UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
1803
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Control político horizontal de la Cámara de Representantes de Colombia al Gobierno colombiano. El caso de la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP, 2018-2022

Verónica Gil Franco[1]

Resumen:

Tras la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), en noviembre de 2016, el control político que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo se presenta como una acción útil y necesaria para garantizar la implementación de este tratado de paz. Este control político, dada la división de poderes en el Estado colombiano, se hace de manera horizontal —*accountability* horizontal—, pues al ser una responsabilidad por parte del Ejecutivo se vuelve al mismo tiempo un compromiso del Legislativo. El objetivo de este trabajo es hacer un balance del papel que cumplió la Cámara de Representantes en la vigilancia y seguimiento a la implementación del Acuerdo Final por parte del Gobierno Nacional durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022). Para realizarlo se hizo una revisión documental de los informes y resultado producidos por la Cámara de Representantes sobre el tema. Se concluye que, si bien el Legislativo ha hecho uso de las herramientas dispuestas en la Constitución Política para hacer control político horizontal, estas acciones no han sido efectivas, debido, entre otros factores, a las circunstancias que generó la pandemia por Covid-19 y los intereses particulares defendidos por los partidos políticos.

Palabras clave:

Control político; Rendición de cuentas; *Accountability* horizontal; División de poderes; Seguimiento a la implementación de acuerdos de paz.

Abstract

[1] Estudiante de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Correo electrónico: janeth.gil@udea.edu.co. Trabajo de grado en modalidad de Artículo. Asesor: German Valencia Agudelo, coordinador de investigación y director de la Revista de Estudios Políticos del Instituto de Estudios políticos de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co

After the signing of the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace, between the Colombian State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) in November 2016, the political oversight exercised by the Legislative Branch over the Executive Branch emerges as a useful and necessary action to ensure the implementation of this peace treaty. Given the separation of powers in the Colombian State, this political oversight takes place horizontally —horizontal accountability—, since it becomes a responsibility of the Executive, while simultaneously becoming a commitment of the Legislature Branch. The objective of this work is to assess the role played by the House of Representatives in monitoring and overseeing the implementation of the Final Agreement by the National Government during the presidency of Iván Duque (2018-2022). To achieve this, a documentary review of the reports and outcomes produced by the House of Representatives on the subject was conducted. It is concluded that, although the Legislature Branch has utilized the tools provided in the Political Constitution for horizontal political oversight, these actions have not been effective, mainly due to circumstances generated by the Covid-19 pandemic and the particular interests defended by political parties.

Keywords

Political oversight, Accountability, Horizontal accountability, Separation of powers, Tracking of peace agreements implementation.

Introducción

Un acuerdo de paz es un compromiso entre dos o más partes en el que cada una se obliga a cumplir y ceder en ciertas acciones y espacios con el propósito de dar fin a violencias por medio de negociaciones (Fisas, 2010, p. 13). En Colombia, entre 2012 y 2016 se desarrollaron una serie de diálogos que buscaban, a partir de la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* —en adelante Acuerdo Final—, terminar con cinco décadas de guerra entre el Estado colombiano y la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). La firma de este tratado de paz, con sus implicaciones para la tranquilidad y bienestar de la sociedad, representó un paso hacia la

resolución de conflictos a través del diálogo y, también, la adquisición de un compromiso por parte del Estado, como garantía de ese paso en otra dirección.

El acuerdo firmado el 24 de noviembre de 2016 estipula una serie de acciones a las que se compromete el Estado colombiano, y es su deber garantizar su ejecución y disponer de los medios y recursos económicos necesarios. Tal disposición ubica a la implementación del Acuerdo Final en un tratado que debe cumplirse, no solo por el compromiso adquirido, sino también por los recursos públicos y de cooperación que en él son invertidos. La verificación de la correcta ejecución de lo acordado resultó, por tanto, una de las principales preocupaciones de la Mesa de Conversaciones de La Habana. Dicha preocupación adquirió forma en el Punto 6 del Acuerdo Final: *Implementación, Verificación y Refrendación*, en el que se especifica la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Allí se establecen el cronograma y los elementos requeridos para llevar a cabo la ejecución del tratado, así como se asignan tareas de verificación a los diferentes organismos de la estructura del Estado colombiano.

Además, el compromiso del Estado colombiano se reafirmó por medio del Acto Legislativo 01 del 2016. Allí, la implementación del Acuerdo Final quedó estipulada como un artículo transitorio de la Constitución Política, es decir, adquirió carácter vinculante frente a toda la estructura del poder. Con esto, lo pactado por parte del Ejecutivo es de indispensable cumplimiento y son los demás organismos del Estado —Legislativo y Judicial— quienes se encargarán de velar por la efectiva implementación. En este contexto, la relevancia de la división de poderes se materializa en la necesidad del control político como garantía de la implementación del Acuerdo Final. Y, si bien es cierto que organizaciones de diferente orden se han encargado de hacer seguimiento a las actividades del Ejecutivo, la tarea de hacer dicho control político recae de manera continua en el Legislativo.

A este panorama se suma el cambio de gobierno y la emergencia de salud pública generada por Covid-19 entre 2020 y 2022. En el 2018 asumió la presidencia Iván Duque y, con él, tomaron fuerza figuras y partidos que habían mostrado oposición a las negociaciones de paz (País, 2016; Tiempo, 2016). Frente a esta situación y la indispensabilidad de la implementación del Acuerdo Final, queda preguntarse por la forma en que el Legislativo hizo control político desde el 2016 al 2022, por su efectividad, por los mecanismos utilizados y por los actores que lo realizaron. Así, la

relevancia de este artículo reside en el posicionamiento frente a la importancia del trabajo de seguimiento que debe realizar el Legislativo, además, de ser un aporte crítico a un tema con poca literatura en el país.

El Legislativo es uno de los organismos encargados de hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, tanto por las disposiciones establecidas en el tratado como por su labor en el equilibrio de poderes. Con base en esto, el objetivo de este trabajo es analizar las labores de la Cámara de Representantes de Colombia, en ese seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, para determinar si esta organización ha cumplido con sus compromisos. Además, como medio de análisis, la presente investigación prestó particular atención a la influencia de los partidos políticos para hacer control político al Poder Ejecutivo.

Para abordar esta problemática la información requerida se obtuvo de diferentes fuentes: para la primera parte los soportes bibliográficos son teóricos; para la segunda se recurrió a investigaciones que procuran acercarse a conceptos que explican la estructura y funcionamiento del Estado colombiano, y, específicamente, se recurrió a textos que abordan el soporte normativo para el funcionamiento del Legislativo en Colombia y en donde se pudieron identificar los mecanismos para hacer control político en el país; por último, se recurrió a los informes producidos por funcionarios de la Cámara de Representantes para identificar las acciones tomadas por el Legislativo para hacer control político al Ejecutivo.

Para llevar a cabo el objetivo planteado el trabajo se dividió en tres momentos: la construcción de los referentes teóricos, la lectura crítica de los informes y presentación de resultados y la discusión y conclusiones. En la primera etapa fue necesario identificar el componente teórico que delimita la estructura de funcionamiento del Estado colombiano, haciendo hincapié en las actividades y mecanismos que posee el Legislativo para hacer control político, para así entender la división de poderes, el sistema presidencialista y su equilibrio en *los frenos y contrapeso*s, además, identificar las herramientas necesarias para hacer *accountability* horizontal. El segundo momento se dividió en dos partes, inicialmente se identificaron los objetivos planteados por el Acuerdo Final y se contrastaron con las actividades del Ejecutivo, posteriormente, en los espacios donde las acciones del gobierno no fueron tal como se esperaba, se identificaron los mecanismos empleados y las labores realizadas por el Legislativo para hacer control político. En

el tercer momento se problematizó el actuar del Legislativo y se identificaron algunos factores que influyen en la falta de efectividad de sus labores entorno al Acuerdo Final.

1. Control político

La división de poderes tiene su origen teórico en Europa. Se remonta hasta las crisis de las monarquías inglesas y francesas de los siglos XVII y XVIII y la resolución en otras estructuras políticas que se desarrollaron a partir de ellas. La piedra angular de este cambio de las estructuras medievales por unas modernas estaba en la adopción de un nuevo Estado que evitara repetir la acumulación de poder en una única figura. Con esta preocupación como punto de partida se sientan las bases de la división tripartita, que en nuestros días enunciamos como los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división responde a dos preocupaciones: la primera, evitar la concentración del poder distribuyendo las diferentes funciones del Estado en diferentes organismos; la segunda, que esos órganos cumplan efectivamente esas funciones que le son asignadas. Díaz (2012) señala frente a la segunda y frente a la figura de John Locke —referente teórico de la división de poderes— que "la desconcentración de las funciones era esencial para evitar el absolutismo, ya que creía que si aquellos que hacían las leyes a su vez las ejecutaban, esto podía llevarlos a excusarse de su cumplimiento o modificarlas para beneficio propio" (Díaz, 2012, p. 251). En otras palabras, la división de poderes también procuraba que las diferentes ramas del poder regularan su actuar entre ellas.

Ahora bien, este ejercicio de control implicaba una contradicción que impedía su implementación a cabalidad, bien por el exceso en las funciones regulatorias, bien por la imposibilidad de tomar medidas de control efectivas. La problemática residía en que la organización del Estado implica dotar a una autoridad de suficiente poder, esto para generar la capacidad de tomar decisiones de manera ágil en nombre de los miembros representados. Como resultado de esa concesión, se corría el riesgo de que el gobernante abusase de ese poder o lo ejerciera de manera negligente. La contradicción en este ejercicio radicó en la imposibilidad de controlar de manera absoluta las acciones del gobernante, puesto que, no tendría sentido quitarle las facultades administrativas a una autoridad elegida —en el caso de las democracias— para ejercer el poder, pero tampoco tiene sentido que el organismo regulador, no pueda frenar el

ejercicio del poder si este no es consecuente con las funciones que le son encomendadas (O'Donnell, 2004).

Así, el control debía definirse y desarrollarse en otro sentido. De la misma forma en que se hizo necesario limitar la nueva estructura del poder —en Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, así también debían idearse métodos para contener los posibles excesos de los respectivos órganos sin paralizar la ejecución de sus funciones. Esta idea ha sido retomada por varios autores, entre ellos Gonzales (2017, p. 5), quien siguiendo a Montesquieu afirma que, además de la división tripartita, era necesario "limitar el ejercicio del poder mediante el mecanismo de los "pesos y contrapesos", con la consecución de respetar los Derechos de los individuos". Esto es dividir el poder y disponer de los medios para procurar el equilibrio entre las partes.

En este sentido, *los frenos y contrapesos* implican "un mecanismo mediante el cual una función estatal (Legislativo o Judicial) posee la prerrogativa (que está consagrada de manera constitucional) para ejercer un control a las acciones de la otra función" (González, 2017, p. 10). Dicho de manera más amplia, *los frenos* hacen referencia a las herramientas dispuestas para fiscalizar, vigilar o inspeccionar las acciones entre los diferentes poderes y *los contrapesos* son los instrumentos que poseen de manera particular cada una de las ramas del poder para controlar a las otras sin que ninguno exceda las facultades del otro.

Este modelo de *frenos y contrapesos* se implementó en Estados Unidos y varios de sus mecanismos sirvieron de inspiración para los Estados de América Latina. Entre ellos, dotar de los medios para ejercer control y propiciar los motivos para que cada uno de los poderes cumpliera efectivamente su labor de freno. Mendieta & Tobón-Tobón (2018), analizando las propuestas de Alexander Hamilton, señalan como este mecanismo de presión se activa como un contrapeso: "una manera de limitar el poder del presidente era establecerle un periodo de mandato fijo, que para los Estados Unidos es de cuatro años, y que existiera la posibilidad de hacerle un juicio político"(p. 43). No solo se trata de fiscalizar, vigilar o inspeccionar, sino que entra en juego otro elemento, la intervención del pueblo. Dicha intervención está dada por el poder del voto popular, en donde, los funcionarios de las distintas ramas del poder no pueden eludir la rendición de cuentas ante sus electores.

Teniendo como referentes la división de poderes y el modelo de *frenos y contrapesos* con los que las diferentes ramas del poder se regulan y mantienen un equilibrio, se introduce en la

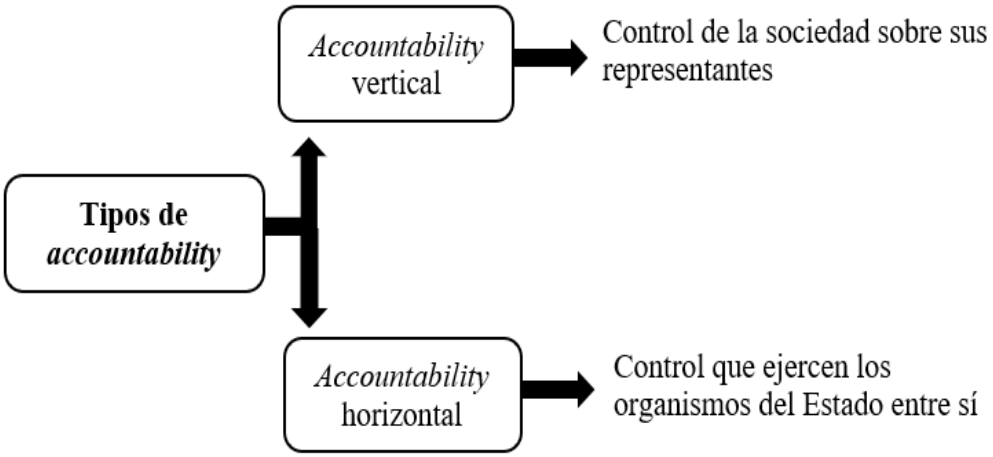
discusión el concepto de *accountability*. A través de él se procura dar cuenta de esa preocupación, ya enunciada a partir de otros nombres, por el correcto ejercicio del poder y por evitar el abuso de éste. Cortés (2014, p. 15) señalaba al respecto: "Si bien este término es relativamente nuevo, expresa una vieja preocupación de los pensadores de la política: ¿de qué manera podemos ponerle frenos al poder político?", es decir, el *accountability* se posiciona en una discusión de larga data, pero con él se habla de unos elementos y unas acciones específicas que se pueden implementar para evitar los excesos en el poder.

Accountability refiere a la capacidad y motivo que poseen las ramas del poder público para controlar el abuso del poder o la negligencia de éste, mediante mecanismos sancionatorios y de rendición de cuentas, es:

> la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. (O'Donnell, 1998, p. 19 como se citó en Valdivieso, 2008)

A través de este concepto se pueden identificar las reglas y procedimientos que pueden establecerse para hacer del poder un ejercicio menos dañino y peligroso (Cortés, 2014). El conjunto de interacciones entre las entidades estatales que se realiza en el *accountability* puede desarrollarse en dos sentidos:

Figura 1. Tipología del *accountability*



Fuente. Elaboración propia con base en O'Donnell (2004) y Cortés (2014)

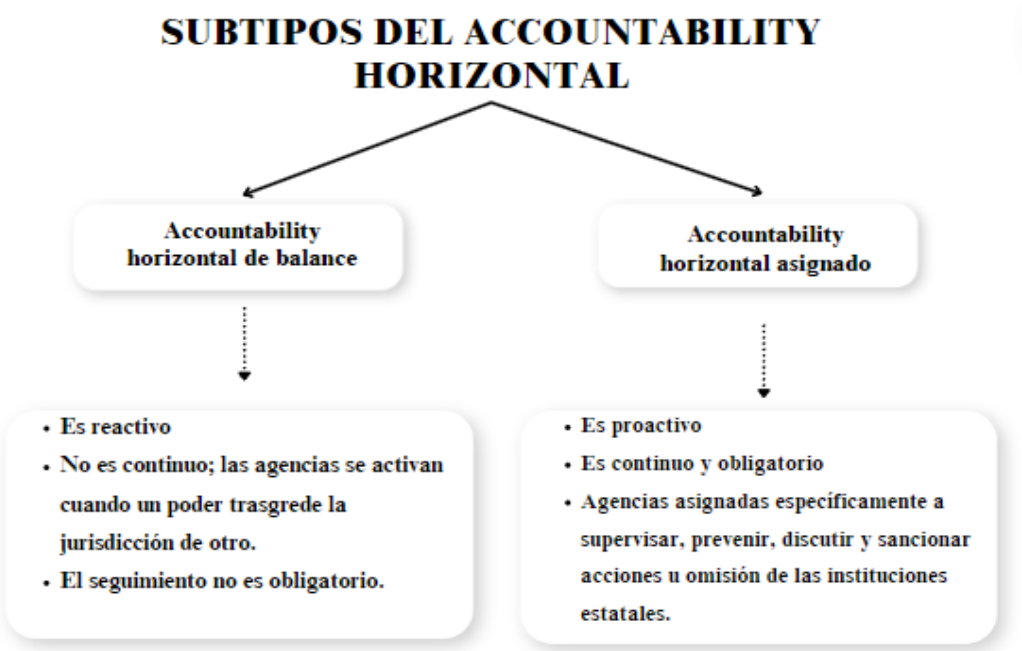
El *accountability* vertical supone dos problemáticas: solo se puede ejercer cada cierto tiempo —por ejemplo, cada cuatro años mediante elecciones— y quienes lo hacen están en condiciones desiguales, dado que, no están en contacto constante con la dinámica del poder (Lührmann et al., 2020). Frente a esta situación, el *accountability* horizontal se propone como una forma de control desarrollada, principalmente, desde el Legislativo al Ejecutivo (Ríos et al., 2014, pp. 279-280). A través del *accountability* horizontal se procura que sean las mismas ramas del poder público quienes ejerzan el control político. Desde este concepto se precisa por control político la exigencia y obligatoriedad de la rendición de cuentas, además de la posibilidad de sancionar a los actores de los diferentes poderes si incurren en acciones ilícitas. Refiere también, a "la responsabilidad que los gobernantes tienen de responder a otras instituciones o actores colectivos que tienen la habilidad y el poder de controlar la conducta de los gobernantes" (Morlino, 2005, citado por Cattebeke, 2013, p. 29).

En el *accountability* horizontal asignado (ver figura 2) tres elementos permiten entender el tipo de control político que procura realizar. El primer elemento es la relación entre iguales: si bien el Ejecutivo y el Legislativo son organismos separados y con funciones independientes, por vía institucional están facultados para intervenciones, unas, de ser necesario y otras, creadas específicamente para hacer seguimiento (Lührmann et al., 2020). Estas últimas son las que competen al *accountability* asignado y tienen la ventaja de que sus acciones "puedan invocar criterios profesionales antes que partidarios o políticos" (O'Donnell, 2004). Desde luego, esta característica no es una garantía absoluta, pero es un mecanismo que puede ser práctico al momento de presentarse la necesidad de una intervención.

El segundo elemento se dirige hacia la efectividad de la rendición de cuentas, es decir, la posibilidad de sancionar los excesos u omisiones como garantía o motivación para no incurrir en actos que sean ilícitos. En este sentido, el control político se desarrolla en dos momentos: 1) *answerability* y 2) el *enforcement*. El *answerability*, desarrollado en Ríos *et al.* (2014), refiere la situación de obligatoriedad para informar sobre las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, además de explicar y justificar los motivos que los llevaron a proceder de esa manera. El

enforcement se refiere la posibilidad de enfrentar sanciones por el incumplimiento de las funciones y deberes del cargo, como una manera de prevención y de sentido del control político. Esto último, porque de nada sirve hacer seguimiento o exigir rendiciones de cuentas, si en el momento de una infracción, el funcionario está protegido o dotado de un poder que lo exime de cumplir las normas o, dicho de otra forma, las "sanciones sirven como un incentivo que lleva a quienes ocupan posiciones de poder a pensarlo dos veces antes de incurrir en actos de corrupción o abusos de poder, por temor al castigo que sobre ellos pueda recaer" (Cortés, 2014, p. 17).

Figura 2. Subtipos de *Accountability* Horizontal



Fuente. Elaboración propia con base en O'Donnell (2004) y Ríos et al. (2014)

El tercer elemento está inserto en una tensión, Oliveira (2009) explica al respecto que "para comprender los procesos de control horizontal del Legislativo, se deben formular dos cuestiones: la primera, ¿quién tiene el control de las decisiones? Y la segunda, ¿con qué instrumentos?" (p. 169). En la primera pregunta no solo se trata de señalar al Legislativo como el organismo encargado de hacer control, es necesario especificar quiénes, dentro de él, son los encargados de tal labor: aquí aparecen figuras de particular importancia, los partidos políticos. Para que el control político

se desarrolle es necesaria la oposición, esto para evitar el excesivo consenso que puede presentarse en los casos donde el presidente comparte importantes mayorías con el Legislativo.

La segunda pregunta solo puede responderse de manera específica dependiendo del orden institucional de cada país. De manera general, este cuestionamiento busca poner la vista sobre aquellos mecanismos que hacen de la rendición de cuentas una acción obligatoria y no opcional. Esto para complementar la efectividad del segundo elemento del *accountability* horizontal asignado, puesto que, el control político procura, como afirman Ríos *et al.* (2014, p. 275), establecer mecanismos que obliguen a justificar e informar sobre las acciones y decisiones que se están tomando. Dichos mecanismos dependen del sistema de gobierno de cada país: dependen de si es parlamentario o presidencialista.

En los países parlamentarios pueden ir desde la elección del representante del gobierno, hasta la destitución del cargo. En estos sistemas el Legislativo, amparado por el mecanismo de moción de censura, pueden obligar al gabinete ministerial a salir o renunciar a sus cargos o, dicho en palabras de Rincón, "en el sistema parlamentario el control político sobre el gobierno va, por así decirlo, hasta sus últimas consecuencias" (2013, p. 360). En el parlamentarismo, el control horizontal tiene mayor peso que el vertical, esto es, un Legislativo con un mecanismo dotado de suficiente poder para ejercer un control represivo.

Diferente ocurre en los países presidencialistas en donde el control político no toca directamente al gobernante, sino que limita su campo de acción. En estos sistemas el Legislativo dispone de mecanismos de control como citaciones y debates, comisiones investigadoras, requerimiento de informes y revisión y aprobación del presupuesto nacional (Rincón, 2013). Aquí, el control también se ejerce de manera horizontal, pero debe convivir con el vertical. La relación horizontal-vertical acarrea para el legislativo desventajas, puesto que, el gobernante al quedar dotado de tanto poder no puede ser sancionado directamente en los casos donde sus acciones sean ilícitas.

1.1. *Accountability* horizontal en Colombia: mecanismos de control político del Legislativo

La estructura del Estado colombiano ha sido compleja desde su adopción. Incesantes debates alrededor de la organización político-administrativa del país se desarrollaron, tras la independencia de España en el siglo XIX y durante el siglo XX, y se desarrollan todavía en la

actualidad. La división del poder, la eficacia de los gobernantes frente a las necesidades del pueblo y el efectivo control político son algunos de los temas recurrentes. Estos debates han permitido explorar deferentes modalidades del sistema presidencialista y tienen como resultado la forma de gobierno actual que, si bien no es perfecta, dispone de una amplia gama de posibilidades para el control político oportuno.

Colombia, según el artículo 1 de la Constitución Política de 1991, es un Estado social de derecho organizado en forma de república democrática. Dicha organización se estructura en torno a las figuras de la división de poderes y la soberanía del pueblo: la distribución del poder se hace a través de tres ramas del poder público: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. La soberanía del pueblo, por su parte, desde la Constitución Política de 1886, reposa sobre el régimen de gobierno presidencialista. Esta última característica de la organización del Estado colombiano representa la contradicción, antes enunciada, que implica el poder: en los sistemas presidencialistas, el gobernante es protegido por la elección popular, esto impide que el Legislativo pueda sancionarlo de forma directa en situaciones ilícitas o, en otras palabras, está dotado de tanto poder que el control político se vuelve problemático.

La contradicción entrañada por los sistemas presidencialistas convoca a la pregunta sobre las formas en que se desarrolla el control interorgánico. En el caso colombiano, el presidencialismo se ha adaptado y no puede ubicarse en la generalidad del término, puesto que, se ha desarrollado en relación dialéctica con el parlamentarismo. Es decir, aunque el gobierno es puesto de manera democrática, el Congreso de la República dispone de herramientas para limitar su campo de acción de manera efectiva dotando a los funcionarios del gobierno de responsabilidad política. Esta particularidad en el sistema colombiano es propiciada por la Constitución Política de 1991. En ella, se introdujo en el artículo 135 la moción de censura, mecanismo propio del parlamentarismo, que cambió la forma de hacer control político en Colombia.

La moción de censura, como lo proponen Lozano (2009) y Rincón (2013), resulta un mecanismo de control efectivo porque implica responsabilidad política. Lozano (2009) señala que la moción de censura si bien no puede aplicarse al presidente, pues este no puede ser retirado de su cargo, si puede limitar su campo de acción controlando al gabinete ministerial elegido por él. Esto implica cargar de responsabilidad política a las figuras que proceden en nombre del gobierno. Rincón (2013) señala que esta responsabilidad política da peso a los dos frentes del control político

del Legislativo: el que se hace a las actividades político-administrativas y el realizado sobre las actividades financieras.

Los mecanismos dispuestos por el Congreso de la República de Colombia para las actividades político-administrativas son: 1. Preguntas para verificar la veracidad de la información suministrada por el gobierno. 2. Interpelaciones por medio de debate a la conducta del gobierno. 3. Mociones para discutir, votar y comprometer una actividad que realizará el gobierno. 4. Investigaciones dirigidas a comprobar directamente aspectos específicos del proceder del Ejecutivo. Todas ellas desarrolladas por medio o como resultado de citaciones a ministros o representantes del gobierno.

Por otro lado, los mecanismos que posee el legislativo colombiano para hacer control político a las actividades financieras son: 1. El examen y aprobación del presupuesto nacional anual propuesto por el gobierno. En este caso, el legislativo está obligado a tomar decisiones que habiliten un presupuesto, pero puede limitar las actividades de su inversión. 2. Verificación constante del gasto público de acuerdo con lo aprobado. Este mecanismo es reforzado con entidades fiscalizadoras como Tribunales de cuentas.

Estos mecanismos de control que combinan al presidencialismo con elementos del parlamentarismo, enriquecen el panorama de control horizontal. Ahora bien, disponer de varias herramientas para hacer control político no significa que este pueda hacerse fácilmente. En el caso de la moción de censura, por ejemplo, ninguna de las iniciativas propuestas en Colombia hasta el 2018, ha prosperado. Al respecto, Daza (2015 p. 52) señala que la problemática reside en la fuerza y respaldo de la coalición del presidente en el Congreso:

> Entre 1991 y 2014 se presentaron 23 iniciativas o intentos de moción de censura, y ninguno obtuvo las mayorías requeridas, lo cual se explica porque durante estos seis gobiernos los presidentes siempre han contado con coaliciones mayoritarias en el Congreso, y, aun después de la reforma de 2007, las mayorías siempre han respaldado a los ministros.

Sin embargo, la efectividad de la moción de censura en Colombia no radica directamente en su aplicación, sino en su efecto indirecto, es decir, funciona como un mecanismo de presión que procura un motivo para incentivar a los ministros a cumplir sus labores de acuerdo con la normatividad. Alvarado (2021) complementa esta afirmación al señalar que una iniciativa o la posibilidad de una moción de censura, más allá de su aceptación, tiene su efecto en la visibilización

del accionar de los funcionarios, es decir, recuerda la responsabilidad política de los cargos y con ello, surte un efecto de contrapeso.

Por último, para llevar a cabo sus labores tanto de seguimiento y vigilancia como de reforma y creación de leyes, el Legislativo colombiano o Congreso de la República de Colombia está organizado en dos cámaras, el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Este sistema bicameral actúa de manera simultánea y dispone de varias Comisiones Permanentes (siete en cada cámara) a las que se asignan temas específicos por mandato constitucional. Además, posee Comisiones Legales, Comisiones Especiales y Comisiones Accidentales. Estas últimas son asignadas por los presidentes y las mesas directivas para asuntos puntuales y de actualidad (Función Pública, 2023).

2. Metodología

El presente texto procura una revisión del trabajo del Legislativo colombiano a través de la categoría de análisis *accountability* horizontal. Este concepto es desarrollado como un elemento para hacer verificación a través de la rendición de cuentas como método de control político. Para ello, se identificaron algunas de las herramientas dispuestas por orden constitucional para hacer control político en Colombia, estas son: 1) citaciones y debates de control político, 2) seguimiento en los territorios y 3) la moción de censura. El caso analizado para contrastar las acciones de seguimiento y vigilancia del Congreso es la implementación del Acuerdo Final firmado en el 2016, en donde el Ejecutivo adquirió la responsabilidad de realizar una serie de actividades encaminadas a la construcción de paz en Colombia.

El trabajo se desarrolló a partir de la revisión documental. La información recabada se obtuvo de diferentes fuentes: para la primera parte los soportes bibliográficos son teóricos, se recurrió a diferentes autores que desarrollaron los conceptos de división de poderes, control político y *accountability* horizontal (Cortés, 2014; O'Donnell, 2004; Ríos et al., 2014). Esto con el propósito de identificar las bases sobre las que se construye la estructura política del Estado moderno, del cual Colombia toma diversos elementos. Para la segunda parte se recurrió a investigaciones que procuraran el acercamiento a estos tres conceptos en la estructura del Estado colombiano, tal fue el caso de Lozano (2009) y Rincón (2013), además, se recurrió a textos que especificaban el soporte normativo para el funcionamiento del Legislativo en Colombia y en donde se pudieron identificar los mecanismos para hacer control político en el país (Alvarado, 2021; Daza,

2015; Constitución Política de Colombia, 1991). Por último, se recurrió a los informes producidos por funcionarios de la Cámara de Representantes para identificar las acciones tomadas por el Legislativo para hacer control político al Ejecutivo y así, contrastarlas con las funciones que debe cumplir este organismo y los resultados que se han obtenido (Carreño et al., 2022; Goebertus, 2019, 2020).

De los hallazgos obtenidos se priorizó la información sobre las citaciones y debates de control político, el seguimiento en los territorios y sobre las iniciativas de moción de censura. La información obtenida del trabajo de la Cámara de Representantes se contrastó con lo establecido en el Acuerdo Final. El objetivo fue identificar hasta qué punto se habían cumplido los acuerdos e identificar las medidas tomadas por el Legislativo para recordar y exigir al Ejecutivo el cumplimiento de las labores que son de su competencia. La información se presenta respondiendo a tres momentos: acción de control político tomada por el Legislativo, mecanismo empleado y respuesta obtenida por parte del Ejecutivo (ver tabla 1). Como balance general de los resultados obtenidos puede concluirse que: 1. Se tomaron medidas frente al incumplimiento por parte del Ejecutivo. 2. Se hace uso de los mecanismos dispuestos para el *accountability* horizontal. 3. La existencia y el uso de los mecanismos de control político no garantiza su efectividad, puesto que, ninguno condujo a sanciones que cambiaran el curso de las acciones del Ejecutivo. Al final, queda la sensación de que el trabajo por parte del Legislativo se hace, pero también la preocupación por la falta de efectividad del control horizontal.

Tabla 1. Mecanismos y acciones de control en Colombia

Acción de control político	**Mecanismo de control político empleado por el Legislativo**	**Respuesta del Ejecutivo**
Aclaración de la agenda para la implementación del Acuerdo		Al 2022 la implementación del Acuerdo Final no estaba en el momento proyectado en el texto. No hubo claridad

Final en el periodo presidencial 2018-2022.	Citación a debate	en la ruta a seguir durante el periodo 2018/2022.
Efectos de la pandemia por Covid-19 en la implementación del Acuerdo Final.	Citación a debate	La prioridad del gobierno fue la emergencia sanitaria. Las problemáticas de la implementación no fueron solo por la pandemia por Covid-19, el abandono por parte del Estado es el principal factor.
1. Iniciativa de moción de censura al ministro de defensa Guillermo Botero. 2. Iniciativa de moción de censura al ministro de defensa Diego Molano.	Mociones de Censura	No proceden por apoyo a los ministros por parte de la bancada de gobierno en la Cámara de Representantes.
Seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en los territorios. Trabajos recopilados por el proyecto DCAT.	Informes	Resulta documentación válida para respaldar las iniciativas de moción de censura y para cargar de responsabilidad política al Ejecutivo. No pasan de información al no implicar acciones sancionatorias.

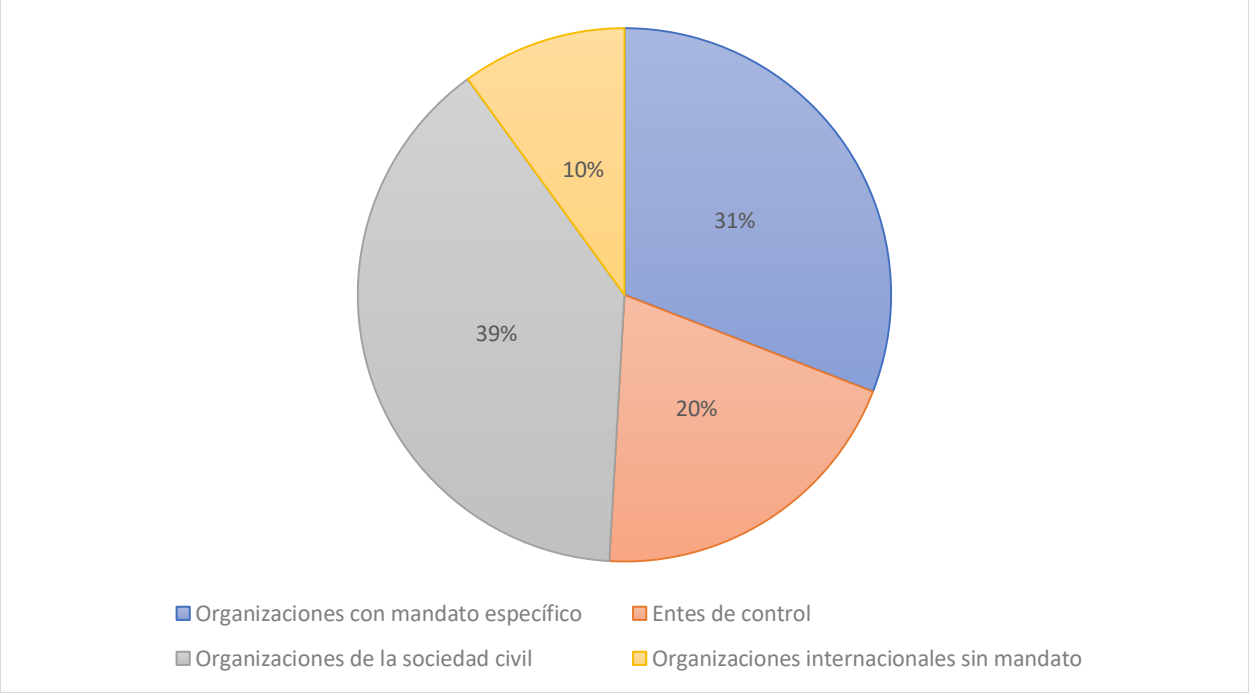
Fuente. Elaboración propia

3. Hallazgos: seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz 2018-2016

En el 2016, durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se firmó el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. A raíz de esto, tanto el gobierno nacional como el Congreso de la República de Colombia adquirieron diferentes compromisos encaminados al mismo fin, la implementación de dicho Acuerdo. El Ejecutivo, dada la naturaleza de sus funciones, se comprometió a implementar y generar los medios y recursos que garantizaran la ejecución de lo acordado. De la misma manera, el Legislativo, de acuerdo con las tareas que le son asignadas por la naturaleza del equilibrio de poderes, adquirió responsabilidades con la verificación del cumplimiento y la inversión de los recursos en las actividades requeridas para la implementación

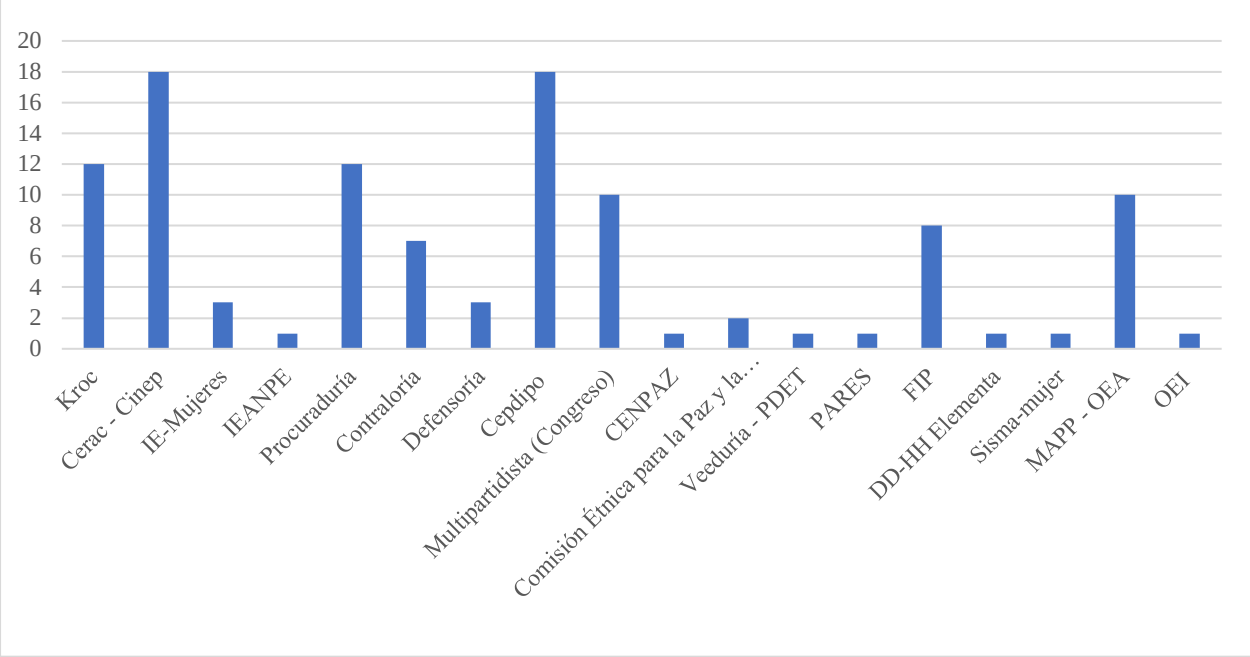
del Acuerdo Final por parte de Ejecutivo. Ahora bien, esto no quiere decir que hayan sido las únicas organizaciones encargadas de hacer seguimiento a la implementación (ver gráfica 1 y 2). En lo que se procura hacer hincapié es en los organismos que dan soporte a la estructura del Estado colombiano.

Gráfica 1. Tipos de seguimiento y organizaciones encargadas de realizar seguimiento a la implementación del Acuerdo Final 2016-2022



*Fuente. E*laboración propia

Gráfica 2. Número de informes, organismos y resultados del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, 2016-2022



*Fuente. E*laboración propia con base en la información de las entidades

Para hacer control político a los asuntos de paz desarrollados por el Ejecutivo, las cámaras del Congreso de la República disponen de la Comisión Accidental para la Paz, a través de ella pueden hacer foros, debates, audiencias públicas, balances, consultas y peticiones. Desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016, para la Cámara de Representantes ha sido prioridad la labor de seguimiento a la implementación de este tratado. Entre el 2018-2022, periodo en el que se interesa este texto, la Comisión de Paz estuvo conformada por cinco integrantes: María José Pizarro Rodríguez, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Oscar Tulio Lizcano González y César Eugenio Martínez Restrepo, quienes debían "estudiar, analizar y proponer iniciativas que permitan superar situaciones inherentes al conflicto colombiano" (*Cámara De Representantes*, 2023) y, frente al Acuerdo de Paz, debían estar al tanto de los avances en la implementación y, en caso de incumplimiento, tomar acciones para la rendición de cuentas.

Gráfica 3. Cronología de acciones y mecanismos empleados para hacer control político, 2018-2022



Fuente. Elaboración propia

Con este ánimo se desarrollaron diversas iniciativas en las que se empleaban diferentes mecanismos (ver gráfica 1) que procuraban el control político a la implementación del Acuerdo Final. Un mecanismo de control recurrente de la Cámara de Representantes, son las citaciones a debates de rendición de cuentas. A continuación, tres de ellos, cabe aclarar que se desarrollaron otros:

1. Primer debate de control político — previo a asumir la presidencia Iván Duque—, citado por la representante Juanita Goebertus el 20 de julio del 2018. Este debate, por medio de cuestionarios, tenía el propósito de indagar por el plan de acción que trazaría el nuevo gobierno respecto a la implementación, pues dada la importancia del Acuerdo Final, era necesario tener claridad sobre los recursos, los medios de financiación y los costos de implementación. Además, especificar como procederían en materia de uso de tierras, entre otros (Goebertus, 2018). Fue, en primera instancia, un debate de encuadre.

2. Citación a debate de control político por parte de los partidos Alianza Verde y Liberal y la representante de la Comisión de Paz, Juanita Goebertus —también de Alianza Verde—. La preocupación de este debate giró en torno a los efectos de la crisis de la salud a causa de la pandemia

por Covid-19 sobre los municipios en donde se estaba desarrollando o debía implementarse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) —Sección del punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral—. Se presentó informe sobre el estado de los municipios PDET en materia de salud, acceso a vivienda y acceso a recursos básicos de manutención. Con base en ese informe se llegó a la conclusión de que si bien la pandemia es un hecho que agrava la situación, el abandono del Estado es una de las principales causas de la crisis de implementación en estos municipios (Goebertus, 2020).

3. Debate de control político frente al desvío de 500 mil millones de pesos destinados a la implementación del Acuerdo Final citado por miembros de la Cámara de Representantes, entre los que se encontraba el integrante de la Comisión de Paz, Luis Albán, el 7 de septiembre del 2022. Como resultado, todas las entidades y el Ministerio de Hacienda entregaron informes de las inversiones y uso de los recursos destinados a la paz (Carreño et al. 2022).

El otro mecanismo implementado para hacer seguimiento al Acuerdo Final fue la moción de censura —o dicho de manera más precisa— iniciativas de moción de censura, puesto que, ninguna procedió. Es pertinente precisar que estas mociones, aunque tienen que ver con la Comisión de Paz, no se reducen exclusivamente a temas del Acuerdo Final, también incluyen asuntos de crisis social en los que no se profundizará. La primera iniciativa de moción de censura fue contra el Ministro de Defensa, Guillermo Botero, en 2019. Uno de los puntos que sustentó esta decisión fue la permanencia, permitida por el ministro, de nueve generales del Ejercito con investigaciones por falsos positivos en la Justicia Especial para la Paz (JEP), además de la ejecución extraoficial del excombatiente Dimar Torres por parte de miembros de la fuerza pública. La principal preocupación giró en torno al compromiso supuesto por parte del gobierno y la necesidad de evidenciarlo a través de sus decisiones frente al punto 5 del Acuerdo de Paz. La moción de censura no procedió por el apoyo de la bancada del gobierno en la Cámara de Representantes (Goebertus, 2019; No enreden la Paz, 2022).

La segunda moción de censura que tiene relación con la implementación del Acuerdo Final es la formulada contra el Ministro de Defensa, Diego Molano, en el 2022. En ella se problematizó una operación militar contra el frente 48 de las disidencias de las FARC (El Espectador, 2022) en Puerto Leguízamo, Putumayo, desarrollada el 28 de marzo del 2022 en la que murieron 4 civiles. El objetivo de esta moción de censura, en relación con la implementación del Acuerdo Final, es

hacer hincapié en las responsabilidades del gobierno para buscar soluciones a los conflictos a través del diálogo y, acrecentando esta responsabilidad, la pertenencia de este municipio a los PDET. Esta iniciativa, como las anteriores del gobierno de Iván Duque, tampoco prosperó.

Por último, otro mecanismo utilizado por el Legislativo, desde la Cámara de Representantes, para hacer control horizontal fue la presentación de informes. A través de ellos, el Congreso reunió información de las acciones que se estaban tomando frente a la implementación del Acuerdo de Paz. Los informes realizados por la Comisión del Paz reúnen dos tipos de acciones, por un lado, hablan sobre lo que se está haciendo en las cámaras para facilitar la implementación del tratado de paz, por el otro, hablan sobre las acciones del Ejecutivo en dicha implementación.

En los informes del primer tipo se encuentran los proyectos legislativos desarrollados por el Congreso en relación, bien negativa, bien positiva, con la implementación del Acuerdo Final. En esta materia, el Legislativo debía expedir 107 normas para posibilitar la implementación de los diferentes puntos del tratado: 36 para el punto 1, 14 para el punto 2, 22 para el punto 3, 6 para el punto 4, 7 para el punto 5, 10 para el punto 6 y 12 para otros. De acuerdo con el último informe, antes de terminar el gobierno Duque, hasta el 20 de mayo del 2022, 71 normas fueron expedidas, de las cuales solo 5 se tramitaron durante el periodo 2018 – 2022 (Trabajo legislativo en la Comisión de Paz, 2022). El resumen de los proyectos pendientes se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Normas pendientes por puntos

Punto	**Normas pendientes**
Punto 1: Reforma Rural Integral	21
Punto 2: Participación Política	7
Punto 3: Fin del Conflicto	0
Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas	3
Punto 5: Víctimas	1
Otras	4

Fuente. Construcción propia usando información de la Comisión de Paz, (2022)

Los informes del segundo tipo encuentran sus fuentes fuera del capitolio. El objetivo de estos textos fue llenar el vacío de información respecto a los avances en la implementación del

Acuerdo de Paz. La problemática inició con el cambio de gobierno de Juan Manuel Santos a Iván Duque, puesto que, la bancada del nuevo presidente no se había mostrado como partidaria del tratado (País, 2016; Tiempo, 2016) y no tenía la implementación entre sus prioridades. Así, desde la Comisión de Paz la representante de la Cámara Juanita Goebertus propuso el proyecto *Del Capitolio al Territorio* (DCAT). Esta iniciativa se inspiraba en la experiencia de otros países en procesos de paz y fue apoyada por la Fundación Ideas para la Paz —entidad independiente que procura contribuir a la construcción de paz en Colombia—, la Embajada Británica y del Instituto Republicano Internacional (IRI). Dichas instituciones pusieron a disposición de los congresistas recursos técnicos y el Reino Unido desde el fondo Conflicto, Estabilidad y Seguridad aportó la financiación, elementos con los que fue posible salir del capitolio a los territorios.

El proyecto DCAT busca generar y proveer información sobre las actividades del Congreso en su labor de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final en los territorios, es decir, es una propuesta para hacer control político por medio de actividades de seguimiento en las zonas donde se planteó aplicar el tratado. Dicho control se hace en dos frentes: reunir información que sea de utilidad a la Cámara de Representantes para realizar citaciones, debates, solicitar informes y rendición de cuentas y, a su vez, facilitar los medios para que la ciudadanía observe el trabajo que está haciendo el Legislativo en términos de seguimiento. Para esto, busca crear espacios de cooperación multipartidista con los que se pueda construir puentes entre los territorios, el Estado y sus instituciones, esto con el objeto de influir de manera positiva y de acuerdo con lo observado en los territorios, en la toma de decisiones sobre la implementación del Acuerdo Final, además de monitorear su aplicación.

Desde la creación del proyecto DCAT se realizaron 34 visitas a los territorios. De estas visitas se realizaron diversos informes que analizaban el estado de la implementación observando el trabajo requerido e iniciado para cada uno de los puntos del Acuerdo Final. Los resultados obtenidos en los informes de DCAT se reúnen y expresan de manera general en el informe multipartidista *No enreden la Paz.* Con base en esta información se desarrollaron debates de control político, por ejemplo, el desarrollado en 2020, antes citado en esta sección. Además, complementaron, de manera indirecta, mociones de censura propuestas a los ministros de defensa durante el 2018-2022, como ejemplo, las dos mociones antes citadas.

Los resultados arrojados por el proyecto DCAT evidencian que la implementación no se ha detenido pero que su ritmo no es el esperado. La siguiente tabla evidencia por punto los avances de la implementación del Acuerdo de Final en los territorios al 2022 (ver tabla 3).

Tabla 3. Avances en la implementación en los territorios del Acuerdo de Final, 2016-2022

Punto del Acuerdo	Aspecto		Avance
Punto 1: Reforma Rural Integral	Formalización de tierras entregadas		50,56%
Punto 2: Apertura democrática	Licencias para medios de comunicación en los municipios incluidos en el PDET		24%
Punto 3: Reincorporación	Proyectos productivos para excombatientes de las FARC que dejaron las armas		36,6%
Punto 4: solución al problema de las drogas de uso ilícito	Sustitución de cultivos ilícitos	Proyectos productivos de ciclo corto	63,4%
		Proyectos productivos de ciclo largo	2,4%
Punto 5: víctimas y justicia transicional	Indemnización de víctimas registradas		16,5%

Fuente. Elaboración propia con base en el informe *No enreden la Paz,* 2022

Estos resultados, con bajos indicadores de avance, son analizados en el informe como producto de tres factores: 1. El poco interés por parte del gobierno Duque en la implementación de los acuerdos. 2. La pandemia por Covid-19 que hizo aún más difícil el trabajo en los territorios, pues supuso la necesidad de desplazar las prioridades del gobierno a asuntos sanitarios. 3. La ausencia de la infraestructura necesaria para la implementación, esto es, la ausencia del Estado en las zonas donde se comprometió desarrollar proyectos en función del Acuerdo de Paz. El reflejo de esta ausencia se evidencia en la incapacidad para llenar el vacío de poder dejado por las FARC (No enreden la Paz, 2022; Sweeney, 2022). Las consecuencias de estos factores fueron que:

> Entre 2017 y 2020 hubo un incremento del 44,4% en homicidios de líderes sociales y entre 2016 y 2021 del 278,9% en el número de masacres. Entre 2017 y 2021 las víctimas de desplazamiento masivo aumentaron en un 478,7%, las de minas antipersonal en un 157,6%, y los homicidios de miembros de la Fuerza Pública en un 78,3%. (No enreden la Paz, 2022, p. 4)

Los resultados antes detallados evidencian que el Legislativo, desde la Comisión de Paz, ha tomado medidas para hacer control político a las acciones del Ejecutivo. El uso de los mecanismos dispuestos para hacer a*ccountability* horizontal se evidencia en diferentes ocasiones: se recurre a debates de rendición de cuentas, se presentan y exigen informes del trabajo adelantado por el gobierno, se proponen iniciativas de moción de censura en situaciones que contradicen lo establecido en el Acuerdo Final, entre otros. La pregunta no es, entonces, si se está haciendo el trabajo, la pregunta queda direccionada al por qué el control político no es efectivo.

4. Discusión

Los resultados de esta investigación evidencian que en Colombia la estructura del poder está delimitada de manera clara: tanto el Legislativo como el Ejecutivo tienen funciones que dirigen su actuar. Además, evidencian que el Congreso de la República dispone de mecanismos de contrapeso frente al Gobierno. Esos contrapesos permiten, teóricamente hablando, el a*ccountability* horizontal, es decir, el Legislativo dispone de mecanismos de rendición de cuentas y mecanismos para sancionar en el caso de irregularidades en las actividades del Ejecutivo. Ahora bien, la existencia de esos mecanismos no garantiza su efectividad. En esta investigación también se identificó que las herramientas que permiten el *accountability* horizontal no pasan de iniciativas y que son factores externos a la estructura del Estado los que determinan la dirección de éstas, tal es el caso de la influencia de los partidos políticos y las bancadas a favor o en contra del gobierno de turno.

El primer momento en el que se identifica la falta de peso de los mecanismos para hacer *accountability* horizontal es en las citaciones a debates de control político. Al caso viene el debate convocado para el 20 de julio del 2018, en el que si bien el objetivo era aclarar y definir los recursos que se iban a invertir en la implementación del Acuerdo Final desde el inicio del gobierno de Iván Duque, lo cierto es que terminó su mandato presidencial sin establecer un apoyo sustancial a la implementación. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en la asignación de los recursos económicos para llevar acabo el Acuerdo Final: al 2022 se destinaron 12,86 billones de pesos, incluyendo los recursos comprometidos, es decir, 3,2 billones por año de los 5,31 necesarios para la implementación (Fundación Ideas Para la Paz, 2022). Con lo que se puede establecer una tensión entre el momento en donde se solicita al gobierno claridad en sus labores y una respuesta inexistente por parte de éste.

Lo anterior se replica de manera similar con el segundo momento en el que un mecanismo resulta insuficiente para el *accountability* horizontal, los informes, pues tal como enunciaba en Cortés (2014) y Ríos et al. (2014) un mecanismo que no conlleva una sanción o medida correctiva que obligue a una organización a cambiar su proceder no es efectivo. El proyecto DCAT presentó varios informes donde evidenciaba la necesidad de medidas correctivas a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios. En ellos, como se evidencia en la tabla 3, son pocos los avances en los proyectos productivos necesarios para la transición a la vida civil de los excombatientes y la sustitución de cultivos ilícitos. El resultado de la ausencia de estos proyectos, respaldado también por el informe del Instituto Kroc, fue el retorno a las armas y el incremento en la producción de hoja de coca:

> Los cultivos de uso ilícito disminuyeron a nivel nacional, pero aumentaron en regiones clave para la implementación del Acuerdo Final. Según el informe "Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020" del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) apoyado por UNODC, a julio del 2021, Colombia pasó de tener 154.000 hectáreas sembradas de hoja de coca en 2019 a 143.000 a 31 de diciembre de 2020. No obstante, los cultivos aumentaron en departamentos como Chocó, Antioquia, Bolívar y Córdoba. Sobresale especialmente el aumento y la concentración de los cultivos en territorios étnicos como resguardos, consejos comunitarios, así como en áreas de PNN y zonas de reserva forestal (Álvarez et al. 2022).

La tensión en este mecanismo se presenta al existir informes similares generados tanto por el Legislativo como por otras instituciones (ver gráfico 2) dedicadas a hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, pero donde no se evidencia un cambio en el rumbo de las acciones del Ejecutivo. Es decir, existen recursos asignados a reunir información sobre la implementación del Acuerdo Final, pero que, cuando de control político se trata, no pasan de ser acumulación de datos no vinculantes.

La falta de efectividad de los mecanismos de *accountability* horizontal encuentra su respuesta en la influencia de los partidos políticos, es en las asociaciones entre los diferentes representantes y el gobierno de turno, donde el control político deja de ser viable. El mecanismo que permite evidenciar esto con mayor claridad es la moción de censura. El respaldo por parte de la bancada del Gobierno en la Cámara de Representantes, sin importar las evidencias presentadas

respecto al incumplimiento —por ejemplo, las investigaciones de los nueve generales ante la JEP durante el ministerio de Guillermo Botero—, hizo imposibles las sanciones a los ministros de defensa, aun cuando sus acciones iban en contra de lo acordado en el Acuerdo Final.

Los resultados encontrados en esta investigación llevan a un punto crítico: la estructura del Estado colombiano tiene las herramientas y garantías para que el poder que se le da a un gobernante responda a las necesidades de sus representados, pero son los partidos políticos quienes deciden y crean, con base en sus intereses e ideologías de partido, las necesidades a las que van a prestar atención, sin importar las responsabilidades estructurales a las que deben responder —división de poderes y control político entre los diferentes organismos— como se evidencia en el caso de la implementación del Acuerdo Final.

La sensación que queda es desconcertante, pues, si bien es cierto que una parte fundamental de la división de poderes y del ejercicio de *accountability* horizontal es la oposición política como elemento de contrapeso, es de vital importancia que esta no responda a ideología o intereses partidistas que llevan a tomar decisiones en función de los convenios de unos pocos y que excluyen otras perspectivas, como en el caso de evitar tramitar acciones encaminadas a suministrar los recursos y leyes básicas para la implementación del Acuerdo Final —tal como se señaló en las respuestas dadas a los diferentes mecanismos para el control político—, en función del respaldo a sus lideres políticos —antes se mencionaba la oposición al tratado de paz por parte de la bancada del gobierno de Iván Duque—, puesto que, el resultado de estas acciones paraliza los alcances del Legislativo y da cabida al uso desproporcionado del poder por parte del Ejecutivo.

Conclusiones

De acuerdo con la organización del Estado colombiano, el control político resulta relevante, puesto que, es a través de él que se mantiene el equilibrio de poderes. Teniendo como base los hallazgos señalados en este trabajo, resulta preocupante que los mecanismos de *accountability* horizontal no representen con seguridad herramientas de frenos y contrapesos. El desarrollo de citaciones y debates de control político no pasa de la revisión sin implicación a las acciones del Ejecutivo. Los informes no pasan de información sobre lo que se ha hecho y lo que no, sin alcance para incentivar al Gobierno a superar las brechas entre lo acordado y las acciones que se llevan a cabo. Las mociones de censura no pasan de iniciativas y en pocas ocasiones generan efectos de

responsabilidad política. Por esto, es fundamental volver la mirada sobre los mecanismos de control político y la necesidad de reforzarlos.

El trabajo desarrollado en este texto no es suficiente para afirmar que la función del control político del Legislativo no es efectivo en su totalidad. Lo que se puede afirmar es que, frente a la implementación del Acuerdo Final, el trabajo de la Cámara de Representantes no obtuvo la efectividad que se esperaría. Se identificó que en el Congreso el respaldo al gobierno de su partido político y su bancada jugaron un papel significativo en la falta de efectividad de los mecanismos dispuestos para el *accountability* horizontal. Es decir, que en el periodo transcurrido entre el 2018 y el 2022 el Acuerdo Final no se ejecutó tal como se tenía previsto por la insistente oposición al tratado de paz antes que por la discusión de las disposiciones de éste. Es entendible que, en situaciones con implicación política de la magnitud de un acuerdo de paz, la oposición juegue un papel indispensable, pero hasta qué punto esa oposición se ejerce de manera objetiva, ayuda a las labores del Congreso y en qué punto se vuelve paralizante. Por esto, también se hace necesario volver sobre la importancia del seguimiento a la implementación del Acuerdo Final e incentivar la búsqueda de soluciones para fortalecer los mecanismos de control político.

En conclusión, el uso de diferentes mecanismos para el control político llegó al mismo resultado, si bien se utilizan y están encaminados a la rendición de cuentas, casi nunca alcanzan su objetivo. Puede concluirse que algunos de esos mecanismos generan presión, que puede llevar al cambio de rumbo de las acciones del Ejecutivo, pero frecuentemente, esos mecanismos fallan. Queda preguntarse si fallan solo por las mayorías políticas o si algo de la estructura del Estado propicia esa falta de efectividad.

Referencias bibliográficas

Alvarado, L. F. S. (2021, septiembre 16). *Moción de censura: Un instrumento de control político* [Text]. Universidad de los Andes -Colombia- Sitio oficial. https://uniandes.edu.co/es/noticias/gobierno-y-politica/mocion-de-censura-un-instrumento-de-control-politico

Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Linares, B. F., Rincón, A. R., Contreras, A. M. R., Idrovo, C. S., Florez, C. S., Ditta, E., Pulido, E. G., Martin, G., García, I. Z., Díaz, J. M., Quinn, J., Joshi, M., Giancola, M. B., Valencia, M. C., Ortiz, N. R., McQuestion, P., & Roldán, T. M. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. https://doi.org/10.7274/z029p270x6d

Cámara de Representantes. (2023). https://www.camara.gov.co

Carreño, C., Albán, L., Gracía, P., Gomez, G., & Carrascal, M. (2022, septiembre 7). *Debate de control político por el desvío de $500 mil millones de pesos destinados a la implementación del acuerdo de paz—OCAD*. https://www.camara.gov.co

Cortés, A. (2014). El concepto de accountability: Una mirada desde la ciencia política. *Cuadernos de Ciencia Política*, *6*, 15-25.

Daza, J. D. (2015). La moción de censura en Colombia. Reglas, coaliciones e intentos fallidos. *Colombia Internacional*, *83*, Article 83. https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.03

Díaz, E. (2012). Desarrollo Histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, *38*, Article 38.

El Espectador. (2022). *Sin sorpresas: Fracasa la moción de censura contra el ministro Diego Molano | EL ESPECTADOR*. https://www.elespectador.com/politica/asi-va-la-votacion-de-la-mocion-de-censura-del-ministro-diego-molano/

El Tiempo. (2016, agosto 27). *«La verdadera paz empieza con el No»*. El Tiempo. https://www.eltiempo.com/especiales/argumentos-del-centro-democratico-para-votar-no-en-el-plebiscito-por-la-paz-42163

Fisas Armengol, V. (2010). *¡ALto el fuego!: Manual de procesos de paz* (Escola de Cultura de Pau Icaria editorial). http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219045734/pdf_1093.pdf

Función Pública. (2023). *Rama Legislativa—Manual de Estructura del Estado—Función Pública*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/rama-legislativa.php

Fundación Ideas Para la Paz. (2022). *Guía práctica para congresistas y sus UTL*. Fundación Ideas para la Paz (FIP). https://storage.ideaspaz.org/documents/guia_capitolio.pdf

Goebertus, J. (2018, julio 21). *El reto de este Congreso es garantizar la construcción de paz*. Juanita Goebertus. https://www.juanitaenelcongreso.com/post/el-reto-de-este-congreso-es-garantizar-la-construccion-de-paz

Goebertus, J. (2019, junio 10). *Debate de moción de censura a MinDefensa*. Juanita Goebertus. https://www.juanitaenelcongreso.com/post/debate-de-mocion-de-censura-a-mindefensa

Goebertus, J. (2020, abril 22). *Debate de control político #LaPazEnEmergencia*. Juanita Goebertus. https://www.juanitaenelcongreso.com/post/debate-de-control-politico-la-paz-en-emergencia

González, D. I. G. (2017). El Principio de los "Pesos y Contrapesos" en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia, 2*, 1-31.

Lozano, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado, 22*, Article 22.

Lührmann, A., Marquardt, K. L., & Mechkova, V. (2020). Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. *American Political Science Review, 114*(3), 811-820. https://doi.org/10.1017/S0003055420000222

Mendieta, D., & Tobón-Tobón, M. L. (2018). La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en estados unidos: Del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza

de la presidencia imperial. *Jurídicas*, *15*(2), Article 2. https://doi.org/10.17151/jurid.2018.15.2.3

No enreden la Paz. (2022). *No enreden la paz: Seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz*. https://www.juanitaenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11-31.

Oliveira, L. H. H. D. (2009). Accountability horizontal en el Legislativo brasileño: Mecanismos legales y actividades políticas. *América Latina Hoy*, *53*. https://doi.org/10.14201/alh.5946

País, E. (2016, septiembre 4). *Álvaro Uribe responde por qué se opone al acuerdo de Paz*. Noticias de Cali, Valle y Colombia - Periodico: Diario El País. https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/alvaro-uribe-responde-por-que-se-opone-al-acuerdo-de-paz.html

Puyana, J. (2008). El control legislativo de la burocracia: Un estado del arte. *Civilizar*, *8*(14), Article 14. https://doi.org/10.22518/16578953.753

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. leyfacil.com.ar.

Rincón, J. (2013). El control político en Colombia. *Derecho y Realidad*, *11*(22), Article 22. https://doi.org/10.19053/16923936.v1.n22.2013.4782

Ríos, A., Arbeláez, A., Valencia, M., & Vélez, L. (2014). Accountability: Aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, *82*, 261-288.

Sweeney, T. (2022). *¿Un Vacío de Poder? Competencia y violencia después de la desmovilización de las FARC-EP*. https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/d42cee98-8d58-4f3b-898a-628a9d30e344

Trabajo legislativo en la Comisión de Paz. (2022). *Del Capitolio Al Territorio*. https://delcapitolioalterritorio.com/informes-legislativos-2022/