

Julio 2023



Balance Legislativo

2022-2023



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

**AGENDA
LEGISLATIVA
ANTICORRUPCIÓN**

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Álvaro Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escobar Gómez

JUNTA DIRECTIVA

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Carolina Calderón Guillot

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas

Directora Programática Iniciativas con Sistema Político y Estado

Diana Lucia Romero Manchola

Coordinadora de Proyecto – Agenda Legislativa Anticorrupción

Juan Felipe Monroy Simbaqueba

Profesional de Proyecto - Agenda Legislativa Anticorrupción

María Fernanda Falla Ospina

Profesional de Proyecto - Agenda Legislativa Anticorrupción

Daniela Pinzón García

Profesional de Proyecto - Agenda Legislativa Anticorrupción

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.



Calle 35 No. 24-19 - Barrio La Soledad
Teléfono: +57 (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de DAI y Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de Estados Unidos.

Contenido

Introducción	6	Avances relacionados con la promulgación de normas	27
Contexto del periodo legislativo	7		
Balance de la actividad legislativa período 2022 - 2023:	9	Barreras identificadas en la discusión y aprobación de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción	33
Metodología implementada para la caracterización de los proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción	9	Ausencia de voluntad política para discutir los proyectos	33
Resultados del seguimiento a la actividad legislativa	12	Inclusión de disposiciones para favorecer intereses particulares	34
Observaciones sobre trámite legislativo	18	Distancia entre las normas promulgadas y los aspectos estructurales para lucha contra la corrupción	35
¿A quién corresponde la iniciativa?	18		
¿Qué tipo de proyectos se discutieron?	20		
¿Cuál es el estado del trámite?	21		
Avances identificados en la discusión de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción	26	Conclusiones	35
Avances relacionados con la discusión legislativa	27	Recomendaciones para el congreso	37
		Bibliografía	40
		Anexo 1	46

Contenido

Índice de tablas

Tabla 1 - descripción de los ámbitos de interés

Tabla 2 - proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción por tipo de proyecto, en trámite desde 2021 – 2022 vs. radicados 2022 - 2023

Tabla 3 - leyes promulgadas asociadas a la lucha contra la corrupción periodo legislativo 2022-2023

Tabla 4 - proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción que superaron primer debate

Tabla 5 - proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción vigentes en discusión por estado del trámite.

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 – Temas priorizados por la agenda legislativa anticorrupción

Índice de gráficas

10

Gráfica 1 - proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción por ámbito de interés

12

15

Gráfica 2 - proyectos de ley presentados asociados a la lucha contra la corrupción que se encuentran clasificados como retos legislativos

13

20

Gráfica 3 - proyectos discutidos asociados a la lucha contra la corrupción que se encuentran clasificados como temas priorizados comparativo periodo 2018-2022 vs. 2022-2023

14

23

Gráfica 4 - proyectos de ley discutidos en la legislatura asociados a la lucha contra la corrupción por origen de la iniciativa

19

27

Gráfica 5 - proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción por estado del trámite del proyecto

21

11

Gráfica 6 - proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción vigentes en discusión por estado del trámite

22



Introducción

Durante los últimos años, Transparencia por Colombia ha realizado un ejercicio de seguimiento a las iniciativas legislativas que pueden impactar -positiva o negativamente- la lucha contra la corrupción. Como resultado de esta experiencia, en el marco del programa Juntos por la Transparencia, surgió en el año 2021 la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción con el propósito de apoyar el monitoreo y control ciudadano a las acciones legislativas asociadas a la lucha contra la corrupción, y aportar recomendaciones desde el conocimiento adquirido por Transparencia por Colombia durante cerca de 25 años, para fortalecer las discusiones del Congreso de la República sobre los temas estructurales prioritarios para enfrentar la corrupción.

El Balance Legislativo 2018-2022¹, identificó dos principales barreras en el trámite de las iniciativas anticorrupción: la falta de impulso de los Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción, que impide finalizar la totalidad de debates durante el tiempo máximo establecido; y la falta de quorum, que no permite que se llegue a los consensos necesarios para la votación. Producto del seguimiento realizado durante la legislatura 2022-2023, se evidencia que los proyectos de ley anticorrupción enfrentan barreras similares, aún en un nuevo Congreso y un contexto social diferente.

El presente informe contiene los resultados del análisis de la gestión legislativa durante el primer año del período constitucional 2022-2026. Para tal fin, se inicia con una descripción del contexto que enmarcó este periodo; luego se presentan los resultados de la actividad legislativa desarrollada durante este año; y se finaliza con la formulación de recomendaciones dirigidas al Congreso de la República para que sean tenidas en cuenta en lo que queda del periodo legislativo 2022-2026.



¹ *Balance legislativo 2018 - 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/balance-legislativo-vf-2.pdf>*

Contexto del Periodo Legislativo

La primera legislatura se desarrolló entre el 20 julio de 2022 y el 20 junio de 2023². Si bien la gestión analizada corresponde a un nuevo Congreso, es necesario mencionar algunos antecedentes sociales que incidieron en la elección de los actuales congresistas.

En el periodo 2019-2021 se produjeron una serie de protestas sociales sustentadas en demandas de diferentes sectores de la sociedad, como el movimiento estudiantil³ y los trabajadores⁴, que surgieron por la inconformidad ante la posible afectación de los derechos a la salud, el trabajo, la educación, el recrudecimiento de la violencia, la inefectiva aplicación de los acuerdos de paz y el aumento de la corrupción. Esta situación desembocó en una crisis de derechos humanos debido a las represalias por parte del Gobierno hacia ciertos sectores que participaron en las protestas⁵. En medio de la sensación de insatisfacción ciudadana, en marzo de 2022 se realizaron elecciones legislativas.

El nuevo Congreso tiene un factor diferencial pues es el primero que cuenta con la presencia de 16 Representantes a la Cámara electos por las Circunscripciones Transitorias y Especiales de Paz (CITREP), conformadas en cumplimiento del Acuerdo de Paz con las extintas FARC-EP. Estas curules tienen como objetivo abrir un espacio en la rama legislativa del poder público a las víctimas del conflicto.

Adicionalmente, el Congreso que se posesionó el 20 de julio cuenta con un porcentaje de renovación del 62%: de 296 congresistas, 181 son electos por primera vez⁶. Aunque la mayoría del Congreso continúa siendo de los partidos tradicionales, las coaliciones y los partidos alternativos aumentaron el número de curules⁷.



2 A pesar de que se citaron sesiones extraordinarias desde 22 hasta 24 Junio de 2023, en estas no se priorizó ningún proyecto priorizado por la Agenda Legislativa Anticorrupción. Al respecto véase: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-06/DECRETO%200999%20DEL%2020%20DE%20JUNIO%20DE%202023.pdf>

3 La reactivación del movimiento estudiantil en Colombia - años 2018 a 2020. Disponible en: <http://radio.upn.edu.co/la-reactivacion-del-movimiento-estudiantil-en-colombia-anos-2018-a-2020/>

4 Sindicato convoca a una tercera huelga en medio de las protestas en Colombia. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/colombia-protesta-idESKBN1Y30IG>

5 La reactivación de la protesta social en Colombia desde los movimientos con base territorial. Disponible en: <https://movin.laoms.org/2020/10/26/la-reactivacion-la-protesta-social-colombia-desde-los-movimientos-base-territorial>

6 De los más de 274 congresistas que se posicionarán en el congreso, 181 son nuevos. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/de-los-mas-de-274-congresistas-que-se-posesionaran-en-el-nuevo-congreso-181-son-nuevos-3407436>

7 Así quedó definido el nuevo Congreso de la República tras la posesión del 20 de julio. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/asi-queda-definido-el-nuevo-congreso-de-la-republica-tras-la-posesion-del-20-de-julio-3407125>



Estos cambios en el Congreso y la fuerza de la protesta social ayudaron a que en las elecciones presidenciales de 2022 Gustavo Petro fuera elegido como presidente con un proyecto ideológico de izquierda. Este es un precedente importante debido a que ningún candidato presidencial de esta tendencia política había llegado a ocupar este cargo, e incluso durante las épocas más fuertes de violencia política algunos candidatos con esta corriente fueron asesinados⁸. En el mismo sentido, la elección del hoy presidente Petro marca un hito en la historia, toda vez que es el primer presidente colombiano beneficiado de un proceso de paz⁹.

La legislatura 2022-2023 inició con consensos y mayorías afines al Gobierno en el Congreso, por lo cual se generó un escenario propicio para la presentación y discusión de las reformas transversales propuestas por el poder ejecutivo¹⁰. Entre las apuestas principales para este periodo estuvieron las reformas tributaria, política, a la salud, pensional, laboral, a la justicia, y a la educación superior, así como otros temas estructurales tales como la creación del Ministerio de Igualdad, la eliminación o transformación de la Procuraduría y la normativa para avanzar en la política de la Paz Total.

Al iniciar la legislatura, la coalición de Gobierno incluyó a todos los partidos, excepto al Centro Democrático y a Cambio Radical que se habían declarado en oposición, y a otros partidos minoritarios que se habían declarado independientes como Dignidad, Nuevo Liberalismo, MIRA y Colombia Justa Libres. Sin embargo, al finalizar la legislatura la coalición se debilitó considerablemente.

El Gobierno enfrentó una mayor oposición en el Congreso debido a que algunos partidos de coalición cuestionaron tanto las decisiones tomadas por el Presidente respecto de su Gabinete Ministerial, como la propuesta presentada durante la



- 8 *Los aspirantes presidenciales que han sido asesinados en Colombia. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/galan-pizarro-y-otros-candidatos-presidenciales-asesinados-en-colombia-630034>*
- 9 *¿Quién es Gustavo Petro, el presidente electo de Colombia que alcanzó más de 11 millones de votos? Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/07/gustavo-petro-perfil-ganador-izquierda-presidencia-colombia-orix/>*
- 10 *Estas son las reformas que impulsará el Gobierno Petro. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/estas-son-las-reformas-que-impulsara-el-gobierno-petro#:~:text=Reforma%20pensional.,educaci%C3%B3n%20superior%20o%20Ley%2030>*

construcción del texto del Proyecto de reforma a la salud¹¹. Al no lograr resolver las dudas y continuar el trámite de esta última iniciativa, el Partido Conservador y el Partido de la U anunciaron su salida de la coalición¹²; así mismo, sectores de la Alianza Verde¹³ y del Partido Liberal¹⁴ han pedido a sus partidos tomar la misma decisión. A partir de ahí, las reformas presentadas por el Gobierno (salud, laboral y pensional) han enfrentado muchos más obstáculos para avanzar en su trámite¹⁵.

Balance de la actividad legislativa anticorrupción período 2022 - 2023

El seguimiento realizado por la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción al trámite de los Proyectos de Ley sobre temas estructurales o que contengan disposiciones relevantes para la lucha anticorrupción, permite establecer algunas características sobre la actividad legislativa enfocada en este tipo de proyectos. En este apartado se presenta la metodología utilizada para la recopilación y sistematización de la información y las observaciones al trámite legislativo a partir de diferentes variables asociadas a los Proyectos de Ley y los resultados de la primera legislatura.

Metodología implementada para la caracterización de los proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción.

Para sistematizar los proyectos presentados y su relación con la lucha contra la corrupción, desde la Agenda Legislativa Anticorrupción se han priorizado 9 ámbitos de análisis:

.....

- 11 *Reforma a la salud: división en coalición de Gobierno la paraliza. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reforma-a-la-salud-la-proposicion-que-presento-la-alianza-verde-para-archivar-la-iniciativa-583751>*
- 12 *Atención: Partido Conservador se declarará en independencia frente al gobierno Petro; La U haría lo mismo. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-partido-conservador-se-declarara-en-independencia-frente-al-gobierno-petro-la-u-haria-lo-mismo/202304/>*
- 13 *¿Alianza Verde se aproxima cada vez más a adoptar una posición de independencia frente al Gobierno Petro? Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/alianza-verde-se-aproxima-cada-vez-mas-a-adoptar-una-posicion-de-independencia-frente-al-gobierno-petro/202326/>*
- 14 *Partido Liberal evaluará si se irá para la independencia. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/politica/partido-liberal-evaluara-si-se-ira-para-la-independencia>*
- 15 *¿"Plan tortuga" en el Congreso podría hundir las reformas del Gobierno? Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2023/06/01/plan-tortuga-en-el-congreso-podria-hundir-las-reformas-del-gobierno/>*



Tabla 1. Descripción de los ámbitos de interés.

ÁMBITO	DESCRIPCIÓN
ANTICORRUPCIÓN	Implementar medidas urgentes para darle un papel preponderante a la política anticorrupción, fortalecer los esquemas de prevención, investigación y sanción, y aumentar el castigo de las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción.
SISTEMA POLÍTICO	Garantizar la transparencia, la integridad y el adecuado financiamiento de las campañas políticas, así como reglas de juego claras y equitativas para las organizaciones políticas.
JUSTICIA	Garantizar el castigo adecuado de hechos de corrupción en todos los niveles del Estado, incluyendo aforados constitucionales. Asimismo, garantizar que el sistema judicial tenga la capacidad suficiente para ejercer adecuadamente su labor.
DERECHOS HUMANOS	Revisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, en especial, en los relacionados con la garantía de la participación ciudadana, es decir, los encaminados a empoderar a la sociedad civil para incidir en la gestión pública.
PARTICIPACIÓN	Garantizar la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos de la administración pública, ya sea, a través de la representación política tradicional, los mecanismos institucionalizados de participación o los canales no formales.
GESTIÓN PÚBLICA	Garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, a partir de medidas que promuevan la transparencia, la integridad, la eficiencia y efectividad de la misma.
DESCENTRALIZACIÓN	Fortalecer la lucha contra la corrupción en los niveles territoriales de Gobierno a partir del fortalecimiento del proceso de descentralización y de las capacidades de las entidades territoriales. Asimismo, se analiza la manera como se logra territorializar las políticas públicas contra la corrupción.
ENFOQUE TRANSVERSAL: INCLUSIÓN Y MEDIDAS PARA LA EQUIDAD	Propender porque la lucha anticorrupción promueva la equidad social de tal forma que se genere un entorno favorable para superar las desigualdades estructurales. Particularmente de las mujeres, miembros de la comunidad LGTBQIA+, grupos étnicos y población vulnerable socioeconómicamente, desde una perspectiva transversal.
CONSTRUCCIÓN DE PAZ	Promover la construcción de paz, desde un enfoque de lucha contra la corrupción, a partir del reconocimiento de la relación entre corrupción y continuación del conflicto armado.

Fuente: Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción.

Además, Transparencia por Colombia considera necesario que, en materia de lucha contra la corrupción, el Congreso debe concentrar sus discusiones en los problemas o retos estructurales que permitan avanzar de manera efectiva en esta agenda. Para esto, resulta necesario priorizar iniciativas legislativas según el impacto que pueden tener, y su relación directa con acciones anticorrupción. Producto de dicho proceso, en el marco de la Agenda Legislativa Anticorrupción, se han identificado y propuesto 9 temas priorizados.

Ilustración 1. Temas priorizados por la Agenda Legislativa Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

Resultados del seguimiento a la actividad legislativa.

Durante la primera legislatura del período constitucional 2022-2026 se radicaron 798 Proyectos de Ley o de Acto Legislativo. Es importante mencionar que durante esta legislatura fue necesario incluir también 25 proyectos que fueron presentados en legislaturas pasadas, y continuaron su trámite. Por lo tanto, en el análisis presentado se hará referencia a 103 proyectos. De estos, 78 (es decir, un poco más del 10%) tienen relación con alguno de los 9 ámbitos priorizados¹⁶, bien porque significarían un avance en materia de lucha contra la corrupción o, por el contrario, porque de ser aprobados traerían consecuencias negativas para este propósito.

Gráfica 1. Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción por ámbito de interés.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

La tendencia identificada en el número de proyectos radicados según cada ámbito durante el periodo legislativo pasado no cambió en esta nueva legislatura. Los tres ámbitos en los que se discutieron una mayor cantidad de proyectos son: sistema político (29%), gestión pública (21%) y anticorrupción (18%).

.....

16 La información contenida en este informe tiene corte al 28 de junio del presente año.

El único ámbito que tuvo un aumento considerable en el número de Proyectos de Ley radicados es el de participación, que durante las cuatro legislaturas del periodo pasado dio trámite a 10 iniciativas, y en tan solo la primera legislatura de este periodo alcanzó las 12 iniciativas discutidas. Entre las iniciativas de participación discutidas se encontraban la reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil, la implementación de la herramienta de Congreso Virtual, el fortalecimiento de los Consejos de Juventud, y la participación en contextos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, entre otros.

De manera más detallada, al analizar los 103 proyectos que fueron discutidos durante esta legislatura, se encuentra que solo 21 de estos apuntan a los temas priorizados por la Agenda Legislativa Anticorrupción, como puede verse en la tabla a continuación:

Gráfica 2. Proyectos de Ley presentados asociados a la lucha contra la corrupción que se encuentran clasificados como temas priorizados legislativos.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

.....

Al comparar el abordaje de los temas priorizados por la Agenda legislativa en esta legislatura con lo evidenciado en el periodo pasado (2018-2022), se identifica que el número de iniciativas radicadas aumentó: durante los cuatro años del congreso anterior se encontraron 27 iniciativas relacionadas, mientras que en esta primera legislatura ya se identificaron 21. Adicionalmente, se evidencia que hubo un giro evidente en las prioridades del Congreso.

Gráfica 3. *Proyectos discutidos asociados a la lucha contra la corrupción que se encuentran clasificados como temas priorizados comparativo periodo 2018-2022 us. 2022-2023.*



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

La gráfica anterior permite dilucidar el énfasis que este nuevo Congreso le ha dado a la independencia de los órganos de control y la manera como esta situación ha desplazado en la agenda a temas como la protección a denunciantes de hechos de corrupción, el estatuto de contratación estatal y la transparencia presupuestal.





Es importante aclarar que las 21 iniciativas que le apuntan a algún tema priorizado no tuvieron un trámite individual, puesto que varios de estos proyectos tratan temas parecidos y los textos terminaron acumulándose. Por lo tanto, se dio trámite a 16 iniciativas que buscaron atender total o parcialmente algunos de los temas legislativos más importantes del país en materia anticorrupción.

Sin embargo, al cierre de la legislatura se encuentra que, de los 16 proyectos asociados a temas priorizados de la Agenda Legislativa Anticorrupción, solo el Código Electoral culminó exitosamente su trámite, mientras que 14 de los restantes fueron archivados o retirados por sus autores. Lo anterior indica que, en general, estos no fueron temas prioritarios dado que en la mayoría de los casos los textos no fueron discutidos, e incluso para algunos no se rindieron ponencias de primer debate.

Tabla 2. *Proyectos de ley asociados a los temas priorizados por la de Agenda Legislativa Anticorrupción.*

NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	TEMA PRIORIZADO
SENADO 036/21	"Por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la ley 5 de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia"	Archivado	Independencia de los organismos de control
SENADO 060/22	"Por la cual se modifica la ley 130 de 1994, en materia de financiación de las campañas de los candidatos a las juntas administradoras locales"	Archivado	Financiamiento a la política

.....



NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	RETO LEGISLATIVO
SENADO 005/22	"Por medio del cual se establece la forma de elección del contralor general de la república, el procurador general de la nación, el defensor del pueblo, el fiscal general de la nación y el registrador nacional del estado civil"	Archivado	Independencia de los organismos de control
SENADO 111/22. ACUMULA EL 141/22	"Por medio del cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones"	En trámite	Financiamiento a la política
CÁMARA 029/22	"Por medio del cual se incentiva la contratación con entidades estatales"	Archivado	Reforma al Estatuto de Contratación Estatal
CÁMARA 073/22	"Por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia"	En trámite	Independencia de los organismos de control
SENADO 018/22 ACUMULA LOS PAL 006, 016 Y 026	"Por medio del cual se adopta una reforma política"	Archivado	Financiamiento a la política
CÁMARA 119/22	"Por medio de la cual se implementan medidas para evitar la evasión del estatuto general de la contratación de las entidades estatales y garantizar la transparencia en las entidades con régimen especial de contratación"	Archivado	Reforma al Estatuto de Contratación Estatal



NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	RETO LEGISLATIVO
SENADO 020/22 ACUMULADO CON 208/22	“Por medio del cual se modifican los artículos 119, 141, 156, 174, 178, 267, 268, 271, 272 y 273 de la constitución política de Colombia y se dictan otras disposiciones”	Archivado	Independencia de los organismos de control
CÁMARA 150/22	“Por medio del cual se crea el presupuesto abierto y se crean otras disposiciones”	Archivado	Transparencia Presupuestal
CÁMARA 178/22	“Por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones”	Archivado	Reforma al Estatuto de Contratación Estatal
SENADO 024/22	“Por el cual se modifica la constitución política y se establece el mecanismo de elección del procurador general de la nación, el defensor del pueblo, el contralor general de la república y los contralores departamentales, distritales y municipales en cumplimiento del principio del mérito”	Archivado	Independencia de los organismos de control
SENADO 027/22	“Por medio del cual se modifican los artículos 108, 109, y 176 de la constitución política de Colombia”	Archivado	Financiamiento a la política
CÁMARA 224/22	“Por medio del cual se modifican los artículos 116, 126, 156, 174, 178, 197, 267, 268, 271, 272, 273 y 274 de la constitución política, se adicionan los artículos 248a y 248b, y se dictan otras disposiciones”	Retirado	Independencia de los organismos de control



NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO	RETO LEGISLATIVO
SENADO 207/22	"Por medio del cual se introducen reformas al estatuto de contratación de la administración pública para promover la pluralidad de oferentes y crear herramientas para garantizar el principio de transparencia y se adoptan otras disposiciones"	Archivado	Reforma al Estatuto de Contratación Estatal
SENADO 210/22	"Por medio de la cual se establecen mecanismos de protección y compensación al denunciante de actos de corrupción administrativa y se dictan otras disposiciones"	Archivado	Protección a denunciante.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

Observaciones sobre trámite legislativo.

A partir de los 103 proyectos identificados que se relacionaron con la lucha contra la corrupción, se presentará un análisis en relación a 3 preguntas guía: ¿a quién corresponde la iniciativa?, ¿qué tipo de proyecto es? y ¿cuál es el estado del trámite? Los datos resultantes de este análisis pueden dar luces interesantes sobre las dinámicas que caracterizan la actividad legislativa para este tipo de proyectos.

¿A quién corresponde la iniciativa?

La Constitución Política de Colombia de 1991 concede iniciativa legislativa, además de los congresistas, al Gobierno Nacional, a los órganos de control, a las altas cortes, al Consejo Nacional Electoral, a la Registraduría General de la Nación, a los ciudadanos equivalentes por lo menos al 5% del censo electoral, y al 30% de los diputados o concejales electos. Para el caso de los proyectos identificados se encontró que la gran mayoría de ellos (89%) son de iniciativa parlamentaria,



es decir, radicados por congresistas, dejando en un 8% los presentados por el Gobierno, y tan solo 3% por parte de otras entidades, entre los que se incluye un proyecto de autoría de la Contraloría General de la República, uno de la Registraduría General de la Nación y uno del Consejo Superior de la Judicatura¹⁷. La siguiente gráfica ilustra por actor el origen de la iniciativa.

Gráfica 4. Proyectos de Ley discutidos en la legislatura asociados a la lucha contra la corrupción por origen de la iniciativa.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

Si bien salta a la vista la diferencia en el número de Proyectos de Ley radicados por cada actor, es importante remarcar que en esta primera legislatura la mayoría de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción que fueron promulgados como Ley provenían de iniciativa gubernamental. Lo anterior puede deberse a que esta primera legislatura coincide con el primer año del nuevo Gobierno y, por tanto, la coalición oficialista mantuvo su fuerza en un inicio, permitiendo que los proyectos impulsados por las ministras y los ministros encontraran menos barreras para su trámite.

.....

¹⁷ Proyecto de Ley radicado en la Legislatura 2021 – 2022 y que actualmente se encuentra en Revisión de Constitucionalidad. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/478-por-la-cual-se-modifica-la-ley-270-de-1996-estatutaria-de-la-administracion-de-justicia-y-se-dictan-otras-disposiciones>



¿Qué tipo de proyectos se discutieron?

Las iniciativas legislativas en Colombia pueden clasificarse según el tipo de proyecto presentado, su objetivo, su alcance y su trámite correspondiente. Así, cada problemática y alternativa propuesta requiere de un tipo de proyecto particular¹⁸. En esta primera legislatura los proyectos se distribuyeron como se muestra a continuación.

Tabla 3. Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción por tipo de proyecto, en trámite desde 2021 – 2022 vs. radicados 2022 - 2023.

TIPO DE PROYECTO	PROYECTOS EN TRÁMITE DESDE 2021-2022	PROYECTOS RADICADOS 2022-2023	TOTAL PROYECTOS DISCUTIDOS
ACTO LEGISLATIVO	1	25	26
ESTATUTARIA	5	17	22
ORDINARIA	19	28	47
ORGÁNICA	0	8	8

Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

Llama la atención que la tendencia de radicación de Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción no muestra una diferencia sustantiva entre distintos tipos de Proyectos, salvo en el caso del tipo de Ley Orgánica. Como se ve en la tabla anterior, de los proyectos relacionados con la lucha contra la corrupción que fueron radicados en esta primera legislatura, 25 son de Acto Legislativo y 28 de Ley Ordinaria, la diferencia entre cada tipo de iniciativa fue de solo 3 proyectos, esto a pesar de que los Proyectos de Acto Legislativo son más complejos que los de Ley Ordinaria.



¹⁸ Si quiere conocer más sobre las características de los diferentes tipos de proyecto visite: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/tipos-de-iniciativa-legislativa.pdf>

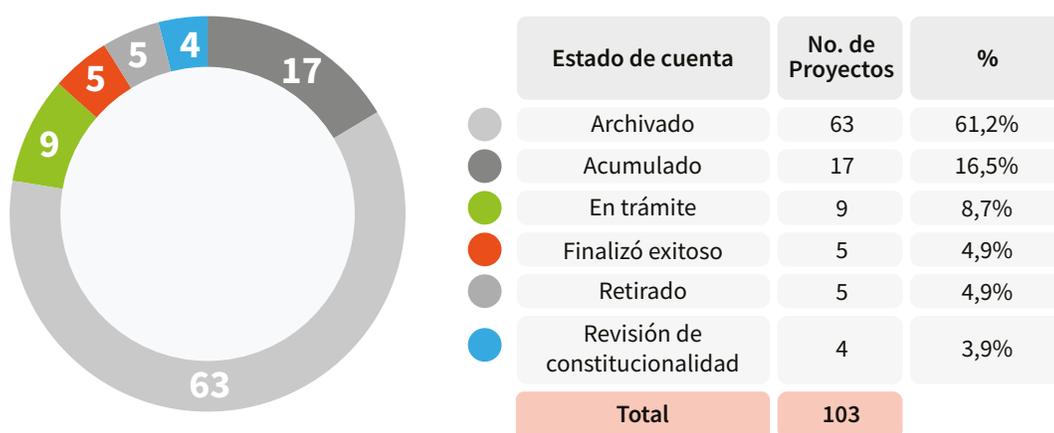
En este sentido, se puede entender que a estos dos tipos de iniciativa se les ha dado la misma importancia, si bien sus funciones son muy diferentes: la modificación de la Constitución (Actos legislativos) y los ajustes normativos sencillos que no incluyen el desarrollo de los derechos fundamentales, ni la estructura, ni funcionamiento del Estado (Ley Ordinaria).

Es importante reiterar que no todas las reformas necesarias para avanzar en la lucha contra la corrupción requieren una modificación de carácter constitucional; por el contrario, en muchos casos se requieren ajustes de tipo ordinario que permitan poner en práctica el mandato constitucional. Ahora, teniendo en cuenta que la Ley 5° de 1992 establece una prioridad procedimental a los Proyectos de Acto Legislativo, la discusión de 26 proyectos de este tipo puede retrasar el trámite de otras iniciativas de proyectos ordinarios que puedan incluir disposiciones importantes.

¿Cuál es el estado del trámite?

Es importante considerar: i) el estado general de los proyectos inicialmente presentados para esta legislatura, y ii) en particular, cuántos pasos dentro del trámite legislativo le restan a las iniciativas que continuarán su trámite el 20 de julio de 2023. En términos generales, el estado de las 103 iniciativas se puede categorizar así:

Gráfica 5. Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción por estado del trámite del proyecto.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

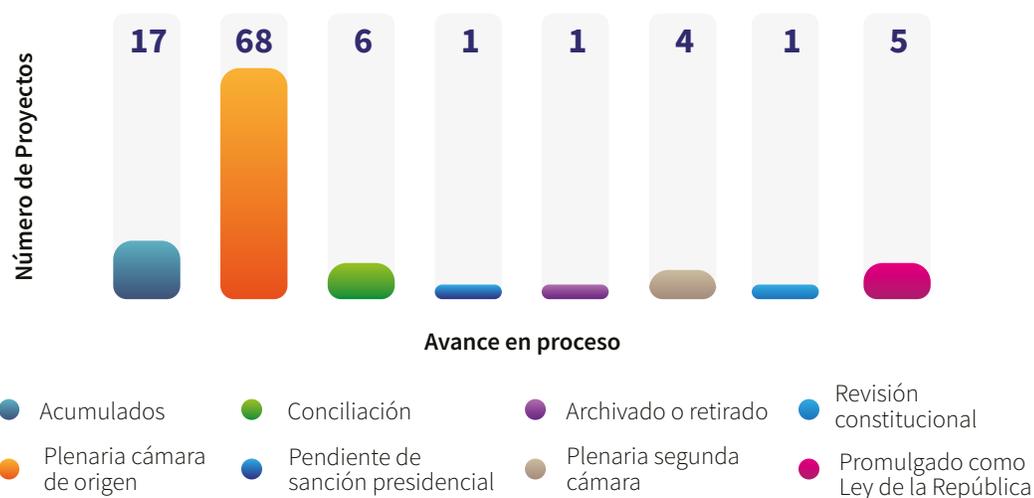


La mayoría de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción terminan siendo archivados, retirados por los autores o acumulados con otras iniciativas. Si bien los proyectos se acumulan porque guardan concordancia temática con otros textos y se unifican en un solo articulado para la discusión. Al analizar los proyectos, es evidente que muchos buscan abordar un mismo problema; sin embargo, cada congresista presenta un texto individual para posicionar su enfoque y, luego, en un ejercicio de acumulación se tramita una sola iniciativa. Si bien es un ejercicio válido y puede entenderse en la necesidad de cumplir con índices de gestión y desempeño, en la práctica podría resultar ineficaz, ya que genera un desgaste legislativo.

Una alternativa a ello es la coordinación entre congresistas para presentar en calidad de autores y coautores iniciativas concertadas, asegurando una mayor celeridad en la discusión y dejando el proceso de acumulación solo en los casos necesarios.

Ahora, frente al estado del trámite de cada una de las 103 iniciativas, es decir, qué tan cerca están de convertirse en una Ley o modificación constitucional, se presenta el siguiente análisis que toma en cuenta los distintos estados del trámite (Anexo No. 1), desde que la iniciativa es presentada o radicada hasta que es promulgada como Ley.

Gráfica 6. Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción vigentes en discusión por estado del trámite.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.





La gráfica anterior nos permite ver como la gran mayoría de los proyectos se ubican en las etapas iniciales de la discusión, tras las sesiones de la última semana bien porque son acumulados (17 proyectos), porque son archivados (68 proyectos) o porque durante el proceso pierden celeridad. A pesar del esfuerzo realizado durante la última semana de la legislatura para avanzar en las discusiones, de acuerdo con lo reportado en gacetas, 20 proyectos fueron archivados por tránsito de legislatura, 14 por no haber superado el primer debate y 6 porque no se rindió ponencia.

Llama la atención el estado del Proyecto Ley Estatutaria 475 de 2021 de Senado “Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” (incluido en el estado “proceso de cierre”) que fue aprobado el 17 de junio de 2021 y aún se encuentra en revisión constitucional.

Resalta que solo 19 Proyectos de Ley relacionados con la lucha contra la corrupción lograron superar el primer debate durante esta legislatura. Esto evidencia que, si bien el número de iniciativas radicadas aumentó, el Congreso no ha priorizado la discusión de estos Proyectos, retrasando la asignación de ponentes, la presentación de ponencias y el inicio de los debates.

Tabla 4. Proyectos de ley asociados a lucha contra la corrupción que superaron primer debate.

NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO
SENADO 475/21 CÁMARA 295/20	“Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”	Finalizó trámite legislativo
SENADO 251/21 CÁMARA 109/22	"Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe», adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018"	Finalizó trámite legislativo
SENADO 006 ACUMULADO CON 095 Y 109 DE 2022	“Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones"	En trámite



NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO
SENADO 111 ACUMULADO 141 DE 2022	"Por medio del cual se expide el Código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones"	En trámite
CÁMARA 023 ACUMULADO 057 Y 099 DE 2022	"Por el cual se adiciona la ley 5ª de 1992 y se crea la comisión legal de vigilancia y seguimiento a la paz en la cámara de representantes – comisión de paz- y se dictan otras disposiciones"	En trámite
CÁMARA 041/22	"Por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras narp e indígenas, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, se modifica la ley 581 de 2000 y se dictan otras disposiciones"	En trámite
CÁMARA 073/22	"Por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las personerías en Colombia"	En trámite
SENADO 131/22 CÁMARA 118/22	"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"	Finalizó trámite legislativo
SENADO 087/22 ACUMULADO CON EL PL 120/22S	"Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildero y se crea el registro público de cabilderos"	En trámite
SENADO 093/22 CÁMARA 349/23	"Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución política y se dictan otras disposiciones"	En trámite

NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO
SENADO 097/22	"Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los congresistas de la república y se modifica la Ley 4 de 1992"	En trámite
SENADO 145/22	"Por medio del cual optimiza la entrega de información sobre deforestación y degradación de los bosques del país"	En trámite
SENADO 181/22 CÁMARA 160/22	"Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones"	Finalizó trámite legislativo
SENADO 193/22	"Por la cual se modifica y adiciona la ley 5 de 1992 y se crea la comisión legal de paz y posconflicto del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones"	En trámite
SENADO 230/22 CÁMARA 212/22	"Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al sistema general de regalías"	Finalizó trámite legislativo
SENADO 274/23 CÁMARA 338/23	"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"	Finalizó trámite legislativo
SENADO 283/23 CÁMARA 115/22	"Por medio del cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"	En trámite





NÚMERO DE PROYECTO DE LEY	TÍTULO DEL PROYECTO	ESTADO EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO
SENADO 306/23 CÁMARA 214/23	“Por medio del cual la nación se asocia a la conmemoración de los cien años de existencia de la Contraloría General de la República, se exalta su aporte al desarrollo del país y se dictan otras disposiciones”	En trámite
SENADO 330/23 CÁMARA 416/23	“Por la cual se establecen los parámetros para determinar el número de diputados”	En trámite

Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

Avances identificados en la discusión de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción.

Para analizar los avances en lucha contra la corrupción alcanzados en esta legislatura, es necesario tomar en cuenta dos aspectos: las discusiones que se dieron dentro del periodo y los proyectos que finalmente fueron promulgados como Leyes.

Las discusiones desarrolladas permiten identificar la relación entre la intención del legislativo y las necesidades del país en materia de lucha contra la corrupción, bien porque las iniciativas responden a necesidades de larga data del país, facilitan la implementación de otras normas o, por el contrario, porque el abordaje propuesto por el Congreso resultaba contrario a las necesidades del país o en medio de los debates se incluyeron medidas que podían resultar en riesgos de corrupción.

Por su parte, los proyectos promulgados como Ley permiten identificar las disposiciones aprobadas que directamente buscan fortalecer la lucha contra la corrupción y la inclusión de medidas que puedan promover este propósito desde un abordaje sistémico.





Avances relacionados con la discusión legislativa.

La inclusión de un enfoque anticorrupción en iniciativas estructurales cobró una gran importancia debido a la cantidad y a la amplitud de las reformas discutidas durante esta legislatura. En particular, se destaca el Proyecto de Reforma a la Salud, que además de ser una reforma estructural para el país implica modificaciones que requieren un alto nivel de tecnicismo y un alto impacto fiscal¹⁹.

Si bien este proyecto sigue en trámite, a pesar de los riesgos y las alertas levantadas, fue el segundo que contó con una Audiencia de la Comisión Accidental Anticorrupción, en la cual se reunieron expertos del sector salud, quienes pudieron alertar sobre riesgos de corrupción en algunas de las modificaciones planteadas por la reforma²⁰. La articulación de la visión sectorial con la de anticorrupción permitió que los congresistas que hacen parte de la Comisión fortalecieran los argumentos presentados y se cualificara la discusión.

Avances relacionados con la promulgación de normas

Durante la primera legislatura, 8 iniciativas que guardan relación con la Agenda Legislativa Anticorrupción finalizaron el trámite legislativo:

Tabla 5. Leyes promulgadas asociadas a la lucha contra la corrupción periodo legislativo 2022-2023.

ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	RELACIÓN CON LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Nº DE LA LEY
DERECHOS HUMANOS	Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe», adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018	Obliga al Estado a generar un sistema de información ambiental y a garantizar el derecho de acceso a esta información. También asegura el derecho a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales	Ley 2273 de 2022

¹⁹ Esto es lo que costaría la reforma al sistema de salud en Colombia. Disponible en: [https://www.ofiscal.org/post/esto-es-lo-que-costar%C3%ADa-la-reforma-al-sistema-de-salud-en-colombia#:~:text=El%20pasado%2025%20de%20abril,aproximadamente%20%24114%20billones%20a%202033.%20\\$405.6](https://www.ofiscal.org/post/esto-es-lo-que-costar%C3%ADa-la-reforma-al-sistema-de-salud-en-colombia#:~:text=El%20pasado%2025%20de%20abril,aproximadamente%20%24114%20billones%20a%202033.%20$405.6)

²⁰ Transparencia por Colombia participó en la elaboración de comentarios al Proyecto de Ley discutido: Riesgos y alertas sobre transparencia en la Reforma a la Salud. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/riesgos-de-corrupcion-en-la-reforma-a-la-salud/>



ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	RELACIÓN CON LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	N° DE LA LEY
GESTIÓN PÚBLICA	Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones	Presenta medidas en contra de la evasión y la elusión de impuestos. Entre ellas, herramientas para la indicación de costos y gastos deducibles y el uso de herramientas tecnológicas contra la evasión	Ley 2277 de 2022
CONSTRUCCIÓN DE PAZ	Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones	Incluyó dentro de sus disposiciones un artículo sobre transparencia en la contratación pública adelantada en el marco de las negociaciones e implementación de acuerdos de paz, al establecer el deber de publicación de todos los documentos asociados a la contratación pública en esta materia	Ley 2272 de 2022
GESTIÓN PÚBLICA	Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al sistema general de regalías	A pesar de que da facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear empleos de planta global en la CGR, no fortalece el empleo público pues no contempla estudios técnicos para la reforma de la planta laboral de la CGR	Ley 2278 de 2022





ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	RELACIÓN CON LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	N° DE LA LEY
GESTIÓN PÚBLICA	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"	Establece la creación de una Estrategia Nacional de lucha contra la corrupción que incluye i) la garantía de los derechos humanos; ii) la protección al denunciante; iii) el derecho al acceso a la información pública; iv) el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública; y v) la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.	Ley 2294 de 2023
SISTEMA POLÍTICO	Por medio del cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles	La prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en la vida política hace que el ejercicio de participación sea más seguro, y por tanto, es una herramienta para incentivarlo	Por Sancionar
SISTEMA POLÍTICO	Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones	Dentro de las disposiciones positivas se encuentra la mayor autonomía dada al Consejo Nacional Electoral y la capacidad sancionatoria de la Superintendencia Financiera contra entidades financieras que pongan trabas a candidatos o campañas para acceder a pólizas necesarias para la financiación pública por medio de anticipos	Por Sancionar



ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	RELACIÓN CON LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	Nº DE LA LEY
ENFOQUE TRANSVERSAL: INCLUSIÓN Y MEDIDAS PARA LA EQUIDAD	Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la constitución política y se dictan otras disposiciones	Garantiza que los cargos de distintos niveles decisorios dentro de las ramas del poder público, así como las misiones diplomáticas oficiales estén compuestas por mínimo un 50% de mujeres	Por Sancionar

Fuente: Elaboración propia a partir de la información dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes.

Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026²¹.

El 06 de febrero de 2023 el Gobierno presentó el Proyecto de Ley por medio del cual se buscaba promulgar el Plan Nacional de Desarrollo. Al analizar el enfoque de lucha contra la corrupción del texto, se notaba la ausencia de un eje articulador que permitiera potenciar las medidas anticorrupción en los diferentes sectores²². Sin embargo, producto del debate, por primera vez el Plan Nacional de Desarrollo contempla la creación de una Estrategia Nacional de lucha contra la corrupción.

De acuerdo con lo dispuesto, la estrategia que deberá crearse buscará articular diferentes dimensiones de la lucha contra la corrupción; a saber: i) la garantía de los derechos humanos; ii) la protección al denunciante; iii) el derecho al acceso a la información pública; iv) el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública; y v) la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial. El abordaje sistémico de la corrupción es una oportunidad para avanzar en la prevención, investigación y sanción de esta problemática.



²¹ Ley 2294 de 2023. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

²² Arquitectura Institucional Anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/>



El mandato de crear esta estrategia también representa una oportunidad para avanzar en el fortalecimiento de las entidades del Estado con funciones asociadas a la lucha contra la corrupción, en la articulación entre ellas, en la implementación de las disposiciones previstas en la Ley 1712 de 2014 frente al diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública, y en la Ley 2195 de 2022 en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción, el control y monitoreo constante del riesgo de corrupción, y la pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción.

Ley 2272 de 2022 - Paz Total²³.

El 30 de agosto de 2022 se presenta el proyecto de ley para adicionar y prorrogar la Ley 418 de 1997, conocida como ley de orden público, con el fin de establecer la paz como política de Estado, buscando su materialización mediante diferentes mecanismos como las negociaciones de paz, el sometimiento a la justicia de estructuras criminales organizadas de alto impacto, la alineación de planes de desarrollo nacional y territoriales con las políticas de paz, la construcción de regiones de paz, el establecimiento del servicio social para la paz, entre otros.

Esta Ley incluyó dentro de sus disposiciones un artículo sobre transparencia en la contratación pública adelantada en el marco de las negociaciones e implementación de acuerdos de paz, al establecer el deber de publicación de todos los documentos asociados a la contratación pública en esta materia, bajo los principios de proactividad, eficiencia, sencillez y amplitud, lo cual constituye un avance en materia de acceso a la información y control ciudadano a la construcción de paz.

De otra parte, aquellas orientaciones relacionadas con el enfoque territorial de la Paz Total, que se complementan con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en lo relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz, demandan nuevos esfuerzos en materia de transparencia presupuestaria y contractual, y en el fortalecimiento de la arquitectura institucional de la gobernanza de recursos para la construcción de paz. Las lecciones aprendidas en materia de riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz deben ser consideradas en los nuevos procesos asociados a la Paz Total, de forma que se adelanten en marcos de integridad y transparencia.



²³ Ley 2272 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>



Ley 2273 de 2022 - ratificación del Acuerdo de Escazú²⁴.

El 22 de octubre de 2022 se presentó ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 109/2022 por medio del cual se buscaba ratificar el acuerdo regional de Escazú. Si bien la iniciativa inició su curso durante el periodo legislativo anterior (desde 2021), no logró culminar el trámite debido a las dudas alrededor de su conveniencia.

Este Acuerdo, que entra a hacer parte del bloque de constitucionalidad, insta al Gobierno Nacional a desarrollar mecanismos eficaces para la protección de líderes sociales y denunciantes de actos de corrupción asociados a los crímenes ambientales, y propone medidas diferenciales para garantizar el acceso a la información sobre la gestión y administración de los recursos naturales bajo el principio de la máxima publicidad. Adicionalmente, las disposiciones incorporadas en el Acuerdo se convierten en una salvaguarda para la implementación de las medidas ambientales incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Proyecto de ley estatutaria 006/ 2022 Senado - 320/2022 Cámara - violencia contra las mujeres en política.

Durante el primer mes de legislatura se presentaron 4 iniciativas que buscan atender la violencia contra las mujeres en política. La iniciativa -que ya había sido presentada durante el periodo anterior- fue acumulada en un trabajo conjunto entre las autoras, los y las ponentes asignados y el Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política. Este Proyecto ya finalizó su trámite legislativo y se encuentra pendiente de revisión constitucional y sanción presidencial.

Además de representar un avance en la adopción de disposiciones que buscan en el largo plazo avanzar hacia una efectiva paridad política al reconocer las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a recursos de financiación de campañas como manifestación de violencia económica, la ley incluye como medida de transparencia y acceso a la información la obligación a las organizaciones políticas de hacer públicos los informes sobre la destinación de los recursos públicos para la capacitación política de las mujeres.

En concordancia con este Proyecto de Ley y como herramienta para avanzar en la lucha contra la violencia contra las mujeres en política, también finalizó el trámite legislativo del Proyecto por medio del cual se adoptaron medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres. La articulación de estas medidas contribuye al fortalecimiento democrático ya que garantiza condiciones de equidad para la participación de las mujeres, permitiendo la vinculación de actores que tradicionalmente han sido apartados de la discusión político electoral.

.....

²⁴ Ley 2273 de 2022. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2273_2022.html



Barreras identificadas en la discusión y aprobación de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción.

Al analizar el contenido y el trámite de los 103 proyectos priorizados, se hacen evidentes las barreras para la aprobación de leyes que tengan un impacto positivo en la lucha contra la corrupción. En particular se resaltan:

Ausencia de voluntad política para discutir los Proyectos.

Es importante recordar que el escenario deseable no es la promulgación exacerbada de leyes, sino la promulgación de aquellas que en efecto aborden los problemas estructurales y que puedan ser implementadas. Para el fortalecimiento de estas iniciativas, los escenarios de discusión (formales e informales) sobre cada una de ellas cobran una gran importancia.

Al analizar los proyectos identificados, se identifica una alta concentración en muchos que ni siquiera iniciaron su trámite (20 proyectos), lo que quiere decir que sus contenidos nunca fueron objeto de debate ni al interior del Congreso, ni con la opinión pública o con los expertos según el tema. Estos proyectos que no contaron con el impulso suficiente para que les fueran asignados ponentes o para que las ponencias fueran discutidas en primer debate y, en algunos casos, para que no llegaran a plenaria de la Cámara correspondiente. Dentro de ellos, resulta preocupante encontrar los siguientes:

- **El Proyecto de Ley 210 de 2022 de Senado que traía disposiciones por medio de las cuales se establecían mecanismos de protección y compensación a denunciantes de hechos de corrupción**, fue radicado el 4 de octubre de 2022, sin embargo, la legislatura terminó sin que siquiera fuera rendida la ponencia para su primer debate.

Es importante reiterar que la protección a denunciantes es un compromiso nacional pendiente. Colombia ha suscrito convenios internacionales mediante los cuales se compromete a avanzar hacia una ley de protección a denunciantes y reportantes de hechos de corrupción, que proteja a los mismos de represalias físicas, económicas, sociales y psicológicas. Así mismo, la sociedad civil ha exigido la adopción de una normativa específica para unificar y clarificar el marco jurídico acerca de la denuncia y la protección al denunciante de corrupción, que amplíe la definición de denunciantes, considere su diversidad, y facilite el acceso a programas de protección de todo tipo de represalias²⁵.



25 Ley 2272 de 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>



- **El Proyecto de Ley 087 de 2022 de Senado, por medio del cual se pretende regular la actividad de cabildeo en Colombia.** Si bien superó su primer debate en noviembre de 2022, no estuvo en el orden del día para discusión en plenaria de Senado. La importancia de dar trámite a esta iniciativa es que la adecuada regulación del cabildeo puede disminuir el riesgo de que se privilegien los intereses privados sobre el bienestar público, como resultado de la injerencia de actores privados legales o ilegales en la toma de decisión de autoridades públicas.
- **El Proyecto de Ley 201 de 2022 de Cámara, por medio del cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de juntas administradoras locales, se crea el sistema integral de rendición de cuentas y transparencia del Congreso de la República.** Este proyecto fue radicado el 20 de septiembre del 2022 y, a pesar de que desde el 2 de noviembre ya contaba con ponencia no fue discutido en Comisión Primera de Cámara de Representantes. Esta disposición es importante toda vez avanza en la rendición de cuentas desde los congresistas hacia sus electores y la ciudadanía en general brindando información sobre el origen de los recursos utilizados en sus campañas, los posibles conflictos de interés presentados y la gestión en el cargo al cual fueron elegidos.

Asociado a esta barrera se identifica que en distintas ocasiones los textos archivados por ausencia de trámite vuelven a ser presentados sin implementar una estrategia de fortalecimiento de su contenido ni de difusión tanto a la ciudadanía como al interior del Congreso, lo cual podría aumentar el número de congresistas dispuestos a apoyarla. Un ejemplo claro de esta situación corresponde a los Proyectos de Ley para regular la actividad de Cabildeo, en la medida en que durante los 4 años del Congreso pasado se presentaron 7 textos que son prácticamente iguales a los que hoy en día surten el trámite, y nunca han tenido un trámite exitoso en el Congreso.

Inclusión de disposiciones para favorecer intereses particulares.

Otra barrera para el trámite de los proyectos asociados a la lucha contra la corrupción es que en medio de su discusión se incluyen disposiciones que pueden generar retrocesos, haciendo que las iniciativas pierdan fuerza. Un ejemplo de este caso es la Reforma Política. Este proyecto de Acto Legislativo superó sin mayores dificultades la primera vuelta de debates. Sin embargo, en el trámite de la segunda vuelta terminó siendo retirado por el Gobierno Nacional.

A pesar de que la Reforma Política es una iniciativa necesaria para el país, en medio del trámite se incluyeron disposiciones como la posibilidad de que los congresistas actuales ocuparan los primeros lugares en las listas electorales de la siguiente elección, sin respetar la paridad de género y la alternancia que se proponían en otros



artículos del texto o la supresión del régimen de inhabilidades de los congresistas para ocupar un cargo público en las otras dos ramas del poder, que estaba incluida desde el inicio del trámite. Ante las advertencias de algunas organizaciones como Transparencia por Colombia²⁶ y la oposición de varios congresistas, el proyecto finalmente perdió los apoyos necesarios para continuar su trámite.

Distancia entre las normas promulgadas y los aspectos estructurales para lucha contra la corrupción.

La promulgación de normas que no incluyen disposiciones que impacten efectivamente los aspectos estructurales de la lucha contra la corrupción es una barrera en tanto representa un retraso para la adopción de medidas que sí generen transformaciones reales y contundentes. Durante el periodo que finaliza se destaca el caso del Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022s – 418 de 2023c por el cual se expide el Código Electoral colombiano, proyecto que se presentaba como una buena oportunidad para actualizar la regulación de todas las etapas del proceso electoral con un enfoque anticorrupción.

Sin embargo, el texto aprobado no incluye cambios sustanciales en la financiación de las campañas políticas, en rendición de cuentas de candidatos y organizaciones políticas respecto de los recursos utilizados en campaña. Por el contrario, el texto que ahora pasa a revisión previa de constitucionalidad genera riesgos de corrupción derivados de la discrecionalidad del Registrador Nacional y la opacidad en el proceso de contratación para el desarrollo de las elecciones, entre otros aspectos.²⁷

Conclusiones

A pesar de que las elecciones legislativas de marzo de 2022 reflejaron el descontento social de la ciudadanía con la política tradicional y generaron una renovación en la conformación del Congreso de la República, se evidencia que en el ejercicio legislativo se mantienen las barreras identificadas en el periodo 2018-2022 para impulsar un rol más activo del legislativo para luchar contra la corrupción.

En primer lugar, el Congreso de la República no está priorizando de manera suficiente la discusión y aprobación de Proyectos de Ley y de Actos Legislativos relacionados

26 Ley 2272 de 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/tres-retrocesos-en-transparencia-que-podria-causar-la-reforma-politica/>

27 Transparencia por Colombia. Comentarios al Código Electoral. <https://transparenciacolombia.org.co/comentarios-sobre-el-proyecto-de-codigo-electoral/>



con la lucha contra la corrupción. Si bien se ha avanzado en el trámite de la mayoría proyectos asociados a la consulta anticorrupción de 2018, los proyectos que proponen ajustes a los problemas estructurales asociados con corrupción están teniendo muchas dificultades para culminar su trámite satisfactoriamente.

Esto se traduce en que desde el legislativo se están haciendo ajustes normativos limitados, que quizás son más llamativos y mediáticos, como la reducción del receso legislativo, pero que no contribuyen sustancialmente para reducir la corrupción en el país. Proyectos relacionados con la financiación de la política, la configuración e independencia de la autoridad electoral, la protección de denunciantes de hechos de corrupción o la regulación del cabildeo no han logrado avanzar en su trámite y se constituyen como oportunidades perdidas para reformar aspectos fundamentales para la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, la radicación exacerbada de iniciativas genera un desgaste en la actividad legislativa. Se observan muchos proyectos de acto legislativo y ley estatutaria que abordan disposiciones similares, que son presentadas por miembros del mismo partido, sector o coalición sin un proceso previo de coordinación. El desgaste generado va en detrimento de otras iniciativas que puedan tener contenidos valiosos y puede ser abordadas con trámite más sencillo. Por ejemplo, es diciente que haya varios proyectos radicados sobre temas como la creación de una Comisión Legal de Paz o la regulación del cannabis de uso adulto que no hayan sido acumulados y se hayan debatido de forma simultánea.

Finalmente, evidenciamos errores en el trámite de los proyectos sectoriales o reformas estructurales. Debido a que estos proyectos tienen un trámite más extenso, al acercarse el cierre de la legislatura se disminuye la posibilidad de llevar a cabo una discusión abierta, suficiente y de calidad, que es necesaria para no viciar el trámite, tal como lo ha recalcado la Corte Constitucional²⁸.

Ejemplo de ello es que en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo o del proyecto de reforma al Código Electoral las mesas directivas optaron por la votación “por bloques” que incluían una gran cantidad de artículos sin concordancia temática. Esto impidió una discusión completa y genera dudas sobre la constitucionalidad del trámite.



²⁸ Al respecto véase la Sentencia C-157 de 2021 de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-157-21.htm>

Así mismo, en el trámite se optó por la omisión de la lectura clara de las proposiciones radicadas sobre el articulado. Esto puede configurar vicios de procedimiento que, tras una revisión constitucional, declaren la inconstitucionalidad del texto a pesar del esfuerzo para sacar adelante los distintos Proyectos de Ley. Es importante mencionar que, por estos mismos presuntos vicios, la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-133/22²⁹ declaró inconstitucional el Proyecto de Ley 234 de 2021s – 409 de 2020c, por medio del cual se reformaba el Código Electoral Colombiano.

Recomendaciones para el Congreso

Del balance realizado y teniendo en cuenta que aún quedan tres legislaturas para finalizar el periodo, lo cual indica que hay un escenario propicio para realizar ajustes, se recomienda:

- Fortalecer la Comisión Accidental Anticorrupción, para que sea un escenario que identifique, priorice y fortalezca los Proyectos de Ley y de Acto Legislativo relacionados con la lucha contra la corrupción. Una vez identificados los proyectos de ley de lucha contra la corrupción, la Comisión puede ser un escenario de discusión con diferentes actores de interés, para que brinde una visión externa y técnica a los congresistas, que fortalezca los textos de proyectos de ley priorizados, contribuyendo a identificar alertas y recomendaciones tempranas en las iniciativas, y permitiendo a su vez que las Leyes sancionadas en asuntos de lucha contra la corrupción estén blindadas en riesgos y vacíos legales en su ejecución.
- Priorizar la radicación y discusión de Proyectos de Ley Estatutaria. En muchas ocasiones se propende por Proyectos Acto Legislativo para modificar la Constitución, en lugar de iniciativas que reglamenten lo planteado en el texto constitucional, lo cual permitiría avanzar de manera más rápida y efectiva.
- Cuidar el trámite legislativo desde un inicio, puesto que esto garantiza que los proyectos de ley asociados con lucha contra la corrupción tengan un trámite

29 *Comunicado de prensa de la Sentencia C-133 de 2022. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2012%20-%20Abril%2021%20de%202022.pdf>*



exitoso. Desde Transparencia por Colombia se han identificado errores en el trámite legislativo que pueden derivar en declaraciones de inconstitucionalidad y retrasos en la adopción de las medidas sobre las que ya ha habido un consenso.

- Lograr que en el receso legislativo haya una coordinación por parte de los Congresistas y grupos de interés, con el fin de fortalecer las iniciativas importantes en materia de lucha contra la corrupción. Esto permitiría que se radiquen textos más sólidos, a tiempo, y con las mayorías suficientes para que tengan un tránsito legislativo exitoso.

Desde de Transparencia por Colombia se han identificado algunos proyectos legislativos que recomendamos el Congreso priorice en las siguientes legislaturas:

Protección a denunciantes: Transparencia por Colombia³⁰ se ha pronunciado en diferentes momentos sobre la importancia de contar con una ley de protección a denunciantes y reportantes de hechos de corrupción que:

- Proteja a los y las denunciantes de las represalias físicas, económicas, sociales y psicológicas.
- Clarifique los mecanismos de denuncia, en los que se garantice el acceso a todos los tipos de denunciantes.
- Amplie la definición de denunciantes y considere su diversidad.

Cabildeo: Transparencia por Colombia³¹ se ha pronunciado sobre la necesidad de que la regulación del cabildeo se discuta en el Congreso y que incluya por lo menos:

- Un enfoque que se centre en regular la actividad de cabildeo como tal, no en la industria de cabilderos.
- La adopción del Registro Público de Cabilderos garantizando la publicidad, accesibilidad y la consulta ciudadana.



³⁰ *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>*

³¹ *Comentarios de TPC a proyecto de ley sobre regulación al cabildeo. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/comentarios-de-tpc-a-proyecto-de-ley-sobre-regulacion-al-cabildeo/>*

- La posibilidad de cruzar la información del Registro Público de Cabilderos con las bases de datos del Departamento Administrativo de la Función Pública que permita identificar posibles conflictos de interés.

Reforma política: Ante el retiro por parte del Gobierno Nacional de la última propuesta de Reforma Política, Transparencia por Colombia ha realizado recomendaciones³² referentes a la importancia de modificar el sistema político colombiano, destacando los siguientes puntos:

- Ajustar el modelo de financiación de las campañas y organizaciones políticas, para incrementar el uso de los recursos de origen estatal por medio de anticipos.
- Establecer la obligatoriedad de la presentación de los informes de ingresos y gastos de campaña en tiempo real y por un medio tecnológico.
- Reformar las estructuras internas y mecanismos de toma de decisión de los partidos políticos, haciéndolos más democráticos e inclusivos.
- Asegurar la paridad, alternancia y universalidad en las listas electorales.

Empleo público: Reformar la Ley 909 de 2004 para, entre otros, fortalecer la carrera administrativa del país, cambiar las evaluaciones de desempeño para tomar decisiones frente a la permanencia y mejorar la eficiencia de los servidores públicos.



³² *Propuestas para el proyecto de reforma política. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/propuestas-para-el-proyecto-de-reforma-politica/>*

Bibliografía

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Ámbito Jurídico (2022). Estas son las reformas que impulsará el Gobierno Petro. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/estas-son-las-reformas-que-impulsara-el-gobierno-petro#:~:text=Reforma%20pensional,educaci%C3%B3n%20superior%20o%20Ley%2030>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley Estatutaria 409/2020C - 234/2020S. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/P.L.E.409-2020C%3B234-2020S%20%28CODIGO%20ELECTORAL%29.pdf>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley 320/2022C - 006/2022S. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/violencia-contra-la-mujer-vida-politica-0>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley 349/2023C - 093/2022S. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/participacion-paritaria-mujeres>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley 084/2022C. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/reforma-ley-30>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley 339/2023C. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/reforma-a-la-salud-4>
- Cámara de Representantes de Colombia (2023). Proyecto de Ley 409/2023C. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/reforma-laboral-0>
- Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 909 de 2004. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html

.....



- Congreso de la República de Colombia (2022). Ley 2272 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>
- Congreso de la República de Colombia (2022). Ley 2273 de 2022. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2273_2022.html
- Congreso de la República de Colombia (2022). Ley 2277 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199883>
- Congreso de la República de Colombia (2023). Ley 2281 de 2023. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>
- Congreso de la República de Colombia (2023). Ley 2294 de 2023. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Constitución Política de Colombia (1991). Legis. Ed. 48.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena (2021). Sentencia C-157 de 2021. [MP: Alberto Rojas Ríos]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-157-21.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (2022). Comunicado No. 12. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2012%20-%20Marzo%2024%20y%2025%20de%202021.pdf>
- El Tiempo (2021). Los aspirantes presidenciales que han sido asesinados en Colombia. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/galan-pizarro-y-otros-candidatos-presidenciales-asesinados-en-colombia-630034>
- Díaz Gamboa, S. (2022). Así quedó definido el nuevo Congreso de la República tras la posesión del 20 de julio, en Asuntos Legales. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/asi-queda-definido-el-nuevo-congreso-de-la-republica-tras-la-posesion-del-20-de-julio-3407125>

.....



- Gutierrez Núñez, A. (2020). De los más de 290 congresistas que se posesionarán en el Congreso, 181 son nuevos, en Asuntos Legales. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/de-los-mas-de-274-congresistas-que-se-posesionaran-en-el-congreso-181-son-nuevos-3407436>
- Kroc Institute for International Peace Studies (2022). Informe trimestral del estado efectivo de la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://curate.nd.edu/downloads/und:fj236112602>
- La FM (2023). Partido Liberal evaluará si se irá para la independencia. Disponible en: <https://www.lafm.com.co/politica/partido-liberal-evaluara-si-se-ira-para-la-independencia>
- Ministerio del Interior (2023). Decreto 0999 de 2023. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-06/DECRETO%200999%20DEL%2020%20DE%20JUNIO%20DE%202023.pdf>
- Movimientos e instituciones (2020). La reactivación de la protesta social en Colombia desde los movimientos con base territorial. Disponible en: <https://movin.laoms.org/2020/10/26/la-reactivacion-la-protesta-social-colombia-desde-los-movimientos-base-territorial/>
- Pedagógica Radio (SF). La reactivación del movimiento estudiantil en Colombia: años 2018 a 2020. Disponible en: <http://radio.upn.edu.co/la-reactivacion-del-movimiento-estudiantil-en-colombia-anos-2018-a-2020/>
- Portafolio (2023). Reforma a la salud: división en coalición de Gobierno la paraliza. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reforma-a-la-salud-la-proposicion-que-presento-la-alianza-verde-para-archivar-la-iniciativa-583751>





- Reuters (2019). Sindicato convoca a una tercera huelga en medio de las protestas en Colombia. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/colombia-protesta-idESKBN1Y30IG>
- Rodríguez, S. (2023). Esto es lo que costaría la reforma al sistema de salud en Colombia, en Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: [https://www.ofiscal.org/post/esto-es-lo-que-costar%C3%ADa-la-reforma-al-sistema-de-salud-en-colombia#:~:text=El%20pasado%2025%20de%20abril,aproximadamente%20%24114%20billones%20a%202033.%20\\$405.6](https://www.ofiscal.org/post/esto-es-lo-que-costar%C3%ADa-la-reforma-al-sistema-de-salud-en-colombia#:~:text=El%20pasado%2025%20de%20abril,aproximadamente%20%24114%20billones%20a%202033.%20$405.6)
- Semana (2023). ¿Alianza Verde se aproxima cada vez más a adoptar una posición de independencia frente al Gobierno Petro? Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/alianza-verde-se-aproxima-cada-vez-mas-a-adoptar-una-posicion-de-independencia-frente-al-gobierno-petro/202326/>
- Semana (2023). Atención: Partido Conservador se declarará en independencia frente al gobierno Petro; La U haría lo mismo. Disponible en: <https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-partido-conservador-se-declarara-en-independencia-frente-al-gobierno-petro-la-u-haria-lo-mismo/202304/>
- Senado de la República de Colombia (2022). Congreso aprueba nueva legislación para lograr la Paz Total en el Gobierno del Cambio. Disponible en: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4139-congreso-aprueba-nueva-legislacion-para-lograr-la-paz-total-en-gobierno-del-cambio>
- Senado de la República de Colombia (2022). Proyecto de Ley 087 de 2022. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/98-por-medio-de-la-cual-se-regula-el-ejercicio-del-cabildeo-y-se-crea-el-registro-publico-de-cabilderos>





- Senado de la República de Colombia (2022). Proyecto de Ley 111 de 2022. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/123-por-la-cual-se-expide-el-codigo-del-registro-civil-br-identificacion-de-las-personas-y-el-proceso-electoral-colombiano>
- Senado de la República de Colombia (2022). Proyecto de Ley 210 de 2022. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/225-por-medio-de-la-cual-se-establecen-mecanismos-de-proteccion-y-compensacion-al-denunciante-de-actos-de-corrupcion-administrativa-y-se-dictan-otras-disposiciones>
- Senado de la República de Colombia (2023). Proyecto de Ley 293/23S. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/308-por-medio-de-la-cual-se-establece-el-sistema-de-proteccion-social-integral-para-la-vejez>
- Senado de la República de Colombia (2023). Proyecto de Ley 475/21S - 295/20C. Disponible en: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/478-por-la-cual-se-modifica-la-ley-270-de-1996-estatutaria-de-la-administracion-de-justicia-y-se-dictan-otras-disposiciones>
- Transparencia por Colombia (2020). La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>
- Transparencia por Colombia (2020). Comentarios de TPC a proyecto de ley sobre regulación al cabildeo. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/comentarios-de-tpc-a-proyecto-de-ley-sobre-regulacion-al-cabildeo/>





- Transparencia por Colombia (2022). Tres retrocesos en transparencia que podría causar la Reforma política. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/tres-retrocesos-en-transparencia-que-podria-causar-la-reforma-politica/>
- Transparencia por Colombia (2022). Balance legislativo 2018-2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/balance-legislativo-vf-2.pdf>
- Transparencia por Colombia (2023). Propuestas para el proyecto de reforma política. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/tres-retrocesos-en-transparencia-que-podria-causar-la-reforma-politica/>
- Transparencia por Colombia (2023). Arquitectura institucional anticorrupción: propuestas para combatir la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia (2023). Tipos de proyectos legislativos. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/tipos-de-iniciativa-legislativa.pdf>
- Vega, L.M. (2023). “Plan tortuga” en el Congreso podría hundir las reformas del Gobierno?, en La W. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2023/06/01/plan-tortuga-en-el-congreso-podria-hundir-las-reformas-del-gobierno/>
- Velásquez Loaiza, M. (2022). ¿Quién es Gustavo Petro, el presidente de Colombia que gana 11 millones de votos? , en CNN. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/07/gustavo-petro-perfil-ganador-izquierda-presidencia-colombia-orix/>



Anexo 1. Estados del trámite legislativo

ESTADO DEL TRÁMITE	DESCRIPCIÓN
PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA	Se radica el texto original del Proyecto de Ley o de Acto Legislativo
ACUMULACIÓN DE PROYECTOS	Se unifica el articulado de dos o más Proyectos de Ley o de Acto Legislativo en un solo texto que será el que surta el trámite correspondiente.
PRIMER DEBATE	Se rinde ponencia para la discusión del articulado en Primer Debate en la Comisión Constitucional correspondiente
SEGUNDO DEBATE	Se rinde ponencia para la discusión del articulado en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de origen donde se radicó el Proyecto
PASO A SEGUNDA CÁMARA	Se radica el Proyecto de Ley o de Acto Legislativo en la otra Cámara, a partir del texto aprobado en Segundo Debate
TERCER DEBATE	Se rinde ponencia para la discusión del articulado en Tercer Debate en la Comisión Constitucional Correspondiente
CUARTO DEBATE	Se rinde ponencia para la discusión del articulado en Cuarto Debate en la Plenaria
SEGUNDA VUELTA DE DEBATES	Para el caso de los Proyectos de Acto Legislativo se reinicia el proceso en la Comisión Constitucional correspondiente de la Cámara de origen
CONCILIACIÓN	Se radica informe de conciliación en caso de que los textos aprobados de un Proyecto de Ley o de Acto Legislativo sean diferentes en Senado y Cámara de Representantes
REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD	Para el caso de los Proyectos de Ley Estatutaria y de Acto Legislativo, una vez se culmina el trámite en el Congreso de la República, el texto aprobado pasa a control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional
PROMULGACIÓN DE LA LEY	Una vez se culmina el trámite, el texto aprobado pasa a sanción presidencial para ser promulgado como Ley de la República
ARCHIVO	Se archiva un Proyecto de Ley o de Acto Legislativo cuando: <ul style="list-style-type: none"> • Se vota negativamente la proposición del informe de ponencia, • Es retirado por los autores • No se culmina el trámite satisfactoriamente en el tiempo establecido según cada tipo de proyecto

Fuente: Elaboración propia



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)
Teléfono: (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia