2026

Monitoreo parcial del espacio cívico en Colombia

2022-2025

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional

Consejo Rector

Andrés Echavarría Olano
Guillermo Carvajalino Sánchez
Gustavo Bell Lemus
Jorge Mario Velásquez
José Alejandro Cortés Osorio
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez

Junta Directiva

María Elisa Bernal Bueno (Presidenta)
Carolina Calderón Guillot
Carolina Ferro Bernal
Daniel Ricardo Uribe Parra
Eduardo Wills Herrera
Gloria María Borrero Restrepo
Juan Francisco Lozano Ramírez
Juliana Velásquez Rodríguez
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Autores

Claire Launay Gama
Directora programática – Iniciativas con sociedad civil

Alexander Prieto Del Castillo
Coordinador de Proyecto – Línea Activismo Cívico

Alejandra Muñoz Restrepo
Coordinadora de Proyecto – Línea Activismo Cívico

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

Octubre, 2026

Calle 35 # 24-19, Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.
www.transparenciacolombia.org.co

Bogotá, Colombia.

Contenido

Introducción 5

1. ¿Cómo se monitoreó el espacio cívico? Metodología 6

1.1. Alcance del monitoreo 6

1.2. Categorías e indicadores 7

1.3. Fuentes de información 8

1.4. Valoración y análisis 9

1.5. Limitaciones 10

2. Hallazgos y resultados del espacio cívico colombiano entre 2022 y 2025 10

2.1. Categoría 1. Acceso a la información pública: 10

2.1.1. Resultado de la medición. 10

2.1.2 Interpretación de los resultados 11

2.1.3. Ilustración del caso 15

2.2. Categoría 2. Seguridad y protección para la participación: 16

2.2.1. Resultado de la medición. 16

2.2.2. Interpretación de los resultados 18

3.2.5. ¿Qué implica este resultado para la transparencia y la lucha contra la corrupción? 22

2.2.6. Caso ilustrativo 23

2.3. Categoría 3. Incidencia en la acción pública 25

2.3.1. Resultado de la Medición. 25

2.3.2. Interpretación de los resultados 27

2.3.3. Caso ilustrativo 30

2.4. Categoría 4. Igualdad y no discriminación 32

2.4.1. Resultado de la medición. 32

2.4.2. Interpretación de los resultados. 33

2.2.3. Ilustración del caso 37

3. Lectura del espacio cívico en Colombia 2022- 2025 38

3.1. Resultado general del espacio cívico. 38

3.2 Interpretaciones finales 39

4. Recomendaciones 43

5.Perspectivas 46

Bibliografía 47

Entrevistas realizadas: 54

Lista de anexos: 54

Introducción

El espacio cívico se entiende como el contexto garantizado y salvaguardado por el Estado y las autoridades territoriales, que propicia la participación efectiva de la sociedad civil en la gobernanza nacional y territorial. Basado en los derechos humanos y los enfoques diferenciales, busca reducir las desigualdades entre actores y asegurar un entorno y condiciones habilitantes para la participación, como la seguridad integral, el acceso a información, la participación protegida, plural e incidente y la posibilidad de expresar disenso[1].

En 2025, en Colombia, la protección de defensores de derechos humanos (HRD) que luchan contra la corrupción[2] enfrenta tres desafíos principales: primero, actúan en un espacio cívico reprimido y violento, tal como lo evidencia CIVICUS al asignarle a Colombia una puntuación de 38 sobre 100[3]. Esta medición evidencia importantes restricciones para la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Segundo, las personas que denuncian corrupción y defienden el interés público siguen siendo desconocidas[4] y desprotegidas. Según datos de organizaciones colombianas, entre 2016 y julio de 2023 han sido asesinados 1.513 líderes y defensores de derechos humanos. En 2025 se reportaron 187 líderes sociales asesinados[5]. Y tercero, estos defensores obtienen pocas respuestas a sus denuncias y enfrentan graves riesgos personales, represalias, amenazas o estigmatización pública y judicial. Además, muchos de las personas que trabajan contra la corrupción pertenecen a grupos poblacionales y sociales diferenciales. Esta situación puede hacerlas más vulnerables: por ejemplo, se evidencia menos denuncias por parte de mujeres y personas de grupos LGTB[6], y no existe un marco normativo específico que los proteja.

Medir el espacio cívico (EC) resulta relevante en la medida en que su estado incide directamente en las condiciones y la capacidad de la sociedad civil para ejercer seguimiento y control ciudadano a la gestión pública. En efecto, este entorno habilitante (o no) determina la acción de la sociedad civil para identificar riesgos, formular alertas, dialogar con las autoridades públicas, y exigir respuestas institucionales. Para Transparencia por Colombia (TPC), resulta particularmente pertinente monitorear el espacio cívico, tanto para cumplir con su misionalidad de lucha contra la corrupción como para actuar como organización de

[1] Esta definición parte de la revisión y consolidación del estado del arte sobre el concepto de espacio cívico realizada para este ejercicio, que permitió identificar sus principales aproximaciones y elementos constitutivos y establecer un marco conceptual para su análisis en Colombia. Para más información consultar: Metodología para el Monitoreo del Espacio Cívico en Colombia (Anexo 2)
[2] https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/G2139647.pdf
[3] https://civicusmonitor.contentfiles.net/media/documents/MethodologyPaperFebruary2024.pdf
[4] https://transparenciacolombia.org.co/alac/
[5] https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/
[6] https://transparenciacolombia.org.co/los-factores-limitantes-de-la-denuncia/

la sociedad civil. En efecto, el activismo anticorrupción está condicionado, entre otros, por un acceso a la información pública, un enfoque de derechos humanos, una participación incidente, así como la protección de las personas que se atreven a denunciar.

Así las cosas, Transparencia por Colombia propone un monitoreo parcial del espacio cívico (EC) durante el periodo 2022-2025[7]. Por un lado, este ejercicio se inscribe en la continuidad de una medición realizada en 2024-2025 sobre el EC en el sector extractivo[8] ampliándose en el nivel nacional y a otros sectores. Por otro lado, se concentra en cuatro categorías seleccionadas por su relevancia para la habilitación, protección y efectividad del activismo cívico anticorrupción: i) acceso a la información pública, ii) seguridad y protección para la participación, iii) incidencia en la acción pública, e iv) igualdad y no discriminación. Es por esta razón que se considera parcial porque el EC, en sí, contempla un número más amplio de categorías. Finalmente, cada categoría evaluada será ilustrada por ejemplos o casos específicos.

El presente documento presenta los resultados de este ejercicio de monitoreo parcial del EC entre 2022 y 2025. Está compuesto de cuatro partes. En primer lugar, se presenta una síntesis de la metodología utilizada. En segundo lugar, se plantean los resultados por cada una de las categorías mencionadas. En tercer lugar, se establece una lectura de los resultados generales del ejercicio. Finalmente, se presenta un apartado de recomendaciones y uno de perspectivas del ejercicio, orientadas al fortalecimiento de las condiciones del espacio cívico y su contribución al control ciudadano y la lucha contra la corrupción.

1. ¿Cómo se monitoreó el espacio cívico? Metodología

Se plantean a continuación los elementos principales de la metodología observada para el monitoreo. Para consultar en detalle los fundamentos conceptuales, el alcance, los indicadores, los criterios de valoración y el cálculo, véase el documento Metodología para el Monitoreo del Espacio Cívico en Colombia (Anexo 1).

1.1. Alcance del monitoreo

El monitoreo busca valorar el estado del espacio cívico en Colombia mediante un ejercicio parcial e ilustrativo, que permita identificar barreras, condiciones habilitantes y oportunidades de fortalecimiento en cuatro categorías relevantes para el activismo cívico anticorrupción. El ejercicio se caracteriza por:

[7] La justificación de esta temporalidad se puede revisar en detalle en la sección 1.1 Alcance del monitoreo.
[8] Mesa de la sociedad civil para la transparencia en las industrias extractivas. (2025). Monitoreo del espacio cívico en el sector extractivo.

- **Alcance geográfico:** nacional, con énfasis en las condiciones generadas por el Gobierno nacional.
- **Periodo temporal**: 2022-2025. El monitoreo busca analizar las condiciones del espacio cívico durante el periodo del anterior gobierno nacional. Para ello, se establece como punto de partida el 2022 y como fecha de corte el cierre de 2025, por ser el último para el que se cuenta con información consolidada.

El ejercicio es parcial, ya que prioriza cuatro categorías relevantes para la habilitación, protección y efectividad del activismo cívico anticorrupción, dentro del conjunto más amplio de condiciones que configuran el espacio cívico; e ilustrativo en la medida en que incorpora casos o ejemplos específicos para contextualizar los hallazgos de cada categoría.

1.2. Categorías e indicadores

El monitoreo considera cuatro categorías del espacio cívico, seleccionadas por su relevancia en el análisis de las condiciones para el activismo cívico anticorrupción

Tabla 1. Categorías de monitoreo del espacio cívico

Categoría	Descripción	¿Qué mide?
1. Acceso a la información pública.	Se refiere al derecho de la ciudadanía a conocer y utilizar la información pública.	Se pretende reconocer las condiciones existentes para garantizar el acceso a dicha información, considerando aspectos como la calidad, accesibilidad, comprensibilidad, gratuidad, agilidad e igualdad.
2. Seguridad y protección para la participación	Comprende las garantías necesarias para que la ciudadanía pueda participar en la esfera pública de manera libre y segura, incluyendo el ejercicio de la protesta	Busca identificar las condiciones y medidas institucionales orientadas a prevenir agresiones u obstáculos a la participación, brindar protección frente a posibles amenazas y garantizar medidas de no repetición.
3. Incidencia en la acción pública.	Examina las condiciones existentes para que la participación ciudadana pueda generar cambios en las decisiones públicas, expresados en políticas, mecanismos, prácticas institucionales o normas	Se busca identificar en qué medida existen condiciones que permitan que la participación trascienda la expresión de opiniones y tenga efectos sobre la acción pública.
4. Igualdad y no discriminación	Comprende las garantías para que todas las personas puedan ejercer sus derechos, libertades y	Identificar las condiciones institucionales para que la igualdad sea efectiva y para que las personas y grupos históricamente

	oportunidades en condiciones de igualdad y sin discriminación.	discriminados puedan participar en la esfera pública en condiciones equitativas.

Fuente: elaboración propia a partir de la metodología de monitoreo del espacio cívico de Transparencia por Colombia

Para cada categoría se definieron indicadores de distinta naturaleza, con el propósito de observar tanto las condiciones formales como su implementación y los resultados que generan. Se utilizaron cuatro tipos de indicadores:

- **Diseño:** identifica la existencia formal de normas, programas o estrategias institucionales relacionadas con las condiciones del espacio cívico.
- **Diseño valorativo:** incorpora la valoración de organizaciones de la sociedad civil expertas sobre la calidad y suficiencia de las garantías existentes.
- **Proceso:** permite observar avances en la implementación a partir de información sobre desempeño institucional, presupuesto u otros elementos que evidencien su desarrollo.
- **Resultado**: busca aproximarse a las condiciones efectivas de garantía de derechos y participación a partir de la valoración de organizaciones de la sociedad civil con conocimiento especializado del contexto.

La cantidad de indicadores varía entre las categorías, de acuerdo con las particularidades de cada una y con la información disponible para valorar sus condiciones. Las categorías de acceso a la información pública e incidencia en la acción pública cuentan con dos indicadores de proceso, mientras que las categorías de seguridad y protección para la participación e igualdad y no discriminación cuentan con uno.

1.3. Fuentes de información

El monitoreo combinó revisión documental y bibliográfica con fuentes primarias y secundarias, con el propósito de complementar la aproximación conceptual, las valoraciones de organizaciones de la sociedad civil y el análisis de la acción institucional durante 2022–2025.

Las fuentes primarias correspondieron a entrevistas semiestructuradas con organizaciones de la sociedad civil con experiencia en las categorías monitoreadas, orientadas a recoger valoraciones sobre las garantías de derechos y las condiciones habilitantes para la participación. Se consultaron ocho organizaciones de la sociedad civil entre junio y septiembre de 2026[9]. En el análisis de los resultados, las entrevistas se presentan de manera

[9] Para consultar el detalle de las organizaciones entrevistadas y las fechas en que se realizaron las entrevistas, véase la tabla “Entrevistas realizadas” en la parte final de este documento.

anónima, con el propósito de proteger la identidad de los participantes y favorecer que sus valoraciones pudieran expresarse con libertad, especialmente frente a asuntos relacionados con las condiciones institucionales y el ejercicio de derechos. Por su parte, las fuentes secundarias incluyeron información oficial sobre el desarrollo normativo, programático y de gestión institucional, así como informes, estudios y documentos producidos por organizaciones de la sociedad civil relacionados con las categorías analizadas.

1.4. Valoración y análisis

El análisis combina una aproximación cuantitativa y cualitativa. Para ello se desarrolló un proceso de análisis que comprende cuatro momentos: i) revisión de la información disponible; ii) valoración de los indicadores; iii) ponderación y agregación de los resultados; e iv) interpretación mediante una semaforización.

Para la valoración cuantitativa, cada uno de los 4 indicadores mencionados anteriormente (diseño, diseño valorativo, proceso y resultado) se valora en una escala de 1 a 3, donde los valores más altos representan mayores garantías para el ejercicio de los derechos y la participación. Posteriormente, los indicadores se valoran bajo una ponderación diferenciada según su tipología: diseño (1), diseño valorativo (0,75), proceso (1,5) y resultado (2). De esta manera, se otorga mayor peso a los indicadores relacionados con la implementación y las condiciones efectivamente observadas que a la existencia formal de normas o políticas. Por lo tanto, el puntaje de cada indicador resulta de la multiplicación del puntaje de su valoración por el ponderador correspondiente.

Para obtener el resultado ponderado de cada categoría, se divide la suma de los resultados ponderados por indicador, entre la suma de los ponderadores correspondientes. De esta manera, el resultado de cada categoría se expresa nuevamente en una escala de 1 a 3. Por su parte, la valoración general del EC corresponde al promedio simple de las cuatro categorías, otorgando el mismo peso a cada una.

Por último, los valores encontrados por categoría, así como por el EC en general son categorizados mediante una semaforización de tres niveles a partir de la siguiente escala:

- **1,00 – 1,66: Condiciones del entorno obstruyen el activismo cívico / Espacio cívico reprimido**
- **1,67 – 2,33: Condiciones del entorno limitan el activismo cívico / Espacio cívico reducido**
- **2,34 – 3,00: Condiciones del entorno favorecen el activismo cívico / Espacio cívico abierto y protegido**

1.5. Limitaciones

Como fue precisado anteriormente, este monitoreo da una lectura parcial del EC en Colombia. En efecto, al concentrarse en cuatro categorías seleccionadas por su relevancia para el activismo cívico anticorrupción, no pretende abarcar la totalidad de condiciones que configuran el espacio cívico. Los resultados deben interpretarse, por tanto, como una aproximación inicial susceptible de ser ampliada y complementada por otras iniciativas de medición. El análisis estuvo condicionado por la disponibilidad, calidad, desagregación y comparabilidad de la información existente para el período 2022–2025.

2. Hallazgos y resultados del espacio cívico colombiano entre 2022 y 2025

A continuación, se presentan los resultados del monitoreo del espacio cívico en Colombia para el período 2022–2025, por cada una de las cuatro categorías analizadas.

2.1. Categoría 1. Acceso a la información pública:

2.1.1. Resultado de la medición.

Tabla 2. Resultados medición Categoría 1. Acceso a la Información

Indicador	¿Qué se evaluó?	Valoración final	Ponderador	Valor ponderado
Diseño	Existencia y alcance del marco normativo que garantiza el acceso a la información pública y la transparencia activa y pasiva	3	1,00	3,00
Diseño Valorativo	Opinión de organizaciones de la sociedad civil sobre la suficiencia y calidad del marco normativo existente.	2	0,75	1,50
Proceso	Variación entre 2022 y 2025 del desempeño institucional en transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, medido mediante MIPG.	3	1,50	4,50

Proceso	Avances en la actualización y fortalecimiento de los sistemas de información pública durante 2022–2025.	2	1,50	3,00
Resultado	Opinión de organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad de las garantías de acceso a la información pública.	2	2,00	4,00
Resultado de la categoría[10]		**2,37 Las condiciones de acceso a la información favorecen el activismo cívico**		

Fuente: elaboración propia de Transparencia por Colombia

El resultado de 2,37 sobre 3 indica que las condiciones para el acceso a la información pública favorecen el activismo cívico. En efecto, el indicador de diseño obtuvo la máxima valoración, con 3 puntos, mientras que el indicador de diseño valorativo obtuvo 2 puntos. Esta diferencia refleja que, aunque existe un marco normativo amplio para garantizar el acceso a la información pública, las organizaciones de la sociedad civil consultadas identifican algunos aspectos susceptibles de fortalecimiento en la suficiencia y calidad de las garantías existentes al derecho a la información.

Los dos indicadores de proceso obtuvieron valoraciones de 3 y 2, respectivamente. Por una parte, se observa una mejora en el desempeño institucional en transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, medido mediante el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), lo que evidencia avances en la implementación institucional durante el período analizado. Por otra, se identifican avances en la actualización y fortalecimiento de los sistemas de información pública, aunque persisten aspectos por fortalecer. Finalmente, el indicador de resultado obtuvo una valoración de 2 puntos, lo que sugiere que, pese a las condiciones institucionales y los avances observados, aún existen brechas en la efectividad de las garantías de acceso a la información pública.

2.1.2 Interpretación de los resultados

¿Qué garantías existen?

Este puntaje general de 2,37 para la categoría “Acceso a la información pública” obedece en gran medida a que Colombia cuenta con un marco constitucional y legal amplio para

[10] Cómo se establece en la metodología, el resultado de la categoría se obtiene con la división de la suma de del resultado ponderado entre la suma de ponderadores.

garantizar el derecho de acceso a la información pública y la transparencia activa y pasiva. En primer lugar, la Constitución Política de 1991, en sus artículos 20, 23 y 74[11], reconoce la libertad de expresión, el derecho de petición y el acceso a documentos públicos. En segundo lugar, dicho marco constitucional es complementado con la Ley 1712 de 2014[12], que regula el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia; la Ley 1755 de 2015[13], sobre el derecho de petición; y la Ley 1581 de 2012[14], relacionada con la protección de datos personales y los límites al acceso a determinada información.

En tercer lugar, durante el período analizado se incorporaron nuevas disposiciones legales relevantes como la Ley 2195 de 2022[15], que establece medidas relacionadas con Estado Abierto, los Programas de Transparencia y Ética y el intercambio de información para la prevención de la corrupción. Así mismo, la Sentencia C-274 de 2013[16] constituye un referente para el reconocimiento del acceso a la información como derecho fundamental. En conjunto, estos instrumentos configuran una base formal amplia.

Paralelo a este marco normativo, durante el período 2022–2025 se identificaron avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión, disponibilidad e interoperabilidad de la información pública. Entre ellos se encuentra la adopción, en 2022, del Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID) mediante la Resolución 460 de 2022[17], orientado a fortalecer la gobernanza, interoperabilidad, calidad y gestión de los datos. También se registran avances en la actualización de herramientas como SIGMI y el Portal de Lenguaje Común[18], así como en la implementación de soluciones digitales e interoperables para facilitar la prestación de servicios públicos.

Estos avances también se observan en el desempeño institucional. En efecto, como fuente complementaria para analizar este indicador, se revisaron los resultados de la política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción del MIPG en seis entidades del orden nacional: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Unidad Nacional de Protección (UNP), Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Igualdad y Equidad y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). En estas

[11] Constitución Política de Colombia, arts. 20, 23 y 74
[12] Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
[13] Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición.
[14] Ley 1581 de 2012, sobre protección de datos personales
[15] Ley 2195 de 2022, medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción
[16] Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013
[17] Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Resolución 460 de 2022, *por la cual se expide el Plan Nacional de Infraestructura de Datos y su hoja de ruta*
[18] Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), Informe de Gestión – Servicios Ciudadanos Digitales 2023, apartado "Evolución y Soporte de SIGMI y Portal de Lenguaje Común

entidades, la puntuación promedio pasó de 89,35 puntos en 2022 a 97,50 en 2025, es decir, un incremento de 8,15 puntos en el promedio de las entidades analizadas.[19]. En efecto, todas las entidades presentaron mejoras durante el período.[20] En conjunto, la información revisada evidencia avances en el desarrollo e implementación de las garantías para el acceso a la información pública durante el período 2022–2025.

¿Qué tan efectiva es la garantía?

La garantía de acceso a la información pública muestra condiciones favorables, de acuerdo con los indicadores analizados y con el resultado agregado de 2,37 sobre 3. Sin embargo, las entrevistas evidencian que este resultado favorable no se traduce necesariamente en una experiencia equivalente de acceso y uso de la información por parte de la ciudadanía. Esta situación puede variar entre entidades y niveles territoriales, así como según las condiciones de quienes requieren la información.

En efecto, a pesar de los avances registrados entre 2022 y 2025, persisten brechas que limitan el ejercicio efectivo y homogéneo del derecho de acceso a la información pública. Las entrevistas señalan problemas relacionados con la calidad, actualización, oportunidad, accesibilidad y utilidad de la información, así como diferencias entre entidades y entre los niveles nacional y territorial. Como lo señaló una de las organizaciones entrevistadas, “aunque existe mayor disponibilidad de información, acceder a información sustantiva puede ser complejo y requerir conocimientos técnicos o especializados”. Asimismo, otra organización entrevistada advirtió que “la información que anteriormente se encontraba disponible en los sitios web institucionales ha dejado de publicarse, lo que obliga a las organizaciones a realizar búsquedas más complejas para acceder a información pública”, situación que, según su experiencia, se presenta tanto en el nivel nacional como en el territorial.

También se identifican barreras asociadas a las brechas digitales y generacionales y a la necesidad de conocimientos técnicos para localizar, comprender y utilizar parte de la información disponible. A ello se suma la desarticulación conceptual y metodológica en la producción de información entre instituciones, que dificulta la comparación y el análisis conjunto de datos provenientes de distintas fuentes.

Asimismo, las entrevistas permitieron identificar algunos aspectos que requieren fortalecimiento para garantizar un acceso efectivo a la información pública. Entre ellos se encuentran vacíos en la implementación de la política de acceso a la información,

[19] Transparencia por Colombia, Evaluación MIPG Espacio Cívico. 2026.
[20] El análisis de este indicador se realizó a partir de los resultados del MIPG correspondientes a las seis entidades nacionales señaladas, tomando como referencia la variación de su desempeño entre 2022 y 2025.

dificultades para la aplicación del test de daño y la justificación de las reservas, así como problemas de comparabilidad y estandarización de los datos producidos por distintas entidades. Una de las organizaciones entrevistadas, señaló que persisten vacíos en la reglamentación de la Ley 1712 de 2014, particularmente en lo relacionado con la aplicación del test de daño y la justificación de los índices de reserva de la información. Asimismo, otra organización entrevistada advirtió que las fuentes institucionales no siempre son rigurosas y que las variables utilizadas no son claras ni están unificadas, lo que dificulta cruzar fuentes de información y realizar análisis.

Estas necesidades adquieren especial relevancia en contextos donde las desigualdades de conectividad y de capacidades pueden afectar la participación de organizaciones rurales, étnicas y de base, como muestra el análisis sobre el ambiente habilitante para la sociedad civil en Colombia[21].

¿Qué implica este resultado para la transparencia y la lucha contra la corrupción?

El acceso a la información pública constituye una condición habilitante para el ejercicio del activismo cívico anticorrupción, en la medida en que permite a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil contar con información relevante y oficial para ejercer control sobre la gestión pública y realizar seguimiento a posibles riesgos de corrupción. Esta función del acceso a la información ha sido reconocida por la propia jurisprudencia constitucional, que ha destacado "la importancia del derecho fundamental de acceso a la información pública para el control social"[22]. Como antecedente, la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (2013-2018) contempló entre sus medidas "aumentar el acceso a la información estratégica para prevenir la corrupción y generar nueva información para comprender este fenómeno". [23]

Desde esta perspectiva, el resultado de 2,37 sobre 3 refleja condiciones relativamente favorables para que el acceso a la información opere como un recurso habilitante del activismo cívico anticorrupción, en la medida en que fortalece las capacidades de ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil para actuar de manera informada frente a la gestión pública. Sin embargo, el resultado también sugiere que el marco normativo de acceso a la información, por sí solo, no determina la capacidad de los actores cívicos para ejercer plenamente sus acciones de vigilancia e incidencia.

[21] Foro Nacional por Colombia. (2025). Colombia: Informe Enfoque País
[22] Transparencia por Colombia. (2021). Avances y debilidades para la garantía del derecho de acceso a la información en Colombia.
[23] Ibid.

2.1.3. Ilustración del caso

Tabla 3. Acceso a la información: caso ilustrativo
Evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el acceso a la información pública en 2025
Descripción del caso: La evaluación de la OCDE sobre el acceso a la información pública en Colombia, realizada en el marco del *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026*, examina las condiciones regulatorias y prácticas relacionadas con el acceso a la información pública. La dimensión regulatoria evalúa el grado en que el marco normativo establece condiciones para garantizar este derecho, mientras que la dimensión práctica considera su aplicación y la disponibilidad efectiva de información pública. Para Colombia, la evaluación utiliza datos de 2025[24].
Análisis del caso: Los resultados muestran una diferencia de 24 puntos porcentuales entre el cumplimiento de los criterios regulatorios y su aplicación práctica: Colombia alcanza un 89 % en regulación y un 65 % en práctica. Esta diferencia muestra que el desarrollo del marco normativo no se traduce completamente en las condiciones observadas en la práctica.[25] En materia regulatoria, la OCDE destaca que el derecho de acceso está reconocido para cualquier persona que solicite información pública, mediante la Ley 1712 de 2014, que define los sujetos obligados y las restricciones al acceso, y que establece la posibilidad de apelar las decisiones que deniegan solicitudes de información. No obstante, en la práctica, si bien se observa divulgación proactiva de información relevante, la OCDE identifica vacíos en la publicación de información, entre ellos la ausencia de publicación de las agendas de las sesiones del Gobierno y de las agendas de los ministros.[26] En particular, el informe de la OCDE identifica tres ámbitos de mejora relacionados con la transparencia que resultan pertinentes para contextualizar el caso colombiano: 1. **Fortalecer la supervisión del sistema de transparencia:** En el informe general, la OCDE señala que los sistemas de transparencia pueden mejorar mediante una supervisión más robusta y destaca que los organismos supervisores pueden realizar inspecciones, imponer sanciones cuando corresponda y reportar sus actividades.

[24] OCDE (2026), Perspectivas de anticorrupción e integridad 2026: Colombia, apartado "Acceso a la información pública", datos de 2025
[25] Ibid.
[26] Ibid.

2. **Mejorar la disponibilidad de información relacionada con integridad:** El informe general de la OCDE identifica como área de mejora que los datos relacionados con integridad se publican con menor frecuencia.
3. **Avanzar hacia una mayor apertura de datos por defecto.** El informe general plantea que muchos países todavía no tienen los datos abiertos por defecto y señala que fortalecer la base normativa para los datos abiertos es una de las áreas donde podría mejorar la transparencia.[27]

En este sentido, la evaluación de la OCDE ofrece un referente externo que permite contextualizar el resultado obtenido en esta categoría (2,37 sobre 3), al mostrar que un desarrollo relativamente favorable del marco de acceso a la información puede coexistir con desafíos en su aplicación práctica.

2.2. Categoría 2. Seguridad y protección para la participación:

2.2.1. Resultado de la medición.

Tabla 4. Resultados medición Categoría 2. Seguridad y protección para la participación

Indicador	¿Qué se evaluó?	Valoración final	Ponderador	Valor ponderado
Diseño	Existencia de marcos normativos vigentes orientados a garantizar la seguridad y protección de liderazgos sociales, personas defensoras de derechos humanos y denunciantes de corrupción.	2	1,00	2,00
Diseño Valorativo	Valoración de organizaciones de la sociedad civil sobre la suficiencia y calidad del marco normativo de protección.	1	0,75	0,75
Proceso	Adecuación de la asignación presupuestal de las entidades cabeza de sector durante 2022–2025 para hacer operativas las	2	1,50	3,00

[27] Ibid

	normas, protocolos o rutas de protección.			
Resultado	Valoración de organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad de las medidas de protección implementadas desde 2022.	**1**	2,00	2,00
Resultado de la categoría[28]:		**1,48 Condiciones para la participación segura y protegida obstruyen el activismo cívico**		

Fuente: elaboración propia de Transparencia por Colombia

El resultado de 1,48 sobre 3 indica que las condiciones para la participación segura y protegida obstruyen el activismo cívico. En efecto, dos de los cuatro indicadores fueron calificados con 1 por los expertos, los correspondientes a la valoración del diseño normativo y a la efectividad de las medidas implementadas. Esta valoración responde a que, si bien existe un marco normativo que establece obligaciones y mecanismos de protección a liderazgos sociales y defensores de Derechos Humanos (DDHH), persisten vacíos normativos para la protección de otros perfiles, como los denunciantes de corrupción, así como una deuda legislativa para la garantía de la protesta social. Además, durante el período analizado, las medidas implementadas para proteger la vida de liderazgos y defensores de DDHH no fueron suficientes[29]. De igual forma, las políticas de paz y seguridad no lograron garantizar condiciones territoriales adecuadas para el ejercicio seguro de la participación, como lo indica la Fundación Ideas Para la Paz, en este período incrementaron las disputas de grupos armados por el control territorial, estos grupos ampliaron sus filas y fortalecieron su control sobre comunidades en ciertos territorios[30].

Los dos indicadores restantes, correspondientes al marco normativo y a la acción institucional, fueron calificadas con 2. En relación con el marco normativo, y aún considerando los vacíos ya mencionados, se asigna una valoración media porque se reconoce la existencia de un marco parcial que establece obligaciones y mecanismos de protección para liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, se identifica nueva regulación para el uso de la fuerza durante las intervenciones policiales,

[28] Cómo se establece en la metodología, el resultado de la categoría se obtiene con la división de la suma de del resultado ponderado entre la suma de ponderadores.
[29] Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), Balance de protección a la población civil durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).
[30] Fundación Ideas para la Paz, Aumento del 23% en miembros de grupos armados y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026.

lo que contribuye a la garantía del derecho a la protesta. Por su parte, en materia de acción institucional, la asignación presupuestal a la Unidad Nacional de Protección, entidad cabeza de sector en la implementación de medidas de protección, evidenció un crecimiento sostenido entre 2022 y 2025.

2.2.2. Interpretación de los resultados

Para esta categoría se consideraron tres normas diferenciadas que, en conjunto, son necesarias para garantizar la participación segura y protegida: la protección de liderazgos sociales y personas defensoras de DDHH; la protección de denunciantes de corrupción; y las garantías para la protesta pacífica y la movilización social. A continuación, se desarrolla cada uno de estos temas.

Garantías para el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los DDHH

Para garantizar la seguridad y protección de liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos, Colombia cuenta con un marco constitucional sustentado en los artículos 11, 12, 13 y 95 de la Constitución Política[31]. Este marco se complementa con la Ley 418 de 1997[32], el Decreto 1066 de 2015[33], que regula el régimen de prevención y protección para personas en riesgo, el Decreto 4065 de 2011[34], que crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), y el Acuerdo Final de Paz de 2016[35], en su Punto 3.4. También, hay otros instrumentos como el Decreto 1138 de 2021[36], orientado a fortalecer la coordinación institucional para la prevención y respuesta frente a amenazas, y la Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social, CONPES 4063 de 2021[37]. Asimismo, en el 2023 la Corte Constitucional, mediante la sentencia SU-546[38], declaró el Estado de Cosas Inconstitucional debido a la grave, masiva y

[31] Constitución Política de Colombia de 1991, arts. 11, 12, 13 y 95.
[32] Congreso de Colombia, Ley 418 de 1997, arts. 79–81, sobre protección de testigos, víctimas, intervinientes y personas en situación de riesgo
[33] Presidencia de la República, Decreto 1066 de 2015, capítulo 2 del título 1 de la parte 4 del libro 2, sobre prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
[34] Presidencia de la República, Decreto 4065 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su objetivo y estructura
[35] Gobierno de Colombia y FARC-EP, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), Punto 3.4, especialmente numerales 3.4.7 y 3.4.7.1
[36] Presidencia de la República, Decreto 1138 de 2021, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018 sobre la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO)
[37] Departamento Nacional de Planeación (DNP), CONPES 4063 de 2021, Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social.
[38] Corte Constitucional, Sentencia SU.546/23.

sistemática vulneración de los derechos humanos de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos en el país.

Para el período 2022 – 2025, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU Derechos Humanos) identificó avances en el cumplimiento de la sentencia SU-546 y en el desarrollo normativo e institucional adicional[39]. Entre ellos se encuentran el Decreto 1444 de 2022[40], orientado a implementar la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización; la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de Derechos Humanos, adoptada mediante el Decreto 1028 de 2026[41]; y la adopción, en 2024, del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos[42].

No obstante, ONU Derechos Humanos señala que la normativa continúa siendo dispersa. Aunque se desarrollaron esfuerzos para fortalecer la articulación entre los niveles nacional y territorial y para racionalizar las medidas e instancias existentes, estos no se tradujeron en una estrategia integral orientada a prevenir de manera más eficaz las violaciones y abusos de derechos humanos[43].

En cuanto a la acción institucional, durante el período 2022-2025 la asignación presupuestal de la Unidad Nacional de Protección, como entidad cabeza de sector, mostró un crecimiento sostenido. De acuerdo a las cifras del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, el presupuesto pasó de $1.669,0 mil millones en 2022 a $2.243,7 mil millones en 2023, lo que representó un incremento del 34,4 %. En 2024 ascendió a $2.580,5 mil millones, equivalente a un crecimiento anual del 15,0 %, y en 2025 alcanzó los $2.778,4 mil millones, con un aumento adicional del 7,7 %[44]. Estas cifras reflejan un esfuerzo presupuestal orientado a hacer operativas las medidas de protección. Sin embargo, por sí solas no permiten establecer el nivel de ejecución efectiva de los recursos ni su impacto sobre las capacidades de protección.

Pese a estos esfuerzos institucionales de política pública y de asignación presupuestal en el período analizado, la evidencia disponible muestra que la efectividad de las medidas de

[39] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ONU-DH), Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia *(2022–2025)*, 2026
[40] Departamento Nacional de Planeación, Decreto 1444 de 2022, Política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.
[41] DAPRE, Decreto 1028 de 2026, adopta la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia.
[42] Ministerio del Interior, lanzamiento del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos 2024 –2028.
[43] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ONU-DH), Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia *(2022–2025)*, 2026
[44] Observatorio fiscal de la Universidad Javeriana, Presupuesto en perspectiva económica

protección sigue siendo limitada. Indepaz documentó para el período analizado un promedio anual de 176 asesinatos de personas que ejercían algún tipo de liderazgo social o labor de defensa de derechos humanos[45].

Si bien esta cifra es inferior al promedio anual registrado en el gobierno anterior (213 casos), distintas organizaciones sociales advierten que la persistencia de este fenómeno demuestra que las medidas de prevención y protección no han logrado transformar de manera estructural las condiciones de violencia en los territorios más afectados por el conflicto armado[46]. Además, diversas organizaciones señalan que, ante la reconfiguración del conflicto, el número de asesinatos, aunque relevante, resulta insuficiente para comprender la persistencia de las amenazas y las restricciones que enfrenta la sociedad civil. En efecto, como lo señala la Fundación Ideas para la Paz, en "muchas regiones, la reducción de asesinatos no refleja menos poder armado, sino estrategias criminales más silenciosas para no afectar sus economías ilegales"[47].

Protección a denunciantes de corrupción

Colombia no cuenta con legislación ni con medidas efectivas de política pública que garanticen la protección de las personas que denuncian hechos de corrupción. Esta situación persiste a pesar de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)[48]. Durante el período 2022-2025 se presentó el Proyecto de Ley 291 del 2023 Cámara[49], orientado a subsanar este vacío; sin embargo, la iniciativa fue archivada en junio de 2025. Un nuevo PL, 476 de 2025, fue radicado en noviembre 2025 y sigue en debate legislativo. Esta escasez de marco legislativo para la protección a denunciantes contribuye a que existan condiciones desfavorables para la denuncia de hechos de corrupción.

Garantías para la protesta pacífica y la movilización social

El ejercicio del derecho fundamental a la protesta social cuenta con respaldo constitucional en Colombia, a través de los artículos 37, 20, 38, 56 y 107[50]. Además, existe un marco

[45] Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), Balance de protección a la población civil durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).
[46] Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), Balance de protección a la población civil durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).
[47] Fundación Ideas para la Paz, Aumento del 23% en miembros de grupos armados y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026.
[48] Transparencia por Colombia, La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia
[49] Transparencia por Colombia, Balance de cierre de la acción pública anticorrupción del Gobierno Nacional 2022-2026
[50] Fundación Ideas para la Paz, ¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental

regulatorio que incluye el Decreto 003 de 2021[51], mediante el cual se adoptó el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, así como de uso y verificación de la fuerza legítima del Estado para la protección del derecho a la protesta pacífica. Este decreto fue expedido en cumplimiento de la Sentencia STC7641-2020[52] de la Corte Suprema de Justicia, la cual reconoció que las violaciones documentadas desde 2005 durante manifestaciones no constituían hechos aislados, sino la expresión de problemas estructurales que requerían respuestas normativas integrales.

Asimismo, la Corte identificó como una de las principales falencias la ausencia de una ley estatutaria que desarrollara los alcances y límites de la actuación de la fuerza pública en el contexto del ejercicio del derecho a la protesta pacífica. A pesar de esta sentencia, respaldada además por el punto 2 del Acuerdo Final de Paz y por las recomendaciones de la CIDH[53], el país aún no cuenta con dicha legislación. Aunque durante el período 2022-2025 se presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley 166 de 2024 con este propósito, la iniciativa fue archivada en 2025. En consecuencia, persiste un vacío normativo en la regulación estatutaria del derecho a la protesta y del uso de la fuerza pública en este contexto[54].

Durante el período analizado se produjeron otros cambios institucionales y normativos. Por un lado, se transformó del ESMAD en la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), como parte de las reformas orientadas a modificar la actuación institucional frente a las manifestaciones. Sin embargo, este proceso fue cuestionado por organizaciones sociales y plataformas de DDHH debido a la limitada participación ciudadana en su diseño. Además, estas organizaciones consideran que la transformación "no desmonta la antigua estructura y legitima prácticas violatorias de derechos humanos en otros escenarios"[55]. También señalan que las medidas dirigidas a fortalecer la mediación mediante el diálogo son insuficientes y advierten que algunos mecanismos de inteligencia previa podrían derivar en prácticas de hostigamiento, persecución y criminalización arbitraria.

Entre el 2022 y el 2025, diferentes entidades nacionales impulsaron desarrollos normativos para regular la actuación estatal en contextos de protesta, aunque de manera fragmentada, como lo señalan expertos[56]: La Fiscalía General, mediante la Directiva 0001 de 2024[57]

[51] Función Pública, Decreto 003 de 2021
[52] Corte Suprema de Justica, Sentencia STC7641-2020
[53] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 202
[54] Viva la Ciudadanía, Continúa la deuda histórica con el derecho a la protesta social en Colombia: se archiva el Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024
[55] Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural ni contó con verdadera participación: Mesa por la Reforma Policial
[56] Foro Nacional por Colombia, Herramientas de monitoreo ciudadano para el derecho de reunión pacífica en Colombia: Guía práctica para organizaciones de la sociedad civil
[57] Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2024.

estableció criterios para evitar la criminalización arbitraria de manifestantes. Por su parte, el Ministerio de Defensa expidió el Decreto 1231 de 2024[58] sobre el uso diferenciado de la fuerza, y la Directiva 034 de 2024[59] orientada a fortalecer la coordinación institucional. Adicionalmente, la Policía Nacional adoptó la Resolución 1840 de 2025[60], mediante la cual se estableció el manual técnico para el uso de armas menos letales. Estos instrumentos contribuyen a regular la actuación policial y del aparato judicial frente a los manifestantes y, por tanto, fortalecen algunas garantías para el ejercicio de la protesta. No obstante, expertos han señalado que "mantienen un enfoque centrado en "control de disturbios" sin reconocer explícitamente deberes de facilitación de manifestaciones pacíficas"[61].

Los cambios introducidos en la reglamentación del uso de la fuerza en contextos de protesta coincidieron con una reducción del 68% en el promedio mensual de intervenciones de la UNDMO, antes ESMAD, entre 2022 y 2025 frente al período gubernamental anterior (2018-2022[62]). Según los registros de la organización Temblores, esta disminución se produjo pese al incremento de las manifestaciones públicas registrado en 2023. De hecho, la proporción entre el número de intervenciones por evento de protesta "pasó de 0,14 durante los años sin pandemia del Gobierno Duque (2019 y 2021) a 0,1 en 2022 y 2023 y a 0,8 en 2025"[63]. Estos datos sugieren una menor recurrencia de intervenciones policiales frente a la movilización social. Sin embargo, por sí solos no permiten concluir que se hayan superado las preocupaciones relacionadas con las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta, especialmente considerando el vacío de la Ley Estatutaria, la posibilidad de retroceso en los actos administrativos regulatorios y los cuestionamientos sobre el alcance de las reformas implementadas en la UNDMO.

3.2.5. ¿Qué implica este resultado para la transparencia y la lucha contra la corrupción?

Los resultados de la categoría muestran que las condiciones normativas e institucionales obstruyen la capacidad de la ciudadanía para participar de manera segura y protegida en iniciativas anticorrupción. En efecto, el activismo cívico anticorrupción carece aún de garantías.

[58] Función Pública, Decreto 1231 de 2024 Sector Administrativo de Defensa
[59] Ministerio de Defensa, Directiva 034 de 2024
[60] Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Pronunciamiento de la Coalición de la Mesa por la Reforma Policial a propósito de la Resolución 01840, mediante la cual se adopta el "Manual de Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML)" para la Policía Nacional.
[61] Foro Nacional por Colombia, Herramientas de monitoreo ciudadano para el derecho de reunión pacífica en Colombia: Guía práctica para organizaciones de la sociedad civil
[62] Temblores, ¿Qué pasó con el uso de la fuerza durante el gobierno Petro?
[63] Temblores, ¿Qué pasó con el uso de la fuerza durante el gobierno Petro?

También, las medidas de protección existentes son desiguales según el perfil de quien participa. Mientras las personas defensoras de derechos humanos y los liderazgos sociales cuentan con ciertas garantías formales, quienes denuncian hechos de corrupción continúan siendo uno de los grupos más desprotegidos. A esta disparidad en las medidas de protección, se suman factores estructurales que limitan su eficacia y se convierten en barreras de hecho, como la persistencia del conflicto armado y las disputas por el control territorial entre grupos armados, que incrementan los riesgos para la sociedad civil y limitan su capacidad de involucrarse en acciones orientadas al cuidado de lo público, especialmente en ciertos territorios. En consecuencia, las debilidades del marco de protección y la continuidad de estos contextos de violencia restringen las posibilidades de una participación segura en la lucha contra la corrupción.

2.2.6. Caso ilustrativo

Tabla 5. Seguridad y protección para la participación: Caso ilustrativo
La protección de denunciantes de corrupción como condición para el ejercicio del activismo cívico anticorrupción
Descripción del caso: Colombia no reconoce legalmente a los denunciantes de corrupción ni cuenta con una legislación integral para su protección. Desde el 2016 se han presentado en el Congreso de la República proyectos de ley orientados a la protección de denunciantes de hechos de corrupción; sin embargo, después de diez años de esfuerzos, el país aún no cuenta con una legislación que proteja a este perfil. Más recientemente, durante el Congreso 2022 – 2026, Transparencia por Colombia contribuyó a impulsar y a realizar seguimiento al trámite de un nuevo Proyecto de Ley (PL 291 del 2023 Cámara) que avanzó en los debates de la Comisión Primera y de la Plenaria de Cámara. No obstante, la iniciativa no fue discutida en la Comisión Primera del Senado debido a la falta de quórum en dos oportunidades y fue archivada en junio 2025 al completar dos legislaturas sin culminar su trámite. Con la nueva conformación del Congreso 2026-2030, se presentó nuevamente, en noviembre 2025 un proyecto de ley para la protección de los denunciantes de corrupción (PL 476 de 2025 Cámara).
Análisis del caso: El caso evidencia una brecha entre los compromisos internacionales asumidos por Colombia y la existencia de garantías efectivas para quienes denuncian corrupción. La ausencia de estas garantías resulta particularmente relevante porque, como se ha

reconocido en organismos internacionales[64], "al ser la corrupción un problema de derechos humanos, quienes trabajan para promover la transparencia y luchan para accionar las alertas sobre estos actos deben ser considerados como defensores de derechos humanos"[65].

A pesar de la importancia de su rol, los denunciantes enfrentan diversos obstáculos que limitan el ejercicio de esta forma de activismo cívico. Entre ellos se encuentran debilidades en los canales seguros de denuncia[66], la ausencia de mecanismos de protección adecuados, el escaso acceso a información sobre el avance de los casos reportados y los bajos niveles de resultados de las denuncias presentadas. Según información recopilada por Transparencia por Colombia, entre 2010 y 2023 se registraron 57.582 denuncias por corrupción, de las cuales el 77 % permanecían en indagación preliminar y el 93,99 % no habían derivado en condenas[67]. Además, cerca del 41 % de las personas que acuden al Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)[68] manifiestan sentirse en riesgo como consecuencia de su decisión de denunciar.

En este contexto, la experiencia reciente de los proyectos de ley sobre protección a denunciantes permite identificar al menos tres aspectos prioritarios para fortalecer las condiciones de seguridad y protección para la participación ciudadana:

1. **Adoptar una legislación integral de protección a denunciantes.** Resulta necesario establecer un marco normativo que reconozca expresamente a las personas denunciantes en su diversidad; incorpore medidas de protección —física, psicológica, jurídica, laboral y extendida a familiares—; tenga como principio la presunción de buena fe y creencia razonable del denunciante; incorpore a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas como actores facilitadores; y considere la institucionalidad existente para tramitar las solicitudes de protección, como la Defensoría del Pueblo.

2. **Garantizar canales seguros y confidenciales de denuncia.** La efectividad de los sistemas de reporte depende de ofrecer alternativas que permitan la denuncia

[64] Ver: Naciones Unidas, At the heart of the struggle: human rights defenders working against corruption, y Naciones Unidas, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión
[65] Felipe Franco-Gutierrez, *La protección del denunciante de corrupción como defensor de derechos humanos en el sistema interamericano*, ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO AÑO XXVIII, BOGOTÁ, 2022.
[66] Transparencia por Colombia, La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia
[67] Transparencia por Colombia, Guía para orientar la protección y autoprotección de denunciantes de corrupción
[68] Centro de Asesoría Legal Anticorrupción – ALAC - Transparencia por Colombia

anónima, la protección de datos personales y el seguimiento oportuno de los casos reportados, reduciendo así los riesgos para quienes suministran información de interés público.

3. **Incorporar enfoques diferenciales y territoriales en las medidas de protección.** Las experiencias de denuncia pueden verse afectadas por factores como el género, la pertenencia étnica, las condiciones territoriales o la presencia de actores armados y criminales. Por ello, los mecanismos de protección deben adaptarse a los riesgos específicos que enfrentan distintos grupos poblacionales y territorios.

En este sentido, el prolongado estancamiento de las iniciativas legislativas para la protección de denunciantes constituye un ejemplo de las limitaciones institucionales que persisten para garantizar condiciones seguras de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. La ausencia de un marco integral de protección no solo incrementa los riesgos para quienes denuncian, sino que también desincentiva el reporte de irregularidades y restringe el potencial de la ciudadanía para contribuir a la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción

2.3. Categoría 3. Incidencia en la acción pública.

2.3.1. Resultado de la Medición.

Tabla 6. Resultados medición Categoría 3. Incidencia en la acción pública

Indicador	¿Qué se evaluó?	Valoración final	Ponderador	Resultado ponderado
Diseño	Existencia de marcos normativos vigentes orientados a fortalecer la participación incidente en la toma de decisiones públicas.	1	1,00	1,00
Diseño Valorativo	Opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la suficiencia y calidad del marco normativo para garantizar la incidencia ciudadana.	1	0,75	0,75
Proceso	Variación entre 2022 y 2025 en la puntuación de la Política de Participación Ciudadana en la	2	1,50	3,00

	Gestión Pública, medida a través del MIPG.			
Proceso	Asignación presupuestal entre 2022 y 2025 para hacer operativas las normas de participación incidente.	**2**	1,50	3,00
Resultado	Opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad de los mecanismos de participación para incidir en las decisiones públicas.	**1**	2,00	2,00
Resultado ponderado de la categoría[69]		**1,44 Condiciones para la incidencia obstruyen el activismo**		

Fuente: elaboración propia de Transparencia por Colombia

El resultado de 1,44 sobre 3 indica que las condiciones para la incidencia obstruyen el activismo cívico. En efecto, de los cinco indicadores, tres fueron valorados con 1, la menor calificación posible. Obtuvieron esta valoración los indicadores de diseño normativo, diseño valorativo y resultado, debido, principalmente, a los vacíos identificados en el diseño regulatorio. Ya que, pese al marco constitucional y legal que reconoce la participación ciudadana y establece diversos mecanismos para su ejercicio, en su diseño ha predominado el carácter consultivo de las instancias de participación, el énfasis en la representatividad y la ausencia de mecanismos que aseguren la consideración por parte de las autoridades públicas de las propuestas ciudadanas.

Los dos indicadores de proceso obtuvieron una valoración media de 2 puntos sobre 3. Por una parte, esta calificación reconoce la mejora observada en la medición de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el marco del MIPG, cuya puntuación promedio aumentó de 90,93 a 94,10 puntos. Si bien este resultado no constituye una valoración directa de la incidencia, sí indica avances en la implementación de la política por parte de las entidades evaluadas[70]. Por otro lado, la asignación presupuestal destinada a la

[69] Cómo se establece en la metodología, el resultado de la categoría se obtiene con la división de la suma de del resultado ponderado entre la suma de ponderadores.
[70] El comportamiento en las entidades evaluadas fue heterogéneo:

Entidades que mejoraron su evaluación			Entidades que disminuyeron su evaluación		
Entidad	2022	2025	Entidad	2022	2025
Colombia Compra Eficiente	87,3	97,9	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	88,7	84,1

participación ciudadana por la entidad cabeza de sector, Ministerio del Interior, evidencia un esfuerzo institucional que se fortaleció durante buena parte del período analizado.

Es importante aclarar que tanto la medición de MIPG como la asignación presupuestal refieren a la participación en términos generales y no necesariamente a esfuerzos por fortalecer la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas. Se han utilizado estos datos generales porque no hay indicadores, ni mediciones específicas a nivel nacional sobre la incidencia o los resultados de la participación.

2.3.2. Interpretación de los resultados

¿Qué garantías existen?

Colombia cuenta con un marco constitucional y legal que reconoce la participación ciudadana y establece diversos mecanismos para su ejercicio. La Constitución Política de 1991[71] consagra la democracia participativa y reconoce derechos asociados a la participación, la organización ciudadana y el control social. Este marco ha sido desarrollado mediante normas como la Ley 134 de 1994[72], la Ley 152 de 1994[73], la Ley 489 de 1998[74], la Ley 850 de 2003[75] y la Ley Estatutaria 1757 de 2015[76], que establecen mecanismos y espacios para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, la revisión realizada muestra que este desarrollo normativo no establece condiciones suficientes para garantizar que la participación tenga un carácter efectivamente incidente, por vacíos asociados al diseño. Entre estos vacíos se encuentran la fragmentación y superposición de espacios de participación, la ausencia de una definición suficientemente clara de lo que constituye una participación incidente y la falta de mecanismos que establezcan cómo deben ser considerados los aportes ciudadanos. Como resultado, no es posible hacer

Ministerio del Interior	85,6	98,1	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	94,8	89,5
Departamento Nacional de Planeación	90,5	100	Unidad Nacional de Protección	94,8	89,5

[71] Constitución Política de Colombia de 1991 — especialmente arts. 1, 2, 3, 37, 38, 40, 103 y 270, que son los que la ficha identifica para sustentar participación, organización, mecanismos de participación y control social.
[72] Ley 134 de 1994. Por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
[73] Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
[74] Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
[75] Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas
[76] Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

trazable el proceso entre la participación, la consideración de las propuestas y la decisión finalmente adoptada por las autoridades.

Para el período 2022–2025, se encontró que el gobierno nacional desarrolló acciones que favorecieron la incidencia ciudadana, aunque con limitaciones. En términos del marco regulatorio, destaca la actualización de la Política Pública de Participación Ciudadana y electoral, y la regulación del Sistema Nacional de Planeación. Se profundizará en el análisis de estos instrumentos en el siguiente caso ilustrativo.

En términos de asignación presupuestal y del desempeño institucional, se encontró que la asignación destinada al programa presupuestal 3704 – "Participación ciudadana, política y diversidad de creencias" del Ministerio del Interior, que concentra recursos nacionales destinados a participación ciudadana y acción comunal, se fortaleció durante buena parte del período analizado. La serie muestra un aumento del 94,23 % entre 2022 y 2023, un nivel de asignación igual en 2024 y una reducción del 60% en el 2025[77]. Respecto al desempeño institucional, la medición de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del MIPG muestra de manera consistente, que la puntuación promedio aumentó de 90,93 puntos en 2022 a 94,10 en 2025[78], aunque con una evolución heterogénea entre las entidades analizadas. Como ya se mencionó, estos indicadores permiten identificar acciones institucionales respecto a la participación ciudadana en general, pero no permiten establecer una relación directa entre estos resultados y los efectos de la participación sobre las decisiones públicas.

Por último, las entrevistas permitieron identificar algunas experiencias de interlocución e incidencia entre instituciones públicas y organizaciones sociales, así como en procesos de formulación o transformación institucional. Se mencionaron, entre otros, procesos

[77] Asignación presupuestal al programa presupuestal 3704 – "Participación ciudadana, política y diversidad de creencias" del Ministerio del Interior. Fuentes: Presupuesto General de la Nación – Ministerio del Interior, programa 3704 "Participación ciudadana, política y diversidad de creencias": presupuesto 2022 en la Gaceta del Congreso; presupuesto 2023 en la Ley de Presupuesto; presupuesto 2024 en la programación presupuestal del Ministerio; y presupuesto 2025 en el Decreto 1523 de 2024. Presupuesto 2022 Decreto 1793 de 2021

Año	Recursos asignados
2022	$28.314,50 millones
2023	$54.997,25 millones
2024	$54.997,25 millones
2025	$22.000,00 millones
TOTAL	$160.309,00 millones

[78] Transparencia por Colombia, Evaluación MIPG Espacio Cívico. 2026.

relacionados con la transformación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO)[79] y la política exterior feminista.

¿Qué tan efectiva es la garantía?

Si bien se identificaron experiencias en las cuales la participación de organizaciones sociales trascendió la consulta y sus propuestas tuvieron efectos sobre procesos institucionales, políticas públicas o decisiones de las entidades, convivieron con procesos en los que la participación permaneció principalmente en el ámbito de la consulta. Esta variabilidad muestra que la capacidad de incidencia continúa dependiendo, entre otros factores, de la voluntad política de las instituciones y de los funcionarios para incorporar las propuestas de las organizaciones en las decisiones públicas. Asimismo, la evidencia disponible muestra que buena parte de los esfuerzos estatales desplegados durante el período se concentró en el desarrollo de marcos normativos, instrumentos y diseños institucionales, sin avances equivalentes en su implementación. Además, estos esfuerzos normativos se enfocaron en el proceso de la participación para la formulación y no en medidas que garanticen la incidencia sostenida y generalizada.

En conclusión, aunque Colombia cuenta con un marco normativo robusto para la participación y que, durante el período analizado, se observaron esfuerzos institucionales orientados a su promoción, estos avances no han logrado consolidar condiciones que garanticen una incidencia ciudadana efectiva y sostenida en las decisiones públicas. Los vacíos en el diseño regulatorio, especialmente la falta de mecanismos para asegurar la consideración y trazabilidad de los aportes ciudadanos, junto con la persistente dependencia de la voluntad política de las instituciones, explican que las condiciones para la incidencia continúen siendo insuficientes y, en consecuencia, obstruyan el desarrollo del activismo cívico.

¿Qué implica este resultado para la transparencia y la lucha contra la corrupción?

Los resultados de la categoría muestran que las condiciones normativas e institucionales obstruyen la capacidad de la ciudadanía para participar de manera efectiva y transformadora en las iniciativas anticorrupción. El ejercicio del control ciudadano como derecho de la ciudadanía a vigilar la gestión pública y el uso adecuado de los recursos públicos requiere condiciones que permitan que las acciones produzcan efectos concretos sobre las decisiones y actuaciones de las entidades públicas. No obstante, los mecanismos previstos para este ámbito son insuficientes para asegurar dicha incidencia, aun cuando el

[79] Departamento Nacional de Planeación, Informe al Congreso de la República 2023; Policía Nacional de Colombia, "Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden – UNDMO"; Corporación para la Educación y la Salud Pública y otros, Análisis de la implementación de la reforma policial en Colombia 2022–2024.

control ciudadano sea reconocido como un derecho. Un ejemplo de ello es la Ley 850 de 2003, que establece las funciones, deberes y derechos de las veedurías ciudadanas, pero no contempla mecanismos que obliguen a las entidades a responder o actuar frente a las observaciones y hallazgos formulados por estas.

Aún más, la sociedad civil no solo requiere condiciones para incidir a través del control ciudadano, sino también garantías que le permitan contribuir de manera significativa y efectiva a la lucha contra la corrupción, promoviendo reformas normativas, impulsando el cumplimiento de estándares internacionales y contribuyendo a transformaciones institucionales orientadas a fortalecer la integridad y mitigar los riesgos de corrupción. Aunque en Colombia las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel relevante en estos procesos, los avances alcanzados han dependido en gran medida de coyunturas favorables para la receptividad institucional, más que de mecanismos permanentes que aseguren su incidencia de manera sostenida.

2.3.3. Caso ilustrativo

Tabla 7. Incidencia: Caso ilustrativo
La ampliación y el fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana (Decreto 1458 de 2025) y la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación (Decreto 1229 de 2025)[80]
Descripción del caso: En el artículo 111 del PND 2022 – 2026[81] se estableció: i) la ampliación y el fortalecimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral (PPPCE)[82]; y ii) la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación (SNP). Estas disposiciones fueron impulsadas por algunos sectores de la sociedad civil, dado que correspondían a desarrollos normativos pendientes de reglamentación desde la Ley 1757 de 2015 y la Ley 152 de 1994, respectivamente. Durante el 2024 y el 2025, el Ministerio del Interior y el DNP convocaron a algunas OSC a mesas técnicas, entre estas TPC, para la formulación participativa de estos instrumentos de política pública y desarrollaron espacios de consulta con diferentes sectores en articulación con el Consejo Nacional de Participación y de Planeación.

[80] Decreto 1458 de 2025, por el cual se revisa/amplía la Política de Participación Ciudadana; Decreto 1229 de 2025, que reglamenta el Sistema Nacional de Planeación.
[81] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510
[82] En el período de gobierno 2018-2022 se formuló una política pública de participación ciudadana, mediante el Decreto 1535 de 2022, que fue cuestionada por OSC por diferentes razones, entre estas, el poco desarrollo respecto a la incidencia y la falta de reconocimiento de formas alternativas de participación. La Política Pública reglamentada en 2025 deroga esta política y la amplía.

Análisis del caso:

La PPPCE y el SNP contribuyen de manera limitada al fortalecimiento de las garantías formales para la incidencia ciudadana. Si bien, la incidencia se menciona de manera transversal en ambos decretos, en la PPPCE en su objetivo general y en el SNP en los enfoques del decreto, esta no se aborda como un campo problemático en sí mismo.

En la PPPCE, la incidencia se desarrolla dentro del eje de "Fortalecimiento organizativo para la participación", trasladando el peso de la incidencia a la ciudadanía y dejando de lado las barreras institucionales y la ausencia de mecanismos que la favorezcan y garanticen. Durante el proceso de formulación, TPC, en el marco de la mesa técnica con OSC, DNP y MinInterior, conoció una versión preliminar de la política en la que la incidencia constituía uno de sus cuatro objetivos. Sin embargo, en los procesos de consulta ciudadana y de ajuste internos del Ministerio, este objetivo fue eliminado y se otorgó mayor relevancia al fortalecimiento de la representación de grupos poblacionales en las instancias formales de participación y al reconocimiento de formas alternativas de participación. Este cambio plantea interrogantes sobre la capacidad de la política para promover una participación verdaderamente incidente, pues ampliar la representación de diversos grupos y reconocer nuevas formas de participación sin fortalecer simultáneamente las garantías para la incidencia podría traducirse en cambios principalmente simbólicos, sin alterar las condiciones institucionales que determinan la capacidad de la ciudadanía para influir en las decisiones públicas. Por su parte, el SNP incorpora lineamientos concretos para la retroalimentación permanente y la valoración de la participación en el marco de la estrategia de participación en los procesos de planeación.

En consecuencia, aunque estos desarrollos normativos representan avances en materia de participación, no generan transformaciones sustanciales en las garantías para la incidencia ciudadana, pues persisten debilidades en los mecanismos y condiciones institucionales que aseguren que las decisiones públicas incorporen los aportes de la ciudadanía.

Adicionalmente, el potencial de estos instrumentos para producir cambios efectivos fue limitado por su tardía adopción. Ambos decretos fueron expedidos en los últimos meses de 2025, por lo cual su implementación quedó restringida al último semestre del período de gobierno 2022–2026, limitando el tiempo disponible para consolidar sus disposiciones y generar evidencia suficiente sobre sus efectos en las garantías para la incidencia ciudadana.

2.4. Categoría 4. Igualdad y no discriminación

2.4.1. Resultado de la medición.

Tabla 8. Resultados medición Categoría 4. Igualdad y no discriminación				
Indicador	**¿Qué se evaluó?**	**Valoración final**	**Ponderador**	**Resultado ponderado**
Diseño	Existencia de un marco normativo orientado a garantizar el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos de personas y grupos históricamente discriminados.	3	1,00	3,00
Diseño Valorativo	Opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la suficiencia y calidad del marco normativo existente.	2	0,75	1,50
Proceso	Asignación presupuestal entre 2022 y 2025 para garantizar el principio de igualdad y no discriminación para personas y grupos históricamente discriminados.	3	1,50	4,50
Resultado	Opinión de las organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad de las garantías de igualdad y no discriminación durante 2022–2025.	1	2,00	2,00
Resultado ponderado de la categoría[83]:		**2,10 Condiciones del entorno limitan el activismo cívico**		

Fuente: elaboración propia de Transparencia por Colombia

El resultado de 2,10 sobre 3 indica que las condiciones de igualdad y no discriminación presentan un nivel intermedio de garantía y limitan el ejercicio del activismo cívico. En efecto, el indicador de diseño obtuvo la máxima valoración, con 3 puntos, mientras que el indicador de diseño valorativo obtuvo 2 puntos. Esta diferencia refleja que, aunque

[83] Cómo se establece en la metodología, el resultado de la categoría se obtiene con la división de la suma de del resultado ponderado entre la suma de ponderadores.

Colombia cuenta con un marco normativo orientado a garantizar la igualdad y la no discriminación, las organizaciones de la sociedad civil consultadas identifican aspectos susceptibles de fortalecimiento en la suficiencia y calidad de las garantías existentes.

Por su parte, el indicador de proceso obtuvo una valoración de 3 puntos, lo que evidencia avances en la asignación presupuestal destinada a garantizar la igualdad y la no discriminación durante el período analizado. Sin embargo, el indicador de resultado obtuvo 1 punto, la valoración más baja, lo que muestra que estos avances no se traducen necesariamente en garantías efectivas para las personas y grupos históricamente discriminados. En conjunto, los resultados evidencian una brecha entre el desarrollo normativo y presupuestal y las condiciones reales para el ejercicio de los derechos y la participación en igualdad de condiciones.

2.4.2. Interpretación de los resultados.

¿Qué garantías existen?

Colombia cuenta con un amplio marco constitucional y legal orientado a garantizar la igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos y la participación de personas y grupos históricamente discriminados. La Constitución Política de 1991[84] establece principios de igualdad material, pluralismo y diversidad étnica y cultural, así como derechos de participación y disposiciones específicas para pueblos y comunidades étnicas. En este marco sobresalen la Ley 21 de 1991[85] y la Ley 70 de 1993[86], relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras. A su vez, destacan la Ley 581 de 2000[87] y la Ley 1475 de 2011[88], orientadas a promover la participación política de las mujeres; así como, la Ley 1482 de 2011[89] y la Ley 1752 de 2015[90], que establecen medidas frente a actos de discriminación, entre otras.

Adicionalmente, durante el periodo 2022- 2025 se desarrollaron acciones orientadas a fortalecer institucionalmente las políticas de igualdad y no discriminación. El principal

[84] Constitución Política de Colombia de 1991. Arts. 1, 2, 7, 13, 16, 40, 70, 171, 176, 246, 329 y 330
[85] Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989
[86] Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
[87] Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.
[88] Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
[89] Ley 1482 de 2011. Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones. (Ley modificada por la Ley 1752 de 2015 en materia de actos de discriminación.)
[90] Ley 1752 de 2015. Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente actos de discriminación por razones de discapacidad.

cambio fue la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad mediante la Ley 2281 de 2023[91], como entidad rectora del sector administrativo de Igualdad y Equidad. La investigación también resalta la inclusión de medidas para incorporar enfoques diferenciales y de género en la gestión pública, así como acciones orientadas a fortalecer la representación de las mujeres y prevenir distintas formas de discriminación y violencia en los espacios de participación y decisión. Este desarrollo institucional se complementó con avances dirigidos a fortalecer las garantías de otros grupos históricamente discriminados, particularmente mediante la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas y los avances en la reglamentación de la Ley 70 de 1993, orientados al reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas.

Este fortalecimiento institucional estuvo acompañado de una asignación presupuestal significativa: entre 2023 y 2025 se programaron recursos por aproximadamente $3,1 billones para el Ministerio de Igualdad y Equidad, destinados a su funcionamiento y a programas de inversión relacionados con el cierre de brechas y la garantía de derechos[92].

En materia de representación política, durante el período, también se produjeron desarrollos normativos dirigidos a fortalecer la participación de las mujeres. La Ley 2424 de 2024[93] modificó las reglas de participación de las mujeres en los diferentes niveles del poder público y adoptó medidas para garantizar su participación paritaria y efectiva, mientras que la Ley 2453 de 2025[94] estableció medidas para prevenir, atender, hacer seguimiento y sancionar la violencia contra las mujeres en política. Estos desarrollos amplían las herramientas institucionales para promover la igualdad y la representación de grupos históricamente discriminados y muestran una orientación hacia el fortalecimiento de las garantías formales.

¿Qué tan efectiva es la garantía?

Durante el período 2022–2025, los avances normativos en materia de igualdad y representación coexistieron con dificultades para garantizar la participación efectiva de los

[91] Ley 2281 de 2023, por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se determina su estructura.
[92] Ministerio de Igualdad y Equidad. Información institucional, 2023; Ley 2342 de 2023, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024; Ministerio de Igualdad y Equidad. Informe de rendición de cuentas 2023–2024; Presupuesto General de la Nación 2025 – Ministerio de Igualdad y Equidad.
[93] Ley 2424 de 2024. 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.
[94] Ley 2453 de 2025. Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles.

grupos históricamente discriminados[95]. Las entrevistas evidencian que las barreras sociales, territoriales y de seguridad, junto con las dificultades para aplicar las medidas de paridad y representación, limitan el ejercicio de los derechos políticos. Una de las organizaciones entrevistadas señaló que la seguridad constituye una condición para la igualdad real en la participación política y que persisten barreras sociales que afectan especialmente a las mujeres. Asimismo, otra organización entrevistada identificó la violencia contra los liderazgos como un obstáculo para la inclusión efectiva de grupos históricamente marginados.

Las entrevistas también identifican dinámicas de exclusión dentro de instancias creadas para promover la participación diferencial, como la Mesa Permanente de Concertación Indígena y el Espacio Nacional de Consulta Previa Afro. Asimismo, señalan que, aunque se han creado mecanismos como la Comisión Mixta del Campesinado y los subsistemas de participación en el marco de la Reforma Agraria, persisten limitaciones para la interlocución del campesinado. Esta situación también fue advertida por una de las organizaciones consultadas, que señaló que estas instancias pueden terminar reproduciendo dinámicas de exclusión interna y que, pese a los avances recientes, el campesinado continúa rezagado frente a las estructuras de participación de los pueblos étnicos Estos hallazgos muestran que la existencia de espacios institucionales no garantiza, por sí sola, que los grupos a los que están dirigidos puedan participar e incidir efectivamente en las decisiones públicas.

En el caso de las mujeres, las dificultades también se manifiestan en los recursos destinados a promover su participación política. Según Transparencia por Colombia, los partidos políticos destinaron en 2024 $4.763 millones, equivalentes al 5,84 % de la financiación estatal total, a promover la inclusión de las mujeres en el proceso político. Esta cifra contrasta con el 39 % de candidaturas femeninas en las elecciones territoriales de 2023[96].

Estos resultados plantean un desafío institucional que va más allá del reconocimiento normativo: asegurar que las medidas de inclusión se implementen, cuenten con recursos y se traduzcan en condiciones efectivas de participación. Para ello, es necesario fortalecer el seguimiento a su aplicación, la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales y la evaluación de sus resultados, incorporando las necesidades y barreras específicas que enfrentan los distintos grupos poblacionales.

Esta tarea también supone garantizar que los compromisos de participación se implementen teniendo en cuenta las condiciones diferenciales de mujeres, comunidades étnicas y población campesina. Al respecto, el Observatorio de la Participación Ciudadana en la

[95] Registraduría Nacional del Estado Civil. (2025). Persisten brechas en la representación política de las mujeres en Colombia
[96] Transparencia por Colombia. (2025). ¿Cumplen los partidos con destinar recursos para la inclusión de mujeres?

Implementación del Acuerdo Final ha señalado rezagos en el cumplimiento de los compromisos participativos y dificultades de articulación institucional y de garantías para la participación diferencial[97].

¿Qué implica este resultado para la transparencia y la lucha contra la corrupción?

Estas desigualdades también tienen implicaciones para la transparencia y la lucha contra la corrupción. Las garantías de igualdad y no discriminación son relevantes en este ámbito porque inciden en quién puede acceder a información pública, participar en las decisiones que afectan a su comunidad y denunciar posibles irregularidades sin exponerse a riesgos desproporcionados. Esto supone que el ejercicio efectivo de estas capacidades requiere condiciones que permitan a las personas participar y denunciar en igualdad de condiciones, así como canales de denuncia accesibles y seguros y mecanismos de protección que respondan a las condiciones diferenciadas de quienes los utilizan.

Dichas capacidades no se distribuyen de manera uniforme. En su estudio sobre los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género, Transparencia por Colombia identificó obstáculos políticos, económicos, sociales, culturales e institucionales que afectan a las mujeres y las personas LGTBIQ+[98]. Entre ellos se encuentran el temor a las represalias, la falta de credibilidad otorgada a sus denuncias, las barreras de acceso a información y pruebas, y las limitaciones de los mecanismos institucionales para responder a sus necesidades. El estudio también advierte que las responsabilidades de cuidado reducen el tiempo disponible de las mujeres para participar en la vida pública y adelantar procesos de denuncia, que pueden exigir una inversión considerable de tiempo y recursos. Estas barreras no solo afectan el ejercicio de sus derechos: también pueden limitar las posibilidades de detectar hechos de corrupción y exigir respuestas a las autoridades.[99]

A estas brechas se suma un problema de acceso a la información necesaria para ejercer vigilancia ciudadana. La Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias extractivas señala en su documento “Un sector minero-energético y de hidrocarburos más incluyente” que la falta de datos públicos desagregados por género sobre roles, violencias y evaluaciones de impacto ambiental, social y de género dificulta identificar desigualdades, construir indicadores y formular medidas para corregirlas. También advierte que la insuficiente participación de mujeres y personas LGBTIQ+ en las consultas previas relacionadas con proyectos extractivos limita la comprensión de las perspectivas

[97] Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. (2025). Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final. Informe Cuatro
[98] Transparencia por Colombia. (2021). Los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género
[99] Ibid.

comunitarias y de los posibles impactos territoriales y ambientales[100]. En conjunto, estas deficiencias restringen la disponibilidad de información para evaluar decisiones, contrastar sus efectos y hacer seguimiento al uso de los recursos públicos[101].

La relación entre desigualdad y corrupción también se manifiesta en las condiciones para denunciar. En el documento Corrupción, género y derechos humanos, Transparencia por Colombia plantea la necesidad de reconocer los impactos diferenciados de la corrupción sobre las mujeres y las personas LGBTIQ+, así como de fortalecer sus posibilidades de acceder a la denuncia y a la reparación de los daños[102]. Esto supone reconocer que las barreras no se limitan a la existencia de un canal formal: también comprenden los riesgos de seguridad, la falta de confianza en la respuesta institucional y las dificultades para obtener protección efectiva.

En consecuencia, incorporar el enfoque diferencial en las políticas anticorrupción requiere disponer de información que permita identificar las afectaciones diferenciadas, garantizar condiciones de participación en las decisiones públicas y ofrecer canales de denuncia accesibles y seguros, acompañados de medidas de protección adecuadas.

2.2.3. Ilustración del caso

Tabla 9. Igualdad y no discriminación: Caso Ilustrativo
Creación y posterior proceso de liquidación del Ministerio de Igualdad y Equidad
Descripción del caso: La creación del Ministerio de Igualdad y Equidad mediante la Ley 2281 de 2023 representó una apuesta por dotar al Estado de una entidad especializada en la formulación, coordinación e implementación de políticas dirigidas a reducir las desigualdades y atender las necesidades de poblaciones históricamente excluidas. Sin embargo, la continuidad de esta institucionalidad enfrentó dificultades jurídicas y legislativas. En mayo de 2024, la Corte Constitucional declaró inexequible la ley que creó el Ministerio por un vicio de procedimiento relacionado con el análisis de impacto fiscal, pero difirió los efectos de su decisión durante dos legislaturas para permitir una solución que garantizara la continuidad de las políticas, los programas y los proyectos. Al no consolidarse una solución legislativa que evitara la pérdida de efectos de la ley, el Gobierno ordenó la liquidación de la entidad mediante el Decreto 626 del 19 de junio de 2026[103].

[100] Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2024). Un sector minero-energético y de hidrocarburos más incluyente
[101] Ibid.
[102] Transparencia por Colombia. (2021). Corrupción, género y derechos humanos
[103] Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-161 de 2024

Análisis del caso:

El caso permite observar que la capacidad de una política de igualdad para producir resultados no depende únicamente de que exista una institucionalidad encargada de impulsarla, sino también de qué tan consolidadas están las capacidades necesarias para darle continuidad a las acciones y programas dirigidos a cerrar las brechas identificadas. En este sentido, los cambios en la estructura institucional pueden afectar la continuidad de las políticas cuando implican redistribuir responsabilidades, trasladar programas o modificar los mecanismos mediante los cuales se coordinan y hacen seguimiento a estas acciones.

A esto se suma que las desigualdades que buscan atender estas políticas tienen un carácter estructural y se manifiestan de manera diferenciada según las condiciones sociales, territoriales, económicas y de seguridad de cada grupo. Cuando estas condiciones no son suficientemente consideradas en el diseño y la implementación de las medidas, existe el riesgo de que las políticas respondan al reconocimiento formal de las desigualdades, pero no a las barreras concretas que dificultan el ejercicio de los derechos. Esto es particularmente relevante para las poblaciones que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en los asuntos públicos, acceder a oportunidades o hacer efectivos sus derechos.

Por ello, el caso ilustra una característica específica del resultado obtenido en esta categoría: los avances institucionales requieren condiciones de implementación que permitan responder de manera efectiva a las barreras que producen y reproducen las desigualdades. Esto resulta consistente con la evidencia del monitoreo, que muestra, por un lado, avances en el reconocimiento institucional de la igualdad y la incorporación de enfoques diferenciales, pero, por otro, una implementación todavía precaria de estas garantías, expresada en las dificultades para aplicar las medidas de inclusión, atender las barreras diferenciadas y asegurar condiciones efectivas de participación. Así, la valoración de 2,10 sobre 3 refleja precisamente esta combinación entre avances institucionales y limitaciones en su materialización efectiva.

3. Lectura del espacio cívico en Colombia 2022- 2025

3.1. Resultado general del espacio cívico.

Tabla 10. Resultado agregado del monitoreo del espacio cívico 2022–2025[104]		
Categoría del espacio cívico	**Resultado ponderado**	**Nivel de garantía**
1. Acceso a la información pública	**2,37**	**Las condiciones del entorno favorecen el activismo cívico**
2. Seguridad y protección para la participación	**1,48**	**Las condiciones del entorno obstruyen el activismo cívico**
3. Incidencia en la acción pública	**1,44**	**Las condiciones del entorno obstruyen el activismo cívico**
4. Igualdad y no discriminación	**2,10**	**Las condiciones del entorno limitan el activismo cívico**
Resultado general del espacio cívico	**1,85**	**Espacio cívico reducido**

Fuente: elaboración propia de Transparencia por Colombia

En primer lugar, los resultados muestran diferencias importantes entre las cuatro categorías analizadas. El acceso a la información pública obtiene el resultado más alto, con (2,37), correspondiente a un nivel alto de garantía. Es decir, el acceso a la información pública es favorable. En contraste, la seguridad y protección para la participación (1,48) así como la incidencia en la acción pública (1,44) presentan niveles bajos de garantía. Ambas categorías presentan condiciones que obstruyen en activismo cívico. Finalmente, la categoría de igualdad y no discriminación alcanza un resultado de 2,10, ubicado en un nivel intermedio. En este ámbito, el entorno limita el activismo cívico.

En segundo lugar, el resultado agregado muestra un puntaje de 1,85 sobre 3, lo que lleva a caracterizar el espacio cívico colombiano como “reducido” entre 2022 y 2025. Ello confirma los resultados de CIVICUS que evaluó el espacio cívico de Colombia como “reprimido” durante todo el período 2022–2025. Sin embargo, CIVICUS registró una mejora gradual en su puntuación: 37 puntos en 2022 y 2023, 38 en 2024 y 40 en 2025.[105]

3.2 Interpretaciones finales

El monitoreo realizado por Transparencia muestra un EC heterogéneo y/o diferenciado que se expresa, por un lado, en las variaciones importantes entre las categorías analizadas, y por otro lado, en una constante brecha entre los importantes progresos en materia de normatividad y su aplicación efectiva. Ello constituye un elemento central para comprender

[104] El promedio de valoraciones corresponde al promedio simple de las valoraciones asignadas a los indicadores de cada categoría. El resultado ponderado corresponde al cálculo establecido en la metodología, que considera el peso diferencial de los indicadores según su tipo. El resultado global corresponde al promedio simple de los resultados ponderados de las cuatro categorías
[105] CIVICUS Monitor. (2022–2025). Colombia: Civic Space.

el estado del espacio cívico en Colombia durante el período analizado. A continuación, se plantean las principales interpretaciones de este resultado general.

1. **El EC en Colombia presenta un nivel intermedio de garantía, con condiciones heterogéneas entre las categorías analizadas:**

Existen condiciones institucionales que permiten el ejercicio de los derechos cívicos, pero estas no se presentan de manera uniforme. Esta distribución desigual muestra que el estado del espacio cívico no puede comprenderse únicamente a partir de un resultado agregado, sino a partir de las diferencias existentes entre sus distintas categorías. En este sentido, el resultado general refleja la coexistencia de ámbitos en los que existen condiciones relativamente favorables para el ejercicio de los derechos cívicos con otros en los que las garantías son más limitadas.

Esta situación tiene implicaciones sobre la manera en que la ciudadanía y las organizaciones pueden ejercer sus capacidades de participación, vigilancia e incidencia, pues el fortalecimiento de una dimensión no necesariamente compensa las limitaciones que puedan existir en otras. Por ello, la lectura del espacio cívico requiere considerar cómo estas distintas condiciones interactúan y configuran, en conjunto, las posibilidades efectivas de actuación de los actores cívicos. Ejemplo de ello es que una organización puede acceder a información pública para ejercer labores de vigilancia, pero, si enfrenta riesgos de seguridad y carece de condiciones adecuadas de protección, puede ver limitada su capacidad para participar de manera efectiva.

2. **El EC está caracterizado por una a distancia tangible entre las garantías formales y las condiciones efectivas para ejercer los derechos cívicos.**

Las fuentes consultadas muestran avances en marcos normativos, políticas públicas, instrumentos institucionales, recursos y capacidades estatales durante el período analizado. Sin embargo, la distancia entre las garantías formales y sus condiciones efectivas de implementación se manifiesta de manera similar entre las categorías. En efecto, bien sea en el acceso a la información, en protección, inclusión o incidencia de la participación persisten dificultades para traducir las garantías existentes en condiciones efectivas y sostenibles. Esta brecha se refleja en diferencias en la capacidad de las instituciones para implementar las medidas y responder de manera efectiva a las condiciones que requiere el ejercicio de los derechos cívicos.

A esta situación se suman dificultades de articulación institucional y territorial. Las diferencias en capacidades, recursos y condiciones institucionales entre entidades y

territorios, especialmente frente a problemáticas que requieren actuaciones coordinadas. Esto limita la continuidad de las medidas y dificulta que los avances alcanzados en algunos ámbitos se traduzcan de manera equivalente en otros contextos.

3. **El acceso a la información pública constituye la condición con mayores garantías, aunque su efectividad sigue siendo parcial.**

La categoría obtiene el resultado más alto del monitoreo y muestra mejoras en el desempeño institucional, así como en el desarrollo de herramientas para la gestión y disponibilidad de información. No obstante, las fuentes consultadas también identifican diferencias en la calidad, oportunidad, accesibilidad y utilidad de la información, así como brechas entre entidades, territorios y capacidades de las personas usuarias. Por ello, el avance institucional registrado amplía las posibilidades de control ciudadano, pero todavía requiere condiciones que permitan que la información disponible pueda ser efectivamente utilizada para hacer seguimiento a la gestión pública y exigir rendición de cuentas.

4. **La seguridad y protección, así como la incidencia en la acción pública constituyen los principales ámbitos críticos para la consolidación del espacio cívico.**

La seguridad y protección constituye uno de los principales ámbitos críticos del espacio cívico. En efecto, la categoría obtiene uno de los resultados más bajos del monitoreo, lo que refleja dificultades para garantizar condiciones adecuadas de protección para quienes participan en asuntos públicos. Las fuentes consultadas identifican la persistencia de riesgos para distintos actores cívicos, junto con dificultades de articulación y capacidades institucionales desiguales para prevenir y responder frente a estas situaciones.

Así mismo, la incidencia en la acción pública presenta limitaciones para que la participación ciudadana produzca efectos verificables sobre las decisiones públicas. Aunque existen mecanismos y espacios institucionales para la participación, el monitoreo expone dificultades para que las intervenciones de la ciudadanía y las organizaciones sociales trasciendan el ámbito consultivo y tengan efectos sobre las decisiones.

5. **La igualdad y la no discriminación cuentan con avances institucionales, pero persisten barreras para su garantía efectiva.**

Los resultados de la categoría muestran que durante el período 2022–2025 se desarrollaron marcos institucionales y mecanismos orientados a fortalecer la igualdad y la no discriminación, pero estos avances todavía no se traducen de manera plena en condiciones efectivas de participación. Las barreras sociales, territoriales, institucionales y de seguridad

continúan afectando de manera diferenciada a distintos grupos, lo que limita el alcance de las medidas de inclusión y representación

6. **Las condiciones para ejercer los derechos cívicos continúan estando atravesadas por desigualdades territoriales, sociales e institucionales.**

El resultado intermedio de la categoría de igualdad y no discriminación, junto con los hallazgos de las demás categorías, muestra que las condiciones formales de inclusión no eliminan por sí mismas las barreras que enfrentan distintos grupos y organizaciones. Las fuentes consultadas identifican diferencias territoriales, barreras estructurales y capacidades institucionales desiguales que afectan de manera diferenciada las posibilidades de participar, acceder a información, estar protegidos e incidir en los asuntos públicos. Esto implica que la consolidación del espacio cívico requiere que las garantías puedan operar de manera efectiva frente a contextos y condiciones diferenciadas.

7. **Las condiciones del espacio cívico contribuyen a fortalecer las capacidades sociales para la transparencia y la lucha contra la corrupción**

Las condiciones del espacio cívico inciden en las capacidades de la sociedad civil para promover la transparencia y prevenir, detectar y denunciar posibles hechos de corrupción. El acceso a información pública facilita la vigilancia sobre la gestión estatal; la participación y la incidencia permiten formular alertas, expresar preocupaciones y exigir respuestas frente a decisiones públicas; y las condiciones de seguridad y protección determinan las posibilidades de que quienes ejercen estas actividades puedan hacerlo sin exponerse a riesgos desproporcionados. En conjunto, las distintas dimensiones analizadas muestran un espacio cívico aun insuficientemente garantizado para la labor de activismo ciudadano anticorrupción.

Por ello, el principal reto no consiste únicamente en ampliar las herramientas existentes, sino en lograr que estas funcionen de manera articulada y produzcan efectos verificables sobre las condiciones en que la ciudadanía y las organizaciones ejercen control sobre la acción pública. Así, un espacio cívico fortalecido no solo amplía las garantías para el ejercicio de los derechos, sino que también puede contribuir a reducir condiciones de opacidad y ampliar las capacidades sociales para vigilar la gestión pública, identificar riesgos de corrupción y exigir respuestas institucionales.

4. Recomendaciones

Recomendaciones para contribuir a mejorar las condiciones habilitantes de acceso a la información:

- **Establecer lineamientos comunes para la aplicación del test de daño y la justificación de las reservas de información:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con las entidades sujetas a la Ley 1712 de 2014, debería desarrollar y adoptar un protocolo común que precise los criterios, contenidos mínimos y evidencias que deben sustentar la clasificación de información como reservada, incluyendo la aplicación del test de daño, la duración de la reserva y las condiciones para su revisión. El cumplimiento de estos lineamientos debería ser objeto de seguimiento periódico y capacitación a los funcionarios responsables.

- **Fortalecer la estandarización y comparabilidad de los datos públicos:** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, debería establecer estándares comunes para la producción y publicación de datos por parte de las entidades públicas, incluyendo definiciones de variables, metadatos, formatos, periodicidad de actualización y conservación de series históricas. Estos estándares deberían priorizar información utilizada para el seguimiento de la gestión pública y permitir su comparación entre entidades y niveles territoriales.

- **Mejorar la accesibilidad y utilidad de la información para distintos grupos de usuarios:** Las entidades públicas deberían incorporar criterios mínimos de accesibilidad, comprensibilidad y facilidad de búsqueda en la publicación de información, incluyendo lenguaje claro, formatos accesibles, fechas de actualización visibles y mecanismos que permitan localizar información histórica. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debería incorporar el seguimiento de estos aspectos en los instrumentos de evaluación de la gestión institucional, con especial atención a las barreras que enfrentan organizaciones rurales, étnicas y de base.

Recomendaciones para contribuir a mejorar las condiciones habilitantes para la participación segura y protegida:

- **Reforma participativa del modelo de protección hacia la ruta colectiva y comunitaria:** Reestructurar de manera participativa el modelo de la UNP para transitar de medidas individuales materiales (chalecos, vehículos) hacia esquemas

de protección colectiva (Decreto 660), adaptados a contextos rurales y reconociendo mecanismos de autoprotección como guardias indígenas y campesinas.[106]

- **Implementación integral de marcos de garantías y protección para lideres y defensores de DDHH y ambientales:** Garantizar la aplicación efectiva de la Política Nacional de Garantías de Personas Defensoras, el Plan de Acción para Mujeres Defensoras, el Plan Nacional de Acción de DDHH y el cumplimiento de la Sentencia SU-546, articulando estos esfuerzos con la puesta en marcha de la red institucional de protección para defensores ambientales y la profundización del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental[107].

- **Ley estatutaria de protesta y regulación del uso de la fuerza:** Impulsar el trámite de una ley estatutaria que regule y proteja el derecho a la protesta social conforme a los estándares internacionales de derechos humanos —superando el enfoque militarista y priorizando el diálogo y la concertación—, garantizando simultáneamente la aplicación efectiva de la normativa que regula el uso de la fuerza y fortalece los mecanismos de participación, observación y mediación de la sociedad civil y las OSC durante las manifestaciones públicas[108].

- **Marco legal integral para la protección a denunciantes de corrupción y reconocimiento como población de especial protección:** Priorizar el trámite en el Congreso del Proyecto de Ley 476 de 2025 para consolidar un marco jurídico unificado que, entre otras cosas, no atribuya la carga probatoria a los denunciantes, incluya la definición de buena fe del denunciante, y considere a la Defensoría del Pueblo como garante de la implementación de la ley. E incluir formalmente a las personas denunciantes y reportantes en el Decreto Único 1066 de 2015 ante la UNP, asegurándoles esquemas integrales de seguridad, estabilidad laboral y acompañamiento jurídico adaptados a sus riesgos[109].

---

[106] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ONU-DH), Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia *(2022–2025)*, 2026. Iniciativa para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia. Una problemática pública y democrática.
[107] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (ONU-DH), Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia *(2022–2025)*, 2026. Iniciativa para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia. Una problemática pública y democrática.
[108] Iniciativa para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia. Una problemática pública y democrática.
[109] Transparencia por Colombia, Recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción para campañas presidenciales 2026- 2030

Recomendaciones para contribuir a mejorar las condiciones para la incidencia en la participación

- **Diseñar, implementar y garantizar el uso de mecanismos legales que fortalezcan la responsabilidad pública en la respuesta a la participación de la sociedad civil**: Establecer la obligación legal para que las autoridades emitan respuestas debidamente sustentadas a las propuestas de la ciudadanía en escenarios participativos formales e informales, de modo que se consideren un insumo en las decisiones públicas o se justifique formalmente su no adopción, garantizando además que las respuestas sean oportunas, públicas y accesibles[110].

- **Dispositivos de seguimiento y verificación de acuerdos:** Crear mecanismos públicos de monitoreo a los compromisos pactados entre la ciudadanía y el Estado para evitar que se conviertan en promesas incumplidas. Para ello, se debe garantizar la publicidad y trazabilidad de los acuerdos logrados, de manera que esta información sirva también como insumo para los ejercicios de rendición de cuentas de los organismos gubernamentales, establecidos en la Ley 1757 de 2015[111].

Recomendaciones para contribuir a mejorar las condiciones habilitantes en Igualdad y no discriminación

- **Fortalecer el seguimiento al cumplimiento de las medidas de participación paritaria:** La Procuraduría General de la Nación debería fortalecer el seguimiento al cumplimiento de las medidas de participación paritaria establecidas para las mujeres, mediante reportes periódicos y públicos que permitan identificar el porcentaje de participación en los niveles decisorios, las entidades que presentan rezagos y las medidas adoptadas para corregirlos. Este seguimiento debería incorporar información desagregada por nivel territorial para identificar brechas en la implementación.

- **Implementar y hacer seguimiento efectivo a las medidas frente a la violencia contra las mujeres en política**: El Ministerio del Interior y el Consejo Nacional Electoral deberían consolidar mecanismos de registro, seguimiento y respuesta frente a los casos de violencia contra las mujeres en política, garantizando la articulación con las entidades responsables de prevención, atención y protección. El seguimiento debería permitir identificar los casos reportados, las medidas

[110] Iniciativa para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia. Una problemática pública y democrática. Alianza Democracia en Riesgo, Agenda por la democracia y la participación
[111] Iniciativa para la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, La sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia. Una problemática pública y democrática. Alianza Democracia en Riesgo, Agenda por la democracia y la participación

adoptadas, los tiempos de respuesta y los resultados de las actuaciones, con información pública agregada que permita evaluar periódicamente la efectividad de las medidas.

- **Establecer mecanismos de seguimiento a la participación efectiva de grupos históricamente discriminados**: El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades responsables de las instancias de participación diferencial y las autoridades territoriales, debería establecer indicadores para hacer seguimiento no solo a la existencia de estos espacios, sino también a la participación efectiva de mujeres, pueblos étnicos y población campesina. Estos indicadores deberían incluir, entre otros aspectos, representación, asistencia, propuestas presentadas, respuestas institucionales, acuerdos alcanzados y cumplimiento de los compromisos, de manera que sea posible identificar y corregir dinámicas de exclusión dentro de las propias instancias de participación.

5.Perspectivas

En primer lugar, este ejercicio de monitoreo constituye una línea base para el seguimiento del espacio cívico en Colombia. Su carácter parcial e ilustrativo permite establecer un punto de referencia sobre las condiciones identificadas en las cuatro categorías analizadas y contar con una base metodológica para realizar mediciones posteriores. En este sentido, la continuidad del monitoreo permitirá observar cambios en las condiciones institucionales, identificar avances o retrocesos y analizar la evolución de las brechas que afectan el ejercicio de los derechos cívicos.

En segundo lugar, el monitoreo adquiere particular relevancia en un contexto regional caracterizado por un retroceso de las libertades cívicas y un aumento de las restricciones al espacio de actuación de la sociedad civil. El monitor CIVICUS reporta para 2025 un deterioro generalizado del espacio cívico en las Américas: alrededor del 60 % de la población de la región vive en contextos clasificados como “obstruidos” y otro 30 % en contextos “cerrados” o “represivos”[112]. En Colombia, este contexto regional se combina con un escenario nacional de transición política y cambios en las prioridades y capacidades institucionales, que hace necesario observar de manera sistemática cómo evolucionan las condiciones para el ejercicio de los derechos cívicos. El inicio del Gobierno de Abelardo De La Espriella en agosto de 2026 y sus anuncios de reestructuración del Estado y cambios en las políticas de seguridad y diálogo constituyen, en este sentido, elementos que deberán ser considerados en futuros ejercicios de monitoreo.

[112] CIVICUS Monitor, Global Findings 2025: People Power Under Attack, sección “Americas”, 2025.

La aplicación periódica de la metodología permitirá contrastar los resultados a lo largo del tiempo frente a estos cambios de contexto. Esto permitirá identificar qué condiciones se mantienen, cuáles se transforman y en qué medida las modificaciones institucionales, normativas y presupuestales tienen efectos sobre el espacio cívico.

Finalmente, la continuidad del ejercicio permitirá fortalecer progresivamente la metodología, incorporar los aprendizajes derivados de su aplicación y, cuando sea posible, ampliar la observación hacia otras categorías del espacio cívico. De esta manera, esta primera medición no constituye un punto de llegada, sino el punto de partida para construir una lectura sistemática de la evolución del espacio cívico en Colombia y de sus implicaciones para el ejercicio del activismo cívico anticorrupción.

Bibliografía

- Acuerdo Final de Paz. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Amnistía Internacional. (2024, 9 de septiembre). *El espacio cívico: definición, principales teóricos y consecuencias de su cierre en la democracia*. https://www.amnistia.org/es/blog/2024/09/espacio-civico-definicion-principales-teoricos-y-consecuencias-de-su-cierre/
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. University of Chicago Press.
- Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) – Transparencia por Colombia.
- CINEP/Programa por la Paz. (s. f.). *Estudio sobre seguridad, protección y garantías para liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos*.
- *CIVICUS. (2024).* Informe sobre el estado de la sociedad civil 2024. https://www.civicus.org/index.php/es/que-hacemos/investigacion/nuestros-informes/informes-sobre-el-estado-de-la-sociedad-civil
- CIVICUS. (2025). *Report homepage: Americas*. https://monitor.civicus.org/globalfindings_2025/americas/
- *CIVICUS Lens. (2024, 12 de julio).* La protección del espacio cívico, clave para el éxito de los ODS. https://lens.civicus.org/la-proteccion-del-espacio-civico-clave-para-el-exito-de-los-ods/
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2022.
- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.

- Congreso de Colombia. (1991). *Ley 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.
- Congreso de Colombia. (1993). *Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 134 de 1994. Por medio de la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*.
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.
- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (2000). *Ley 581 de 2000. Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público*.
- Congreso de Colombia. (2003). *Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1482 de 2011. Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*.
- Congreso de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*.
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1752 de 2015. Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente actos de discriminación por razones de discapacidad*.
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición*.
- Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*.

- Congreso de Colombia. (2022). *Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción*.
- Congreso de Colombia. (2022). *Ley 2273 de 2022. 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*.
- Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2281 de 2023. Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se determina su estructura*.
- Congreso de Colombia. (2024). *Ley 2424 de 2024. Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la participación política paritaria de las mujeres y se dictan otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (2025). *Ley 2453 de 2025. Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones*.
- Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. (s. f.). Pronunciamiento de la Coalición de la Mesa por la Reforma Policial a propósito de la Resolución 01840, mediante la cual se adopta el "Manual de Empleo de Armas, Municiones, Elementos y Dispositivos Menos Letales (AML)" para la Policía Nacional.
- Corporación Cambio Sostenible & Hivos. (2025, julio). *Informe de monitoreo del espacio cívico en Colombia 2025*. https://america-latina.hivos.org/document/reporte-de-monitoreo-del-espacio-civico-en-colombia-2025/
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C-274 de 2013*.
- Corte Constitucional. (2023). *Sentencia SU-546 de 2023.*
- Corte Suprema de Justicia. (2020). *Sentencia STC7641-2020.*
- Datos Abiertos Colombia. (2024). *Reporte de metas 2023–2024*.
- DAPRE. (2026). *Decreto 1028 de 2026, adopta la Política Pública Integral de Garantías para el Liderazgo y la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia.*
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Documento CONPES 4063: Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). Decreto 1444 de 2022, Política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022–2025). *Medición de Desempeño Institucional (MIPG): resultados de las políticas de Transparencia, Acceso a la*

Información y Lucha contra la Corrupción y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Informe al Congreso de la República 2023*.
- Dejusticia. (2025). *Tarjeta de puntuación para el panel de expertos* [Manuscrito interno].
- Directorio Legislativo. (2019, diciembre). *Civic Space Guardian*. https://civicspaceguardian.directoriolegislativo.org/
- European Democracy Hub, EU SEE & Hivos. (2026, abril). *New approaches to defending global civil society*. https://epd.eu/news-publications/new-approaches-to-defending-global-civil-society/
- FESPAD. (2025, 13 de febrero). *Reporte: Monitoreo del espacio cívico salvadoreño (noviembre y diciembre 2024)*. https://www.fespad.org.sv/reporte-monitoreo-del-espacio-civico-salvadoreno-noviembre-y-diciembre-2024/
- Fiscalía General de la Nación. (2024). Directiva 0001 de 2024.
- Foro Nacional por Colombia. (2025). *Colombia: Informe Enfoque País 2025*. EU SEE.
- Foro Nacional por Colombia. (s. f.). *Herramientas de monitoreo ciudadano para el derecho de reunión pacífica en Colombia: Guía práctica para organizaciones de la sociedad civil.*
- Franco-Gutiérrez, F. (2022). La protección del denunciante de corrupción como defensor de derechos humanos en el sistema interamericano. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, XXVIII.
- Función Pública. (2022–2025). *Medición de Desempeño Institucional (MIPG): Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.
- Función Pública. (2021). *Decreto 003 de 2021.*
- Función Pública. (2022–2025). *Medición de Desempeño Institucional (MIPG): Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción*.
- Función Pública. (2024). *Decreto 1231 de 2024, Sector Administrativo de Defensa.*
- Fundación Ideas para la Paz. (s. f.). *¿Cómo se rige la protesta pacífica en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental.*
- Fundación Ideas para la Paz. (2026). Aumento del 23% en miembros de grupos armados y récord en disputas: el deterioro de la seguridad marca el inicio de 2026.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili. (Trabajo original publicado en 1962).

- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2026). *Comunidades en medio de la violencia: balance 2025*. Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2026). Balance de protección a la población civil durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2022, septiembre). *Análisis del espacio cívico en Colombia en el marco del proceso de validación EITI 2022: período 2019–2022*. https://mesatransparenciaextractivas.org/publicaciones/analisis-del-espacio-civico-en-colombia-en-el-marco-del-proceso-de-validacion-eiti-2022/
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2022). *Un Estado del Arte del espacio cívico en el sector minero-energético*. https://mesatransparenciaextractivas.org/wp-content/uploads/2025/04/Un-estado-del-arte-del-espacio-civicio-en-el-sector-mienero-energetico_compressed.pdf
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2025). *El espacio cívico en contextos extractivos: acercamiento a los municipios de La Ceja del Tambo, Jericó y Buriticá en Antioquia*.
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2025). *Monitoreo del espacio cívico en el sector extractivo*.
- Ministerio de Defensa. (2024). Directiva 034 de 2024.
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2023–2025). *Información presupuestal e institucional del Ministerio de Igualdad y Equidad*.
- Ministerio de Igualdad y Equidad. (2024). *Informe de Gestión Ministerio de Igualdad y Equidad 2023–2024*.
- Ministerio del Interior. (2024). Lanzamiento del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos 2024–2028.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022). *Resolución 460 de 2022: Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID)*.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2022–2025). *Portal de Lenguaje Común y Sistema de Gestión de Información Misional (SIGMI)*.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2023). *Informe de Gestión – Servicios Ciudadanos Digitales 2023*.

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2025). *Índice de Gobierno Digital 2025*.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2025). *Informe de gestión 2025*.
- Ministerio del Interior. (2022–2025). *Presupuesto del programa 3704: Participación ciudadana, política y diversidad de creencias*.
- Naciones Unidas. (2021). *At the heart of the struggle: human rights defenders working against corruption.*
- Naciones Unidas. (s. f.). Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (s. f.). Presupuesto en perspectiva económica.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s. f.). *Proteger y ampliar el espacio cívico de la sociedad civil*. https://www.ohchr.org/es/civic-space
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. (2026). *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Colombia (2022–2025)*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). *The protection and promotion of civic space: Strengthening alignment with international standards and guidance*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/d234e975-en
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2026). *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2026: La integridad como ventaja estratégica*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f112b919-es
- Oxfam Internacional. (2019, octubre). *Herramienta de seguimiento del espacio para la sociedad civil*. https://policy-practice.oxfam.org/resources/civic-space-monitoring-tool-understanding-what-is-happening-in-civic-space-at-a-620874/
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. (s. f.). *Transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural ni contó con verdadera participación: Mesa por la Reforma Policial.*
- Plataforma de Monitoreo del Espacio Cívico en Honduras. (2024). *Monitor del espacio cívico (mayo 2023–mayo 2024)*. https://honduras.monitoreoespaciocivico.org/monitor/
- Policía Nacional de Colombia. (2022–2024). *Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden – UNDMO*.

- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4065 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establece su objetivo y estructura*.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1066 de 2015*, sobre prevención y protección de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad de personas, grupos y comunidades.
- Presidencia de la República. (2021). *Decreto 1138 de 2021*, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 2137 de 2018 sobre la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO).
- Presidencia de la República. (2024). *Decreto 1523 de 2024*.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2025). *Persisten brechas en la representación política de las mujeres en Colombia*.
- Temblores. (s. f.). ¿Qué pasó con el uso de la fuerza durante el gobierno Petro?
- Transparencia por Colombia. (2020). *La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia.*
- Transparencia por Colombia. (2021). *Los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género.*
- Transparencia por Colombia. (2021). Avances y debilidades para la garantía del derecho de acceso a la información en Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2025). ¿Cumplen los partidos con destinar recursos para la inclusión de mujeres?
- Transparencia por Colombia. (2026). *Evaluación MIPG Espacio Cívico*.
- Transparencia por Colombia. (2026). *Metodología para el Monitoreo del Espacio Cívico en Colombia: alcance conceptual y metodología*.
- Transparencia por Colombia. (2026). *Estado del arte de las definiciones y mediciones del espacio cívico*. Anexo 1.
- Transparencia por Colombia. (2026). Balance de cierre de la acción pública anticorrupción del Gobierno Nacional 2022–2026.
- Unidad Nacional de Protección. (2022). *Audiencia pública de rendición de cuentas 2022*.
- Viva la Ciudadanía & Foro Nacional por Colombia. (2025). *Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final. Informe Cuatro*.
- Viva la Ciudadanía. (2025). *Continúa la deuda histórica con el derecho a la protesta social en Colombia: se archiva el Proyecto de Ley Estatutaria 166 de 2024.*

Entrevistas realizadas:

Tabla 11. Entrevistas realizadas		
Número	**Organización**	**Fecha.**
1	Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz (CINEP)	25 de junio de 2026
2	Viva la Ciudadanía	26 de junio de 2026
3	Ilex Acción Jurídica	7 de julio de 2026
5	Transparencia por Colombia	16 de julio de 2026
4	Temblores	4 de agosto de 2026
6	Casa de la Mujer	13 de agosto de 2026
7	Foro Nacional por Colombia	28 de agosto de 2026
8	Dejusticia	16 de septiembre de 2026

Nota: Las organizaciones incluidas en esta tabla corresponden a las fuentes primarias consultadas para el monitoreo. Si bien se identifica a las organizaciones participantes para efectos de transparencia metodológica, los testimonios y valoraciones recogidos en las entrevistas se presentan de manera anónima en el análisis, con el propósito de proteger la identidad de las organizaciones y favorecer la expresión libre de sus valoraciones.

Lista de anexos:

Tabla 12. Listado de Anexos	
Anexo	**Descripción**
1.	Metodología Monitoreo parcial del espacio cívico en Colombia.