



# SEGUNDO INFORME DE SEGUIMIENTO

DE LA ACCIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO  
NACIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

*La lucha contra la corrupción entre la protesta social y la emergencia sanitaria: de las medidas técnicas a la concentración del poder*



Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia

## CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana  
PBX: 610 0822  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

### CONSEJO RECTOR

Margarita Garrido Otoya  
Rosa Inés Ospina Robledo  
Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Guillermo Carvajalino Sánchez

### JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo  
Eulalia Arboleda de Montes  
María Elisa Bernal Bueno  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Bernardo Rodríguez Osa  
Eduardo Wills Herrera  
Guillermo Vargas Ayala  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

### DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN / AUTORES

Sandra Ximena Martínez  
*Directora Iniciativas de Estado  
y Sistema Político*

Camilo Peña Galeano  
*Coordinador Monitor Ciudadano  
de la Corrupción*

Ángela María Zarama Salazar  
*Profesional de investigación Monitor  
Ciudadano de la Corrupción*

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

### CON EL APOYO DE:

Proyecto IMPACT Project Financiado  
por Global Affairs Canada Global  
Affairs  
Luminate  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme - FPH  
Open Society Foundation – OSF

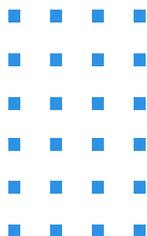
*El contenido de este informe es  
responsabilidad exclusiva de la  
Corporación Transparencia por  
Colombia y no refleja la opinión  
de sus financiadores.*



# CONTENIDO



<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>3</b>		
<b>I. AVANCES Y RETROCESOS EN LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>	<b>7</b>		
<b>II. RESULTADOS TEMÁTICOS</b>	<b>10</b>		
• Resultados generales	14		
• Resultados detallados por cada ámbito y eje de seguimiento	15		
<b>A. ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>15</b>		
1. Institucionalidad anticorrupción	17		
2. Sistema de denuncia y protección al denunciante	18		
3. Sanción de la corrupción	19		
<b>B. SISTEMA POLÍTICO</b>	<b>20</b>		
1. Financiación política	21		
<b>C. GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>22</b>		
1. Contratación	24		
2. Empleo público	25		
3. Presupuestación	26		
<b>D. DERECHOS HUMANOS</b>	<b>27</b>		
1. Garantía del derecho de acceso a la información pública	29		
		2. Del derecho a la vida al derecho de libertad de expresión	29
		<b>III. CONCLUSIONES</b>	<b>32</b>
		1. Avances en lo técnico, rezagos en lo estructural	32
		2. Instrumentos de política pública opacados	32
		3. Riesgo de desarticulación entre el discurso y las acciones técnicas y políticas	33
		4. Es necesario fortalecer la institucionalidad anticorrupción, preservando a la vez, la independencia y la separación de poderes	34
		<b>IV. RECOMENDACIONES</b>	<b>37</b>
		<b>V. REFERENCIAS</b>	<b>40</b>
		<b>VI. ANEXOS</b>	<b>47</b>
		Anexo A. Agenda ciudadana de la lucha contra la corrupción	47
		Anexo B. Matriz de sistematización de acciones	47
		Anexo C. Metodología del Informe	47



An illustration of several hands of different skin tones (brown, tan, light pink, dark brown, orange, purple) reaching out from the bottom and sides towards the center. The hands are positioned as if they are about to clasp or support each other. The background is a light beige color. On the left side, there is a blue vertical bar with a small light blue square at the top, three white chevrons pointing right, and a white grid of dots below them.

## RESUMEN EJECUTIVO

*La lucha contra la corrupción  
entre la protesta social y  
la emergencia sanitaria: de  
las medidas técnicas a la  
concentración del poder*

Transparencia por Colombia presenta el Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción: “La lucha contra la corrupción entre la protesta social y la emergencia sanitaria: de las medidas técnicas a la concentración del poder”, correspondiente al análisis de acciones en esta materia desarrolladas durante el segundo año de Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, entre agosto de 2019 a agosto 2020. Este periodo se caracterizó por movilizaciones sociales históricas iniciadas en noviembre del año 2019, así como por la crisis económica, social e institucional más grave que ha vivido el país en su historia reciente por causa de la pandemia de COVID-19.

Ambas coyunturas tuvieron una incidencia significativa en la acción pública del Gobierno Nacional, así como en el contexto de lucha contra la corrupción en el país: el Paro Nacional de noviembre de 2019 fue desencadenado por el descontento social frente a diversos temas, entre los que se encontraba la frustración de la ciudadanía respecto al poco desarrollo normativo de las medidas contenidas en la Consulta Popular Anticorrupción; mientras que la gestión de la pandemia se vio afectada por un amplio número de irregularidades en el manejo de los recursos para la atención de la emergencia.

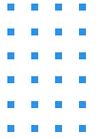
A pesar de la complejidad del contexto del segundo año del gobierno de Iván Duque Márquez, se identifican varios avances de carácter técnico en la lucha contra la corrupción, tal como se indica en el presente informe. No obstante, desde una mirada más amplia, este periodo de análisis culminó en un contexto de concentración de poder en el ejecutivo, en detrimento de las otras ramas del poder y de las libertades ciudadanas, debido a la coincidencia de distintos factores.

Para este informe, Transparencia por Colombia priorizó su análisis respecto a cuatro ámbitos que considera relevantes desde la perspectiva de una Agenda ciudadana de lucha contra la corrupción (Anexo A): Anticorrupción, Sistema Político, Gestión Pública y Derechos Humanos. Estos ámbitos también fueron objeto de seguimiento del Primer Informe de Acción Pública<sup>1</sup>.

En primer lugar, en el ámbito **Anticorrupción** se analizó la adopción de medidas que posibiliten el papel preponderante de una política pública anticorrupción; que refuercen los esquemas de prevención, investigación y sanción; que fortalezcan las medidas de denuncia y protección a denunciantes; y que aumenten el castigo de las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción. En ese sentido, el Segundo Informe destaca la sanción de la Ley 2014 del 30 de diciembre de 2019 que prohíbe la casa por cárcel para los sancionados por corrupción, y reglamenta las inhabilidades para contratar con el Estado. Esta Ley responde a uno de los principales puntos de la Consulta Anticorrupción, al avanzar en la sanción de los delitos contra la administración pública. Asimismo, se resaltan los avances en la implementación de la Red Institucional Anticorrupción – RITA, la cual busca la coordinación y articulación de la denuncia sobre posibles hechos de corrupción y el fortalecimiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción entre 103 entidades públicas.

A pesar de estos avances, se identifica que en este ámbito sigue pendiente la publicación y discusión de la Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, así como culminar y publicar los resultados de las distintas mesas de la Conversación Nacional y la ruta de acción pública que deriva de dichos espacios.

<sup>1</sup> Véase Transparencia por Colombia, “Primer Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción”, Monitor Ciudadano de la Corrupción, (2019), recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Monitor/primer-informe-seguimiento-accion-publica-gobierno.pdf>.



En segundo lugar, respecto al ámbito de **Sistema Político**, se analizaron las acciones encaminadas a garantizar la transparencia y la integridad en el acceso al poder mediante procesos de elección popular, particularmente a través del financiamiento de las campañas políticas. El análisis de este ámbito también consideró la garantía de condiciones claras y equitativas para la participación política de todas las organizaciones políticas, y el financiamiento del funcionamiento institucional de los partidos políticos. A partir de lo anterior, el Informe indica que durante el segundo año de gobierno no se identificaron acciones concretas para avanzar en la adopción de reformas en la materia. Lo anterior, a pesar que el tema había ocupado un lugar central en el discurso en el primer año de gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Conversación Nacional, y de los continuos escándalos de corrupción política-electoral. En particular, sigue pendiente el trámite de una reforma política que aborde de manera concreta el sistema de financiamiento de campañas y de partidos políticos, puesto que a través del acceso y/o uso irregular de estos recursos se generan varios riesgos de corrupción.

El Segundo Informe tampoco identificó avances significativos en la implementación de la Política Criminal Electoral desarrollada en 2018. Tampoco se evidenció un liderazgo claro en cabeza del gobierno para retomar y avanzar en la perspectiva de criminalización de los delitos electorales. Además, sigue pendiente abordar desde la política pública anticorrupción, la relación entre financiamiento privado de campañas y la posterior celebración de contratos estatales. En muchos casos, esta práctica ha sido identificada como una forma de retribución de los aportes a las campañas y los partidos políticos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Un análisis a los financiadores de campañas políticas en 2015 y 2018 mostró que uno de cada tres celebró contratos con el estado de manera posterior a la entrega de dichos aportes. Ver Transparencia por Colombia,

En tercer lugar, respecto al ámbito de **Gestión Pública**, el Segundo Informe analizó el avance en las medidas orientadas a garantizar la transparencia, la integridad, la eficiencia y efectividad en la administración pública, tomando en cuenta los ejes de contratación pública, empleo público y presupuestación. En este ámbito se encontraron los mayores avances. Se destaca la aprobación de normas asociadas a la Consulta Anticorrupción: la Ley 2013 de 2019, la cual hace obligatoria la publicación de las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses de todos los funcionarios públicos; y la reglamentación de la Ley 2022 de 2020, la cual recoge la adopción de pliegos tipo para los procesos de contratación de obras públicas. Asimismo, se debe resaltar la sanción de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020, que crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas. Además, en relación con las medidas de transparencia durante la pandemia, se destaca, por un lado, la creación del aplicativo Control Ciudadano COVID-19 para la visualización y consulta de la contratación de Emergencia, así como la creación del Instrumento de Agregación de Demanda Emergencia COVID-19.

A pesar de estos avances, persisten situaciones relacionadas con irregularidades en el manejo de recursos públicos, así como de asignación de contratos y vacantes sin adhesión al principio de meritocracia. De igual manera, si bien se tomaron medidas importantes para hacer seguimiento a la inversión de recursos de atención a la pandemia, las mismas se han mostrado insuficientes para blindar la contratación pública y evitar irregularidades en la atención de la emergencia.

En cuarto lugar, en el ámbito de **Derechos Humanos** se analizaron las medidas encaminadas a garantizar los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información pública, teniendo en cuenta que ambos derechos son imprescindibles para que la ciudadanía pueda ser parte efectiva

“Elecciones y Contratos”, Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019, recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/12/09/informe-elecciones-contratos/>



del sistema de pesos y contrapesos al ejercicio del poder<sup>3</sup>. El Segundo Informe identificó que este ámbito plantea retos de fondo para la acción pública anticorrupción del gobierno nacional, principalmente debido a la profunda afectación que el incremento en la violencia sistemática contra activistas sociales ha generado contra la garantía de estos derechos, incluso afectando la condición fundamental del derecho a la vida. Igualmente, se destaca la afectación a las condiciones que permiten el ejercicio del deber del control al poder generadas por acciones de control y represión violenta a manifestantes y periodistas en el marco de las movilizaciones sociales del Paro Nacional, así como seguimientos irregulares a periodistas, miembros de la oposición y defensores de Derechos Humanos.

En particular, se evidencia una afectación preocupante al derecho de acceso a la información pública derivado del Decreto 491 del año 2020<sup>4</sup> que extendió el tiempo de respuesta de las entidades públicas a las solicitudes de información durante la pandemia, pero que aún se encuentra vigente al momento de elaboración del presente informe. Incluso el Decreto incorporó dentro de esta restricción a las solicitudes de información relacionadas con la atención de la emergencia, lo cual no encuentra correspondencia dentro estándares internacionales en la materia.

El balance general de la acción pública en materia anticorrupción constata algunos avances significativos principalmente a nivel normativo, pero déficits respecto a grandes retos en la lucha contra la corrupción. Estos retos resultan más preocupantes en un contexto de riesgo de afectación al

equilibrio de los poderes y a la independencia del sistema de pesos y contra pesos del Estado. Ambos son aspectos fundamentales para enfrentar la corrupción desde una perspectiva transversal y sostenible.

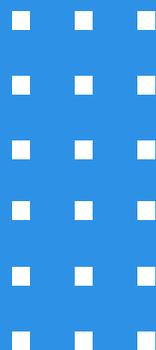
En resumen, el seguimiento realizado por Transparencia por Colombia a la gestión anticorrupción del Gobierno Nacional durante el segundo año de gobierno del Presidente Iván Duque Márquez permite constatar lo siguiente: (i) avance en medidas técnicas pero con rezagos en acciones de carácter estructural; (ii) papel limitado de los instrumentos de política, como el Plan Nacional de Desarrollo y los Documentos CONPES, en la definición de la agenda del Gobierno Nacional en materia anticorrupción; (iii) riesgo de desarticulación entre el discurso y las acciones técnicas y políticas; y (iv) necesidad de fortalecer la institucionalidad anticorrupción, preservando la independencia y la separación de poderes.

Desde Transparencia por Colombia se identifican como acciones urgentes a desarrollar: apoyar el trámite legislativo del nuevo Estatuto de la Contratación Pública, así como, de una Reforma al Sistema Político que incluya ajustes en el sistema de financiación de la política; avanzar en la discusión y aprobación de ajustes normativos que promuevan y protejan la denuncia ciudadana de la corrupción; abordar enfoques como la responsabilidad penal de personas jurídicas y el la reparación del daño generado por los hechos de corrupción<sup>5</sup>; garantizar la centralidad de las herramientas de la política pública en el día a día de la gestión del ejecutivo; y trabajar en una nueva estructura de la institucionalidad anticorrupción, en el marco del respeto del principio a la independencia y la separación de poderes.

<sup>3</sup> Estos son entendidos como derechos que pueden ser utilizados como una herramienta para acceder a otros derechos, por lo que son llamados derechos puente o bisagra.

<sup>4</sup> Decreto 491 del año 2020, recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

<sup>5</sup> A la fecha de revisión del presente informe, se toma en cuenta la radicación del proyecto de ley 341 de 2020 por parte del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, el cual incorporaría en el ordenamiento colombiano varios elementos novedosos en materia anticorrupción. Sin embargo, se encuentra pendiente un análisis y una discusión amplia acerca de su contenido.



***Avances y retrocesos  
en la lucha contra la  
corrupción***



## I. Avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción

Transparencia por Colombia presenta el Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública Anticorrupción del Gobierno Nacional, mediante el cual realiza un análisis detallado de las acciones de lucha contra la corrupción emprendidas en el segundo año de gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, comprendido entre agosto de 2019 y agosto de 2020<sup>6</sup>. A partir de este análisis, el informe plantea una serie de recomendaciones destinadas a fortalecer la acción pública en esta materia, que toman como referencia, por una parte, los compromisos que el Gobierno Nacional ha asumido mediante instrumentos formales de legislación y política pública y, por otra parte, las acciones que desde la experiencia de Transparencia por Colombia se consideran primordiales para avanzar de manera significativa en la lucha contra la corrupción en el país.

Este informe se titula “La lucha contra la corrupción entre la protesta social y la emergencia sanitaria: de las medidas técnicas a la concentración del poder”, teniendo en cuenta que durante el periodo de análisis confluyeron el Paro Nacional de noviembre de 2019 y la emergencia de salud pública generada por el COVID-19 a partir de marzo de 2020. Ambas coyunturas tuvieron una incidencia significativa en la acción pública del Gobierno Nacional, así como en el contexto de lucha contra la corrupción en el país. El Paro Nacional iniciado el 21 de noviembre de 2019 fue la movilización

social más relevante de las últimas décadas en Colombia, desencadenada por el descontento social frente a diversos temas, entre los que se encontraba el rechazo hacia la corrupción y la frustración de la ciudadanía respecto al poco desarrollo normativo de las medidas contenidas en la Consulta Popular Anticorrupción del 26 de agosto de 2018. Como estrategia para superar el Paro, el Gobierno Nacional creó la “Conversación Nacional”, iniciativa que consistió en abrir espacios de diálogo con diversos actores a través de mesas temáticas sobre equidad, educación, juventud, paz, medio ambiente y anticorrupción. No obstante, el diálogo entre distintos representantes de la sociedad civil y el gobierno quedó frenado por la irrupción de la pandemia, situación que obligó al confinamiento generalizado de la población y que originó la crisis económica y social más profunda que haya enfrentado el país en su historia reciente.

Para la atención a la emergencia generada por el COVID-19, el Gobierno acudió a la declaración del Estado de Emergencia, lo cual lo facultó como legislador transitorio, amplió su capacidad de ejecutar recursos públicos y le permitió restringir, de manera temporal, algunas libertades ciudadanas, con el propósito de controlar la propagación del virus y atender las necesidades más apremiantes causadas por esta situación. Como se describe en la siguiente sección del presente informe, el Gobierno Nacional implementó algunas medidas favorables para prevenir riesgos de corrupción en la atención de la pandemia, especialmente en materia de contratación pública. Sin embargo, desde la sociedad civil y los organismos de control se identificó un amplio número de irregularidades en el manejo de los recursos para la atención de la pandemia, asociados a sobrecostos excesivos, falta de idoneidad de contratistas, opacidad en el manejo del presupuesto público, asignación de contratos a financiadores de campañas, entre otros aspectos.

<sup>6</sup> Se consideran algunas acciones complementarias entre agosto y noviembre de 2020, mencionadas a lo largo del informe, pero que serán objeto de análisis más detallado en el marco de otras iniciativas en curso de Transparencia por Colombia.

<sup>7</sup> Transparencia por Colombia, “La transparencia en la emergencia por Coronavirus ayuda a salvar vidas”, (marzo 26 de 2020), recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/03/26/la-transparencia-en-la-emergencia-por-coronavirus-ayuda-a-salvar-vidas/>



Al respecto, se debe mencionar que en situaciones de emergencia los hechos y riesgos de corrupción tienden a potenciarse<sup>7</sup>.

A pesar de la complejidad del contexto del segundo año del gobierno de Iván Duque Márquez, se identifican varios avances de carácter técnico en la lucha contra la corrupción, tal como se indica en el presente informe. No obstante, desde una mirada más amplia, este periodo de análisis culminó en un contexto de concentración de poder en el ejecutivo, en detrimento de las otras ramas del poder y de las libertades ciudadanas<sup>8</sup>. Esta situación se explica por la coincidencia de distintos factores asociados al diseño institucional colombiano, a la emergencia de salud pública antes mencionada, y a las decisiones políticas tomadas por el Poder Ejecutivo y las otras ramas del poder público, que incluye entre otros aspectos:

- El aumento del poder del Gobierno Nacional sobre el Legislativo, gracias a las facultades de legislador transitorio del primero y en el contexto de sesiones remotas del segundo, situación que terminó limitando el control político a los diversos decretos expedidos en el marco del Estado de Emergencia.
- La decisión del Gobierno Nacional de incorporar en cargos del Poder Ejecutivo a personas asociadas a partidos de gobierno<sup>9</sup>, rompiendo con el compromiso de evitar que los cargos públicos mediaran en la relación entre Ejecutivo y Legislativo<sup>10</sup>.

- La nominación y posterior elección de personas muy cercanas al Presidente de la República en los cargos de Fiscal General de la Nación, Procuradora General de la Nación y Defensor del Pueblo<sup>11</sup>.
- El debilitamiento de los Gobierno Territoriales, los cuales debieron asumir los retos de atender la pandemia, incluyendo el fortalecimiento de sus sistemas de salud pública y atención social, al tiempo que afrontaban la aprobación y puesta en marcha de sus planes de desarrollo y la reducción significativa de los presupuestos disponibles para tal fin.
- Las restricciones y ataques al ejercicio de la libertad de expresión, de información y de participación, en un contexto de profunda preocupación por la falta de respeto a la vida en distintas zonas del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cierre del segundo año de gobierno está marcado por un grave riesgo para el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, el cual cumple un rol esencial en un Estado Social de Derecho, así como para la independencia de las instituciones de investigación y vigilancia, generando un contexto proclive a favorecer intereses particulares en detrimento de los intereses colectivos.

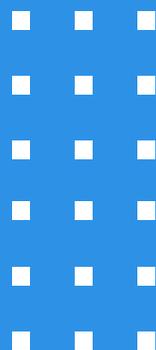
A continuación, el informe expone los resultados temáticos que detallan los hallazgos del análisis en cuatro ámbitos prioritarios para la lucha contra la corrupción en el país, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas de este estudio.

<sup>8</sup> Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia, “Alarmante concentración del poder en el ejecutivo en Colombia”, Transparencia por Colombia, (2020), recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>

<sup>9</sup> Adelaida Ávila, “Ya no hay ‘computador de Palacio’, pero hasta los exsantistas tienen cuotas”, La Silla Vacía, (18 de febrero de 2019), recuperado de <https://lasillavacia.com/ya-no-hay-computador-de-palacio-pero-hasta-los-exsantistas-tienen-cuotas-70071>

<sup>10</sup> Tatiana Duque, et ál, “Coalición y candidatos con lazos políticos, clave de Duque para quedar ‘con todo’”, La Silla Vacía, (28 de agosto de 2020), recuperado de <https://lasillavacia.com/coalicion-y-candidatos-lazos-politicos-clave-duque-quedar-todo-78159>

<sup>11</sup> Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia, Op. Cit.



## ***Resultados temáticos***



## II. Resultados temáticos

El Informe de Acción Pública hace un seguimiento continuo y sistemático al desempeño del Gobierno Nacional en materia de lucha contra la corrupción. Los temas objeto de análisis hacen parte de una “Agenda ciudadana de la lucha contra la corrupción” (Anexo A), la cual es una propuesta elaborada por Transparencia por Colombia y que recoge los aspectos fundamentales que deben ser abordados en el contexto colombiano para avanzar en forma significativa en la materia. Para el segundo informe se priorizaron cuatro ámbitos claves de dicha Agenda: Anticorrupción, Sistema Político, Gestión Pública y Derechos Humanos. Estos, a su vez, están compuestos por nueve ejes de seguimiento, como se observa en la siguiente tabla:

**TABLA 1. ÁMBITOS Y EJES ESTUDIADOS**

ÁMBITO		EJE DE SEGUIMIENTO	
ANTICORRUPCIÓN	Medidas que posibiliten el papel preponderante a la política anticorrupción, fortalezcan los esquemas de prevención, investigación y sanción, y aumenten el castigo de las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción	<b>Institucionalidad anticorrupción</b>	Medidas encaminadas a fortalecer las instituciones encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política pública anticorrupción, así como, a reforzar los mecanismos específicos para la prevención e identificación de la corrupción.
		<b>Sistema de denuncia y protección al denunciante</b>	Mecanismos específicos para la protección de reportantes y denunciantes de hechos de corrupción.
		<b>Sanción de la corrupción</b>	Acciones destinadas a fortalecer los castigos de los hechos de corrupción en todas las jurisdicciones.
SISTEMA POLÍTICO	Medidas encaminadas a garantizar la transparencia, la integridad y el adecuado financiamiento de las campañas políticas. Garantizar reglas de juego claras y equitativas para las organizaciones políticas.	<b>Financiación</b>	Medidas destinadas a garantizar la adecuada financiación de las campañas electorales y las organizaciones políticas, a partir de los principios de equidad, integridad y transparencia, al tiempo que fomenten la sanción para la financiación irregular de la política.

ÁMBITO		EJE DE SEGUIMIENTO	
GESTIÓN PÚBLICA	Medidas que lleven a garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, a partir de la promoción de la transparencia, la integridad, la eficiencia y efectividad.	<b>Contratación</b>	Acciones que permitan mejorar el sistema de contratación pública, incluyendo la mejora en la visibilidad, la reducción de la discrecionalidad, la revisión de los regímenes especiales y la consolidación de las instituciones y los mecanismos del sistema de contratación.
		<b>Empleo público</b>	Acciones destinadas a poner fin a las nóminas paralelas en todas las entidades públicas, reducir el grado de provisionalidad en el empleo público y realizar convocatorias públicas y abiertas para la provisión de todos los cargos y contratos. También se consideran medidas orientadas a recomponer la carrera administrativa en el empleo público, y a garantizar mecanismos efectivos para el trámite debido de los conflictos de intereses.
		<b>Presupuestación</b>	Medidas encaminadas a mejorar la visibilidad de los presupuestos públicos en todas las etapas del ciclo presupuestal. Esto incluye la apertura de los bancos de proyectos y la mejora del acceso público a los sistemas de información existentes, así como los mecanismos para mejorar la comunicación sobre el presupuesto público.
DERECHOS HUMANOS	Medidas encaminadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos, en especial, con relación a los “derechos puente” que fortalecen la lucha contra la corrupción y el control al abuso del poder.	<b>Garantía del Derecho a la Libre Expresión</b>	Garantizar la diversidad y pluralidad de opiniones a partir de la protección de la integridad de defensores de Derechos Humanos y el fomento de la multiplicidad espacios y de medios de comunicación.
		<b>Garantía del Derecho a la Información Pública</b>	Garantizar el acceso a la información pública de la ciudadanía a partir del fomento de la transparencia activa y pasiva de todas las entidades públicas.



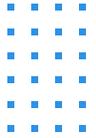
Además de los ámbitos y ejes temáticos, el informe también toma en consideración las acciones de carácter técnico y político. Corresponden a la categoría de acciones técnicas aquellas que se encuentran en instrumentos y procedimientos de política pública y cuya característica principal es regirse por una racionalidad científico-técnica. Por su parte, las acciones de carácter político corresponden al conjunto de decisiones tomadas por diversos actores involucrados en la puesta en marcha de iniciativas anticorrupción, a partir de sus intereses y estrategias. De esta forma, el análisis del informe busca abarcar una representación completa del desempeño de las autoridades públicas. Se esperaría que las acciones técnicas y políticas mantuvieran un alto grado de articulación y coherencia, de tal manera que el resultado de la acción pública sea congruente entre el discurso, las apuestas programáticas y las decisiones del día a día de la gestión pública.

En el segundo año de gestión del Presidente Iván Duque Márquez se identificaron un total de 102 acciones de lucha contra la corrupción adelantadas, de las cuales 68 son de carácter técnico y 34 de carácter político. Estas acciones se encuentran detalladas en el Anexo B. Cada acción fue valorada de acuerdo a su nivel de implementación: se consideró que una acción había avanzado de manera satisfactoria si fue desarrollada en su totalidad; de manera moderada, si fue desarrollada parcialmente; y de manera incipiente, si la acción no ha tenido desarrollado alguno, más allá de haber sido enunciada. Asimismo, se revisó la coherencia de la acción con el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y con las acciones identificadas en el Primer Informe de Seguimiento al Gobierno Nacional<sup>12</sup>. La tabla 2 muestra el número de acciones clasificadas por nivel de implementación en cada uno de los ámbitos priorizados:

**TABLA 2. NÚMERO DE ACCIONES POR NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN EN CADA ÁMBITO**

ÁMBITOS	SATISFACTORIO	MODERADO	INCIPIENTE	TOTAL ACCIONES
ANTICORRUPCIÓN	15	4	11	30
SISTEMA POLÍTICO	3	0	0	3
GESTIÓN PÚBLICA	32	9	4	45
DERECHOS HUMANOS	21	2	1	24
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>102</b>

<sup>12</sup> Véase Transparencia por Colombia, 2019, Op. Cit.



También se incorporó una valoración de la calidad de las acciones en términos de pertinencia -medida en que la acción responde al contexto en el que se implementa-, eficacia -medida en que la acción contribuye a solucionar los problemas identificados en cada eje y ámbito de seguimiento-, y eficiencia -medida a partir de la relación entre el esfuerzo realizado y el resultado esperado. La metodología para evaluar cada acción consistió en valorar los indicadores mencionados en función de tres niveles: valoración de diez puntos a aquellas acciones que satisfacían completamente el indicador; valoración de cinco puntos a las que tenían algunos elementos significativos referentes al indicador; y, valoración de cero puntos cuando no se encontraron elementos que permitieran determinar el cumplimiento del indicador (en el Anexo B se podrá encontrar el detalle de cada valoración). Estas valoraciones han sido ponderadas para obtener una valoración final, la cual se recoge en la tabla 3:

**TABLA 3. VALORACIÓN DE PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS ACCIONES REALIZADAS POR CADA ÁMBITO**

INDICADORES CALIDAD - ÁMBITOS	PROMEDIO PERTINENCIA	PROMEDIO EFICACIA	PROMEDIO EFICIENCIA
ANTICORRUPCIÓN	4,5	4,3	4,4
SISTEMA POLÍTICO	2,5	1,3	2,5
GESTIÓN PÚBLICA	4,8	4,5	4,2
DERECHOS HUMANOS	1,7	1,0	1,0
PROMEDIO GENERAL	3,4	2,8	3,0

## Resultados generales

En primer lugar, se identifica que los ámbitos de Anticorrupción y Gestión Pública son los que presentan mayor número de acciones realizadas durante el segundo año de gobierno, y que estas acciones muestran una mayor calidad en términos de pertinencia, eficacia y eficiencia. De hecho, en comparación con el análisis del primer año de gobierno, en el ámbito Anticorrupción se constató una mejora en la calidad de las acciones, y en el ámbito de Gestión Pública hay continuidad en los resultados. Por el contrario, durante el segundo año de gobierno se identificaron menos acciones y de menor calidad en los ámbitos de Sistema Político y de Derechos Humanos. Además, en comparación con los resultados observados en estos ámbitos en el informe del primer año<sup>13</sup>, hay un declive en la calidad de las acciones emprendidas durante el segundo año de gobierno.

En segundo lugar, se evidencia un desbalance entre las acciones de carácter técnico y las de carácter político, lo que lleva a que las segundas obtengan una valoración significativamente más reducida que las primeras. En términos generales, la pertinencia de las acciones políticas es 5.1 puntos menor que la pertinencia de las acciones técnicas; asimismo, las valoraciones de eficacia y eficiencia son inferiores 4.5 y 4.3 puntos, respectivamente. Estos resultados evidencian la necesidad de articular tanto las acciones de carácter técnico como las de carácter político, y que éstas se vean traducidas en decisiones y actuaciones que lleven a fortalecer la credibilidad y confianza en la gestión de los recursos, y en el alcance e impacto que pueden tener las medidas anticorrupción.

En tercer lugar, se identifica una falta de continuidad de las iniciativas del Gobierno Nacional entre el primer y el segundo año de gestión: sólo 22 de las 54 acciones técnicas observadas en el segundo año tienen alguna relación con las acciones del Primer Informe de Gobierno. En otras palabras, esto significa que no se encontró avance alguno en 82 acciones técnicas

identificadas en el análisis del primer año. Adicionalmente, se encuentra que solo el 34% de las acciones identificadas para el segundo año, corresponden a iniciativas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Este declive en las acciones identificadas entre el primer y segundo año de la acción pública anticorrupción, debe llevar a retomar las acciones significativas iniciadas en el primer año de gobierno, a las cuales no se les ha dado prioridad o fueron descartadas en el segundo año. Entre estas medidas se incluyen revisar la implementación de: mecanismos presupuestales para la articulación de los distintos niveles de gobierno<sup>14</sup>; una categoría particular para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales<sup>15</sup>; mapas de riesgos de corrupción sectoriales y territoriales<sup>16</sup>; y avanzar en el trámite de una reforma política<sup>17</sup>.

En cuarto lugar, se observa una dispersión y atomización de las distintas acciones anticorrupción lideradas por el Ejecutivo: las entidades responsables de las 102 acciones analizadas en el segundo año de gobierno incluyen a la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, la Secretaría de la Transparencia, nueve ministerios o departamentos administrativos, y otras entidades y agencias adscritas. Este amplio número de entidades involucradas en las acciones anticorrupción no viene acompañado de mejoras en los mecanismos de coordinación de agendas de las instituciones involucradas, ni en la armonización de enfoques para unificar los esfuerzos. Muestra de lo anterior se encuentra en las distintas respuestas a derechos de petición solicitados por Transparencia por Colombia, en donde se evidencia la falta de claridad sobre el rol y las competencias de otras entidades, así como el desconocimiento, incluso desde la entidad encargada de la política anticorrupción, de las acciones emprendidas por otras entidades. Teniendo en cuenta esto, se enfatiza la necesidad de mejorar la rectoría y coordinación de la política pública anticorrupción.

<sup>13</sup> Véase Transparencia por Colombia, 2019, Op Cit.

<sup>14</sup> Línea base PND, Pactos por la productividad y la equidad en las regiones, “Pacto Región Pacífico”, 1082, recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

<sup>15</sup> Línea base PND, Pactos por la productividad y la equidad en las regiones, “Pacto Región Pacífico”, 1083, recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

<sup>16</sup> Línea base PND, Pactos estructurales, “Pacto por la Legalidad”, 108, recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

<sup>17</sup> Línea base PND, Pactos estructurales, “Pacto por la Legalidad”, 142, recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

# A. ANTICORRUPCIÓN



Prevención,  
identificación  
y sanción

Anticorrupción



**TABLA 4. VALORACIÓN DE PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL ÁMBITO ANTICORRUPCIÓN**

ANTICORRUPCIÓN	PROMEDIO PERTINENCIA	PROMEDIO EFICACIA	PROMEDIO EFICIENCIA
<b>INSTITUCIONALIDAD ANTICORRUPCIÓN</b>	4,0	3,5	4,0
D. TÉCNICA	2,5	2,5	2,5
D. POLÍTICA	5,5	4,5	5,5
<b>SISTEMA DE DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE</b>	0,0	0,0	0,0
D. TÉCNICA	0,0	0,0	0,0
D. POLÍTICA	0,0	0,0	0,0
<b>SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN</b>	7,1	7,1	6,7
D. TÉCNICA	10,0	10,0	10,0
D. POLÍTICA	4,3	4,3	3,3
<b>PROMEDIO DEL ÁMBITO</b>	4,5	4,3	4,4



## 1) INSTITUCIONALIDAD ANTICORRUPCIÓN

En primer lugar, se destaca la creación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, el cual regirá para cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual<sup>18</sup>. Asimismo, se creó el Sistema Nacional de Integridad a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP, y en coordinación con la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización<sup>19</sup>. Se espera que estos desarrollos, que estarán a cargo del DAFP, permitan una mayor articulación entre los distintos instrumentos para el fomento de la ética y la integridad en la gestión pública.

En segundo lugar, se identifican avances en la implementación de la Red Institucional Anticorrupción - RITA, orientada a fortalecer la coordinación y articulación de la denuncia sobre posibles hechos de corrupción, y a mejorar los mecanismos de lucha contra la corrupción en 103 entidades públicas. Sin embargo, aún se considera necesario generar mayor claridad respecto a la articulación de RITA frente a los esquemas de control interno y a la red anticorrupción de jefes de control interno. Es importante mencionar que esta iniciativa no estaba contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que otras que sí hacen parte de esta hoja de ruta del gobierno, como los mapas de riesgos de corrupción sectoriales y territoriales, no han tenido suficiente avance hasta el momento.

<sup>18</sup> Creados mediante la Ley 2016 del 27 de febrero de 2020, la cual además hace obligatoria la capacitación en la materia.

<sup>19</sup> Ley 2016 del 27 de febrero de 2020.

<sup>20</sup> De acuerdo a la respuesta al Derecho de Petición por parte de la Secretaría de la Transparencia (11 de septiembre de 2020), por un lado, creó el Portal Anticorrupción de Colombia con cruces de datos para la identificación de riesgos y la formulación de alertas tempranas de casos de corrupción. Hasta el momento la herramienta está enfocada únicamente en

En tercer lugar, se observa que el Sistema General de Información de Lucha Contra la Corrupción sigue en construcción. De otra parte, si bien el Observatorio Anticorrupción presenta avances en términos de disposición de datos<sup>20</sup>, todavía hace falta fortalecer este instrumento para que no sólo recopile información, sino que emprenda procesos de generación de conocimiento para la toma de decisiones de política pública.

En cuarto lugar, sigue pendiente la publicación de documentos relevantes para sustentar la acción pública del Gobierno Nacional en materia anticorrupción como, por ejemplo, la Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto<sup>21</sup>, y los resultados de la Conversación Nacional<sup>22</sup>. Es fundamental publicar ambos documentos puesto que servirían para reflejar el diagnóstico y los compromisos del Gobierno Nacional en esta materia, y contribuirían a la rendición de cuentas y al posicionamiento en la agenda pública de elementos centrales de las demandas ciudadanas.

Por último, sigue pendiente la revisión de la arquitectura institucional en materia de lucha contra la corrupción en el país, de forma tal que se eviten duplicidades de competencias y se garantice el respaldo político, técnico y humano suficiente a las entidades encargadas de liderar las políticas anticorrupción. En particular, en el actual arreglo institucional, la Secretaría

contratación. Por el otro, formuló el Índice Nacional Anticorrupción a partir del cruce de los siguientes índices: Índice de Desempeño Institucional, Índice de Transparencia y Acceso a la Información – ITA, Índice de Integridad – INTEGRA e Indicadores de Contratación Pública del Sistema Electrónico de Contratación Pública– SECOP.

<sup>21</sup> Secretaría de la Transparencia, Respuesta Derecho de Petición, 11 de septiembre, 2020.

<sup>22</sup> Conversación Nacional, “Documentación”, Gobierno de Colombia, Presidencia, 2020, recuperado de <https://www.conversacionnacional.gov.co/memorias/documentos>



de la Transparencia, entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es la encargada de liderar tanto la acción pública anticorrupción como la de transparencia y derecho de acceso a la información pública. La Secretaría también ha venido adquiriendo un creciente rol en la gestión de denuncias de posibles hechos irregulares<sup>23</sup> lo que resulta oneroso, al tiempo que puede generar duplicidades con los organismos de investigación y control encargados de adelantar los procesos judiciales, disciplinarios y/o fiscales.

## 2) SISTEMA DE DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE

Ejercer la lucha contra la corrupción en Colombia es una labor de alto riesgo, particularmente cuando la denuncia de irregularidades puede conllevar a distintos tipos de violencia, incluyendo física, emocional y social. Al respecto, Transparencia por Colombia ha podido constatar que el temor a las represalias que pueden enfrentar los denunciadores de corrupción en el país, es una de las principales razones por las que se desincentiva la denuncia<sup>24</sup>.

En materia de protección a reportantes y denunciadores de hechos de corrupción<sup>25</sup>, durante el periodo analizado el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Pedro Pascasio Martínez”<sup>26</sup>. El proyecto incluía avances significativos en la materia, entre ellos:

contemplar definiciones claras sobre la denuncia, el reporte, las medidas de protección y acción retaliatoria, así como sobre el rol y alcance del denunciante, reportante y delator; contemplaba la creación de canales específicos para denuncias en todas las entidades públicas, distintos a los sistemas de quejas y reclamos; fortalecía el rol y alcance de los jefes de control interno; contemplaba medidas de protección a la integridad física del reportante, denunciante o delator y miembros de su familia; y consideraba medidas de protección en el ámbito laboral, incluso para contratistas de entidades públicas.

No obstante, el proyecto también incluía aspectos preocupantes como la prohibición de denunciar de manera anónima, y la asignación de una responsabilidad excesiva al denunciante respecto a la recopilación de material probatorio que debería acompañar al presentar la denuncia, omitiendo que las autoridades competentes para adelantar investigaciones también deben aportar a ese propósito.

Teniendo en cuenta que el proyecto no cumplió el trámite legislativo, el país aún enfrenta un vacío importante en esta materia. A la fecha de revisión del presente informe, se toma en cuenta la radicación del proyecto de ley 341 de 2020 por parte del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República<sup>27</sup>, el cual contiene medidas en materia de protección a denunciadores. Sin embargo, se encuentra pendiente realizar un análisis y una discusión amplia acerca de su contenido.

<sup>23</sup> Secretaría de la Transparencia, Respuesta Derecho de Petición, 11 de septiembre, 2020.

<sup>24</sup> Ver Transparencia por Colombia, “La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia”, Centro de Asesoría Legal Anticorrupción – ALAC, 2020, recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

<sup>25</sup> Con “el término ‘reportante’ se busca diferenciar a las personas que alertan sobre un presunto caso de corrupción sin necesariamente contar con material probatorio ni tener la intención inicial de denunciarlo formalmente. Las personas que deciden dar ese paso son identificadas como denunciadores”. Ibid.

<sup>26</sup> Proyecto de Ley Ordinaria 08 de 2019 por su número en Cámara.

<sup>27</sup> Proyecto de Ley 341 de 2020 por su número en el Senado, recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/2113-proyecto-de-ley-341-de-2020>



### 3) SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Durante el segundo año de gobierno este eje presentó un avance significativo gracias a la sanción de varias leyes en la materia: la Ley 2014 de 2019<sup>28</sup> que establece que ningún condenado por hechos de corrupción cumpla su condena en el lugar de residencia, decisión que da cumplimiento al punto dos de la Consulta Popular Anticorrupción de agosto de 2018; la reforma tributaria del año 2019 (Ley 2010 del año 2020)<sup>29</sup> que prohibió que los condenados por hechos de corrupción firmen contratos de estabilidad jurídica; y la Ley 2014 del 30 diciembre 2019 que sancionó con la inhabilidad para contratar con el Estado a las sociedades cuyos miembros hayan sido declarados responsables de un hecho de corrupción, y a las personas jurídicas declaradas culpables de soborno transnacional.

Dentro de este eje de análisis también se encuentra el Plan Nacional de Política Criminal 2020-2024, el cual todavía está en construcción, razón por la cual aún no se conoce su contenido en materia de lucha contra la corrupción. Igualmente, dentro del periodo de análisis de este informe se tomó en cuenta la publicación del Decreto 1358 de 2020<sup>30</sup> sobre soborno transnacional, y la radicación del proyecto de Ley 341 de 2020<sup>31</sup> por parte del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, los cuales contienen medidas en materia de sanción de corrupción. El análisis de ambas iniciativas se encuentra pendiente.



<sup>28</sup> Ley 2014 del 30 de diciembre de 2019, recuperada de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY>

<sup>29</sup> Ley 2010 de 27 diciembre 2019, Artículo 76, Parágrafo 6. Recuperada de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/leyes-de-la-republica/article/2121-por-medio-de-la-cual-se-adoptan-normas-para-la-promocion-del-crecimiento-economico-el-empleo-la-inversion-el-fortalecimiento-de-las-finanzas-publicas-y-la-progresivi>

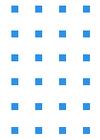
<sup>30</sup> Decreto 1358 de 2020, recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143459>

<sup>31</sup> Proyecto de Ley 341 de 2020 por su número en el Senado, recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/2113-proyecto-de-ley-341-de-2020>

## B. SISTEMA POLÍTICO



*Financiación  
Política*



**TABLA 5. VALORACIÓN DE PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL ÁMBITO DE SISTEMA POLÍTICO**

SISTEMA POLÍTICO	PROMEDIO PERTINENCIA	PROMEDIO EFICACIA	PROMEDIO EFICIENCIA
FINANCIACIÓN POLÍTICA	2,5	1,3	2,5
D TÉCNICA	0,0	0,0	0,0
D. POLÍTICA	5,0	2,5	5,0
PROMEDIO DEL ÁMBITO	2,5	1,3	2,5

## 1) FINANCIACIÓN POLÍTICA

Se evidencia un rezago en la revisión de la institucionalidad del sistema político y de la financiación de campañas y partidos políticos, pues no han sido temas priorizados dentro de la agenda del gobierno, a pesar que fueron temas continuamente mencionado durante el primer año del Gobierno Nacional, y que han sido temas asociados a varios escándalos de corrupción, como la denominada “Ñeñe Política”<sup>32</sup>. Cumplidos dos años del actual periodo de gobierno, todavía no se ha logrado avanzar de manera significativa en una reforma al sistema político-electoral, aunque esta acción estaba contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Debido a lo anterior, resulta imprescindible dar trámite legislativo a una reforma política, que aborde detenidamente el sistema de la financiación de la política. Es preciso mencionar que la propuesta de Código Electoral<sup>33</sup>, presentada en el mes de agosto al Congreso no recoge este aspecto. Sigue siendo una tarea pendiente para avanzar en acciones anticorrupción y en el fortalecimiento de la democracia en el país, emprender medidas que garanticen el castigo efectivo de candidatos y partidos que incurran en financiación indebida, así como garantizar mayor control, transparencia y rendición de cuentas sobre el origen de los recursos. También, dentro de las acciones de carácter estructural, aún es necesario impulsar una reflexión de fondo sobre el funcionamiento, composición, independencia y alcance sancionatorio de la autoridad electoral.

Por otro lado, en este ámbito tampoco se identifican avances en la implementación de la Política Criminal Electoral, la cual fue desarrollada bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y destacada en el informe del primer año del Gobierno Nacional, pero que en la actualidad, en medio de los cambios en el gabinete, no parece contar con un liderazgo claro para avanzar en su implementación.

<sup>32</sup> De acuerdo al diario El Tiempo hubo 1.000 millones de pesos en juego (El Tiempo, “Duque niega aporte de ‘Ñeñe’ Hernández a su campaña”, 6 de marzo, 2020, recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-duque-niega-aporte-de-nene-hernandez-a-su-campana-469952>)

<sup>33</sup> Proyecto de Ley estatutaria 409 de 2020 por su número en la Cámara de Representantes y 234 de 2020 por su número en el Senado, recuperado de <https://www.camara.gov.co/codigo-electoral-0>

# C. GESTIÓN PÚBLICA




**TABLA 6. VALORACIÓN DE PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN GESTIÓN PÚBLICA**

INDICADORES CALIDAD - ÁMBITOS	PROMEDIO PERTINENCIA	PROMEDIO EFICACIA	PROMEDIO EFICIENCIA
<b>CONTRATACIÓN</b>	6,1	5,8	5,4
D TÉCNICA	3,0	3,0	3,0
D. POLÍTICA	9,2	8,7	7,9
<b>EMPLEO PÚBLICO</b>	4,2	4,2	3,1
D TÉCNICA	0,0	0,0	0,0
D. POLÍTICA	8,3	8,3	6,3
<b>PRESUPUESTACIÓN</b>	3,0	2,0	3,0
D TÉCNICA	0,0	0,0	0,0
D. POLÍTICA	6,0	4,0	6,0
<b>PROMEDIO DEL ÁMBITO</b>	4,8	4,5	4,2

## 1) CONTRATACIÓN

En materia de contratación, se destacan varias acciones tendientes al fortalecimiento del Sistema de Contratación Pública. Tal es el caso de la ley de pliegos tipo para los proyectos con obras públicas<sup>34</sup>; la inhabilidad para contratar con el Estado para aquellos condenados por delitos contra la administración pública<sup>35</sup>; y la ley que crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas que permite evaluar la viabilidad de los llamados Elefantes Blancos<sup>36</sup>. Asimismo, se resalta el fortalecimiento de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y los Instrumentos de Agregación de Demanda, así como los avances en la consolidación y la interoperabilidad de la plataforma SECOP<sup>37</sup>. Además, se debe resaltar la construcción de la propuesta de un nuevo Estatuto de la Contratación Pública por parte de Colombia Compra Eficiente.

También, se destacan varias acciones durante la emergencia generada por COVID-19, como la creación de la Herramienta Control Ciudadano COVID-19, la cual permite hacer seguimiento en tiempo real a la contratación para la atención de la emergencia; la creación de un instrumento de agregación de demanda<sup>38</sup>; la circular conjunta entre diversas entidades con recomendaciones y advertencias sobre la contratación en la emergencia<sup>39</sup>, y la guía de buenas prácticas en la materia elaborada por Colombia Compra Eficiente<sup>40</sup>.

No obstante, los riesgos de corrupción en la contratación pública persisten y plantean desafíos importantes a la institucionalidad pública. Según el informe de seguimiento a la contratación para mitigar la pandemia de COVID-19, elaborado por la alianza Ciudadanía Activa, durante 2020 se ha evidenciado alertas de sobrecostos y falta de idoneidad de contratistas que gestionaron recursos para la atención de la emergencia en distintas regiones del país<sup>41</sup>. Igualmente, persisten los riesgos de corrupción asociados al alto nivel de uso de la contratación directa y la urgencia manifiesta.

Aún más, en el marco de la atención a la pandemia se volvió a constatar la relación entre financiadores de campañas y contratistas del Estado, puesto que se encontraron 331 contratistas para la emergencia que financiaron campañas territoriales, de los cuales 78 entregaron sus recursos a candidatos que salieron elegidos en el 2019<sup>42</sup>. El total de los contratos que han celebrado estos financiadores suman \$32.285.723.513 de pesos.

Más allá de la pandemia, se mantiene vigente la necesidad de revisar la contratación por regímenes especiales y la modalidad de contratación directa. Al respecto, se debe destacar la alta concentración en el uso de estas modalidades por parte de la cabeza del ejecutivo, en la medida en que, durante el segundo año de gobierno representaron el 77% del total de contratación por parte del DAPRE. No obstante, esta cifra es menor en 11% a la registrada en el primer año de gobierno<sup>43</sup>. En el Primer Informe de Seguimiento, ya se había relatado la relevancia de esta medida para ser tenida en cuenta por parte del Gobierno Nacional.

<sup>34</sup> Ley 2022 del 22 de julio de 2020.

<sup>35</sup> Ley 2014 del 30 de diciembre de 2019.

<sup>36</sup> Ley 2020 del 17 de julio de 2020.

<sup>37</sup> Colombia Compra Eficiente, Respuesta al Derecho de Petición, 6 de julio, 2020.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Secretaría de la Transparencia, “Ceder espacios a corrupción en emergencia por COVID-19, es complicidad: Gobierno a ordenadores del gasto”, 2020, recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/ceder-espacios-a-corrupcion-en-emergencia-covid-19-es-complicidad>

<sup>40</sup> De acuerdo a la respuesta al Derecho de Petición por parte del Colombia Compra Eficiente (6 de julio, 2020), se expidió una guía de transparencia en la contratación estatal durante la pandemia incluyendo las recomendaciones de Transparencia Internacional y Open Contracting Partnership. También, este año publicó guías relacionadas con el sector

de infraestructura de transporte sobre los Documentos Tipo de licitación de obra, de mínima cuantía y de selección abreviada de menor cuantía.

<sup>41</sup> Ciudadanía Activa, “Con los ojos puestos en los recursos COVID-19”, Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del COVID-19, junio, 2020, recuperado de

<https://transparenciacolombia.org.co/2020/06/12/contratacion-publica-covid/>

<sup>42</sup> Ciudadanía Activa, “Con los ojos puestos en los recursos COVID-19”, Tercer reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del COVID-19, 2020, recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>

<sup>43</sup> Según análisis de la información consignada en SECOP.



Por último, preocupan los escándalos asociados al uso de recursos públicos, específicamente respecto a las irregularidades en el uso del Fondo Paz<sup>44</sup>, y los casos que han vinculado a altos funcionarios del Ejército y la Policía Nacional, como se evidenció en la Operación Bastón<sup>45</sup> y en la construcción de la Ciudadela Policial - CENOP<sup>46</sup>. Estas situaciones ilustran la necesidad de retomar las acciones asociadas al desarrollo de mapas sectoriales de corrupción, así como a la implementación de medidas más efectivas en procesos de detección, investigación y sanción en el uso irregular de recursos públicos.

## 2) EMPLEO PÚBLICO

Durante el segundo año de gobierno se destaca el avance en materia de publicación de declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses de funcionarios públicos, gracias a la sanción de la Ley 2013 de 30 diciembre 2019<sup>47</sup>, y a la celeridad mediante la cual el Departamento Administrativo de la Función Pública dispuso la divulgación de las mismas a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP. Esta información

representa un valioso instrumento para incrementar la transparencia de la gestión pública y facilitar el control ciudadano. Se considera importante seguir avanzando en la consolidación del aplicativo, de forma tal que sea permanentemente actualizado.

Por otro lado, en materia de fortalecimiento de la transparencia en el empleo público es necesario avanzar en los esfuerzos para garantizar que los nombramientos estén basados en meritocracia y respalden la institucionalidad pública. Asimismo, para abordar medidas estructurales que impacten positivamente la lucha contra la corrupción, es importante que se haga una reforma profunda al empleo público del país, de forma tal que la meritocracia en la asignación de vacantes sea la principal manera de acceder a la función pública. Llama la atención que durante el segundo año de gobierno se siguen presentando situaciones cuestionables respecto a la asignación de vacantes en beneficio de copartidarios<sup>48</sup>, lo que da cuenta de una problemática que se presenta sistemáticamente en el empleo público<sup>49</sup>. De la misma forma, preocupan los cargos en el servicio diplomático que están siendo ocupados por nombramientos directos y no por funcionarios formados en la carrera diplomática<sup>50</sup>.

44 El Espectador, “Con recursos del Fondo Paz se firmó otro contrato para medir gestión de Duque frente a la paz”, Redacción Política, 11 de mayo, 2020, recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/con-recursos-del-fondo-paz-firmaron-otro-contrato-para-medir-gestion-de-duque-frente-la-paz-articulo-918966/>

45 Entre los casos que reveló Semana está la investigación por posibles malos manejos por parte del general Jorge Romero Pinzón que sumarían alrededor de 1.000 millones de pesos (Semana, “El general y la oficina de Envigado”, Redacción Nación, 17 de mayo, 2020, recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/romero-el-general-que-filtro-informacion-del-ejercito-a-la-oficina-de-envigado/671953/>).

46 Según la Contraloría General de la República, la construcción habría generado presunto daño fiscal por \$5.364 millones debido al uso improductivo de los recursos (PARES, “Revelan escándalo de corrupción en la policía nacional”, PARES, 28 de abril, 2020, recuperado de <https://pares.com.co/2020/04/28/hallazgo-de-corrupcion-en-la-policia-por-mas-de-5-mil-millones/>).

47 Ley 2013 de 30 diciembre 2019.

48 Un ejemplo emblemático de lo anterior radica en la adjudicación al Sr. Miguel Polo de un contrato con Min Tic por 18,4 millones de pesos cuando este no tiene mayor experiencia profesional y en su contrato no es claro el fin del mismo (Iván Hernández, “MinTic adjudica contrato a Miguel Polo Polo para ‘salvaguardar activos’”, LA FM, 25 de junio, 2020). Asimismo, el nombramiento de María Ximena Durán Sanín en Londres a pesar de que no tenía conocimientos en materia diplomática y había funcionarios de carrera que podían cumplir con el puesto, a pesar del fallo del Tribunal de Cundinamarca y del Consejo de Estado (Lizeth Suesca, “Hija de Noemí Sanín saldrá del consulado de Colombia en Londres”, Caracol Radio, 19 de agosto, 2020).

49 Adelaida Ávila, “Ya no hay ‘computador de Palacio’, pero hasta los exsantistas tienen cuotas”, La Silla Vacía, 18 de febrero, 2019, recuperado de <https://lasillavacia.com/ya-no-hay-computador-de-palacio-pero-hasta-los-exsantistas-tienen-cuotas-70071>

50 Aunque la cuota de embajadores de carrera esté por encima del mínimo que exige la ley, 27% (Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta Derecho de Petición, 25 de junio, 2020) sigue siendo un porcentaje muy bajo, sobre todo teniendo en cuenta la meta para el 2022 del 50% que todavía parece muy lejana.



### 3) PRESUPUESTACIÓN

En materia presupuestal se evidencian dos avances significativos: por un lado, el diseño de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) que va a permitir la integración de sistemas de información y la consolidación de bases de datos en la materia como SUIFP PGN, SUIFP SGR y SUIFP Territorio<sup>51</sup>. Por otro lado, la creación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de un aplicativo que permite hacer visibles los cambios presupuestales derivados de la irrupción y atención de la emergencia COVID-19<sup>52</sup>. Esta página representa un avance en cuanto a la transparencia del presupuesto de la atención de la emergencia, puesto que permite conocer los presupuestos en función de las asignaciones, compromisos, obligaciones y pagos. Sin embargo, esta información se presenta en términos muy generales, pues sólo es posible desagregarla por grandes sectores presupuestales, sin la posibilidad de acceder a información más detallada. Asimismo, llama la atención la demora en la creación del aplicativo, a pesar de las propuestas y críticas formuladas al inicio de la emergencia respecto a la opacidad de esta información presupuestal<sup>53</sup>. También es necesario mejorar el acceso a la información sobre proyecto de inversión COVID-19, en la plataforma de Seguimiento a Proyecto de Inversión - SPI<sup>54</sup>.

Por último, a la fecha no se han identificado esfuerzos significativos en la promoción de la transparencia del funcionamiento del Presupuesto General de la Nación. Al respecto, a pesar de los avances en el Portal de Transparencia Económica, éste aún cuenta con varios obstáculos en funcionalidad, calidad, accesibilidad y comprensión de la información. Teniendo en cuenta que persisten los retos en materia de acceso a la información, es importante iniciar un proceso de fortalecimiento de la plataforma, de forma tal que, a partir de la implementación del Sistema de Clasificación Presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y de la revisión de la funcionalidad de la página, se posibilite el fácil acceso a información desagregada sobre los presupuestos.



**51** Departamento Nacional de Planeación, Respuesta al Derecho de Petición, 2 de septiembre de 2020.

**52** Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Ejecución Presupuestal de los recursos para la emergencia”, recuperado de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages\\_medidas-covid19](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19)

**53** El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana enfatizó en repetidas ocasiones sobre la poca claridad en la presupuestación de los recursos para la atención de la Emergencia y en la opacidad de su ejecución. De acuerdo a la información disponible, había 1,9 billones que no se especificaba su destinación y desde el FOME no se ha girado recursos

al INS, al Ministerio de Salud sólo se habían girado \$1,2 billones y no había claridad sobre la ejecución de los \$1,4 billones de pesos a la UNGRD (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, “La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia”, Informe 11, 2020);(Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, “Echamos una nueva mirada: no se sabe cuánta plata se ha destinado a salud, y tampoco se sabe a dónde se está yendo”, 2020).

**54** En constatación directa por parte del equipo de investigación no fue posible acceder a los proyectos relacionados con la atención de la emergencia.

# D. DERECHOS HUMANOS




**TABLA 7. VALORACIÓN DE PERTINENCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL ÁMBITO DE DERECHOS HUMANOS**

DERECHOS HUMANOS	PROMEDIO PERTINENCIA	PROMEDIO EFICACIA	PROMEDIO EFICIENCIA
<b>GARANTÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</b>	1,6	0,6	0,3
D TÉCNICA	1,0	0,0	0,0
D. POLÍTICA	2,2	1,1	0,6
<b>GARANTÍA DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b>	5,0	5,0	5,3
D TÉCNICA	0,0	0,0	0,6
D. POLÍTICA	10,0	10,0	10,0
<b>PROMEDIO DEL ÁMBITO</b>	1,7	1,0	1,0



## 1) GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 2) DEL DERECHO A LA VIDA AL DERECHO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Durante el periodo analizado por el presente informe no se identificaron acciones significativas del Gobierno Nacional tendientes a fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública. Aún más, se evidenció una afectación directa al mismo generada por el Decreto 491 del año 2020<sup>55</sup>, el cual aumentó el tiempo de respuesta por parte de la institucionalidad pública a las solicitudes de información, incluso a aquellas solicitudes relacionadas con la atención de la pandemia<sup>56</sup>. Dichas medidas seguían vigentes ocho meses después del inicio de la pandemia, por lo cual resulta necesario derogarlas.

Por otro lado, en cuanto a desarrollos complementarios de la Ley 1712 de 2014, el Gobierno Nacional publicó un proyecto de resolución que imponía fuertes requerimientos a las entidades públicas en materia de transparencia activa, como la advirtió la *Alianza Más Información, Más Derechos*<sup>57</sup>. La Alianza también resaltó la necesidad de buscar mayor calidad en los datos expuestos por las entidades públicas y un mecanismo de reporte de inconsistencias en los mismos.

<sup>55</sup> Presidencia de la República, Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, Artículo 5, recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20546%20DEL%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

<sup>56</sup> Se ampliaron los términos de tal manera que las peticiones que se debían resolver en 15 días ahora son en 30, la solicitud de documentos y de información era en 10 días y ahora en 20, y las peticiones relacionadas con las materias a su cargo se resuelven en 35 días en vez de 30; lo que implica una afectación directa al acceso a la información pública en tiempos pertinentes para ejercer un control social oportuno durante la Emergencia.

<sup>57</sup> Alianza Más Información, Más Derechos, “Comentarios sobre el proyecto de estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014”, 2020.

<sup>58</sup> De acuerdo a la respuesta al Derecho de Petición por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (9 de julio de 2020) se adelantaron 187 iniciativas de concesiones con emisoras comunitarias en 185 municipios, ampliando los canales de comunicación local y regional de 625 ya existentes, a un total de 812.

Durante el segundo año de gobierno se realizó la convocatoria para adjudicar 187 concesiones con emisoras comunitarias por parte del MINTIC<sup>58</sup>, medida que significa un avance para la garantía del derecho a la libre expresión y para la implementación del Acuerdo de Paz. La ampliación de los espacios de comunicación en distintas regiones del país representa un canal para expandir la diversidad de opiniones y para que los ciudadanos puedan conocer e intervenir en los asuntos públicos; todo esto se debería traducir en avances significativos para la lucha contra la corrupción.

No obstante, lo anterior contrasta dramáticamente con la graves y sistemáticas violaciones al derecho a la vida y al goce efectivo de los Derechos Humanos en el país, situación que afecta la libertad de expresión y limita los derechos de participación y control ciudadano. Asimismo, la violencia sistemática en contra de líderes sociales<sup>59</sup> y excombatientes<sup>60</sup> ha

<sup>59</sup> De acuerdo a la Fiscalía, desde el Acuerdo de Paz han sido asesinados 349 líderes sociales, de los cuales el 52% ha sido durante este Gobierno (Edinson Arley Bolaños, “Después del acuerdo de paz, el 52% de los líderes sociales fueron asesinados en este gobierno”, El Espectador, 3 de agosto de 2020). Incluso, la ONU alertó sobre el efecto del confinamiento en la persecución a los mismos (El Tiempo, “24 líderes sociales han sido asesinados durante la cuarentena nacional”, 19 de mayo, 2020) e Indepaz evidenció tendencias en la concentración de los asesinatos en 125 municipios (el 11,13% del total de los mismos) (Semana, “Van 152 asesinatos en 2020 de líderes, defensores de DD.HH. y exmiembros de Farc”, 16 de julio, 2020).

<sup>60</sup> Se ha denunciado el asesinato de 216 excombatientes desde la firma de los Acuerdos de Paz, de los cuales 31 han sido este año (Semana, “Van 216 excombatientes de las Farc asesinados: ¿cómo detener esta violencia?”, 7 de agosto, 2020). Además, se debe recordar uno de los casos más emblemáticos, el de Dimar Torres, por parte de un cabo del Ejército con la aprobación del coronel Pérez Amézquita, lo que evidencia la falta de protección a los excombatientes, así como la necesidad de la reintegración integral (Semana, “‘Mi coronel, ya lo mat’: el grupo de WhatsApp que crearon para asesinar a Dimar”, 2019).



llevado a la pérdida de 246 vidas durante el primer semestre del año 2020<sup>61</sup>. A lo anterior se suma el incremento en las cifras respecto a masacres<sup>62</sup>, desplazamientos<sup>63</sup>, confinamientos por causa de la violencia<sup>64</sup> y asesinatos de reinsertados, junto con afectaciones a la implementación del Acuerdo de Paz<sup>65</sup> generados por múltiples factores. La violencia sistemática en contra de la población civil se convierte en un obstáculo para la consolidación de la democracia y la garantía de los Derechos Humanos, generando un ambiente de inestabilidad para para la lucha anticorrupción.

Igualmente, preocupa la violencia en contra de las manifestaciones públicas<sup>66</sup> durante las distintas marchas y movilizaciones llevadas a cabo en noviembre y diciembre de 2019 en el marco del Paro Nacional (situación

también acontecida durante el mes de septiembre de 2020), así como los allanamientos a periodistas y artistas<sup>67</sup>. Aún más, en el marco de un Estado Social de Derecho resultan inaceptables los seguimientos irregulares por parte del Ejército a periodistas, miembros de la oposición y defensores de Derechos Humanos<sup>68</sup>, así como el perfilamiento de voces críticas y opositoras al Gobierno Nacional<sup>69</sup>, lo que indica una afectación muy grave a la libertad de expresión por agentes estatales, y la consecuente generación de un ambiente de obstaculización de la protesta social y del ejercicio de la oposición gubernamental.

Ante este panorama, las medidas implementadas por el Gobierno Nacional están resultando insuficientes para garantizar la protección de los líderes sociales, excombatientes, periodistas y manifestantes, personas que

**61** Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz- INDEPAZ, “Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020”, desde el 1 de enero de 2020 al 31 de agosto de 2020, recuperado de <http://www.indepaz.org.co/lideres/>

**62** Paulina Morales, “51 masacres en Colombia durante 2020: Indepaz”, Caracol Radio, 5 de septiembre, 2020, recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2020/09/06/nacional/1599349067\\_142212.html](https://caracol.com.co/radio/2020/09/06/nacional/1599349067_142212.html)

**63** Noticias Caracol, “Ni el COVID-19 frena a los violentos: van 11 mil personas desplazadas durante la pandemia”, 28 de mayo, 2020, recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/ni-el-covid-19-frena-a-los-violentos-van-11-mil-personas-desplazadas-durante-la-pandemia>

**64** Radio Nacional de Colombia, “ONU advierte sobre aumento de desplazamientos en Colombia”, 27 de agosto, 2020, recuperado de <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/aumento-desplazamientos-colombia-onu-2020>

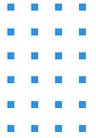
**65** De acuerdo al Instituto Kroc (“Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, Instituto Kroc for International Peace Studies 4, 2020), a finales de 2019 la falta de implementación de los Acuerdos se evidenciaba en que el 60% de lo acordado se encontraba en una fase de implementación incipiente, ya sea porque tenía un avance mínimo (36%) o ni siquiera se había comenzado a implementar (24%). Incluso, alertaron que en este último año la implementación fue menor en comparación a años anteriores.

**66** En los primeros días del Paro Nacional fueron heridas 700 personas y el menor de edad, Dilan Cruz perdió la vida (Carolina Restrepo, “Un muerto y más de 700 heridos deja una semana de paro en Colombia”, RCN Radio, 30 de noviembre, 2019). Todo esto en el marco de la violencia sistemática de la Fuerza Pública en las manifestaciones. Además, según la FLIP en los 40 días se evidenciaron agresiones a 66 periodistas que cubrían el Paro Nacional (Fundación para la Libertad de Prensa, 2020).

**67** Arcadia, “Intimidación y censura: medios y artistas denuncian abusos días antes del paro nacional”, 2019, recuperado de <https://www.revistaarcadia.com/agenda/articulo/intimidacion-y-censura-medios-y-artistas-denuncian-abusos-dias-antes-del-paro-nacional/79129/>

**68** La revista Semana sacó a la luz que unidades móviles del Ejército hacían seguimiento ilegal a periodistas, políticos, magistrados, coroneles, defensores de Derechos Humanos, entre otros. Entre los interceptados se encuentra la magistrada Cristina Lombana, los senadores Roy Barreras, Gustavo Bolívar, Angélica Lozano, y Antonio Sanguino, el director de Human Rights Watch José Miguel Vivanco, el periodista Daniel Coronell y algunos periodistas de La Liga Contra el Silencio (Semana, “Chuzadas sin cuartel”, 2020).

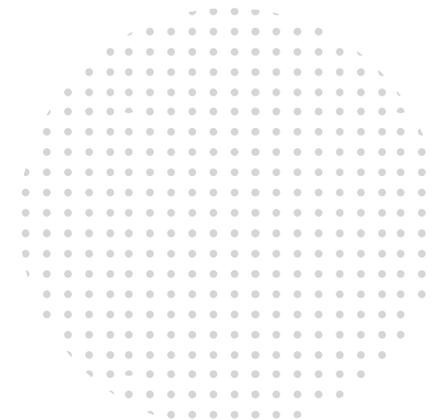
**69** Semana, “Chuzadas sin cuartel”, 13 de enero, 2020, recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-por-que-se-retiro-el-general-nicacio-martinez-del-ejercito/647810/>



cumplen un rol fundamental dentro del control ciudadano y que necesitan la garantía permanente de ejercer su derecho a la libertad de expresión. En ese sentido, las medidas de carácter técnico para garantizar la libertad de expresión se quedan cortas frente a la gravedad de las vidas que se están perdiendo.

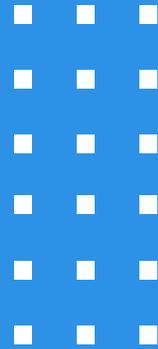
Por ello, se requieren cambios significativos no sólo en la protección, sino en la intervención social en los territorios más afectados por el conflicto. Asimismo, es imprescindible rechazar las iniciativas que buscan generar limitaciones al derecho a la libertad de expresión, a partir

de la reglamentación o la limitación a las reuniones y las manifestaciones ciudadanas<sup>70</sup>. Estas medidas adquieren mayor importancia en el contexto actual en donde la independencia del sistema de pesos y contrapesos se encuentra en riesgo, y debe ser protegido con la garantía efectiva de los derechos de reunión y protesta.



---

<sup>70</sup> En la anterior legislatura se radicaron tres proyectos de Ley que buscaban reglamentar la protesta social: 216, 242 y 281 de 2019 por su número en el Senado. Asimismo, en diversas alocuciones de miembros del Gobierno se asociaron las protestas sociales con ilegalidad.



## **Conclusiones**



### III. Conclusiones

A partir del seguimiento realizado sobre la acción pública anticorrupción en el segundo año de gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, es posible identificar cuatro patrones del desempeño del gobierno nacional para enfrentar este problema:

#### 1. AVANCES EN LO TÉCNICO, REZAGOS EN LO ESTRUCTURAL

Por el carácter complejo que tiene el fenómeno de la corrupción, su abordaje debe tener en cuenta distintos ámbitos: algunos están asociados a la generación o el fortalecimiento de instrumentos específicos para la lucha contra la corrupción, mientras que otros tienen que ver con las condiciones necesarias para lograr un ambiente favorable que permita a los ciudadanos, los servidores públicos, las organizaciones políticas, entre otros actores, aportar positivamente a los esfuerzos para poner fin a la corrupción.

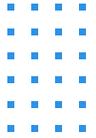
Al respecto, durante los dos primeros años de gobierno se han podido constatar algunos avances de carácter técnico significativos en ciertos ámbitos (principalmente asociados a la expedición de nuevas normativas y al uso de instrumentos novedosos de tecnología), pero hay un rezago en otros temas prioritarios que no han sido abordados de manera suficiente dentro de la agenda pública anticorrupción. Este es el caso de las acciones dentro del ámbito de Sistema Político, el cual requiere una reforma encaminada a garantizar la consolidación de la apertura democrática y a

la promoción de la integridad de la financiación de la política. También es el caso de la inclusión de la garantía de los Derechos Humanos como condición habilitante para la lucha contra la corrupción. Son fundamentales las medidas para proteger y promover los derechos puente como el acceso a la información pública, la libertad de expresión y la participación ciudadana, los cuales son condiciones *sine qua non* para el control ciudadano y el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos.

En ese sentido, los esfuerzos por la consolidación de los mecanismos de denuncia de la corrupción sirven de poco en un escenario en el cual la protección a denunciantes y reportantes es mínima o nula, y donde se atacan las opiniones contrarias. Igualmente, la promoción del control ciudadano no tiene un alcance efectivo cuando no existe acceso a la información o cuando se limitan los escenarios para que la ciudadanía pueda incidir en la acción pública. Finalmente, la noción de control pierde sentido cuando la independencia entre poderes públicos y los sistemas institucionales de control se ponen en riesgo como resultado de decisiones políticas.

#### 2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA OPACADOS

Las herramientas de la política pública anticorrupción deben garantizar la planeación asertiva, la coordinación permanente y la oportuna ejecución. Como lo señala este informe, sólo un 34% de las acciones del Gobierno Nacional en materia anticorrupción desarrollan lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. Mientras tanto, otras iniciativas que han pasado a ser centrales en la agenda de Gobierno, no se encuentran incluidas en la hoja de ruta del Gobierno, como el caso de RITA.



Además, en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó la necesidad de construir la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Estado Abierto con el propósito de actualizar la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) que cumple siete años de vigencia. Sin embargo, la revisión del estado de avance de esta política da cuenta de su bajo nivel de cumplimiento<sup>71</sup>.

Por todo esto, surgen inquietudes sobre el papel tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de los CONPES en la acción pública anticorrupción del Gobierno Nacional. A pesar de que ambos instrumentos requieren de una inversión significativa en términos de tiempo y recursos financieros, hasta el momento no han tenido un papel protagónico en la agenda pública, puesto que se han priorizados las acciones de respuestas más coyunturales a la adopción de iniciativas de mayor grado de planeación, concertación y alcance.

### **3. RIESGO DE DESARTICULACIÓN ENTRE EL DISCURSO Y LAS ACCIONES TÉCNICAS Y POLÍTICAS**

El discurso de la lucha contra la corrupción ha estado presente durante varias décadas en la agenda pública colombiana. Hoy en día, el manejo cuestionable de los recursos públicos puede generar un daño irreversible a la acción pública anticorrupción y opacar los avances en la materia. Por lo tanto, resulta indispensable que los discursos y las acciones técnicas y políticas se mantengan plenamente articuladas. Se evidencia que el discurso

gubernamental generalmente está a favor de la lucha contra la corrupción y la promoción de la probidad de la gestión pública, al igual que los planteamientos técnicos contenidos en las herramientas de la política pública, los cuales suelen contener un diagnóstico completo del problema y varias iniciativas relevantes; sin embargo, en la práctica las acciones y las decisiones políticas que se toman de manera cotidiana, corren el riesgo de estar desconectadas del discurso gubernamental y de los planteamientos técnicos.

La promoción de la coherencia mediante la reconciliación entre el discurso y las acciones técnicas y políticas constituye un elemento esencial. Sin esta condición, cualquier avance en la política pública anticorrupción resulta en vano, al tiempo que aumenta la desconfianza en las instituciones y las autoridades públicas. Por lo tanto, se debe prestar atención a acciones del día a día de la administración pública que pueden afectar la legitimidad de la institucionalidad pública. Estas acciones se ven altamente afectadas por situaciones como los escándalos sobre el manejo de recursos y asuntos públicos, la contratación de copartidarios por motivos políticos, la toma de decisiones de manera discrecional, y un manejo de la ética pública que se amolda a las circunstancias.

Por lo tanto, la lucha contra la corrupción debe ser abordada no sólo desde mecanismos que blinden la ley en la materia, sino también mediante acciones permanentes que incidan en la gestión pública respaldando el uso transparente, efectivo y justo de los recursos públicos para promover el interés general. Lo anterior debe acompañarse de un rechazo contundente de todos los sectores y actores a la corrupción que causa un grave daño a la credibilidad de la acción pública en la materia.

<sup>71</sup> Por ejemplo, la información pública sobre la corrupción en el país sigue siendo escasa, no se ha discutido ampliamente la inclusión de la responsabilidad penal de personas jurídicas; no se conocen avances del Sistema Nacional de Participación Ciudadana – SIDEPAR-; no se han expedido leyes que permitan la adecuada regulación del lobby; la obligación de publicar de las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses se expidió muy recientemente; no se ha unificado la

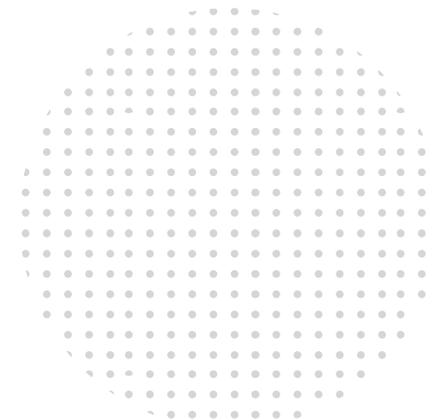
normativa sobre inhabilidades e incompatibilidades; la coordinación entre organismos de control e investigación sigue siendo limitada; hasta el año pasado que se expidió la reforma al control fiscal, no se había revisado el control fiscal territorial; entre otras.

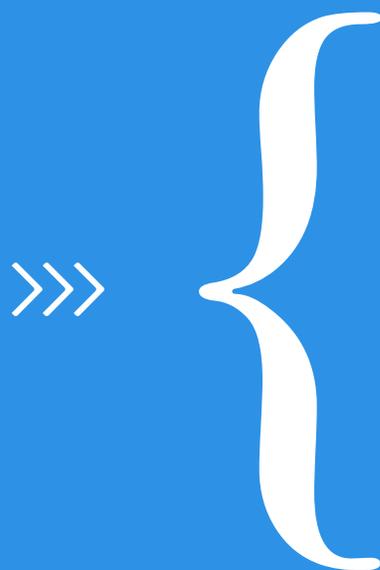
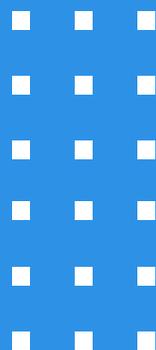


#### **4. ES NECESARIO FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD ANTICORRUPCIÓN, PRESERVANDO LA INDEPENDENCIA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES**

Los distintos ámbitos de la agenda ciudadana de la lucha contra la corrupción, así como la multiplicidad de tareas que deben ser asumidas por el Poder Ejecutivo para garantizar un avance efectivo en la materia, requieren de un arreglo institucional particular que garantice la coordinación de distintas agendas, a partir de la planeación oportuna y certera, y la rectoría eficaz. De esta manera, la instancia responsable de liderar y coordinar la política anticorrupción debe contar con las competencias y las capacidades suficientes para abordar dicha tarea en su complejidad, así como con un amplio respaldo gubernamental. Teniendo en cuenta la necesidad de potenciar los resultados en materia anticorrupción, es prioritario revisar la arquitectura institucional existente para la lucha contra la corrupción. Tal como se documentó en el Primer y Segundo Informe de Acción Pública, este es un tema que no ha sido considerado de manera suficiente en la agenda del Gobierno Nacional.

En este mismo sentido, la creciente concentración de poder en el Ejecutivo lleva a alertar sobre la necesidad de realizar esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad anticorrupción bajo el pleno respeto de la independencia y la separación de poderes. Este principio es el fundamento para una institucionalidad pública democrática, en la cual los Poderes Públicos se controlan entre sí mismos y dentro de sí mismos, rinden cuentas de manera horizontal, vertical y transversal, y respetan y observan las libertades fundamentales de los ciudadanos así como sus demandas de rendición de cuentas. Así las cosas, es fundamental evitar cualquier intromisión indebida entre poderes públicos y corregir la seria afectación al ejercicio de libertades y derechos fundamentales.





# ***IV.***

## ***Recomendaciones***



## IV. Recomendaciones

En un contexto marcado por la irrupción del COVID-19 en Colombia y las altas expectativas ciudadanas por lograr cambios significativos en la lucha contra la corrupción, la acción pública del Gobierno Nacional en esta materia debe dar continuidad al fortalecimiento de la institucionalidad, al rechazo hacia cualquier forma de abuso del poder, y a apostar por reformas estructurales. El análisis contenido en el Primer y Segundo Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción, identifica acciones prioritarias para ser abordadas en lo que resta del actual periodo de gobierno. Se destacan a continuación las siguientes recomendaciones:

- Garantizar la **centralidad de las herramientas de la Política Pública** en el día a día de la acción pública. Para tal fin, es importante retomar y revisar las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se debe propender por que la Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto, marque la hoja de ruta la acción pública anticorrupción mediante la inclusión de medidas y ajustes institucionales que en realidad permitan un avance significativo en la materia, y promuevan el control ciudadano.
- Apoyar el trámite de una **reforma al Sistema Político** destinada a la consolidación de la apertura democrática. Esta debería hacer énfasis en fortalecer los mecanismos que permitan garantizar la transparencia en la financiación de partidos y campañas políticas; promover la competencia política equitativa; revisar la independencia de la institucionalidad electoral y crear mecanismos para la sanción efectiva

de irregularidades en el acceso, montos y destinación de los recursos; incluir incentivos suficientes para la rendición de cuentas completa y en tiempo real de la financiación política; y favorecer el uso de canales y herramientas que faciliten el acceso, monitoreo y control institucional y ciudadano a esta información. Asimismo, se llama la atención sobre la gran oportunidad de avance en la materia que se puede dar a través de la **implementación de la Política Criminal Electoral**. Esto requiere del respaldo institucional del Ministerio de Justicia, los órganos de control, la rama judicial y el apoyo de la Secretaría de la Transparencia.

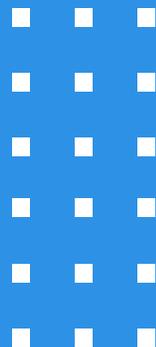
- Presentar a la discusión pública el proyecto de **nuevo Estatuto de la Contratación Pública**, de forma que se pueda analizar de manera más detenida las nuevas condiciones del Sistema de Contratación Pública, y garantizar su trámite en el legislativo. En este proyecto se deberá tener en cuenta la reducción de los regímenes especiales, la simplificación de trámites y la agilización del proceso, la armonización del proceso contractual con el proceso presupuestal, la compilación normativa de las disposiciones dispersas y, el avance en el fortalecimiento de la Agencia Nacional Contratación Colombia Compra Eficiente, así como de la plataforma SECOP.
- El trámite legislativo de un proyecto de Ley que incluya disposiciones destinadas a la **promoción y la protección de la denuncia ciudadana**<sup>72</sup> de la corrupción, permitiendo la denuncia anónima, al tiempo que se proteja tanto la reputación, como las condiciones psicológicas, sociales y económicas de los denunciantes. Asimismo, el proyecto debería garantizar que la responsabilidad del recaudo de pruebas no recaiga por completo en el denunciante. Los incentivos económicos a la denuncia deberían desestimarse en el nuevo proyecto.

<sup>72</sup> Se encuentra pendiente el análisis del proyecto de ley 341-20 que contiene propuestas en esta materia.



- Revisar la inclusión de **enfoques novedosos** en la lucha contra la corrupción. En particular, se considera necesario avanzar en el debate público respecto al fortalecimiento de medidas de responsabilidad penal de personas jurídicas en el ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, resulta relevante la incorporación del enfoque de reparación del daño generado por los hechos de corrupción, el cual permitiría ampliar el enfoque de la sanción de la corrupción, tradicionalmente punitivo, incluyendo medidas para reconocer y reparar a las víctimas de la corrupción<sup>73</sup>.
  - Avanzar en el **fortalecimiento de la institucionalidad anticorrupción**, definiendo claramente las competencias de cada entidad, al tiempo que se fortalezca la entidad encarada de estas acciones, poniendo a su disposición los recursos técnicos, humanos y financieros suficientes y, el respaldo institucional necesario para ejercer la coordinación y el liderazgo de la lucha contra la corrupción. La misión de esta entidad debe ser única: liderar la política pública anticorrupción y su expresión en los arreglos normativos e institucionales. No obstante, la implementación de dicha política debe ser responsabilidad de las entidades competentes como ministerios, departamentos administrativos, municipios y departamentos. En ese mismo sentido, la promoción y la adecuación de la política en instrumentos de gestión debe ser responsabilidad de los departamentos administrativos de Planeación y Función Pública. Finalmente, la investigación y sanción debe estar a cargo de las entidades competentes (p.e. Superintendencias) y los órganos autónomos y de justicia.
- Por último, se identifica un conjunto de medidas que podrían implementarse de manera ágil, entre las cuales se destacan:
- Transformar la plataforma SIGEP hacia un sistema de información del empleo público y la gestión de conflictos de intereses.
  - Continuar con el fortalecimiento técnico, humano y presupuestal del Departamento Administrativo de la Función Pública y de Colombia Compra Eficiente.
  - Acelerar la consolidación de SECOP II, de forma tal que todas las entidades públicas empiecen a realizar sus procesos contractuales en dicha plataforma.
  - Iniciar una apuesta transversal de transparencia presupuestaria estatal, a partir de la publicación de la información clara y completa sobre los recursos para la atención de la Emergencia COVID-19.
  - Revisar los lineamientos de las entidades públicas en materia de transparencia activa y pasiva, en especial en lo relacionado con la atención de la pandemia, a partir de la derogación del Decreto 491 de 2020.

<sup>73</sup> Véase Transparencia por Colombia y Procuraduría General de la Nación, “La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia. Enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación”, Transparencia por Colombia (2020), recuperado de [https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion\\_corrupcion\\_isbn.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion_corrupcion_isbn.pdf)



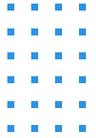
# **V.**

## ***Referencias***



## Referencias

- Alianza Más Información, Más Derechos. Comentarios sobre el proyecto de resolución “Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos” del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Alianza Más Información, Más Derechos. (2020).
- Arcadia. “Intimidación y censura: medios y artistas denuncian abusos días antes del paro nacional”. 19 de noviembre, 2019, recuperado de <https://www.revistaarcadia.com/agenda/articulo/intimidacion-y-censura-medios-y-artistas-denuncian-abusos-dias-antes-del-paro-nacional/79129/>
- Ávila, Adelaida. “Ya no hay ‘computador de Palacio’, pero hasta los exsantistas tienen cuotas”. La Silla Vacía. 18 de febrero, 2019. Recuperado de <https://lasillavacia.com/ya-no-hay-computador-de-palacio-pero-hasta-los-exsantistas-tienen-cuotas-70071>
- Bolaños, Edinson Arley. “Después del acuerdo de paz, el 52% de los líderes sociales fueron asesinados en este gobierno”. El Espectador. 2020. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/despues-del-acuerdo-de-paz-el-52-de-los-lideres-sociales-fueron-asesinados-en-este-gobierno/>
- CEPAL. “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Informe Especial COVID-19 2. 2020. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)
- Ciudadanía Activa. “Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del COVID-19”. Con los ojos puestos en los recursos COVID-19 2. 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/06/12/contratacion-publica-covid/>
- Ciudadanía Activa. “Tercer reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del COVID-19”. Con los ojos puestos en los recursos COVID-19 2. 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>
- Colombia Compra Eficiente. Respuesta Derecho de Petición. Bogotá, 6 de julio, 2020.
- Conversación Nacional. “Documentación”. Gobierno de Colombia, Presidencia. 2020. Recuperado de <https://www.conversacionnacional.gov.co/memorias/documentos>
- Decreto 491 del año 2020 [con fuerza de ley]. Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 28 de marzo de 2020. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>



Decreto 1358 de 2020. “Por el cual se reglamenta el literal j del numeral 1° del artículo 8 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 2014 de 2019 y se adiciona el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. Octubre 16 de 2020. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=143459>

Decreto 546 del 14 de abril de 2020, Artículo 6. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20546%20DEL%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública. “Aplicativo SIGEP: Consulta ciudadana. Gobierno de Colombia”. Presidencia de la República (Consultado en agosto de 2020). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. “Portal de Transparencia Económica:Cuánto y a quién se contrató por Sector”. Presidencia de la República (Consultado en agosto de 2020). Recuperado de <https://www.conversacionnacional.gov.co/>

Duque, Tatiana et ál. “Coalición y candidatos con lazos políticos, clave de Duque para quedar ‘con todo’”, La Silla Vacía, (28 de agosto de 2020), recuperado de <https://lasillavacia.com/coalicion-y-candidatos-lazos-politicos-clave-duque-quedar-todo-78159>

El Espectador. Con recursos del Fondo Paz se firmó otro contrato para medir gestión de Duque frente a la paz”. Redacción Política. 2020). Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/con-recursos-del-fondo-paz-firmaron-otro-contrato-para-medir-gestion-de-duque-frente-la-paz-articulo-918966/>

El País. “Algunos magistrados califican como “inconstitucional” el decreto que creó el FOME”. 30 de junio, 2020. Recuperado de <https://www.elpais.com.co/colombia/algunos-magistrados-califican-como-inconstitucional-el-decreto-que-creo-el-fome.html>

El Tiempo. “24 líderes sociales han sido asesinados durante la cuarentena nacional”. Redacción Política. 2020. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/lideres-y-excombatientes-han-sido-acechados-durante-la-cuarentena-496840>

El Tiempo. “Duque niega aporte de ‘Ñeñe’ Hernández a su campaña”. El Tiempo. 2020. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-duque-niega-aporte-de-nene-hernandez-a-su-campana-469952>

El Tiempo. “En el 2021 aumentarán los recursos para la paz: Gobierno”. El Tiempo. 2020x. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-estaria-desfinanciado-para-2021-533648>

El Tiempo. “Polémica por decreto que regula recursos para enfrentar el covid-19. 23 de marzo, 2020. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/las-criticas-a-decreto-que-regula-los-recursos-para-enfrentar-el-coronavirus-476194>

Fundación para la Libertad de Prensa. “Callar y fingir, la censura de siempre”. Fundación para la Libertad de Prensa. 2020. Recuperado de <https://flip.org.co/index.php/es/publicaciones/informes-anales/item/2463-informe-anual-2019-callar-y-fingir-la-censura-de-siempre>



Fundación para la Libertad de Prensa. “El Estado ante la violencia contra la prensa”. Fundación para la Libertad de Prensa. 2020. Recuperado de <https://flip.org.co/index.php/es/publicaciones/informes/item/2538-el-estado-ante-la-violencia-contra-la-prensa>

Gobierno de Colombia. “Conversación Nacional”. Presidencia de la República. Consultado en agosto de 2020. Recuperado de <https://www.conversacionnacional.gov.co/memorias/documentos>

Gobierno de Colombia. “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. 2018. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Hernández, Iván. “MinTic adjudica contrato a Miguel Polo Polo para ‘salvaguardar activos’”. LA FM (2020). Recuperado de <https://www.lafm.com.co/colombia/mintic-adjudica-contrato-miguel-polo-polo-para-salvaguardar-activos>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz- INDEPAZ. “Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020”. Desde el 1 de enero de 2020 al 31 de agosto de 2020. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/lideres/>

Instituto Kroc. “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”. Instituto Kroc for International Peace Studies 4 (2020). Recuperado de <https://lalineadelmedio.com/wp-content/uploads/2020/06/Instituto-Kroc-Cuatro-Informe.pdf>

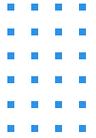
Ley 2010 de 2019. “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”. (27 de diciembre de 2019). Recuperada de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/227>

Ley 2013 de 2019. “Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés”. (30 diciembre 2019). Recuperada de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/leyes-de-la-republica/article/2124-por-medio-del-cual-se-busca-garantizar-el-cumplimiento-de-los-principios-de-transparencia-y-publicidad-mediante-la-publicacion-de-las-declaraciones-de-bienes-renta-y>

Ley 2014 de 2019. “Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones”. (30 diciembre 2019). Recuperada de [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY\\_2014\\_DEL\\_30\\_DE\\_DICIEMBRE\\_DE\\_2019.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_2014_DEL_30_DE_DICIEMBRE_DE_2019.pdf)

Ley 2016 de 2020. “Por la cual se adopta el código de integridad del servicio público colombiano y se dictan otras disposiciones”. (27 de febrero de 2020). Recuperada de [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY\\_2016\\_DEL\\_27\\_DE\\_FEBRERO\\_DE\\_2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_2016_DEL_27_DE_FEBRERO_DE_2020.pdf)





Ley 2020 de 2020. “Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones”. (17 de julio de 2020). Recuperada de [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY\\_2020\\_DEL\\_17\\_DE\\_JULIO\\_DE\\_2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_2020_DEL_17_DE_JULIO_DE_2020.pdf)

Ley 2022 de 2020. “Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”. (22 de julio de 2020). Recuperada de [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY\\_2022\\_DEL\\_22\\_DE\\_JULIO\\_DE\\_2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_2022_DEL_22_DE_JULIO_DE_2020.pdf)

López, J. D. (2020). La implementación del acuerdo de paz se hizo más lenta en el 2019. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/asi-va-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-hasta-noviembre-del-2019-507372>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ejecución Presupuestal de los recursos para la emergencia. Recuperado de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages\\_medidas-covid19](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19)  
*Ministerio de Relaciones Exteriores. Respuesta Derecho de Petición. Bogotá, 25 de junio, 2020.*

Morales, Paulina. “51 masacres en Colombia durante 2020: Indepaz”. Caracol Radio. 2020. Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2020/09/06/nacional/1599349067\\_142212.html](https://caracol.com.co/radio/2020/09/06/nacional/1599349067_142212.html)

Noticias Caracol. “Ni el COVID-19 frena a los violentos: van 11 mil personas desplazadas durante la pandemia”. Noticias Caracol. 2020. Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/ni-el-covid-19-frena-a-los-violentos-van-11-mil-personas-desplazadas-durante-la-pandemia>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. “El Presupuesto General está desfinanciado, ¿con qué lo curaremos? Con enajenaciones y ‘otros recursos’...”. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. 2020. Recuperado de <https://www.ofiscal.org/single-post/2020/08/03/El-Presupuesto-General-está-desfinanciado-¿con-qué-lo-curaremos-Con-enajenaciones-y-‘otros-recursos’>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. “La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia”. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, Informe 11. 2020. Recuperado de [https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb\\_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8bd04.pdf](https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8bd04.pdf)

PARES. “Revelan escándalo de corrupción en la policía nacional”. Pares. 2020. Recuperado de <https://pares.com.co/2020/04/28/hallazgo-de-corrupcion-en-la-policia-por-mas-de-5-mil-millones/>

Proyecto de Ley 341 de 2020 por su número en el Senado. “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones”. 27 de octubre de 2020. Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/2113-proyecto-de-ley-341-de-2020>

Proyecto de Ley Ordinaria 08/ de 2019 Cámara de Representantes. “La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones tendientes a promover la transparencia y establecer medidas para lograr mayor efectividad y articulación del estado en la lucha contra la corrupción, con el fin de asegurar una mayor integridad y recuperar la confianza ciudadana”. 20 de julio de Artículo 8.(2019). Recuperado de <https://www.camara.gov.co/anticorrupcion-pedro-pascasio>



Proyecto de Ley Ordinaria 149 de 2020 Cámara de Representantes. “Por medio del cual se establece el régimen de responsabilidad penal para personas jurídicas”. 20 de julio de 2020. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/responsabilidad-penal-personas-juridicas>

Restrepo, Carolina. “Un muerto y más de 700 heridos deja una semana de paro en Colombia”. RCN Radio. 2019. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/un-muerto-y-mas-de-700-heridos-deja-una-semana-de-paro-en-colombia>

Secretaría de la Transparencia. “Ceder espacios a corrupción en emergencia por COVID-19, es complicidad: Gobierno a ordenadores del gasto”. 4 de mayo, 2020. Recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/ceder-espacios-a-corrupcion-en-emergencia-covid-19-es-complicidad>

Secretaría de la Transparencia. Respuesta Derecho de Petición. Bogotá, 11 de septiembre, 2020.

Semana. “Chuzadas sin cuartel”. Semana (2020). Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/persecucion-espionaje-y-amenazas-a-periodistas-de-la-revista-semana/647890/>

Semana. “El general y la oficina de Envigado”. Semana, (2020). Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/romero-el-general-que-filtro-informacion-del-ejercito-a-la-oficina-de-envigado/671953/>.

Semana. “Van 152 asesinatos en 2020 de líderes, defensores de DD.HH. y exmiembros de Farc”. Semana, Redacción Nación(2020). Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/asesinato-de-lideres-sociales-en-colombia-cifras-durante-cuarentena-covid-19/686859>

Semana. “Van 197 exguerrilleros asesinados desde la firma de la paz: Farc”. Semana, Redacción Nación(2020). Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/farc-denuncia-nuevo-asesinato-de-exguerrillero-en-choco/673138>

Semana. “Van 216 excombatientes de las Farc asesinados: ¿cómo detener esta violencia?”. Semana (2020). Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/216-excombatientes-de-las-farc-han-sido-asesinados/685044/>

Semana. (2019). “Mi coronel, ya lo maté”: el grupo de WhatsApp que crearon para asesinar a Dimar. Recuperado de [https://www.semana.com/nacion/articulo/mi-coronel-ya-lo-mate-el-grupo-de-whatsapp-que-crearon-para-asesinar-a-dimar/637988?fbclid=iwar01\\_y3r3l\\_nqtawvjkvurem2zkkq2-7k8fvegjyrqjh1kcz9tzlffy0jiu](https://www.semana.com/nacion/articulo/mi-coronel-ya-lo-mate-el-grupo-de-whatsapp-que-crearon-para-asesinar-a-dimar/637988?fbclid=iwar01_y3r3l_nqtawvjkvurem2zkkq2-7k8fvegjyrqjh1kcz9tzlffy0jiu)

Suesca, Lizeth. “Hija de Noemí Sanín saldrá del consulado de Colombia en Londres”. Caracol Radio (2020). Recuperado de [https://caracol.com.co/radio/2020/08/19/nacional/1597855503\\_303415.html](https://caracol.com.co/radio/2020/08/19/nacional/1597855503_303415.html)

Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia. “Alarmante concentración del poder en el ejecutivo en Colombia”. Transparencia por Colombia. 3 de septiembre, 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>





Transparencia por Colombia y Procuraduría General de la Nación. “La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia. Enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación”. Transparencia por Colombia. 2020. Recuperado de [https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion\\_corrupcion\\_isbn.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion_corrupcion_isbn.pdf)

Transparencia por Colombia. “Boletines Centro de Asesoría Legal Anticorrupción-ALAC”. Centro de Asesoría Legal Anticorrupción – ALAC. 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/05/26/boletines-alac/>

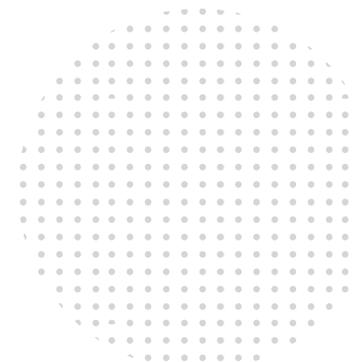
Transparencia por Colombia. “Elecciones y Contratos”. Monitor Ciudadano de la Corrupción 2019. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/12/09/informe-elecciones-contratos/>

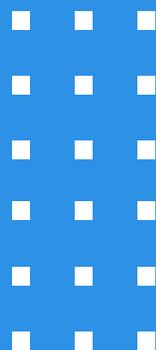
Transparencia por Colombia. “La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia”. Centro de Asesoría Legal Anticorrupción – ALAC. 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/07/01/denuncia-proteccion-denunciante/>

Transparencia por Colombia. “La transparencia en la emergencia por Coronavirus ayuda a salvar vidas”. 26 de marzo, 2020. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/03/26/la-transparencia-en-la-emergencia-por-coronavirus-ayuda-a-salvar-vidas/>

Transparencia por Colombia. “Primer Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción”. Monitor Ciudadano de la Corrupción”. 2019. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Monitor/primer-informe-seguimiento-accion-publica-gobierno.pdf>

Marzo 26 de 2020, <https://transparenciacolombia.org.co/2020/03/26/la-transparencia-en-la-emergencia-por-coronavirus-ayuda-a-salvar-vidas/>





# VI.

## Anexos

**Anexo A.** Agenda ciudadana de la lucha contra la corrupción

[VER](#)

**Anexo B.** Matriz de sistematización de acciones

[VER](#)

**Anexo C.** Metodología del Informe

[VER](#)