

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS
BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

Especialización en Alto Gobierno

GOBERNANZA, DICTAMEN Y CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO NACIONAL
(2023–2024)

Modalidad: Monografía

Autora

CLAUDIA VANEGAS ESCOBAR

Director

VIVANA CICERY RAMOS

OCTUBRE, 2025

Índice

Capítulo 1.	5
INTRODUCCIÓN	5
Planteamiento del Problema.....	9
Pregunta de investigación.....	10
Justificación de la Investigación	11
Objetivos	13
Objetivo general	13
Objetivos específicos.....	13
Antecedentes	14
Estado del Arte	19
Enfoque Epistémico	26
Diseño Metodológico	28
Participantes	29
Técnicas o instrumentos	30
Fases del trabajo de campo.....	31
Fase de identificación y recolección de fuentes:	31
Fase de análisis y sistematización:	32
Categorización o clasificación	32
Estrategia de análisis	34
CAPÍTULO II	35
RENDICIÓN DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTE EL CONGRESO DE LA CUENTAS DEL REPÚBLICA (2023-2024).....	35
Matriz de resumen de hallazgos	39
Conclusiones	43
Hallazgos principales	43
Implicaciones institucionales	43
Recomendaciones.....	43
Referencias	45

Resumen

La investigación analiza desde gobernanza y el control político, el alcance dictado normativamente desde el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, que ordena al Congreso de la República dictaminar responder y evaluar los informes de rendición de cuentas presentados anualmente por el Ejecutivo a través de sus ministerios, distinción necesaria para diferenciar el acto funcional de la rama legislativa en su desarrollo en debates o mociones, a fin que el ejercicio consecuencial posterior a una rendición de cuentas, permita identificar la realidad posterior a los ejercicio de rendición de informes ministeriales, y el uso efectuado por el Congreso de la República, como mandato administrativo específico y verificable. A partir de un análisis documental y jurídico, se revisarán normas, jurisprudencia y algunos de los informes de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva; para establecer no solo si el Congreso cumplió su deber arriba indicado, sino a evidenciar el alcance de la potestad normativa en evaluar y dictaminar, más allá de sus ejercicios de control, y no solo permitir el ejercicio de prácticas formales de recepción y publicación en gacetas oficiales de las rendiciones de cuenta del gobierno.

El análisis se ampara en la necesidad de diferenciar con precisión la rendición de cuentas del control político, pues la confusión entre ambas funciones ha generado un déficit institucional. La jurisprudencia del Consejo de Estado da pistas sobre el cumplimiento del Congreso de la República en evaluar y dictaminar las rendiciones de cuentas del Gobierno Nacional, reduciendo la rendición de cuentas a una formalidad sin dictamen ni respuesta al parecer; por ello la importancia de efectuar dicha verificación en el lapso actual de tiempo. A nivel internacional, la OCDE ha insistido en que la rendición de cuentas efectiva es condición de legitimidad democrática, mientras que en el ámbito interno se articula con el derecho a la participación ciudadana, por lo que esta discusión aporta al ámbito académico y político al proponer criterios de distinción o conjunción entre dictamen con el control político en el marco de la gobernanza, destacando la importancia de que el Congreso emita respuestas evaluativas y motivadas que fortalezcan la democracia participativa en Colombia.

Palabras clave: Rendición de cuentas; control político; Congreso de la República; Ley 1757 de 2015; democracia participativa. Evaluación; dictamen.

Capítulo 1.

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas se constituye como uno de los pilares del Estado social de derecho, tal como se precisa en la Constitución Política de 1991, en cuanto al deber de las autoridades de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” ([Const.] Constitución Política de Colombia, 1991, art. 2); pero, tal participación se ha orientado tradicionalmente hacia la ciudadanía directamente, por lo que en el caso objeto de este trabajo, tal rol participativo posee una forma delegada y representativa a través del Congreso de la República, quien, elegido por voto popular, además de legislar y efectuar control político al ejecutivo, canaliza una nueva precisión obligacional que surgió con la expedición de la Ley estatutaria de Participación Ciudadana, dictaminar, responder y evaluar los informes de rendición del Gobierno Nacional de conformidad con la Ley 1757 de 2015, cuya finalidad va orientada a fortalecer la efectividad de los principios de transparencia, evaluar y control ciudadano.

Tal tarea conminada al órgano legislativo posee un carácter diferenciado de la mera recepción de informes, pues impone una obligación activa de evaluación y pronunciamiento.

Sin embargo, la interpretación de este deber ha generado tensiones respecto del ejercicio de control político, dado que desde la Constitución Política se atribuye al Congreso la función de “hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración” (Const., 1991, art. 114), y es entonces cuando el artículo 57 de la Ley 1757 configura un deber específico diferenciado y adicional de carácter administrativo, con mayor acento a estos verbos, dictaminar, evaluar y dar respuesta a la rendición de cuentas del gobierno nacional, lo cual no puede bajo ningún sentido interpretarse o darle equivalencia al debate político ni al uso de herramientas como la moción de censura establecido en el artículo 135 de la Carta Constitucional, sino a una respuesta formal y motivada frente a los informes ministeriales.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado en evidencia la dificultad del Congreso para cumplir con esta puntual obligación, dado que, en llamados previos, el Consejo de Estado (2019), la Magistrada Ponente Rocío Araujo Oñate de la Sección Quinta declaró que el Congreso había incumplido lo dispuesto en el artículo 57, al no evaluar ni dictaminar los informes de rendición de cuentas entre 2015 y 2018 -Rad. 05001-23-33-000-2019-00854-01-; es decir, la corporación indicó que “no hay prueba en el expediente de que la autoridad administrativa haya adelantado gestión o actividad alguna tendiente al cumplimiento del deber contenido en la norma invocada” (Consejo de Estado, 2019, p. 16). Este pronunciamiento permitió diferenciar con mayor claridad la obligación de respuesta administrativa a diferencia del ejercicio del control político.

La delimitación temporal de esta investigación se centra en los años 2023 y 2024, cuando el Gobierno, por medio de sus ministerios, presentó informes de gestión en cumplimiento del mandato legal, en el cual se facilitará un análisis que se circunscribe al nivel nacional, considerando el rol del Congreso de dichas respuestas al ejercicio de rendición de cuentas del ejecutivo nacional.

Respecto al plano teórico, este trabajo se inscribe en la línea de Gobernabilidad y Gobernanza, en donde si bien posee alcance en línea con el derecho constitucional y administrativo, por su especial relación con la soberanía popular tal como se establece en la Carta Política, la cual se da “por medio de sus representantes” (Const., 1991, art. 3), haciendo que los mecanismos de participación democrática cobren un mayor sentido; por ello, desde la perspectiva del alto gobierno, se entiende como una herramienta esencial de gobernanza democrática, dada su promoción equilibrada entre autoridad política y control ciudadano. Si bien en el campo normativo, la rendición de cuentas se asocia con los principios de eficacia, transparencia y responsabilidad, estos trascienden su dimensión técnica para convertirse en un proceso de legitimación institucional, permitiendo que sea “un procedimiento implementado por un agente para controlar la gestión de un delegado investido con autoridad temporal para tomar

decisiones” (Ríos & Fuentes, 2018, p. 1), reflejando con ello la tensión entre la gestión gubernamental y el control democrático de lo público.

Para efectos metodológicos, este trabajo emplea un análisis documental y jurídico, siguiendo a Arias-Odón (2023), quien señala que “el análisis documental es un proceso de construcción del conocimiento en el que los insumos de trabajo son principalmente documentos escritos [este análisis] busca generar nueva información o encontrar la respuesta a una interrogante de forma coherente y argumentada” (p. 2) junto con Hernández Sampieri et al. (2014), en cuanto al análisis documental, que permite identificar, clasificar e interpretar información relevante para resolver un problema de investigación; documentos que para este caso lo constituyen los informes rendidos por los ministerios en su mayoría de rendición de cuentas de 2023 y 2024, siendo al menos un informe o varios, la normativa aplicable y la jurisprudencia relevante, lo que conlleva a realizar una comparación crítica entre los mandatos de la Ley 1757 de 2015 y la práctica en este punto del Congreso, así como un contraste con la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Este enfoque permite interrogar las tensiones institucionales entre la función de rendición de cuentas, concebida como una obligación técnica y administrativa para la obtención de una respuesta mediante la evaluación y dictamen, con la funcional de control político (de naturaleza política y deliberativa).

Por ello, cabe la responder a la pregunta orientadora puntual respecto a si el Congreso cumple con la obligación de dictaminar, responder y evaluar los informes de 2023 y 2024 del Gobierno Nacional, y si tal ejercicio se confunde con las herramientas propias del control político, diluyendo su eficacia; y cuáles serían las implicaciones para la democracia participativa y la legitimidad institucional de dicho ejercicio.

Por ello, se propone analizar críticamente la efectividad del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 en el período 2023–2024, identificar los vacíos en su aplicación y aportar a la discusión

académica sobre la relación entre rendición de cuentas con la función natural del legislativo en materia de control político y la gobernanza en Colombia.

Planteamiento del Problema

La rendición de cuentas comprendida como la deontología legal, de forma específica se define como:

el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo (Ley 1757, 2015, art. 48)

Por ello, el Gobierno Nacional a través de sus Ministerios presenta los informes de rendición de cuentas, conllevando a que dicho acto no quede huérfano de respuestas, pues el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 estableció un mandato expreso al Congreso de la República: “evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios” (Ley 1757, 2015, art. 57).

No obstante, tales acciones parecieren confundirse con los actos propios del control político, dado que en antecedentes jurisprudenciales muestran un déficit en dicho cumplimiento.

Entonces, el problema se centra en la confusión institucional entre dos funciones distintas:

- A la rendición de cuentas como obligación administrativa de Gobierno a través de sus ministerios, y por ende al Congreso en emitir un dictamen escrito y verificable frente a los informes ministeriales.
- El control político como función constitucional que se ejerce mediante debates, citaciones y mociones al Gobierno Nacional a través de sus ministros.

La falta de claridad práctica ha llevado a que el Congreso entienda la recepción y publicación de informes en gacetas como cumplimiento suficiente, cuando en realidad la norma exige una actividad proactiva, una respuesta evaluativa, conllevando a que el núcleo del problema de investigación se expresa en la siguiente interrogante:

Pregunta de investigación

¿Ha cumplido el Congreso Colombiano de la República, en el período 2023–2024, con el deber jurídico de dictaminar, evaluar y responder los informes ministeriales de rendición de cuentas, o ha persistido la confusión con el ejercicio del control político?

Esta definición permite delimitar la investigación a un ámbito normativo concreto, diferenciando la naturaleza jurídica de ambas funciones y evaluando sus implicaciones para la democracia participativa y una realidad más allá de la deontología en materia de una efectiva rendición de cuentas.

Justificación de la Investigación

La presente investigación se justifica por razones jurídicas, institucionales y de la realidad democrática del Estado Social de Derecho, puesto que en primer lugar, desde la perspectiva jurídica, es el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 el que de manera estatutaria, es decir, con un alcance constitucional en consolidación del bloque de constitucionalidad, consagra un deber claro, perentorio e inobjetable en cabeza del Congreso, y más como se señala en la jurisprudencia contenciosa administrativa frente a cumplimientos materiales de ley, dichas acciones deben contener un mandato “imperativo e inobjetable” que no puede ser reducido a una formalidad de publicación (Consejo de Estado, 2019, p. 14). Por ello, es de suma importancia efectuar un análisis del cumplimiento en el periodo 2023–2024, a fin de verificar la eficacia de la norma estatutaria desde la perspectiva funcional al marco de la rendición de cuentas.

Seguidamente, desde el plano institucional, la confusión entre dictamen y evaluación de rendición de cuentas con el ejercicio natural del control político ha debilitado la función del Congreso en materia de transparencia, lo cual puede en ejercicios comparados efectuar tal análisis en la rama ejecutiva desde los concejos y las asambleas que poseen igual misionalidad.

La Alta Corte que protege la constitución ha indicado que la rendición de cuentas “es una expresión del carácter democrático en tanto asegura controles efectivos entre los diferentes órganos del Estado” (Corte Constitucional, 2015, sentencia C-150, p. 22). De ahí que examinar cómo se ha cumplido este deber permite determinar si el legislativo está garantizando controles efectivos o por el contrario, ha vaciado de contenido una obligación legal.

En tercer lugar, en el plano de la efectividad democrática del Estado Colombiano Social de Derecho, la rendición de cuentas constituye una materialización de ello, siendo su incumplimiento una afectación a la confianza en las instituciones, debilidad del control social y limitación a que la ciudadanía conozca y constate la valoración de la gestión del Gobierno nacional, y no quede en

simples opiniones o derivaciones mediáticas subjetivas, denominadas coloquialmente como comité de aplausos.

La investigación se ampara en las responsabilidades internacionales adquiridas por el Estado colombiano en temas de integridad pública, como lo destaca la OCDE al señalar el deber en “el cumplimiento de las reglas y estándares de integridad para una rendición de cuentas eficaz” (OCDE, 2017), por lo que el cuerpo de este trabajo lo constituyen los informes ministeriales de rendición de cuentas de los años 2023 y 2024, la normativa aplicable y la jurisprudencia que resalta la importancia en dicho deber.

En definitiva, este trabajo aporta a la academia y estudios de Alto Gobierno la posibilidad de clarificar la naturaleza obligacional del Congreso en el encuadre de la rendición de cuentas del Gobierno, identificar los vacíos en su cumplimiento y proponer criterios de diferenciación con el control político.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar el grado de cumplimiento del deber del Congreso de responder, dictaminar y evaluar los informes anuales de rendición de cuentas (2023–2024) del Gobierno Nacional, analizando su impacto en la gobernanza democrática y la legitimidad del control institucional.

Objetivos específicos

Analizar el alcance del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 dentro de los marcos de gobernanza y rendición de cuentas democrática.

Examinar el rol del Congreso como órgano de representación y control en el marco de la rendición de cuentas del Gobierno Nacional, y su incidencia en la eficacia institucional del Estado.

Identificar desafíos y oportunidades para fortalecer la gobernabilidad mediante prácticas de rendición de cuentas efectivas y diferenciadas del control político.

Antecedentes

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, el control político se consolidó como una función esencial del Legislativo, tal como se dispuso en la Carta Política como una función específica “sobre el gobierno y la administración” (Const., 1991, art. 114). por su parte, autores como Según Ortega Ruiz (2024), la acuña al propósito propio de las democracias participativas en establecer mecanismos de vigilancia frente al poder ejecutivo, operados mediante instrumentos como la moción de censura, la citación parlamentaria y las audiencias públicas (p. 330); situación esta ratificada por la Corte Constitucional señalando que constituye una “expresión del centralismo político” conducente a garantizar la responsabilidad gubernamental en aras del buen funcionamiento del Estado (Corte Constitucional, 2007, sentencia C-518).

Este mecanismo en su rol de contrapeso como forma de representación popular, asegura la transparencia, vigilancia institucional y respuesta política frente al Ejecutivo.

Por su parte, la rendición de cuentas para el contexto colombiano, tomado este como herramienta de control ciudadano directo respecto de la gestión pública, posee su fundamento igualmente en la Carta Política, dado que se consagra la soberanía popular y la participación como ejes estructurales del Estado social, demarcado como ejercicio de control social, conminado como forma de “participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y en los diferentes sectores de la administración” (Const., 1991, art. 270).

A partir de esta base constitucional, el legislador desarrolló un conjunto de normas orientadas a materializar el deber de publicidad y transparencia para un correcto ejercicio de control, no solo político, sino ciudadano, como lo expone la Ley 489 de 1998, sobre el trabajo de las entidades públicas, en la cual se introdujo el principio de responsabilidad de los servidores y la obligación de comunicar a la ciudadanía sobre la gestión administrativa; la Ley 1474 de 2011, la

que reforzó la obligación de rendición de cuentas, al establecer mecanismos para la prevención de prácticas corruptas y para la evaluación de la gestión estatal.

Pero, el punto de consolidación se dio con la Ley 1757 de 2015 de orden estatutaria, que desarrolló el derecho a la ejercer la participación cívica en cuanto a la obtención de participación y audiencia de forma directa, siendo luego la precisión del artículo 57 en cuanto a la rendición de cuentas de la rama ejecutiva, el traslado de la carga puntual al Congreso de la República (igualmente a concejos, asambleas y juntas administradoras locales) el deber expreso de “evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios” (Ley 1757, 2015, art. 57), marcando un cambio sustancial adicional de la órbita legislativa en cuanto a una responsabilidad de respuesta institucional que supera la mera publicidad o recepción pasiva de los informes, a diferencia de su función constitucional que dista de esta materia, el control político.

La Corte Constitucional ha precisado que la rendición de cuentas es un deber transversal de todas las autoridades, en clave de ser esto una garantía del principio democrático, bajo denominación de control

horizontal (...) [en el que] no solo constituye una expresión del carácter democrático en tanto asegura controles efectivos entre los diferentes órganos del Estado (...), no solo constituye un desarrollo del mandato constitucional de propiciar controles interorgánicos como una forma de evitar el ejercicio abusivo del poder sino también de contribuir a la colaboración armónica mediante un diálogo institucional permanente (Corte Constitucional, 2015).

Otro alto tribunal, como el Consejo de Estado, ha tenido un papel decisivo en exigir el cumplimiento del artículo 57 de la Ley 1757 en diferenciación del ejercicio de control político, como se evidenció mediante sentencia del 28 de agosto de 2019 dentro del radicado 05001-23-33-000-2019-00854-01, la Sección Quinta declaró el incumplimiento del Congreso frente a la obligación de evaluar y dictaminar los informes de 2015 a 2018, sosteniendo que dicho órgano no evidenciaba tal cumplimiento, pese a las respuestas del Congreso en sus gestas de control político, conminando luego a que se materializara (Consejo de Estado, 2019, p. 16).

Este precedente es relevante porque diferencia con claridad la rendición de cuentas como deber administrativo de respuesta y profundidad mediante evaluación y dictamen del propio de la función política deliberativa que corresponde al ente Legislativo.

Por ello, el Alto Tribunal Constitucional mediante sentencias como la C-150 de 2015 y C-018 de 2018, afirmó que las rendiciones de cuentas “reflejan la inequívoca aspiración constitucional de que los ciudadanos participen activamente en la decisión de los asuntos que los afectan y que ejerzan el derecho a controlar el poder político (...) permite asegurar que los recursos humanos y económicos destinados a los diferentes órganos o entidades del Estado sean empleados para la consecución de los fines del Estado” (Corte Constitucional, 2015; 2018). Esta base jurisprudencial permite sostener que el Congreso no puede reducir la obligación del artículo 57 a una simple formalidad de publicación de informes, sino que debe materializar una respuesta evaluativa y motivada con previas acciones al dictamen.

En la doctrina, esta noción se al concepto de *accountability* como una modalidad que trasciende el control jerárquico, equipará para incluir formas horizontales y sociales de control democrático. Según el autor Isunza-Vera (2020) del *Accountability Research Center*, hace definición de la “rendición de cuentas, como una forma de ‘contraloría social’” que partió inicialmente del goce en derecho a la apertura de información pública, para luego cuestionar si tales mecanismos “tenían o no dientes”; es decir, si poseían la capacidad de ejercer un control democrático genuino sobre los asuntos públicos (párr. 8).

En tal contexto, la rendición de cuentas se ha entendido como un componente esencial del control democrático de lo público, enlazando nociones como democratización, transparencia, buen gobierno, participación y responsabilización; las cuales no se limita a mecanismos técnicos, sino que se constituye en una práctica política que busca equilibrar el poder entre ciudadanía e instituciones.

Esta perspectiva, el caso en donde el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 introdujo un deber específico para el Congreso, no solo recibir para deliberar, sino, analizar los informes ministeriales, fortalece la relación entre lo político y lo social, en el marco del control.

Estos mecanismos de control son base de la democracia participativa, dado que sitúa el poder bajo el escrutinio ciudadano a través de mecanismos como la transparencia, la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato, las consultas populares, los referendos y las veedurías ciudadanas; tal como se evidencia de los antecedentes de la Constitución Política a través de sus Gacetas, al recordar que “la democracia participativa coloca el poder bajo el control de la comunidad (...) transparencia, rendición de cuentas, libertad de organización, de reunión y de petición en interés individual y colectivo (...) todos instrumentos democráticos” (Gacetas Constitucionales, 1991).

Esta visión fue plasmada por el legislador en diversas disposiciones para entes territoriales, por ejemplo, mediante la Ley 136 de 1994, al regular la organización municipal, estableció que los alcaldes tienen la obligación de convocar “al menos dos veces al año a ediles, organizaciones sociales y veedurías ciudadanas para presentar informes de gestión y de los principales proyectos de la administración” (Ley 133, 1993, art. 91), haciendo de este deber municipal una ilustración en cómo la rendición de cuentas se concibe como un espacio de interacción con la ciudadanía y no como un acto unilateral de la administración.

Igualmente, la Ley 489 de 1998 reforzó esta lógica al consagrar la constitución ciudadana de mecanismos de control social sobre la administración (art. 34); es decir, vincular directamente el ejercicio ciudadano de vigilancia con un deber positivo de colaboración administrativa.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014, en materia de transparencia, así como de acceso a la Información Pública, consolidó la política de datos abiertos como condición esencial para garantizar la rendición de cuentas, que en contraste con el caso mexicano, recuerda Isunza-Vera

(2021) este fue el primer nodo para la rendición de cuentas mediante apertura de información pública, para constituir luego los comités de “contraloría social” (párr. 8).

Si bien la finalidad es asegurar que la ciudadanía disponga de información oportuna, veraz y accesible para ejercer el control social, en el marco colombiano, el artículo 356 de la Constitución ordena que la estrategia de transparencia y rendición de cuentas “fortalezca los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas” (Const., 1991, art. 356), razón por la cual la Corte Constitucional, como se indicó con antelación, este mecanismo adquiere una doble dimensión: “como mecanismo de democracia participativa para la ciudadanía y como deber institucional de las corporaciones públicas frente a los demás órganos del Estado” (Corte Constitucional, 2015).

Por su parte, organismos internacionales han señalado que la rendición de cuentas es esencial para la legitimidad democrática y la eficacia administrativa, dado que, “implica comparar el desempeño con objetivos claramente definidos” (OCDE, 2014, p. 11).

Pese a la existencia de normativa para el presente evento, se asume la preminencia de un vacío significativo dada la posible confusión del Congreso en confundir la obligación de evaluar, dictaminar y responder con los mecanismos de control político, como debates de citación o mociones. A su vez, la posible persistencia en déficit de publicidad y sistematicidad en el trámite de estos informes permite evaluar que la rendición de cuentas en un procedimiento formal, se muestra sin consecuencias para la gestión pública ni para la ciudadanía.

Estos antecedentes permiten identificar como la rendición de cuentas en Colombia ha pasado de ser un principio abstracto a convertirse en un deber específico del Congreso con base en el establecimiento de la Ley 1757 de 2015, permitiendo identificar en la práctica el nivel de cumplimiento o no de su alcance legal, o si por el contrario existe confusión conceptual, vacíos normativos o limitaciones institucionales.

Estado del Arte

En búsqueda de bases de datos avanzada, en relación al objeto de esta investigación en base de datos institucional no arrojó resultado alguno en específico, salvo el estudio académico propuesto en la revista Diálogos de derecho y política de la Universidad de Antioquia, donde el autor Marco Fidel Agudelo (2020), en su artículo La rendición de cuentas en Colombia desde la perspectiva académica, indica que “una condición necesaria para la gestión transparente, la legitimación de las acciones de gobierno y el fortalecimiento democrático” (p. 1).

A partir de esta labor académica, se despliega diversas interpretaciones académicas en la materia, no solo teórica sino metodológica. A saber, estudios como los de Agudelo Cano (2020) quien hizo uno de los aportes más completos al análisis de la producción académica sobre la rendición de cuentas en Colombia, demarcando el concepto de la rendición de cuentas como “la obligación que tienen los funcionarios de la rama ejecutiva de informar y explicar sus acciones”, sosteniendo que a su vez es “una condición necesaria para la gestión transparente, la legitimación de las acciones de gobierno y el fortalecimiento democrático” (p. 30). Es decir, la rendición de cuentas no es solo el cumplimiento caprichos de una norma, sino un mecanismo sustantivo de gobernanza democrática.

En el mismo sentido se destaca como el término *accountability* carece de un equivalente preciso en español, pues mientras conlleva este un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario” (Schedler, 1999, citado en Agudelo, 2020, p. 31). Tal diferenciación resalta la necesidad de comprender la rendición de cuentas como un proceso obligatorio de control político y no como una práctica discrecional del poder público, razón por la cual la normativa como la Ley 1757 de 2015 y el Conpes 3654 de 2010 se constituyen en hitos normativos base que fortalecen los citados principios, como la transparencia y la interacción Estado–ciudadanía (Agudelo, 2020, p. 32).

Por otra parte, otras investigaciones muestran un tránsito conceptual entre la rendición de cuentas como mecanismo de información y su reconocimiento como instrumento de control

democrático, tal como lo indican Ríos y Fuentes (2018), quienes plantean que “los actuales índices de calidad de la democracia asumen la rendición de cuentas como un componente que, al enfatizarse en la presentación de informes de gestión, permite evaluar la transparencia del sistema político” (p. 105).

En igual sentido, Escandón y Velásquez (2015) advierten que la práctica en Colombia “termina siendo un espacio de propaganda política más que un verdadero examen de la gestión pública” (p. 286), lo que evidencia un distanciamiento entre el diseño normativo y la práctica institucional.

Estos importantes aportes académicos permiten fortalecer la idea inicial de Agudelo (2020), al concluir que la rendición de cuentas en Colombia debe entenderse como “un proceso de transformación cultural, de modernización administrativa y de fortalecimiento de la democracia” (p. 43), haciendo que desde el campo académico se pueda fortalecer con mayor acento la investigación empírica y evaluativa sobre el tema, de manera que las políticas de transparencia y participación ciudadana se consoliden como pilares de la gobernanza democrática, y no en íconos decorativos.

En el ámbito latinoamericano, el estudio de la gobernabilidad y la gobernanza ha sido desarrollado por autores como Fernando Mayorga y Eduardo Córdova (2007), quienes destacan la importancia de comprender estas categorías como componentes estructurales del ejercicio del poder y de la capacidad estatal para responder legítimamente a las demandas sociales, permitiendo identificar como en América Latina la gobernabilidad se concibe como “el equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz”, enfatizando la relevancia de los acuerdos entre las élites dirigentes, la ciudadanía y las instituciones políticas en la estabilidad democrática (Mayorga & Córdova, 2007, p. 2).

Con estos autores permite identificar para el trabajo una perspectiva metodológica, al señalar que el análisis de la gobernabilidad debe considerarse la interacción entre actores estratégicos, reglas e instituciones, identificando cómo estos factores inciden en la capacidad del sistema político para mantener su legitimidad y eficacia, lo cual surge pertinente para este trabajo, ya que permite diferenciar este enfoque del de gobernanza, categoría que ha evolucionado hacia una revisión más amplia de los vínculos entre el Estado con la sociedad. Por ello, se advierte que, pese a la fuerza en categoría conceptual de la gobernanza en los debates globales, en América Latina persiste una “ausencia metodológica” y un uso excesivamente generalizado del término, lo que exige restringir su aplicación al análisis de las relaciones Estado-sociedad en el marco de políticas públicas, mientras que la gobernabilidad resulta más adecuada para examinar el vínculo entre Estado, sistema político y sociedad (Mayorga & Córdova, 2007).

Entonces, el mandato establecido en el artículo 57 de la Ley de Participación ciudadana, no solo ha de interpretarse desde una perspectiva jurídica, sino como un instrumento de gobernabilidad democrática, orientado a fortalecer la transparencia y la responsabilidad del Gobierno frente a la ciudadanía.

Antecedentes Institucionales: El Marco Operativo de la Rendición de Cuentas en Colombia

Además del aspecto legal deontológico para la rendición de cuentas, esta cuenta con una política pública, la cual se encuentra sistematizada en el Manual Único de Rendición de Cuentas (en adelante MURC) elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP), que se constituye como la guía metodológica para la Rama Ejecutiva y define los niveles de progreso de la rendición de cuentas en tres niveles: i. inicial, ii. consolidación y iii. perfeccionamiento, con el propósito de promover la mejora continua y el aprendizaje institucional. Según dicho manual, “cada entidad podrá determinar su nivel de desarrollo y la ruta que debe seguir en el proceso de rendición de cuentas a partir de su autodiagnóstico” (DAFP, 2019, p. 6), de allí que luego se enlace con la determinación normativa evaluativa y de dictamen de la rama legislativa ante este primer deber.

El MURC establece además que la rendición de cuentas debe entenderse como “un proceso que moviliza el cambio, rescata la riqueza de las relaciones y es contextualizada y tiene historia” (DAFP, 2019, p. 8). Su propósito central es garantizar la participación ciudadana mediante la información, el diálogo y la responsabilidad institucional (p. 14), articulando así los principios de transparencia, eficacia y corresponsabilidad en la gestión pública,

Entonces, en línea con lo dispuesto por la Ley 1757 de 2015 y el MURC reafirma que este proceso constituye una obligación y una buena práctica de gestión de un actor, en cuanto al deber de informar y explicar sus acciones a otros, que igualmente tienen el derecho de exigirla (SIVA S.A.S., 2025, p. 3), resaltando la finalidad en fortalecer “la participación de la ciudadanía, permitiéndole conocer, revisar, validar o controvertir las actuaciones emanadas por la entidad” (SIVA S.A.S., 2025, p. 2).

Si bien la rendición de cuentas se concibe institucionalmente como un ciclo permanente de gestión y comunicación pública orientado a la construcción de confianza entre el Estado y la ciudadanía, la realidad ha de evidenciar una dimensión de gobernanza participativa, en la que el

diálogo social cobra relevancia por su articulación con los deberes estatales de transparencia y control democrático

Control Político y Fundamentos Para La Gobernanza Democrática

Teniendo en cuenta que el objeto de este trabajo no es solo el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas de la Rama Ejecutiva, sino la respuesta a ello por parte del Legislativo, el control político constituye un elemento estructural, propio del sistema republicano y una manifestación del principio de soberanía popular, en tanto el Congreso representa la expresión institucional de la voluntad ciudadana. Por ello, según Ortega Ruiz (2024), este control “es una institución inherente a las corporaciones públicas, en contraste con las autoridades ejecutivas, destinada a mitigar la concentración del poder político dentro del marco de la soberanía constitucional” (p. 329), haciendo que, el control político no se reduzca a una función fiscalizadora, sino que actúa como una garantía constitucional de equilibrio entre poderes y como salvaguarda del principio de gobierno de la ley.

El referido autor resalta que el rol del Legislativo en este tema cobra importancia en la protección de la supremacía constitucional mediante el uso de instrumentos como las citaciones, la moción de censura y la solicitud de informes ministeriales, mecanismos que constituyen “modelos institucionales de control constitucional sobre el ejercicio del poder político” (Ortega Ruiz, 2024, p. 332), trascendiendo la mera vigilancia administrativa, configurándose como una práctica de gobernanza democrática, encauzada a la rendición de cuentas y a la preservación del orden jurídico.

En consonancia, el autor Luis F. Aguilar (2006) define la gobernanza como un “nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control” (p. 30); este término contiene a la gobernabilidad, pues el rumbo de la sociedad requiere un gobierno legítimo y eficaz, pero además

reconoce la necesidad de cooperación entre entes públicos, privados y sociales para producir resultados de interés común.

Los anteriores términos cobran relevancia para la comprensión del control político colombiano, pues evidencia la transición de un modelo jerárquico de gobierno hacia un sistema de coordinación interinstitucional y deliberación pública, haciendo que el deber del Congreso de evaluar y dictaminar los informes de rendición de cuentas se inscriba dentro de esta lógica de gobernanza: el control político no opera de forma aislada, sino como una red de rendición y evaluación que articula al Ejecutivo, al Legislativo y a la ciudadanía.

Lo indicado por Aguilar complementa el análisis de Ortega Ruiz al resaltar que la nueva gobernanza busca “construir formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público–privada, gubernamental–social” (Aguilar, 2006, p. 30), lo cual implica que el Congreso no solo fiscaliza, sino que coproduce la legitimidad democrática mediante procesos de rendición de cuentas efectivos y transparentes, consolidándose en un instrumento de gestión democrática del poder, donde la rendición de cuentas ministeriales del Gobierno la respuesta evaluativa del Congreso se integran como mecanismos complementarios de control constitucional y legitimación institucional.

La Rendición De Cuentas: Control Democrático de la Cosa Pública

Otro autor relevante a esta investigación, aviene el pensamiento de Ernesto Isunza-Vera, quien contribuye de manera decisiva a la comprensión contemporánea de la rendición de cuentas como un fenómeno político, social e institucional, y no meramente técnico o administrativo, trayendo a colación el anterior término de “*accountability*” y la rendición de cuentas al “control democrático de lo público” en América Latina (2021), el autor sostiene que el término “rendición de cuentas” en la región latinoamericana no fue una simple traducción del concepto anglosajón, sino un proceso de resignificación política y cultural que respondió a los desafíos propios de las democracias en transición.

Según Isunza-Vera (2021), la trayectoria del término en América Latina “partió desde una triple posición: la importación académica, la adaptación técnica por parte de expertos gubernamentales, y la apropiación social por los movimientos ciudadanos” (párr. 1), haciendo que este triple origen demuestre que la rendición de cuentas en América Latina es un concepto dinámico, construido a partir de la interacción entre academia, instituciones públicas y sociedad civil, haciendo que la “la pluralidad de sentidos de la noción de rendición de cuentas producida en este periodo se explica por la diversidad de los proyectos políticos de los actores y la superposición de narrativas en este campo semántico” (Isunza-Vera, 2021, párr. 4).

Esta visión reconoce que los debates sobre transparencia, participación y control ciudadano están profundamente vinculados a los procesos de democratización y no pueden entenderse fuera de su contexto político.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas es concebida como un mecanismo de control democrático de lo público, en el que el Estado y la sociedad interactúan para garantizar la responsabilidad y la legitimidad del poder, razón por la cual el énfasis de Isunza-Vera (2021) enfatiza que más allá del derecho a acceder a la información o de la obligación de publicar resultados, lo crucial es que “los mecanismos de rendición de cuentas tengan dientes”, es decir, “capacidad para ejercer un auténtico control democrático de lo público” (párr. 15), lo que hace referencia a la efectividad real del control ciudadano sobre el poder político y a la necesidad de que las explicaciones ofrecidas por los gobiernos tengan consecuencias tangibles. Eso es lo que se espera del deber evaluativo y dictamen del Congreso en este trabajo.

Es importante destacar como este autor resalta nociones conceptuales, como las teorías de Guillermo O’Donnell (1994, 1998) y Andreas Schedler (1999) sobre accountability horizontal, que proponen la existencia de instituciones del Estado con autonomía suficiente para controlar a otras ramas del poder; pero, Isunza-Vera extiende el análisis hacia lo que denomina control democrático de lo público, donde la participación ciudadana se articula con los mecanismos institucionales de fiscalización, generando formas híbridas de control.

Este enfoque se complementa con la noción de social *accountability* propuesta por Smulovitz y Peruzzotti (2002), que introduce la participación de medios y organizaciones civiles en la vigilancia de los gobiernos, y para este caso, la labor del Congreso de la República, no actúa solo como un órgano legislativo o fiscalizador, sino como un actor dentro de una red de gobernanza pública que conecta la responsabilidad estatal con el derecho ciudadano a la información, la deliberación y la evaluación de la gestión pública, haciendo que la rendición de cuentas deje de ser un procedimiento burocrático para convertirse en un componente estructural de la gobernanza democrática.

El verdadero reto de la rendición de cuentas radica en su contextualización política, pues los mecanismos formales pueden coexistir con prácticas de exclusión, captura institucional o tecnificación de la participación, que neutralizan la capacidad de la sociedad civil para exigir resultados, de allí que el control político parlamentario y el control social ciudadano deban entenderse como dimensiones complementarias del mismo proceso democrático.

Enfoque Epistémico

Atendiendo el enfoque investigativo desde la línea de Gobernabilidad y Gobernanza, en conjunción con el alcance hacia el derecho constitucional y administrativo, se pretende abordar el presente trabajo en un marco epistémico constructivista e interpretativo, el cual es natural o propio de las ciencias sociales aplicadas al estudio del Estado y la administración pública, por lo que esta investigación en alto gobierno permite comprender los fenómenos, no solo jurídicos sino políticos, no como hechos aislados o puramente normativos, sino como procesos en permanente interacción entre actores, instituciones, contextos y discursos.

Como se detallará a posterior en el contexto metodológico, huelga resaltar conforme a Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2014), “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un

ambiente natural y en relación con el contexto” (p. 7), por lo que el conocimiento se construye a partir de la interpretación situada de los hechos y de los significados que los agentes políticos y administrativos otorgan a sus prácticas.

Entonces, este enfoque epistemológico se muestra con importancia fundamental para analizar la rendición de cuentas en contraste con el rol del control político, pues ambos conceptos se encuentran atravesados por variables institucionales, jurídicas y culturales que requieren interpretación crítica, conviniendo este asunto investigativo un ejemplo de ello.

Desde esta visión, la investigación no pretende ofrecer una visión positivista o puramente descriptiva desde la revisión obligacional de la norma, es decir, si se cumple o no el artículo 57 de la Ley de Participación en las nuevas funciones del Congreso, sino una visión analítica y comprensiva, orientada a descubrir las tensiones existentes entre dicha norma y la práctica política; por lo que se adopta la perspectiva de la gobernanza democrática, en la cual la interacción entre el Congreso, el Gobierno nacional y la ciudadanía constituye el núcleo del proceso propiamente dicho de rendición de cuentas.

Autores como Aguilar (2006) y Mayntz (2001) conciben la gobernanza como un proceso de dirección colectiva como se expuso en el marco anterior, donde el conocimiento se construye de manera relacional y horizontal, a partir del diálogo entre instituciones y sociedad; entonces el presente trabajo se muestra en que dicha concepción epistemológica ha de traducirse en un análisis documental que no solo identifica el cumplimiento del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, sino que lo interpreta como un fenómeno de legitimación democrática.

Este enfoque epistemológico crítico del derecho público se muestra en cómo el saber jurídico no se limita a la exégesis normativa, sino que incorpora una valoración del contexto político, la eficacia institucional y la efectividad del control democrático; lo que permite articular la racionalidad legal con la racionalidad política, permitiendo abordar la rendición de cuentas

como un objeto interdisciplinar que une derecho, ciencia política y administración pública, como se expone a lo largo de estudios de alto gobierno.

Diseño Metodológico

El presente trabajo investigativo se encuadra mediante un enfoque documental-jurídico propio de la investigación en derecho público, razón por la cual, autores como Botero Bernal (2003), establecen que “la investigación documental es la base metódica tradicional de la investigación jurídica” (p. 110), puesto que parte de documentos como normas, jurisprudencia, doctrina y otros textos jurídicos como fuentes principales de análisis, lo que exige un tratamiento sistemático, riguroso y comparativo de los materiales documentales, dirigidos a construir comentarios sólidos frente a problemas de interpretación y aplicación de la ley.

De acuerdo con Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista (2014), “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto” (p. 7), haciendo que dicho enfoque no busque medir variables, sino interpretar significados, dinámicas y relaciones entre los actores involucrados, lo que permite que en el presente estudio se permita la comprensión de la naturaleza institucional del deber del Congreso de dictamen frente a los informes de rendición de cuentas, situándolo en su contexto político y jurídico, más que en su cuantificación.

De esta forma, el análisis documental-jurídico empleado se articula con el enfoque cualitativo al priorizar la interpretación de normas, documentos oficiales y decisiones institucionales, permitiendo descubrir patrones, vacíos y tensiones en el cumplimiento de la Ley de Participación Ciudadana, establecido en su artículo 57.

Por ello, el cuerpo de trabajo se compone de los informes ministeriales de rendición de cuentas del Gobierno nacional (2023–2024), la normativa aplicable, su jurisprudencia relevante y

los lineamientos del Congreso frente a su deber de evaluación y dictamen en el marco estatutario de la rendición de cuentas.

En este sentido, el objeto central de estudio es el cumplimiento central de la Ley de participación ciudadana, como lo establece su artículo 57, disposición que ordena al Congreso de la República “evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el Gobierno a través de sus ministerios” (Ley 1757 de 2015, art. 57).

Este trabajo dista de los estudios políticos descriptivos porque se centra en la naturaleza jurídica de la obligación, sus alcances y su distinción con el control político en un contexto específico de orden estatutario.

Frente al diseño metodológico, será de corte cualitativo y analítico, en tanto se busca comprender la tensión entre dos funciones institucionales: (i) el deber legal de dictamen de informes de rendición de cuentas y (ii) el control político previsto en la Constitución de 1991.

Asimismo, señala el autor Hernández Sampieri et al. (2014), en cuanto a que “la investigación cualitativa ha de consolidarse como enfoque interpretativo centrado en comprender los fenómenos en su ambiente usual, partiendo de los significados que las personas les dan” (p. 4). Por ello, este caso analiza el contexto jurídico-institucional, revisando documentos oficiales, normas y decisiones judiciales que permitan constatar el grado de cumplimiento del Congreso frente a la obligación establecida en la Ley 1757 de 2015, específicamente en su artículo 57.

Participantes

Dado el marco de un estudio de este trabajo de corte documental, los participantes no corresponden a individuos o grupos humanos, sino a las fuentes de información institucionales, normativas y académicas que constituyen el corpus de análisis, en donde si bien se precisarían dos actores primordiales, desde el punto de vista del sujeto obligado a emanar los informes de

rendición de cuentas por parte del Gobierno Nacional a través de sus ministerios y departamentos administrativos, como en el presente, el DAFP, en denotar sus funciones constitucionales dentro de la rama del poder público ejecutivo; por otro lado está el sujeto corporado que posee la función de ejercer el constante control político desde sus funciones constitucionales dentro de la rama del poder público legislativo; pero, sus fuentes son de alcance documental desde su análisis, dada la preexistencia en suposición que ambos actores actuaron bajo sus deberes funcionales.

Estas fuentes documentales se agrupan de la siguiente manera:

Normativas: Constitución de 1991; Leyes 136 de 1994, 489 de 1998, 1712 de 2014, 1757 de 2015 y 393 de 1997.

Jurisprudenciales: Sentencias de la Corte Constitucional y providencia del Consejo de Estado, especialmente de la Sección Quinta.

Documentales: Manual Único de Rendición de Cuentas en su versión 2 del año 2019 y los informes ministeriales de rendición de cuentas 2023–2024 y Actas del Congreso de la República.

Académicas y doctrinales: textos de Isunza-Vera (2021) sobre *accountability* y documentos de organismos internacionales como OCDE (2018).

Cada una de estas fuentes cumple el papel de "actor documental" dentro del proceso investigativo, en la medida en que aporta elementos conceptuales, jurídicos y empíricos para comprender el problema de investigación.

Técnicas o instrumentos

La técnica principal es el análisis de documentos y contenido, entendido como el examen sistemático y crítico de fuentes secundarias con el fin de responder a preguntas de investigación

bajo la lupa de Krippendorff (1990), en que indica que tal acción en análisis de documentos o de contenido es un método que permite “hacer inferencias válidas y replicables de los textos a los contextos en los que se usan” (p. 28); y para este ámbito jurídico, conlleva a sistematizar normas, fallos y manuales para construir un marco interpretativo sólido y coherente con los objetivos de la investigación.

Como instrumentos específicos se emplearon:

- Matrices de análisis comparativo, que sistematizaron las fuentes y sus principales hallazgos.
- Fichas analíticas, elaboradas para registrar los conceptos jurídicos y las categorías teóricas de cada autor.
- Cuadros de correspondencia, que permitieron contrastar las obligaciones normativas con las prácticas institucionales observadas.

Estos instrumentos facilitaron la triangulación entre distintas fuentes, garantizando coherencia, trazabilidad y rigor analítico en la interpretación.

Fases del trabajo de campo

Aunque se trata de un estudio documental, se siguió un proceso de investigación estructurado en tres fases analíticas, se guarda consonancia con el enfoque epistemológico arriba anotado y el empírico:

Fase de identificación y recolección de fuentes:

Se realizó una búsqueda exhaustiva de normas, jurisprudencia y documentos institucionales relacionados con la rendición de cuentas, para su localización en el desarrollo práctico de rendición de informes y su resultado frente a la evaluación, respuesta y dictamen a estos, los cuales se recopilaron mediante informes ministeriales del periodo 2023–2024, tomando

para ello el del DAFP, así como los manuales de rendición de cuentas emitidos por el mismo sujeto obligado de emitir los informes con base en sus guías de rendición de cuentas.

Fase de análisis y sistematización:

Las fuentes fueron clasificadas y organizadas en matrices según su tipología: la normativa, jurisprudencial, doctrinal o documental, en la que a partir de esto se efectuó un análisis comparativo para identificar similitudes, contradicciones y vacíos en el cumplimiento del deber del Congreso más allá de su rol de control político.

Fase de interpretación y contraste:

Finalmente, los resultados se interpretaron a la luz de la teoría de la gobernanza democrática y del marco normativo del control político frente al específico caso de respuesta, dictamen y evaluación a los informes de tal rendición. Esta fase permitió establecer conclusiones sobre la brecha existente entre el diseño legal y la práctica del Congreso propiamente dicha, así como la ausencia de procedimientos estandarizados de evaluación específica de tales informes del gobierno nacional.

Esta estrategia en fases sigue lo indicado por Leedy y Ormrod (2014), quienes sostienen que en investigaciones cualitativas la fase de análisis exige “una triangulación entre fuentes para reforzar la validez de los hallazgos” (p. 112), siendo la delimitación para el análisis, las respuestas a los informes de cuentas de los ministerios en sus rendiciones 2023–2024 en cuanto al deber objetivo del Congreso de darles trámite conforme al artículo 57 de la Ley 1757.

Categorización o clasificación

El proceso de análisis exigió la construcción de una estructura de categorías que orientara la interpretación del material documental recopilado, las cuales fueron definidas con base en la naturaleza de sus fuentes y en los objetivos de la investigación.

Las principales categorías analíticas son:

Tabla 1:

Categorías analíticas:

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>	<i>Ejemplo de fuente</i>
Normativa	Conjunto de leyes, decretos y artículos constitucionales que regulan la rendición de cuentas.	Ley 1757 de 2015, art. 57.
Jurisprudencial	Fallos judiciales que interpretan o desarrollan el deber de rendición de cuentas.	Consejo de Estado, Sentencia 2019.
Documental	Informes institucionales y manuales administrativos.	Informe al Congreso DAFP 2023–2024.
Doctrinal y académica	Producción científica sobre gobernanza, accountability y control político.	Isunza-Vera (2021), Aguilar (2006).

Estas categorías sirvieron de eje para la construcción de una matriz comparativa de hallazgos, que permitió identificar el nivel de correspondencia entre los mandatos legales y la praxis política, así como los puntos críticos donde se presenta una ausencia de evaluación por parte del Congreso.

Estrategia de análisis

Para el desarrollo estratégico de análisis, se dio un proceso de triangulación teórica y documental, siguiendo la recomendación de Leedy y Ormrod (2014), quienes sostienen que en los estudios cualitativos “la fase de análisis exige una triangulación entre fuentes para reforzar la validez de los hallazgos” (p. 112), la cual se realizó cruzando tres dimensiones:

- (i) la normativa, en especial de la Ley de participación ciudadana, Ley 1757,
- (ii) la práctica institucional de conformidad con los informes ministeriales y actas de respuesta, dictamen y evaluación del Congreso, y
- (iii) la reflexión académica sobre gobernanza y rendición de cuentas.

El resultado de este procedimiento permitió fundamentar, con evidencia y coherencia metodológica, las conclusiones sobre la falta de cumplimiento del deber de dictamen del Congreso de la República, contribuyendo a la comprensión de la rendición de cuentas como problema de gobernanza en el actual sistema político colombiano.

CAPÍTULO II

RENDICIÓN DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTE EL CONGRESO DE LA CUENTAS DEL REPÚBLICA (2023-2024)

A continuación, se brinda desarrollo de las rendiciones de cuenta del Gobierno Nacional, hallando el inicial del DAFP, dado que de los otros ministerios no se ha consolidado evidencia de su entrega al Congreso.

1. Contexto institucional y apuesta de valor

El DAFP como organismo rector del empleo público, la gestión institucional y la transparencia administrativa en Colombia, en su informe de rendición de cuentas al Congreso expone los resultados de su gestión en cumplimiento del artículo 208 de la Constitución y de la Ley 1712 de 2014 sobre acceso a la información pública, planteando como objetivo presentar “los resultados de la gestión adelantada en cumplimiento de las obligaciones legales y los retos asumidos ante el Gobierno nacional” (DAFP, 2024, p. 3).

La entidad articula su planeación en torno a cuatro objetivos estratégicos:

1. Enaltecer al servidor público y su labor.
2. Consolidar una gestión pública moderna, eficiente y participativa.
3. Proveer servicios con enfoque diferencial.
4. Consolidar a Función Pública como un departamento técnico e innovador (DAFP, 2024, p. 4).

En coherencia con esta investigación en alto gobierno, el informe introduce un concepto novedoso, y es la “bioadministración pública”, definida como una administración para la vida, que busca consolidar “ecosistemas administrativos que promuevan la gobernabilidad integrada y la gobernanza inclusiva, transparente, democrática, dinámica y eficiente” (DAFP, 2024, p. 4). Este enfoque posiciona al DAFP no solo como ejecutor técnico, sino como articulador de un modelo de gobernanza institucional del Estado.

2. Cumplimiento de metas y desempeño estratégico

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del actual gobierno nacional, el DAFP reporta un cumplimiento significativo de varios indicadores, así:

Participación de mujeres en cargos directivos: 82,6 % del avance hacia la meta del 50 % (DAFP, 2024, p. 5).

Vinculación de personas con discapacidad: avance del 18,5 % frente a la meta de 20.000 (p. 5).

Formalización del empleo público: avance del 14 % sobre la meta de 100.000 empleos (p. 5).

Además, la entidad destaca la consolidación del Índice de Desempeño Institucional -IDI- con 81,4 puntos para entidades nacionales y 57,9 puntos para territoriales (p. 7-8), evidenciando una brecha estructural entre niveles de gobierno, haciendo de este indicador la clave para medir la capacidad institucional y el nivel de implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (en adelante MIPG), principal instrumento de gobernanza administrativa.

Un avance importante que este informa evidencia en la estrategia “Estado abierto para la gobernanza social”, en la cual se ejecutaron 689 acciones de racionalización de trámites y se desarrollaron estrategias participativas como “Juntémonos para tejer lo público”, que benefició a más de 30.000 ciudadanos (DAFP, 2024, p. 10-11), hacen que estas actividades se hubieren concretado en articulación entre participación ciudadana, control social y gobernanza territorial, coherente con el paradigma de Estado abierto promovido por la OCDE (2014) y por la Ley 1757 de 2015.

3. Transparencia, control interno y defensa jurídica

En materia de control institucional, el DAFP reporta un promedio del 88 % en la evaluación del Sistema de Control Interno (DAFP, 2024, p. 30), mostrando como sus principales fortalezas centradas en el liderazgo de la alta dirección y la aplicación del Manual del Sistema Integrado de Planeación y Gestión. Sin embargo, la evaluación advierte disminuciones en los componentes de información y comunicación (-3 %) y monitoreo (-3 %), lo que revela debilidades en la comunicación transversal y la retroalimentación institucional (p. 33).

En defensa judicial, el DAFP indica estar vinculado a 509 procesos judiciales, de los cuales el 59 % no genera erogación económica, y solo el 41 % tiene impacto presupuestal, mayoritariamente en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (DAFP, 2024, p. 34). Este dato refleja una buena gestión del riesgo jurídico, pero también evidencia una necesidad de fortalecer la pedagogía normativa hacia las entidades que confunden la función asesora del DAFP con competencia decisoria.

4. Análisis del proceso de rendición de cuentas ante el Congreso

El informe cumple con la obligación constitucional de rendir cuentas, pero el proceso evaluativo por parte del Congreso de la República aún no presenta resultados conocidos, lo cual genera una brecha democrática en el circuito de accountability institucional, pues como se desplegó con antelación, la rendición de cuentas del DAFP, aunque exhaustiva en cifras y resultados, carece de un dictamen público del Congreso que evalúe su cumplimiento, eficacia o impacto, como lo establece el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015.

Desde la perspectiva arriba citada de Ernesto Isunza-Vera (2021), este escenario puede considerarse una rendición de cuentas “sin dientes”, es decir, carente de “capacidad para ejercer un control democrático efectivo”, haciendo que el desafío a tener en cuenta es la de garantizar

que los mecanismos de rendición de cuentas “tengan o no dientes, es decir, capacidad para ejercer un auténtico control democrático de lo público” (párr. 15).

Además, el principio de bioadministración pública propuesto por el DAFP requiere de una evaluación interinstitucional coherente con el modelo de gobernanza colaborativa, en la que el Congreso actúe no solo como receptor pasivo de informes, sino como evaluador, articulador y garante de la transparencia en el servicio civil del Estado, pues esta nueva noción resulta interesante pero no desarrollada ante la pasividad en evaluación, respuesta y dictamen del Congreso.

La ausencia de respuesta del legislativo en su función precisa respecto a este informe impide medir el grado de efectividad del control político previsto en la Constitución, lo que afecta la legitimidad del sistema de rendición de cuentas, recordando como en palabras de Mayntz (2001), la gobernanza efectiva implica “cooperación entre el Estado y actores no estatales en redes de políticas públicas” (p. 9); el silencio legislativo representa, por tanto, un déficit en esa cooperación democrática.

Si bien el informe de rendición de cuentas del DAFP 2023-2024 demuestra un alto nivel técnico en la planeación, seguimiento y gestión institucional, con avances verificables en inclusión laboral, transparencia y desempeño, en su análisis evidencia un vacío en el proceso de evaluación política, ya que el Congreso no ha producido dictamen alguno, pese a su deber estatutario, razón que asiste que acciones constitucionales como la planteada por la Veeduría de Transparencia en el año 2019 demuestren que desde la promulgación de la Ley 1757 de 2015, la labor de al menos respuesta, y una evaluación y dictamen a los informes de rendición de cuentas de conformidad con su artículo 57, siga aún sin estrenar.

Se materializa el objeto de esta investigación desde la postulación hipotética, en cuanto el tránsito normativo hacia la rendición de cuentas parlamentaria aún no se ha traducido en un

ejercicio real de control político con consecuencias democráticas, lo que convierte la rendición de cuentas en un procedimiento más informativo que deliberativo.

Matriz de resumen de hallazgos

Tabla 2:
Matriz de hallazgos

Categoría de análisis	Fuente principal	Mandato o referencia normativa/doctrinal	Evidencia o práctica observada (2023–2024)	Nivel de correspondencia con el mandato legal	Hallazgo o punto crítico identificado
Normativa	Ley 1757 de 2015, art. 57	El Congreso debe “evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el Gobierno a través de sus ministerios”.	No se evidencia un dictamen formal ni pronunciamiento de las comisiones constitucionales o accidentales del Congreso en los periodos 2023–2024.	Bajo	Existencia de un vacío procedimental: el mandato legal no se traduce en una práctica institucional sistemática.
Normativa complementaria	Constitución Política de Colombia (arts. 114, 135 y 208)	Corresponde al Congreso ejercer control político sobre el Gobierno y los ministros.	El control político se mantiene activo mediante debates y citaciones, pero no orientado al dictamen de rendición de cuentas.	Parcial	Confusión entre el deber de dictamen y la función política de control. El Congreso privilegia lo político sobre lo jurídico-administrativo.
Jurisprudencial	Consejo de Estado (2019), Sección Quinta	Ordena al Congreso cumplir con la evaluación de los informes ministeriales conforme al art. 57 de la Ley 1757/2015.	No hay registro de seguimiento ni de cumplimiento de la orden judicial en las gacetas legislativas o informes del Congreso.	Nulo	El fallo no generó mecanismos de verificación institucional. Se reitera el incumplimiento del Congreso frente al deber legal.
Jurisprudencial complementaria	Corte Constitucional (Sentencia C-150/2015)	La rendición de cuentas constituye un deber constitucional que asegura el control	Se han mantenido espacios de rendición pública por parte del Ejecutivo, pero sin	Parcial	El enfoque ha sido vertical (Ejecutivo-ciudadanía) y no horizontal (Congreso-

Categoría de análisis	Fuente principal	Mandato o referencia normativa/doctrinal	Evidencia o práctica observada (2023–2024)	Nivel de correspondencia con el mandato legal	Hallazgo o punto crítico identificado
Documental	Informe DAFP 2023–2024	ciudadano sobre el poder político.	evaluación parlamentaria.	Bajo	Gobierno). Hay déficit de <i>accountability</i> institucional.
		Cumple con la presentación formal de resultados de gestión y metas del PND.	No se evidencia que haya sido discutido o evaluado por el Congreso dentro del plazo legal de un mes previsto en el art. 57.		El Congreso no generó respuesta formal ni dictamen público. Se limita la rendición de cuentas a un trámite informativo.
		Establece lineamientos técnicos para que las entidades del Ejecutivo rindan cuentas ante la ciudadanía y los órganos de control.	Los ministerios aplican el manual, pero sin coordinación con el Congreso para efectos de evaluación legislativa.		El MURC regula la presentación, pero no la retroalimentación institucional. No existe una guía para el Congreso en materia de dictamen y evaluación.
Documental complementaria	Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC, 2019)			Parcial	
Doctrinal	Isunza-Vera (2021)	Plantea que la rendición de cuentas sin mecanismos de control “carece de dientes” y no genera responsabilidad política efectiva.	La rendición de cuentas en Colombia se mantiene como práctica comunicativa sin efectos vinculantes ni sancionatorios.	Bajo	Déficit de <i>accountability</i> horizontal entre el Ejecutivo y el Legislativo. La rendición se concibe como publicidad, no como evaluación.
Doctrinal complementaria	Aguilar (2006) y Mayntz (2001)	La gobernanza efectiva exige cooperación entre el Estado y actores institucionales en redes de corresponsabilidad.	Ausencia de cooperación interinstitucional entre el Congreso, el DAFP (ministerios) para seguimiento y dictamen.	Bajo	Falta de articulación interinstitucional. No existe red de gobernanza para la rendición de cuentas en el alto gobierno.
Académica	Ríos & Fuentes (2018),	Señalan que la rendición de cuentas en Colombia se	Persistencia de prácticas discursivas y de	Parcial	Reproducción del “ritualismo institucional”: se

Categoría de análisis	Fuente principal	Mandato o referencia normativa/doctrinal	Evidencia o práctica observada (2023–2024)	Nivel de correspondencia con el mandato legal	Hallazgo o punto crítico identificado
Internacional	Agudelo Cano (2020)	percibe como un acto simbólico, sin consecuencias políticas.	legitimación formal sin impacto real en la fiscalización legislativa.	Parcial	cumple formalmente el deber, pero sin evaluación sustantiva.
	OCDE (2014, 2018)	Recomienda fortalecer la evaluación parlamentaria como parte del ciclo de transparencia y gobernanza pública.	Colombia ha adoptado los lineamientos de gobierno abierto, pero sin integración del Congreso como actor evaluador.		Falta de institucionalización del control parlamentario en los mecanismos de transparencia del Ejecutivo.

Lo anterior permite evidenciar una tendencia constante de incumplimiento y confusión funcional entre el mandato de dictamen que es de orden legal con el ejercicio del control político que se asume discrecional y político desde su naturaleza funcional, permitiendo identificar que las anteriores categorías que siete de ellas presentan bajo o nulo nivel de correspondencia, y tres reflejan cumplimiento parcial, lo que evidencia un vacío institucional estructural.

Los puntos críticos más relevantes fueron: *i.* Ausencia de procedimiento formal de dictamen en el reglamento interno del Congreso; *ii.* Inexistencia de coordinación institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo para seguimiento de informes; *iii.* Predominio del control político sobre el control evaluativo, lo que reduce la rendición de cuentas a un ejercicio informativo; *iv.* Carencia de mecanismos de sanción o consecuencia política, lo que convierte el deber de evaluación en un mandato sin efectividad práctica; *v.* Falta de *accountability* horizontal, en contravía de los estándares internacionales de gobernanza democrática.

Desde el orden normativo de la ley de participación ciudadana se halla en baja aplicabilidad práctica, producto de vacíos normativos, falta de reglamentación interna y ausencia de voluntad política, mientras el Gobierno nacional cumple formalmente con su obligación de presentar los informes de rendición de cuentas, el Congreso no ha institucionalizado el proceso

de evaluación, dictamen y respuesta, lo que constituye una base empírica y documental sobre la cual se ampliará en el apartado de conclusiones relativas a la débil gobernanza parlamentaria, la falta de interacción entre poderes y la necesidad de consolidar mecanismos de rendición de cuentas horizontales.

Conclusiones

Hallazgos principales

El anterior trabajo investigativo conllevó a determinar que el Congreso de la República no ha desarrollado un mecanismo institucional sistemático para cumplir con su deber legal de evaluar y dictaminar los informes de rendición de cuentas presentados por el Gobierno nacional, no solo ahora, sino desde el fallo del Consejo de Estado, a cuyas órdenes persistió incumplimiento, pese a la existencia de un marco normativo robusto, como lo es el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, en donde los resultados muestran una brecha entre la norma y la práctica, donde la rendición de cuentas se limita a un acto informativo y no evaluativo.

Se evidencia igualmente una confusión funcional entre el control político y el dictamen de rendición de cuentas, pues pareciera que el arribo de informes del Gobierno Nacional solo quedase como insumos para el ejercicio posterior de algún control político, identificando que la labor del gobierno ejemplificado con el informe del DAFP tiene carácter discrecional y político, el segundo posee naturaleza jurídica y obligatoria. Con esta distinción no ha sido interiorizada por las comisiones del Congreso, lo cual debilita la función de control democrático.

Implicaciones institucionales

El déficit en el cumplimiento del deber del Congreso tiene consecuencias directas en la legitimidad institucional y en la efectividad del sistema de gobernanza democrática, dado que la falta de evaluación limita la capacidad de este para actuar como garante de la transparencia y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía.

Asimismo, la ausencia de un procedimiento reglamentado de dictamen impide generar aprendizajes institucionales y afecta la rendición de cuentas en cascada, desde los ministerios hacia los órganos de control e incluso hacia la sociedad civil; pues si bien el MURC establece la prerrogativa en rendición de cuentas, hay absoluto vacío del rol evaluativo y de dictamen para el caso del Congreso frente a los informes del Gobierno Nacional, lo que debilita el principio constitucional de publicidad y obstaculiza el control social previsto en el artículo 270 de la Constitución.

Recomendaciones

Acorde a lo anterior, de lo hallado se recomienda: I. que el Congreso adopte un reglamento interno de evaluación de informes, que defina plazos, responsables y criterios de dictamen, dentro del plazo legal que es de 30 días; II. se recomienda para el caso puntual analizado, que el DAFP coordine para futuros periodos con las comisiones legislativas la creación de un Sistema de Seguimiento del Legislativo en el marco de la Rendición de Cuentas; III. que la academia, en especial

los especializados en administración pública incluyan en sus programas módulos de formación en *accountability* horizontal y gobernanza democrática dentro de las ramas del poder público; y IV. se sugiere que la Contraloría General y la Procuraduría participen como entes observadores en los procesos de dictamen, garantizando transparencia y trazabilidad.

Referencias

Agudelo Cano, M. F. (2020). La rendición de cuentas en Colombia desde la perspectiva académica. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Aguilar, L. F. (2006). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Arias-Odón, C. (2023). Metodología cualitativa y análisis documental en las ciencias sociales. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Botero Bernal, A. (2003). Metodología de la investigación jurídica. Medellín: Editorial Universidad de Medellín.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, D.C.: Legis.

Consejo de Estado. (2019). Sentencia F05001233300020190085401 del 28 de agosto de 2019. Sección Quinta. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-391 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-150 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Informe al Congreso de la República 2023–2024. Bogotá, D.C.: Autor.

Escandón, J. C., & Velásquez, A. (2015). La rendición de cuentas en Colombia: análisis de sus prácticas e impactos. *Revista Opera*, (17), 279–293.
<https://doi.org/10.18601/16578651.n17.13>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, M. P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.

Isunza-Vera, E. (2021, noviembre 5). De “la accountability” y la rendición de cuentas al “control democrático de lo público” en América Latina. Accountability Research Center.
<https://accountabilityresearch.org/de-la-accountability-y-la-rendicion-de-cuentas-al-control-democratico-de-lo-publico-en-america-latina/>

Krippendorff, K. (1990). Metodología del análisis de contenido: teoría y práctica. Barcelona: Paidós Comunicación.

Leedy, P. D., & Ormrod, J. E. (2014). Practical Research: Planning and Design (10th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.

Ley 393 de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 43.091.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial No. 43.464.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Diario Oficial No. 48.128.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Diario Oficial No. 49.084.

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565.

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista Reforma y Democracia*, (21), 7–20.

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). Guía para rendición de cuentas y transparencia para empresas de propiedad del Estado. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264214231-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307339-en>

Ortega Ruiz, L. G. (2024). El control político y el gobierno de la ley en Colombia: el rol del Congreso en la salvaguarda constitucional. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Prats i Català, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Madrid: INAP.

Ríos Ramírez, A., & Fuentes Vélez, L. (2018). Control político y rendición de cuentas en Colombia. *Revista EAFIT Administración*, 54(175), 97–114. <https://doi.org/10.17230/ad-minister.31.5>

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13–28). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- SIVA S.A.S. (2025). Manual de Rendición de Cuentas y PAAC 2025. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Zapata Cortés, O. L., & Vásquez Cárdenas, A. V. (2012). Gobernanza en instancias de interacción regional: los casos del Plan Estratégico de Antioquia y la Comisión Tripartita. *Estudios de Derecho*, 69(154), 163–186. Universidad de Antioquia.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(2), 7–31.
- OCDE. (2014). *Guía para rendición de cuentas y transparencia para empresas de propiedad del Estado*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/guia-para-rendicion-de-cuentas-y-transparencia-para-empresas-de-propiedad-del-estado_9789264214231-es.html
- OCDE. (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe*. París: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2018/10/integrity-for-good-governance-in-latin-america-and-the-caribbean_g1g98d6f/9789264307339-es.pdf
- Ortega Ruiz, L. G. (2024). *El control político y el gobierno de la ley en Colombia*. *Estudios Constitucionales*, 22(1). https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v22n1/0718-5200-estconst-22-01-329.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Ríos Ramírez, A., & Fuentes Vélez, L. (2018). La rendición de cuentas como mecanismo de control político. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 50, 187–214. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6852138>