



# Manual Único de Rendición de Cuentas

VERSIÓN 2



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública



## Capítulo II

RECOMENDACIONES PARA  
LA RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN LA RAMA LEGISLATIVA

**Dirección de Participación, Transparencia  
y Servicio al Ciudadano.**

Febrero de 2019

**Fernando Antonio Grillo Rubiano**

Director

**Claudia Patricia Hernández León**

Subdirectora

**Ángela María González Lozada**

Secretaria General

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**María Magdalena Forero Moreno**

Directora de Gestión del Conocimiento

**Armando López Cortés**

Director Jurídica

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Juan Pablo Remolina Pulido**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Julio César Rivera Morato**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Carlos Andrés Guzmán Rodríguez**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Liliana Marcela Cañas Baquero

**Con el apoyo de:**

Manuel Fernández Ochoa

Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Grupo de Análisis y Política

**Coordinación Editorial**

Carolina Mogollón Delgado

Diego Andrés Pacheco

Con el apoyo de:

Karen Marcela Muñoz Martínez

Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

Susana Bonilla Guzmán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

# Contexto

Un elemento estratégico para el cumplimiento de las misionalidades, el aumento de la legitimidad institucional y la construcción de un país más transparente e inclusivo son las relaciones entre las diferentes ramas del poder público y sus grupos de interés, principalmente con los ciudadanos. En este sentido, la rendición de cuentas permite y posibilita acercar la institucionalidad del Estado a los grupos de interés, pues su objeto es evidenciar las contribuciones de la gestión pública a la garantía de los derechos, y de esta forma, a través de un diálogo asertivo, fortalecer y mejorar continuamente su quehacer.

En cumplimiento con el artículo 58 de la Ley 1757 de 2015 el Manual presenta recomendaciones para la rendición de cuentas de las otras ramas del poder público diferentes a la ejecutiva. Incluye criterios para determinar los temas de interés de la ciudadanía, el desarrollo sectorial y regional, así como lineamientos de información, gobierno abierto y mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, aunque el Manual responde a un mandato de ley del año 2015, es importante tener en cuenta los avances y experiencias ya realizadas por la Rama Judicial y Legislativa, principalmente con la implementación de la iniciativa de Estado Abierto, en la medida que Esta iniciativa contempla tres aspectos que estructuran el enfoque de rendición de cuentas a partir de los principios del Gobierno Abierto: transparencia, participación y colaboración (Jiménez-Gómez, 2014, p. 232).

Estas buenas prácticas en la materia, por parte del Congreso de la República y el Consejo de Estado, pueden entenderse como insumos de las recomendaciones contenidas en el presente documento.



La Rama Legislativa, de forma particular, estableció en el artículo 8, literal j) de la Ley 1828 de 2017<sup>1</sup> dentro de los deberes del congresista el siguiente:

Rendir cuentas a la ciudadanía de las acciones relacionadas con las obligaciones y responsabilidades del Congreso, por medio de un informe de gestión anual, el cual contendrá la información legislativa que las secretarías de cada comisión y las secretarías de cada cámara certifican, así como la gestión individual de cada congresista.

Para ello, ya se cuentan con protocolos y procesos de rendición de cuentas. No obstante, se han presentado nuevos retos para la rendición de cuentas a partir de la necesidad de incorporar el enfoque de derechos humanos y paz propuesto por esta versión 2 del Manual. Lo anterior implica profundizar los procesos de información, diálogo y responsabilidad.

El presente manual brinda recomendaciones a la rama judicial (justicia abierta) y la rama legislativa (congreso abierto) del Estado, articulando los lineamientos con el proceso de Estado abierto y en línea con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco legal correspondiente a cada rama.

---

1 Ley 1828 de 2017 Diario Oficial de la República de Colombia N. 50.125 de 23 de enero de 2017.

# Tabla de contenido

<b>Contexto</b> .....	3
Recomendaciones para la rendición de cuentas en la Rama Legislativa .....	6
Avances y contenidos de la rendición de cuentas.....	6
¿Cuáles son los elementos de la rendición de cuentas? .....	11
¿Cuándo se rinde cuentas? .....	13
Sobre qué se rinde cuentas en la Rama Legislativa .....	16
¿Cómo se realiza la rendición de cuentas en la Rama Legislativa? .....	21
<b>Referencias</b> .....	30

# Tabla de tablas

<b>Tabla 1.</b> Plan de Acción Congreso Abierto 2016-2017: por un Congreso Abierto y Transparente .....	7
<b>Tabla 2.</b> ¿Quiénes pueden pedir cuentas?.....	10
<b>Tabla 3.</b> Funciones y roles en el Congreso de la República .....	20

# Tabla de ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> Elementos de la rendición de cuentas.....	12
---	----

# Recomendaciones para la rendición de cuentas en la Rama Legislativa

Se hace necesario delimitar los avances y retos de las instituciones que conforman la Rama Legislativa, además de orientar posibles estrategias y ejercicios de rendición de cuentas. Para el caso colombiano, la rama está compuesta por los organismos que componen el Congreso de la República. El carácter representativo del actuar de los congresistas configura dinámicas particulares para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas.

## Avances y contenidos de la rendición de cuentas

El enfoque de Estado Abierto, en la Rama Legislativa, se ha consolidado bajo el desarrollo conceptual que se denomina “Congreso Abierto”. Es una extensión de la filosofía y los principios del Gobierno Abierto aplicados al poder legislativo del Estado. Es así como la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) señala:

Se recomienda que la apertura parlamentaria propicie que los ciudadanos tengan información sobre el trabajo ligado al quehacer y desempeño del Poder Legislativo. En su vertiente participativa, las estrategias de parlamento abierto debieran permitir a los ciudadanos participar en el proceso legislativo y exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por sus acciones, así como garantizar que sus intereses se vean representados, procurando con ello una legitimidad institucional reforzada, a la vez de incentivar que desde los parlamentos se fomente una cultura de apertura hacia todo el ámbito público (p. 17).

Por otra parte, el Comité Directivo de AGA (Alianza Gobierno Abierto), aprobó, en 2016, una nueva política de participación parlamentaria que describe, con mayor claridad, los lineamientos para la promoción de los esfuerzos de reforma del Gobierno Abierto. En ese marco, en materia de Congreso Abierto, se direccionan una serie de criterios que orientan acciones que el Congreso colombiano, a través del equipo de la Presidencia del Senado, adoptó en el plan de acción "Congreso Abierto 2016-2017: por un Congreso Abierto y Transparente".

Dicho plan de acción, fue consolidado teniendo en cuenta: la Hoja de Ruta Hacia la Apertura Legislativa de ParlAméricas, los resultados de ejercicios de control social, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas de Transparencia por Colombia, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, las sesiones internas de trabajo con las diferentes divisiones que componen las dos cámaras y un grupo de organizaciones no gubernamentales líderes en materia.

En la tabla 1 se señalan los compromisos que constituyeron el plan de acción 2016-2017 del Congreso de la República:

**Tabla 1.** Plan de Acción Congreso Abierto 2016-2017: por un Congreso Abierto y Transparente

Tema	Compromiso
<b>Contratación pública.</b>	El Senado de la República y Colombia Compra Eficiente se comprometen a actuar conjuntamente para que el Senado utilice las herramientas de la Tienda Virtual ofrecidas por Colombia Compra Eficiente.
<b>Datos abiertos.</b>	Publicación de datos abiertos e identificación de oportunidades de uso para la ciudadanía.



Tema	Compromiso
<b>Participación digital ciudadana – App Mi Senado.</b>	Diseñar e implementar una herramienta digital que le permita a la ciudadanía saber qué sucede en las plenarias, cómo votan sus senadores y participar con su voto en los temas en discusión.
<b>Transparencia en la discusión de temas económicos, presupuestales y financieros.</b>	Diseñar, estructurar e implementar un piloto de Oficina de Asistencia Técnica Presupuestaria en el Congreso de la República.
<b>Regulación del cabildeo durante las sesiones plenarias.</b>	Expedir una resolución que regule el ingreso de grupos de interés al salón de apoyo del recinto de la plenaria del Senado.
<b>Control de asistencias a las sesiones plenarias.</b>	Elaborar una estrategia que le permita a la ciudadanía tener el registro sobre las causas de las inasistencias de los senadores a las sesiones plenarias.
<b>Elección Transparente de Altos dignatarios.</b>	Institucionalizar una estrategia de transparencia y participación ciudadana para la elección de servidores públicos del nivel directivo que le corresponde hacer al Senado de la República durante la presente legislatura.
<b>Ética y Buen Gobierno.</b>	Conformación del Comité de Ética del Senado de la República.
<b>Rendición de cuentas.</b>	Actualizar la estrategia de rendición de cuentas del Senado de la República a partir del Manual Único de Rendición de Cuentas y de la Ley 1757 de 2015 y Estatuto de Participación Ciudadana.
<b>Senado de la República en las regiones.</b>	Promover espacios regionales que permitan acercar el Senado de la República a los departamentos.
<b>Sitio web Senado de la República.</b>	Reformar el sitio web del Senado de la República para tener un canal de comunicación más comprensible y actualizado con la ciudadanía.

Fuente: Función Pública con base en Plan de Acción Congreso Abierto 2016-2017.

Vale la pena señalar que el 27 de febrero de 2017 el Senado de la República presentó la aplicación móvil Mi Senado, una herramienta electrónica que permite que la ciudadanía acceda a las principales noticias del Senado, el listado de senadores con su información detallada que permite hacer un seguimiento de su trabajo, la agenda de actividades legislativas, los proyectos de ley en discusión, el streaming para ver las plenarias en vivo y revisar los archivos de las mismas, entre otros.

Adicionalmente, el Senado de la República, determinó que la siguiente información debería empezar a publicarse bajo el formato de datos abiertos: declaración de conflicto de intereses, el estado actualizado de todos los proyectos de ley, la asistencia de congresistas y el cumplimiento de sus funciones, el presupuesto y la relación de gastos de cada uno de ellos, las investigaciones y sanciones que se encuentren en curso, y el proceso de votación y los resultados en tiempo real. Lo anterior, cumple la función de insumo y de aprendizaje para la definición de las recomendaciones metodológicas que se presentan a continuación.

**Se debe tener en cuenta que se rinde cuentas para:**

- \* Incrementar la legitimidad, el reconocimiento y la confianza de la ciudadanía en el poder del Estado.
- \* Informar y explicar en lenguaje comprensible para establecer diálogos participativos entre las entidades del Estado y sus grupos de valor sobre la gestión realizada, en clave de los resultados de la gestión pública correlacionados con avances en la garantía de derechos.
- \* Evidenciar las múltiples acciones que desarrollan los miembros del Congreso de la República para cumplir su compromiso de representación.
- \* Demostrar la gestión eficiente (uso adecuado de los recursos disponibles), eficaz (cumplimiento del objetivo de brindar oportunamente la legislación requerida), efectiva (contribución a la paz social y a los fines mediatos que por las leyes se pretenden), transparente e íntegra de la Rama Legislativa.

- \* Destacar las acciones realizadas para fomentar la transparencia, el congreso abierto y la participación ciudadana.
- \* Abrir espacios de intercambio y acercamiento para conocer los temas de interés sobre las funciones legislativas entre el Poder Legislativo, la ciudadanía y grupos de valor.
- \* Garantizar el ejercicio del control social a la gestión pública y el derecho de la ciudadanía y la sociedad civil.

La rendición de cuentas debe ser realizada por los siguientes actores: cada uno de los miembros del Congreso de República (Senadores y Representantes a la Cámara), las comisiones y las cámaras; así como por las bancadas de un mismo partido político.

**Tabla 2.** ¿Quiénes pueden pedir cuentas?

Tipo	Descripción
<b>Órganos de control</b>	Realizan un control institucional de manera horizontal al ejercicio del poder público, con base en facultades legales. Así, encontramos a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales, la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, que tienen la función de vigilancia y control preventivo o de sanción.
<b>La ciudadanía</b>	En ejercicio del poder ciudadano y el derecho a vigilar el poder legislativo, los ciudadanos realizan el control social en forma individual o colectiva, a través de diversos mecanismos y acciones de participación.
<b>Los medios de comunicación</b>	El periodismo de investigación puede actuar como una fuerza que, a través de la información, controla los eventuales abusos de poder. La prensa monitoriza, mediante reportajes, la difusión de información pública en temas de interés ciudadano.
<b>Control político</b>	Las corporaciones públicas realizan control político, la rendición de cuentas es un insumo para este proceso.
<b>Cooperantes</b>	La gobernanza incorpora varios actores que apoyan y cooperan en la gestión pública como organismos internacionales o financiadores privados.

Fuente: Función Pública; 2014.

## ¿Cuáles son los elementos de la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas de las entidades públicas debe cumplir con tres elementos centrales para garantizar la responsabilidad pública de las autoridades y el derecho ciudadano a controlar la gestión:

- **Elemento de información:** informar públicamente sobre las decisiones y explicar la gestión, sus resultados y los avances en la garantía de derechos y construcción de paz.
- **Elemento de diálogo:** dialogar con los grupos de valor y de interés al respecto. Explicar y justificar la gestión, permitiendo preguntas y cuestionamientos en escenarios presenciales de encuentro, complementados, si existen las condiciones, con medios virtuales.
- **Elemento de responsabilidad:** responder por los resultados de la gestión definiendo o asumiendo mecanismos de corrección o mejora en sus planes institucionales para atender los compromisos y evaluaciones identificadas en los espacios de diálogo. También incluye la capacidad de las autoridades para responder al control de la ciudadanía, los medios de comunicación, la sociedad civil y los órganos de control, con el cumplimiento de obligaciones o de sanciones, si la gestión no es satisfactoria.

Lo anterior debe estar presentado en un lenguaje claro que garantice una comunicación comprensible con los diferentes públicos. Los tres elementos señalados son constitutivos para la formulación de las acciones que debe incluirse en la estrategia de rendición de cuentas de las entidades públicas.

La implementación de estos elementos es progresiva, por lo que cada entidad, a partir de sus capacidades (es decir, el nivel en el que se encuentre<sup>2</sup>: Inicial, Consolidación o Perfeccionamiento),

---

2 Para conocer el nivel de avance de la política de rendición de cuentas es indispensable emplear el instrumento de autodiagnóstico diseñado por Función Pública. Para consultar dicha herramienta, puede dirigirse al [Instrumento No. 3 Autodiagnóstico de Rendición de Cuentas](#) de la Caja de Herramientas del Manual.

asumirá los retos correspondientes para el mejoramiento continuo de la estrategia de rendición de cuentas. De manera gráfica estos elementos se materializan en las siguientes acciones.

### Ilustración 1. Elementos de la rendición de cuentas



Fuente: Función Pública; 2017.

## ¿Cuándo se rinde cuentas?

Se rinde cuentas todo el tiempo. Es un **proceso permanente** que obliga a las entidades del Estado a responder por las obligaciones orientadas a la garantía de derechos y el cumplimiento de los fines del propio Estado, así como en la construcción de paz en los territorios. Por tanto, durante todo el ciclo de la gestión pública, cada entidad debe desarrollar acciones encaminadas a configurar la rendición de cuentas como un proceso constante.

La estrategia de rendición de cuentas, que se programe por parte de cada entidad, debe conectar las actividades realizadas de información, diálogo y responsabilidad, integrando así varios eventos e instrumentos. Entendida como proceso, la rendición de cuentas va más allá de la programación de eventos aislados, pues obliga a las autoridades públicas y los servidores a formular una estrategia con actividades permanentes para informar y explicar sus actuaciones, a escuchar y dialogar con los grupos de valor para mejorar la gestión pública y a responsabilizarse de los resultados de su gestión, tanto si estos son positivos como negativos. Por tanto, Se recomienda que el Congreso de la República en el transcurso del periodo que comprende la legislatura programe y genere espacios y encuentros presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

Es recomendable que para la rendición de cuentas del primer<sup>3</sup> periodo de sesiones ordinarias, se haga una rendición de cuentas parcial sobre el avance de la legislatura; y para el segundo<sup>4</sup> periodo se lleve a cabo una rendición de cuentas integral que comprenda toda la legislatura.

---

3 Comprendido entre el 20 de julio y el 16 de diciembre.

4 Comprendido entre 16 de marzo y el 20 de junio.

## La rendición de cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz

La rendición de cuentas con enfoque en derechos humanos y paz contribuye a mejorar la relación Estado-ciudadanos y al fortalecimiento del espíritu del Estado Social de Derecho. Para ello, la rama del poder responsable debe informar, explicar y responsabilizarse frente a las acciones u omisiones que afecten la garantía de los derechos. Por lo cual, es necesario analizar: "El esquema de deberes, obligaciones y responsabilidades que impone las normas de derechos humanos a todo el orden social: ¿quién es el titular?, ¿quién garantiza?, ¿quién protege?". (Ballesteros, 2015, p. 92).

En pocas palabras, llevar a cabo la valoración de en qué medida los grupos de valor son sujetos de derechos y cuál es la capacidad de las entidades como garantes de estos derechos para asumir sus responsabilidades.

- \* En el caso del Congreso de la República, se recomienda que este relacione claramente su actividad legislativa con respecto a los DD.HH. que se defienden o fortalecen con la promulgación de leyes, y a su vez, identificar los grupos poblacionales a los cuales beneficia con mayor interés cada uno de los proyectos de ley debatidos; hayan o no sido aprobados durante la legislatura.

También, este enfoque incluye metodologías sobre el cómo de la rendición de cuentas. Los principios de los derechos humanos y la conceptualización de la paz, en un sentido amplio, establecen que el proceso de rendición de cuentas debe ser participativo, inclusivo y responsable. Esto requiere:

- \* Cimentar las bases para que los actores incidan en la definición de la legislación.
- \* Mitigar los riesgos de corrupción y generar compromisos colectivos.



- \* Asumir liderazgos que ofrezcan el horizonte futuro que implica pasar de la queja – excusa a las propuestas construidas entre los representantes y el pueblo.
- \* Entender la rendición de cuentas como acto de humanización. Es decir, fomentar el sentido de pertenencia, agudizar la capacidad de escucha, reconocer la situación del otro y tener la iniciativa y mantener el diálogo desde la diversidad. Acercar a los congresistas al pueblo.
- \* Rescatar las redes de relaciones y construcción de base social para la paz. La rendición de cuentas debe centrarse en la restauración, reconstrucción de las relaciones y fortalecimiento de la sociedad civil.

Finalmente, con el enfoque en derechos humanos y paz, se debe vincular a todas las personas sujetos de derechos, especialmente a aquellos que históricamente han sido excluidos, garantizando la participación efectiva.

Para la salud de un sistema político es crucial la habilidad de los ciudadanos de entrar en contacto con los representantes que ellos eligen y hacerles rendir cuentas. La fuerza de los parlamentos es importante y su apertura hace que la gobernanza y la reforma democrática en todos los sectores sean más permeables a los intereses ciudadanos.

Sin una representación constante y democrática en la legislación y supervisión, el vínculo entre la voluntad pública y el sistema legal se puede erosionar. Los parlamentos son la rama representativa de los gobiernos democráticos, concebida con el propósito de proveerles a los ciudadanos un enlace directo al proceso de formulación de políticas y un método para supervisar y asegurarse de la rendición de cuentas de las otras ramas.

## Sobre qué se rinde cuentas en la Rama Legislativa

El proceso de rendición de cuentas tiene como necesidad permanente informar, dialogar y responsabilizarse sobre los avances y retos durante todo el ciclo de la gestión de quienes integran la rama legislativa. A continuación, se describen las recomendaciones para la Rama Legislativa del Poder Público en materia de los contenidos propios de la rendición de cuentas.

### El contenido principal de la información es:

- \* Los resultados y el grado de avance en garantía de derechos a través de la prestación de bienes o servicios a su cargo por medio de la actividad legislativa.
- \* Las responsabilidades asignadas en la Constitución Política, en las leyes, los compromisos adquiridos en los escenarios de discusión internacional y en las preocupaciones e intereses ciudadanos.
- \* La asistencia a cada una de las sesiones de comisión y plenaria, de Cámara y Senado. Las inasistencias deben reportarse junto con su respectiva excusa o razón que las acredite.
- \* La votación de cada uno de los integrantes de la Cámara y el Senado, en comisión y plenaria de cada una de las iniciativas legislativas discutidas.
- \* Los impedimentos presentados en cada una de las votaciones y los resultados frente a su aceptación o rechazo.
- \* Los intereses privados (Arts. 286-295, Ley 5 de 1992) deben estar debidamente registrados en cada una de las cámaras. Este registro debe ser organizado e integrado con la base de información abierta y disponible a la consulta pública en cada una de las páginas web (Cámara y Senado).
- \* Los proyectos de iniciativa legislativa presentados por cada uno de los miembros del Congreso (Cámara y Senado) y por los partidos políticos con representación -cuando así fuere el caso, para cada uno de los periodos y en la legislatura completa, debe señalarse la fecha de radicación, así como las fechas y

estado del proceso tanto en comisión como en plenaria, así mismo siempre se debe señalar su estado: radicado, en debate (comisión o plenaria), número de debate, aprobación, en sanción presidencial<sup>5</sup>, conciliación, archivo y sancionada.

- \* Los proyectos presentados por iniciativa del ejecutivo deben identificar plenamente sus respectivos ponentes, y sus características principales: tipo de Ley (Acto Legislativo, Ley Estatutaria, Ley Ordinaria, Reforma a Ley Estatutaria o Ley Ordinaria) y de ser radicada con mensaje de urgencia por el gobierno nacional, este debe estar expresamente señalado. Además, debe contener toda la trazabilidad sobre la aprobación o archivo del proyecto de ley.
- \* De igual forma la base de datos debe contener las iniciativas legislativas presentadas por otras instancias facultadas constitucional y legalmente para adelantar dicho proceso, y también debe mantenerse la trazabilidad sobre la aprobación o archivo del proyecto de ley.
- \* Por otra parte, debe estar disponible la información sobre los viajes o comisiones al exterior de cada uno de los miembros del Congreso de la República que hayan sido autorizados para estos en legal y debida forma, los cuales son financiados con recursos públicos (Congreso de la República), allí debe informarse el motivo del viaje, el tiempo del viaje, el itinerario respectivo, viáticos y pasajes aéreos. Cuando el viaje sea autorizado en legal y debida forma, pero este no sea financiado con recursos públicos, será necesario informar el motivo del viaje, el responsable de la financiación, periodo de autorización e itinerario.
- \* El Congreso de la República rinde cuentas sobre su función y actividades legislativas. La relación congresistas-actividad legislativa es fundamental para evidenciar el trabajo parlamentario.
- \* Conformación de las Unidades Técnicas Legislativas -UTL- de cada uno de los congresistas.

---

5 Si la Ley aprobada por el Congreso de la República y enviada para sanción presidencial, fuere devuelta por el presidente de la República al Congreso por alguna o algunas de las consideraciones establecidas en la Constitución y la Ley, estas deberán también ser parte de la base de datos que haga parte del estado de aprobación de las iniciativas legislativas.



- \* Registro Único de Lobistas ante la Cámara de Representantes y el Senado: nombre, Identificación, intereses que representa, relación de congresistas visitados.
- \* Es fundamental que el Congreso de la República construya, desarrolle, fortalezca y mantenga una base de datos abierta y disponible en cada una de las páginas web (Cámara y Senado) con sus respectivos atributos y estructura, en donde el ciudadano pueda consultar, de acuerdo con sus intereses, la información requerida. Para ello se recomienda que toda la información esté relacionada en una base de datos institucional de consulta abierta en estándares recomendados por la plataforma [www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co); por lo anterior archivos en formato PDF, JPG, BMP u otros que no faciliten la consulta y selección del ciudadano dificultan el proceso de rendición de cuentas.
- \* Los informes, reportes, declaraciones o demás información que se encuentre en archivos de tipo plano (Word, PDF, JGP, etc.,) deben ser anexos de consulta a los datos estructurados y dispuestos en la base de datos institucional dispuesta para la consulta pública.
- \* La importancia del diseño y medición de indicadores: son variables o criterios de carácter cuantitativo o cualitativo que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.
- \* Indicadores de funcionamiento: aquellos que describen la operación cotidiana del órgano legislativo.
- \* Indicadores de desempeño: medir la forma en que un órgano legislativo y los grupos parlamentarios cumplen con sus funciones básicas: vigilar al Ejecutivo, legislar y representar al ciudadano. Por funciones de vigilancia se entenderá fundamentalmente el proceso presupuestal (ley de ingresos, presupuesto de egresos, cuenta pública), facultades de ratificación o nombramiento de funcionarios públicos y las comisiones de investigación, de existir.
- \* Indicadores sobre la legislación: se basan en las diversas etapas del proceso legislativo.
- \* Indicadores técnicos y administrativos: aunque se reconozca que

una ley no puede ser calificada con criterios únicos, deberá cumplir ciertos requisitos técnicos. Por lo tanto, hay metodologías que buscan calificar las normas aprobadas con base en categorías como: claridad en la definición del problema, alternativas y soluciones propuestas, aspectos legales, cuestiones lingüísticas, técnica legislativa, racionalidad económica, impacto regulatorio, factibilidad en la instrumentación y aplicación o racionalidad ciudadana.

- \* La importancia de los indicadores: se propone que esta rendición de cuentas se soporte en indicadores. Existe una batería de 100 indicadores, agrupados en 6 campos: 1) Información sobre el Parlamento, 2) Información sobre los Parlamentarios, 3) Difusión del Trabajo Parlamentario, 4) Transparencia, 5) Acceso a la Información y 6) Participación y Comunicación, que pueden ser analizados y aplicados en Colombia como estándar de la rendición de cuentas.
- \* Procesos de contratación pública adelantados en cada una de las cámaras, teniendo en cuenta que la presentación de la información permita evidenciar los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad.
- \* La Declaración de Transparencia Parlamentaria asumida en el 2012: la rendición de cuentas obliga a construir transparencia, no como un simple estado de disponibilidad de información sino como una forma específica de diálogo social y político.

Las organizaciones judiciales deben establecer métodos y responsables para tomar nota de las respuestas y los compromisos de la rendición de cuentas, garantizar el seguimiento y dar respuestas efectivas de los resultados de los diálogos; si el sistema judicial no es sensible a la respuesta a sus informes, entonces no existe verdadera rendición de cuentas (Binder, 2012, p. 18).

Una estructura recomendable para iniciar el desarrollo de la base de información del Congreso de la República debería tener en cuenta la diversidad de funciones y roles que cumple dicha rama del Poder Público:

**Tabla 3.** Funciones y roles en el Congreso de la República

Funciones del Congreso de la República	Funciones del congresista (en Cámara y Senado)	Funciones de los partidos políticos
<b>REPRESENTACIÓN:</b> su objetivo es expresar, vincular y proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos con el proceso parlamentario y las decisiones que les afectan. Incluye labores como las de gestión, cabildeo, pronunciamientos, entre otros.	Asistir y participar en los debates.	Consolidar la asistencia y participación por partido político.
<b>LEGISLATIVA:</b> consiste en la presentación de la aprobación o rechazo de propuestas de creación, reformas de normas de aplicación general y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en pleno.	Presentar iniciativas legislativas registrando la trazabilidad sobre su aprobación o archivo.	Consolidar iniciativas legislativas por partido político.
<b>ELECTORAL:</b> como parte del proceso administrativo público la legislatura desarrolla esta actividad mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones en otros órganos de gobierno y actos formales relacionados con cada una de sus cámaras.	Efectuar las siguientes votaciones:  Votación para elegir al Contralor General de la República. Vicepresidente de la República: en caso de presentarse vacancia absoluta del titular (Congreso en pleno) Votación en el Senado: elección Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y el de Procurador General de la Nación. Votación en la Cámara de Representantes para elegir al Defensor del Pueblo.	Consolidar la votación por partido político.
<b>DE CONTROL:</b> es la actividad que un órgano ejerce sobre otro para cerciorarse del cumplimiento dentro de su esfera de competencia y del acatamiento de sus facultades de acuerdo con las leyes.	Citación a debates de control político a miembros del Ejecutivo: por comisiones y en plenarios (las motivaciones y su resultado).	Consolidar la votación por partido político.
<b>PROTOCOLO:</b> para recibir a Jefes de Estado o de Gobiernos de otras naciones.	No aplica.	No interviene.
<b>JURISDICCIONAL:</b> es la actividad de aplicar el derecho en caso concreto de controversia.  <b>ADMINISTRATIVA:</b> esta función la ejerce el Congreso al interior cuando establece la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.	Investigación y acusación que realiza la Cámara de Representantes.	Consolidar la votación por partido político.

Fuente: Función Pública con base en Casar, 2015, p. 16.

## ¿Cómo se realiza la rendición de cuentas en la Rama Legislativa?

La rendición de cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz amplía las condiciones para pensar y abordar el cómo del proceso de rendición de cuentas desde una interpretación integral y novedosa que garantice un proceso participativo, incluyente e innovador. Esto implica que la rendición de cuentas:

- \* **Es un proceso de cambio:** lo importante es observar las tendencias y aprender de la experiencia.
- \* **Rescata la riqueza de las relaciones:** es importante reconocer la forma en la que las entidades se relacionan con los grupos de valor y de interés, las lógicas sobre las cuales se construyen las relaciones y las condiciones de contexto que la afectan.
- \* **Es contextualizada y tiene historia:** las entidades han aprendido en el proceso. Se tienen condiciones de contexto y actores dinámicos. Los tiempos y espacios afectan las condiciones de la rendición de cuentas. Se deben utilizar diversos mecanismos presenciales y virtuales.
- \* **El objetivo de la rendición de cuentas se puede alcanzar por diversos medios:** las entidades pueden alcanzar un mismo fin de forma diferente y tienen la capacidad para regularse a sí mismas. Es clave el seguimiento y la retroalimentación permanente.
- \* Todas las entidades tienen diferentes capacidades para el diseño, ejecución y evaluación de la rendición de cuentas.

El proceso de rendición de cuentas requiere una estructura sólida que soporte y dé estabilidad pero, al mismo tiempo, se debe consolidar una dimensión flexible en el desarrollo de las actividades para garantizar el diálogo permanente con los grupos de valor. Por lo tanto, se requiere de un equipo líder que oriente y lleve a cabo seguimiento para que el proceso en sí mismo esté adecuadamente orientado a los objetivos establecidos.



Se recomienda cumplir con la ruta de implementación que fue adoptada por el Consejo de Estado para una rendición de cuentas efectiva. De igual forma, para la formulación de la estrategia de rendición de cuentas se recomienda que se asuman los lineamientos para las entidades clasificadas en el nivel inicial de la [Rama Ejecutiva](#). Ver Capítulo: Sobre ¿cómo se rinde cuentas? de igual forma revisar la caja de herramientas. Lo anterior partiendo de las características particulares de la rama definidas en el presente documento.

# Referencias

A Handbook for Generating Leadership for Sustainable Peace and Recovery Among Divided Communities et al. (2011). COMMUNITY PEACE RECOVERY & RECONCILIATION: A Handbook for Generating Leadership for Sustainable Peace and Recovery Among Divided Communities. Recuperado de <http://www.acordinternational.org/silo/files/community-peace-recovery-and-reconciliation-handbook.pdf>.

Ackerman, J. M. y Holmes, S. (2008). Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho: Siglo XXI Editores. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?id=DDt2q46WenIC>.

Alcántara, M. y García M. (2013). ¿Parlamentos abiertos?: Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Diagnóstico de inclusión de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los planes de desarrollo municipal. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/publicaciones/otras/Diagnostico%20de%20inclusion%20DD%20HH.PDF>.

Ballesteros, G. (2015). Rendición de Cuentas y Derechos Humanos. Apuntes para un modelo teórico. Universidad Carlos III de Madrid. España.

Barberena, V. y Restrepo, D. (2016). Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz. Serie Rutas para la Paz. Recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/18659-1442-4-30.pdf>.

Berghof Foundation Operations GmbH. (2017). National Dialogue Handbook A Guide for Practitioners. Recuperado de <http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/>

Other\_Resources/NationalDialogue/BF-NationalDialogue-Handbook.pdf.

Binder, A. (2012). ¿CÓMO Y SOBRE QUÉ DEBE RENDIR CUENTAS EL SISTEMA JUDICIAL? Recuperado en <http://www.telam.com.ar/advf/documentos/2013/02/512e871662d27.pdf>.

Bloomfield, D., Barnes, T. y Huyse, L. (2003). Reconciliation After Violent Conflict A Handbook. Recuperado de <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/Reconciliation-After-Violent-Conflict-A-Handbook-Full-English-PDF.pdf>.

Bohorquez (E), Coordinador (2015). Parlamento Abierto. Logros y Retos. Transparencia Mexicana. México.

Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. Revista de Paz y conflictos. Universidad de Granada, España. P.60-81.

Canto Chac, M (Compilador) (2012). Participación ciudadana en las políticas públicas. SIGLO XXI EDITORES.

Carrizosa, J. (2007). Guía didáctica para orientar la práctica de los derechos humanos. Defensoría del Pueblo. Bogotá, Colombia.

Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia. (2017). Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social: Documento.

Democratic Progress Institute. (2015). Accountability and Reconciliation in Peace Processes. Recuperado de <http://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2016/01/Accountability-and-Reconciliation-DPI-December-2015.pdf>.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017).

Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz: Medida 2. Departamento Nacional de Planeación. Comisión Interinstitucional de alto nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la agenda de desarrollo 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. (2016). Avances y estrategia de implementación de los ODS en Colombia.

\_\_\_\_\_ (2017) Lineamientos generales para rendición de cuentas de la rama judicial. Documento de trabajo.

\_\_\_\_\_ (2016). Rutas-Especializadas-Derechos-Humanos-ruta-7: Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales Derechos Humanos".

Fox, J. (2014). Auditoría-Social ¿Qué dice realmente la Evidencia?: Documento de Trabajo 1 de-GPSA: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial.

Fundación Konrad Adenauer. (2014). Descentralización en clave de paz. Bogotá.

Fung, Graham y Weil. (2007). Full Disclosure The Perils and Promise of Transparency. Boston University.

Gómez, J., Prada, M. y Unger, B. (2014). Transformación de conflictos mediante el diálogo: Herramientas para practicantes. Recuperado de [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/\\_import\\_publications/COL\\_Cercapaz\\_Transformacion-de-conflictos-mediante-el-dialogo.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/_import_publications/COL_Cercapaz_Transformacion-de-conflictos-mediante-el-dialogo.pdf).

Gurza, A e Isunza, E (2015). Representación y participación en la crítica democrática.

Desacatos, núm. 49, septiembre-diciembre. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México. pp. 10-27.

Herrera, F., Wartenberg, L., Zubiria, J., Acosta, O. L., Corredor, C., Wilches-Chaux, G. y Bernal, A. T. (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible, Colombia: Herramientas de aproximación al contexto local*. Bogotá D.C., Colombia: PNUD.

Hernández, A. (2013). *incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua: un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina*. Nueva York.

Jiménez-Gómez, Carlos E. (2017). Capítulo XII: *Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe*. En *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (231-249). Santiago: CEPAL.

Knaul, G. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos.

Marvan, C. y Puente K. (2010). *La Rendición de Cuentas y el poder legislativo*. CIDE. México: Ministerio del Interior (Ed.). *Cartilla guía metodológica agendas de paz: guía metodológica*.

Mainwaring y Welna. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford.

Molina. (2014). *Can Bottom-Up Institutional Reform Improve Service Delivery?* Inter-American Development Bank.

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. *Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/TransformingOurWorld.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2013). *¿QUIÉN DEBE RENDIR CUENTAS?: Los derechos humanos y la agenda para el desarrollo después*

de 2015. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable_sp.pdf).

\_\_\_\_\_. (2016). Preguntas frecuentes sobre el derecho al desarrollo. Recuperado de [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet37\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet37_SP.pdf).

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2015). La construcción de paz desde los territorios. Recuperado de <http://documentos.pas.org.co/Contruccion%20paz%20territorios.pdf>.

Oszlak, O. (2013). "Estado abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 de octubre a 1 de noviembre.

Pizarro, A., y Méndez, F., (2006). Manual de derecho internacional de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22950.pdf>.

PNUD. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia: Herramientas de aproximación al contexto local. Recuperado de [http://blogpedagogiadialogante.com/docs/capitulojdz\\_ods\\_colombia.pdf](http://blogpedagogiadialogante.com/docs/capitulojdz_ods_colombia.pdf).

Programa regional para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas en los poderes judiciales de América Latina (2013). Instrumentos para mejorar la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas de los poderes judiciales en América Latina. México.

Senado de la República. (2016). Plan de Acción Congreso Abierto 2016-2017: Por un Congreso Abierto y Transparente. Bogotá.  
Serdar Yilmaz, Yakup Beris, and Rodrigo Serrano-Berthet. (2008). Local Government Discretion and Accountability:

A Diagnostic Framework for Local Governance: Local Government Discretion and. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf>.

Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (Ed.). (1999). *The SELF-RESTRAINING STATE Power and Accountability in New Democracies*. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers.

Scott, M. Building Peace with Accountability: Q&A with Matthew Scott of World Vision. Recuperado de <https://www.icm2016.org/building-peace-with-accountability-q-a-with-matthew-scott-of-world-vision>.

The Danish Institute for Human Rights. (2016). *Los Derechos Humanos en el seguimiento y examen de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

\_\_\_\_\_ . Guía de los derechos humanos a los ODS. Consultado en <http://sdg.humanrights.dk/es>.

UNICEF. Rendición pública de cuentas para la garantía de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud 2012 -2015.

World vision. Citizen Voice and Action field guide. Recuperado de [http://www.wvi.org/sites/default/files/CVA\\_Field\\_Guide\\_0.pdf](http://www.wvi.org/sites/default/files/CVA_Field_Guide_0.pdf).

XVI Cumbre Judicial. (2012). *Recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas e integridad de los sistemas de justicia iberoamericanos*.



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública

# Manual único de rendición de cuentas

VERSIÓN 2



## Capítulo II

RECOMENDACIONES PARA  
LA RENDICIÓN DE CUENTAS  
EN LA RAMA LEGISLATIVA

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

FEBRERO 2019

Departamento Administrativo de la Función Pública  
Carrera 6 No.º 12-62, Bogotá, D.C., Colombia  
Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770  
Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:

