cali en Movimiento con un 20% (42 oportunidades) y Cali Saludable y Educadora que logró la atención de los cabildantes en un 13.3% (28 casos). Esta tendencia también se observa en las Citaciones, *ergo*, el tema de ejecución económica fue recurrente y llamativo para el Concejo Municipal.

### **3.2.2. Hallazgos cualitativos**

Este aspecto hace referencia al contenido de las citaciones en cuanto a la Calidad, y al debate propiamente dicho, en lo que tiene que ver con la Eficiencia y la Eficacia. Los resultados fueron los siguientes:

### **3.2.2.1. Citaciones vs. Claridad**

Se definió que esta variable tenía que ver con la expresión gramatical de la citación: corta y precisa. En este aspecto, el 82.9% (428) se ajustó cabalmente a dicha variable, en tanto el 17.1% (88) fueron confusas, extensas, gaseosas o abordaron temas diversos y desarticulados.

### **3.2.2.2. Debates vs. Eficiencia**

Esta variable se denota como el mejor aprovechamiento del tiempo de los protagonistas (convocantes-citado) en la discusión. Así pues, y partiendo de la base que efectivamente se realizaron 210 debates, en el 80% de las oportunidades (168) hubo intervención de quienes citaron, aunque por parte de éstos se observó falta de dominio del tema o contextualización del mismo, lo que hizo difícil su práctica o ineficiente totalmente, y de contera, se afectó la Claridad, pues en la discusión propiamente dicha se desviaron del tema central.

Ahora bien, con respecto a la intervención del citado, si bien todos acudieron a la convocatoria, sólo hubo intervención del 91.9% (193 participaciones); el saldo negativo obedeció a falta de tiempo para abordar el tema o a la disolución del quórum deliberatorio.

De otro lado, en el 42.8% (90 debates), la discusión se centró en el cuestionario, en tanto que en el 57.2 hubo radical divergencia entre lo propuesto y lo realizado.

### **3.2.2.3. Debates vs. Eficacia**

Esta variable implica el resultado tangible del ejercicio de control (consecuencias de la vigilancia). En este aspecto la indagación no reportó resultados, puesto que la corporación no llegó a instancias diferentes a satisfacer el interés del convocante por tener información de primera mano y, por esto, la corporación no concluyó su ejercicio ni en amonestaciones y menos en censura a los integrantes el gobierno local en el período 2008-2011.

### 3.3. Evaluación de los resultados

Antes de la reflexión, unas palabras preliminares a título de contextualización político-social: la administración de Jorge Iván Ospina Gómez fue el resultado del hastío social de cuatro (4) alcaldías, prácticamente perdidas, en el entendido que dos burgomaestres fueron destituidos disciplinariamente y uno condenado penalmente, de otro cuya gestión dejó mucho que desear por su afición al licor, que soportó la gestión de un limitado visual y, finalmente que la ciudad, por ser sede de uno de los más grandes carteles del tráfico de sicotrópicos, estaba en crisis, no solo moral, política, social y económica, sino también en cuanto a la seguridad ciudadana por la existencia de innumerables pandillas juveniles y bandas delincuenciales organizadas; a esta situación es indispensable sumarle la migración de que fue objeto la ciudad con motivo de los desplazamientos forzados generados por el conflicto armado. Ospina Gómez, en calidad de disidente del partido Polo Democrático, se presentó por el movimiento ciudadano (firmas) *Podemos Cali*.

De otro lado, la corporación Concejo municipal, estuvo integrada así, lo que muestra la variedad y dificultad de constituirse como Cuerpo Colegiado:

Partido Conservador	5
Partido de la Unidad Nacional	4
Partido Cambio Radical	3
Partido Liberal	2
Movimiento de Inclusión y Oportunidades	2
Partido Verde	1
Partido Polo Democrático	1
Partido de Integración Nacional (PIN)	1
Partido Mira	1
Alianza Social Independiente (ASI)	1

En este escenario fue en el que se realizó el estudio, cuya evidencia de los resultados de la investigación muestra que, en cuanto tiene que ver con *citaciones con fines de información* (516):

1. De los ocho (8) Programas que integró el Plan de Desarrollo del ex alcalde Jorge Iván Ospina, sólo fueron *importantes* para el Concejo Municipal de ese entonces, tres: Cali en movimiento (95 requerimientos = 18.4%), Cali es mi casa (79 convocatorias = 15.3%) y Cali saludable y educadora (66 llamados = 12.7%); los demás puntuaron muy poco en la corporación (7%, 4.6%, 0.58% y 0% = *Cali emprendedora e innovadora*).
2. Que la información anterior solicitada, respecto de la integración de los programas, muestra que los dos componentes del Programa Cali en movimiento (Cali vida de vida y el MÍO) fueron requeridos 62 y 33 veces respectivamente, para un total de 95 informes; en tanto que Cali es mi casa, integrada por 6 elementos, solo fueron objeto de estudio cuatro (Municipio verde, Cali renueva, Formalización y mejoramiento urbano y Nuevo plan de ordenamiento territorial) con un total de 72 convocatorias, *dejando de lado (cero citaciones) Cali sismo segura y asegurada, y Navarro nueva eco-ciudad*. En cuanto al tercer ítem más solicitado, Cali saludable y educadora compuesta por 5 aspectos, en cuatro se agotaron 65 audiencias, *dejando de observar uno: Ciudadelas educativas*.

Ahora bien, respecto de la posibilidad de materializar el control, debates (210), la situación comprobada en las actas es la siguiente, en lo atinente a los Programas:

1. La tendencia descubierta en el momento de la citación para petición de informes se confirma, pues los tres más debatidos fueron: Cali en Movimiento (42 audiencias, 20%) Cali saludable y educadora (28 debates, 13.3%) y Cali es mi casa (22 oportunidades de discusión). Sin embargo, en dos Programas del Plan (*Cali es vida y Cali emprendedora e innovadora*), la ausencia de debates fue total, es decir, no hubo discusiones al respecto.
2. En cuanto a los componentes de cada Programa, la tendencia es igual, pues los dos que configuran a Cali en movimiento (Cali vida de vida y el MÍO), ocuparon la atención del concejo con 27 y 15 debates, respetivamente. En tanto que de Cali saludable solo se discutió uno (Comprometidos con la vida) al igual que de Cali una,

transparente, autónoma y eficiente (Modernidad administrativa) con 12 debates cada una. Lo más llamativo de este ítem es que los macro proyectos de Cali es vida: *Cali actuando frente a las drogas, Conviviendo sin pandillas*; de Cali es mi casa: *Navarro nueva eco-ciudad*; de Cali, corregimientos amables: *Estrategia integral de desarrollo rural, sostenibilidad ambiental y productiva*; y, de Cali emprendedora e innovadora: *Cadenas productivas y Ciudad digital*, no fueron objeto de revisión y, por ello registran cero debates.

Las preguntas críticas que deben formularse al desarrollo de la actividad desplegada por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, en ejercicio de su función de control al Gobierno de la ciudad, son: ¿en 3 de 8 Programas de un Plan de Desarrollo se encuentra identificado un modelo de ciudad desde la política, la economía, lo social y lo jurídico?; ¿cómo concebir y construir una ciudad si esta autoridad centra su atención en los programas o proyectos de mayor incidencia de inversión económica?; ¿cómo consolidar una ciudad sostenible, cuando se descuida la base social en lo relacionado con la educación?; ¿cómo hacer viable una sociedad si se descuida la atención de la seguridad ciudadana?; ¿cómo lograr una ciudad amigable desde lo económico se si desatiende lo rural y si desconoce su impacto en la seguridad alimentaria?; y, finalmente ¿cómo el cogobernante municipal no aprovechó la oportunidad presentada por Ospina Gómez para reconstruir, si fuera el caso, la visión de ciudad?

Una autoridad que desconoce el impacto de las pandillas en la ciudad, lo mismo que el valor social de la educación y la agricultura, deja mucho que desear y su veredicto histórico no puede ser favorable. Desde esta perspectiva, es lógico afirmar que la actividad desplegada por el concejo municipal, fue paupérrima.

Ahora bien y en una aproximación parcial a conclusiones, puede afirmarse que de la información extraída de las actas estudiadas (374) de las sesiones del Concejo Municipal de Santiago de Cali que:

1. El ejercicio del control político por parte de la corporación pública de la ciudad al Plan de Desarrollo *Para vivir la vida dignamente*



aprobado al señor alcalde de Cali y para ejecutar en el período 2008-2011, fue un ejercicio formal desde la política y semántico en el Derecho.

2. Lo anterior es evidente desde la perspectiva del resultado esperado de esta actividad, en tanto no llegó a resultados tangibles en la práctica.
3. Lo expresado tiene su sustento en los siguientes datos: en 374 sesiones se realizaron 516 citaciones con fines de control político y, efectivamente se ejecutaron 210 audiencias, no sesiones, de las cuales sólo concluyeron 168 y ninguna de ellas alcanzó el efecto o resultado práctico, desde la concepción normativa de la función control (reproche o censura).
4. En citaciones realizadas, por Programas del Plan, únicamente en dos (Cali en movimiento y Cali es mi casa) se agotaron el 33.7% de las audiencias, en tanto que otros temas nunca fueron abordados.
5. En cuanto al aspecto recurrente de la indagación por parte del concejo, expresión del control propiamente dicho, el tema central fue el presupuestal con un índice de 38.5%, mientras uno (Cali emprendedora e innovadora) nunca fue citado el encargado de tal programa.
6. Que del volumen de citaciones, sin resultados efectivos, puede inferirse que los integrantes del Concejo Municipal desconocen, no sólo lo que es la función control, como petición de informes, sino también en qué consiste la administración municipal y su ignorancia sobre la dinámica constitucional.
7. Que la actividad desplegada por el Concejo de Santiago de Cali, además de desgastadora, fue inocua, confusa y sin visión de ciudad.

En cuanto a la segunda parte de la función control (censura), se puede deducir lo siguiente:

1. No existe, en el colectivo municipal, claridad en lo que consiste materialmente la función control político (censura)
2. Que el tiempo invertido para atender los debates de la corporación bien pudo ser invertido, tanto por sus integrantes como por los administradores citados, en mejorar el diseño de la ciudad.

3. Que todo el ejercicio se ha convertido en una práctica para realizar oposición antes que en verdadero control.
4. La oposición, gran cantidad de veces sin sentido político, obedece a intereses particulares patrimoniales o de búsqueda de prebendas burocráticas.

Ahora bien, cruzando, o triangulando, las evidencias documentales levantadas por el estudio de las trescientas setenta y cuatro (374) actas durante el periodo 2008-2011 con las versiones de los entrevistados, puede concluirse que:

1. Algunos cabildantes, en la práctica de esta nueva función, se consideran superiores funcionales de los titulares del Despacho.
2. Los integrantes del Concejo confunden el control político con el de gestión (actividad administrativa) y a ello dedican ingentes esfuerzos.
3. En este último aspecto, control de gestión (administrativo), consideran que su actividad consiste en conocer al detalle la ejecución presupuestal en programas específicos.
4. Este ejercicio se ha convertido, por la fuerza de la ausencia de unidad política, aún entre los integrantes de un mismo partido, en una práctica de coacción indebida, por no expresarlo con el calificativo penal.
5. La confusión sobre el tema es tan grande, que muchos consideran que la función control político se realiza desde el estudio previo en las comisiones en que se divide el trabajo del Concejo, de las propuestas que el alcalde debe someter constitucional y regularmente a la discusión democrática en la corporación (tarea típicamente administrativa de cogobierno), como el presupuesto, el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial, entre otras; es decir, que este es el momento oportuno para canjear favores o alcanzar prebendas ilegales.

## **Conclusiones**

En la presente reflexión, a propósito del caso investigado, se propuso como tesis de discusión que *el ejercicio de la función control en los*

*municipios deriva de lo político y jurídico a lo administrativo.* Es hora pues, de revisar si del desarrollo de la misma es posible inferir la veracidad o falsedad de tal afirmación.

Sea lo primero expresar que, como se dijo, el control como práctica es tan antigua como la democracia misma, es decir, es una actividad política por excelencia; sin embargo y, desde el origen mismo, esta acción, para hacerse efectiva, tuvo que ser constitucionalizada, es decir, normativizada; en otras palabras, convertida en Derecho. Lo anterior significa que desde la ontología de la figura hubo un tránsito del concepto y ejercicio: de la política a lo jurídico.

Ahora bien, esta práctica tiene otra dependencia: la existencia de una cultura política, que por demás debe ser depurada. En efecto, sólo las sociedades políticas maduras ejercen el control como actividad inherente a la práctica democrática que, entre otras cosas, modernamente se materializa en la existencia de partidos políticos que deben ser autónomos y diferenciados, en el entendido que no deben entregarse a ningún gobierno, así sea el nacido de su propio ideario político; es decir, la figura en estudio depende, fácticamente, de la existencia de tales institutos (democracia, partidos políticos cualificados).

Para el caso colombiano, la sociedad en general, no tiene conciencia y cultura del control, menos del político, producto tal vez de la exclusión proverbial que ha vivido a lo largo de su historia y, por ello, es más inherente al ejercicio de la política la oposición que el control. Por esto, el trasplante jurídico que se implementó y quiere asimilarse, tardará mucho en consolidarse, tanto a nivel nacional como en lo local.

En tanto al ejercicio práctico realizado por los concejales del municipio de Santiago de Cali, como se vio, es claro y así lo reconocieron, que desconocen lo que es en realidad el control político; aunque esto es una verdad tan evidente que se comporta como un axioma, ello no es un defecto exclusivo de la clase política local, lo que no la exime de responsabilidad en el tema, sino que es general en la sociedad política nacional. Por esta razón, en Colombia se confunde control con oposición como si fueran

dilemas agonísticos, cuando no es así, pues lo uno no excluye lo otro. De esta ausencia de comprensión del fenómeno, y también así se reconoció, el ejercicio se transformó en un control de gestión —administrativo—, desvirtuando con esa práctica los fines normativos de la función control político.

En los anteriores términos se confirma el reto propuesto, como válido y, si quiere verdadero.

No obstante lo anterior, unas palabras finales, un tanto redundantes: el diseño institucional del gobierno local falla desde su propia concepción, en tanto el dualismo administrativo no puede generar control porque ello es imposible, en el entendido que la práctica debe ser, antes que un ejercicio de vigilancia, de rendición de cuentas, un instrumento de autodeterminación; por esa razón lo que se propone es que los candidatos a la administración del municipio tiendan puentes de comunicación entre ellos con el fin de definir el modelo de ciudad que le van a proponer a la ciudadanía en el ejercicio de la democracia, pues del diseño constitucional actual de la función control político, antes que servir de cualificador del gobierno local, se convertirá en un ejercicio perturbador y hasta desestabilizador de la administración.

## **Bibliografía Consultada**

- Alcaldía municipal de Santiago de Cali. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011: Para vivir la vida dignamente*. Cali, 2008.
- Aristóteles. (1999). *Política*. Traductor: Manuela García Valdés. Gredos, Madrid.
- Balaguer Callejón, Francisco. (2004). (Coordinador). *Derecho constitucional*. Segunda edición, primera reimpresión. Volumen II. Tecnos, Madrid.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo. (1996). *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”*. Traductor Héctor Fix-Zamudio. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bolívar, Simón. (1978). *Discursos, proclamas y epistolario político*. Edición preparada por M. Hernández Sánchez-Barba. Madrid.
- Colombia. *Constitución Política de 1991*.

- Duverger, Maurice. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6ª edición. Traductores Eliseo Aja, Miguel A. Aparicio, Xavier Arbós, Marcos Carrillo, Manuel Gerpe, Isidre Molas, Ma. Dolores Oller, Jordi Solé Tura y Josep Ma. Vallés. Ariel, Barcelona.
- Ferrajoli, Luigi. (1999). *Jueces y política*. En *Derechos y Libertades*, p. 63 en: <http://e-archivo.uc3m.es/dspace/handle/10016/1333>.
- García-Pelayo, Manuel (1991). *Derecho constitucional comparado*. Primera impresión, segunda reimpresión. Alianza, Madrid.
- García Villegas, Mauricio (1993). *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*. Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá.
- Jellinek, G. (1983) *Teoría general del Estado*. Traductor: F. de los Ríos Urruti. (s. c.) Ediciones Lex Ltda.
- Loewenstein, Karl. (1979). *Teoría de la constitución*. Traductor Alfredo Gallego Anabitarte. Segunda edición, reimpresión. Ariel, Barcelona.
- Moliner, María. (2007). *Diccionario de uso del español*. Tercera edición. Gredos, Madrid.
- Montesquieu (2007). *Del espíritu de las leyes*. Sexta edición. Traductor: Mercedes Blásquez y Pedro de Vega. Madrid.
- Musti, Doménico (2000). *Demokratía. Orígenes de una idea*. Versión de Pepa Linares. Alianza, Madrid.
- Prieto Sanchís, Luis. (1998). *Ley, principios, derechos*. Instituto de derechos humanos “Bartolomé de las Casas”, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid.
- Rodríguez Adrados, Francisco (1997). *Historia de la democracia. De Solón a nuestros días*. 2ª edición. Temas de hoy. Ensayo, Madrid.
- Sayagués Laso, Enrique. (1974). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, s.e.
- Touraine, Alain. (1994) *¿Qué es la democracia?* Traductor Mauro Armiño. Temas de hoy Ensayo, Madrid.
- Uribe Vargas, Diego. (1977). *Las Constituciones de Colombia*. (Historia-Crítica y Textos). Cultura Hispánica, Madrid.
- Valencia Villa, Hernando. (2010). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Panamericana, Bogotá.
- Vile, M. J. C. (2007). *Constitucionalismo y separación de poderes*. Traductor Xohana Bastida Calvo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

## **Bibliografía Referenciada**

- Bonilla Maldonado, Daniel. (2009). Editor académico. *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá.
- Bourdieu, Pierre y Gunther Teubner. (2000). *La fuerza del derecho*. Traductor Carlos Morales de Setién Ravina. Siglo del Hombre. Universidad de los Andes, Instituto Pensar, Santafé de Bogotá.
- Caminal Badia, Miquel. (2005). *Manual de ciencia política*. 5ª reimpresión. Tecnos, Madrid.
- Carré de Malberg, R. (2000). *Teoría general del Estado*. Segunda edición en español, primera reimpresión. Traductor: José Lión Depetre. UNAM, Fondo de Cultura Económica, México.
- Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Traductor: Manuel Jiménez Redondo. Trotta, Madrid,
- Hauriou, André, Jean Gicquel y Patrice Gélard. (1980). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. 2ª edición. Traductor José Antonio González Casanova. Barcelona.
- Kelsen, Hans. (1979). *Teoría general del Estado*. Traductor: Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional, México.
- (1995). *Teoría general del Derecho y del Estado*. Traductor: Eduardo García Máynez. México, Universidad Nacional autónoma, 1995.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. (1996). *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Truyol y Serra, Antonio. (2004). *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*. Alianza, Madrid.