



Balance

De la acción pública del gobierno nacional en materia

Anticorrupción

Consejo Rector

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez

Junta Directiva

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

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

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

Agosto, 2022

Autores

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas con Sistema Político y Estado

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

Ángela María Zarama Salazar
Profesional de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

Jimmy Alexander Benito
Profesional de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

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

Contenido

Presentación.....	4
Contexto para la lucha contra la corrupción en Colombia	5
Logros, retrocesos y estancamientos en la lucha contra la corrupción entre 2018 y 2022	13
Anticorrupción.....	14
Gestión Pública.....	19
Sistema Político.	22
Derechos Humanos.	23
Áreas prioritarias de la lucha contra la corrupción.....	27
La necesidad de un liderazgo integral.....	27
Tener en cuenta las problemáticas estructurales.....	28
Abordar las tareas pendientes.	29
Garantizar el derecho de acceso a la información.....	30
Evitar la concentración de poder en la Rama Ejecutiva.....	31
Revisar la arquitectura institucional anticorrupción.....	32
Referencias.....	33

Presentación

La corrupción fue una de las problemáticas de mayor preocupación para la ciudadanía durante el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022). La demanda ciudadana por lograr cambios significativos en materia de lucha contra la corrupción se hizo evidente a través de la Consulta Popular del 18 de agosto de 2018, en la cual más de 11 millones de personas votaron a favor de siete mandatos con los que se buscaba enfrentar esta problemática. También, esta preocupación ciudadana ocupó un lugar central en las movilizaciones que iniciaron con el Paro Nacional en noviembre de 2019, pero que se extendieron a lo largo del periodo de gobierno. Paralelamente, el manejo de la emergencia generada por la pandemia, el proceso de recuperación económica y social, la reconstrucción de la isla de Providencia, la implementación del Acuerdo de Paz, entre otras tareas prioritarias de la administración pública, estuvieron rodeadas de cuestionamientos asociados a altos riesgos de corrupción.

Teniendo en cuenta la centralidad de la lucha contra la corrupción en la agenda pública del país y la necesidad de tomar acciones relevantes y urgentes en la materia, Transparencia por Colombia adelantó un seguimiento continuo a la Acción Pública Anticorrupción del Gobierno Nacional durante los cuatro años del periodo del presidente Iván Duque. Este proceso se fundamentó en la recolección, sistematización y análisis de las acciones emprendidas por las entidades nacionales con responsabilidades más relevantes en esta materia, con énfasis en analizar las medidas emprendidas en aspectos de Anticorrupción, Gestión Pública, Sistema Político y Derechos Humanos¹. Todo esto fue recogido en tres informes de seguimiento a la acción pública gubernamental en materia de lucha contra la corrupción².

¹ Estos cuatro temas fueron recogidos en la Agenda Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, que es una propuesta elaborada desde Transparencia por Colombia para reunir los distintos elementos que se deben abordar para combatir la corrupción como problemática de carácter estructural y sistemático en Colombia. Para más información ver <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/>

² Transparencia por Colombia “Primer Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción”, Monitor Ciudadano de la Corrupción, (2019), recuperado de <https://www.monitorciudadano.co/primer-informe-de-seguimiento-al-gobierno-nacional/>

Transparencia por Colombia, “Segundo Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción”, Monitor Ciudadano de la Corrupción, (2020), recuperado de <https://www.monitorciudadano.co/segundo-informe-de-seguimiento-al-gobierno-nacional/>

Transparencia por Colombia, “Tercer Informe de Seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción”, Monitor Ciudadano de la Corrupción, (2022), recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/19/tercer-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion/>

A partir de estos informes y la experiencia acumulada en analizar y abordar esta problemática, Transparencia por Colombia presenta el *Balace de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción*, a partir del cual espera contribuir a los debates sobre el estado de la lucha contra la corrupción en el país y las acciones a tener en cuenta para enfrentar esta problemática. De esta manera, este documento recoge, en primer lugar, un análisis del contexto en el cual se han puesto en marcha esfuerzos de lucha contra la corrupción en los últimos años; en segundo lugar, presenta una síntesis de los avances, retrocesos y estancamientos durante el gobierno del presidente Iván Duque; y, por último, destaca las áreas de atención prioritaria para el gobierno del presidente Gustavo Petro. Adicionalmente, se amplía la información a través de notas al pie del texto y un anexo sobre acciones de carácter discrecional que afectaron la institucionalidad pública.

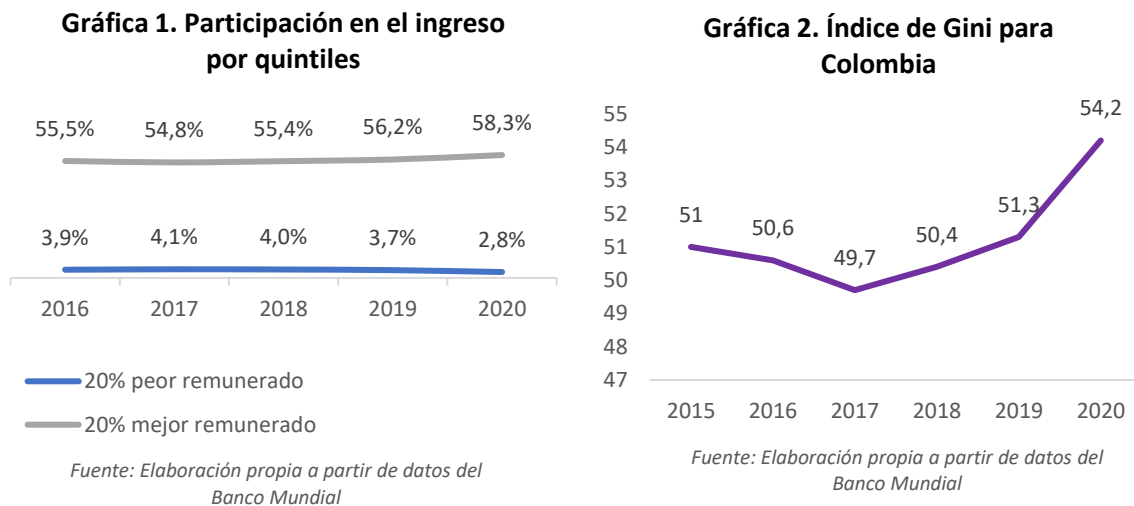
Contexto para la lucha contra la corrupción en Colombia

Teniendo en cuenta la complejidad de la corrupción en Colombia y sus múltiples impactos³, el análisis de las medidas orientadas a enfrentar esta problemática debe considerar el contexto en el cual se implementan, así como los retos coyunturales y estructurales que enfrenta, con el fin de determinar si las acciones anticorrupción emprendidas son pertinentes y suficientes. Para este propósito, durante el periodo analizado se identificaron tres aspectos de contexto de alta relevancia para la lucha contra la corrupción, que se describen de manera general a continuación: inequidad económica, política y social; deterioro de libertades y de institucionalidad democrática; y afectaciones a la movilización ciudadana. Posteriormente, se describirán los resultados recientes de algunos de los principales indicadores en materia anticorrupción.

En primer lugar, es necesario considerar los altos niveles de inequidad económica, política y social que generan un deterioro en los estándares democráticos relacionados con la igualdad de oportunidades y condiciones para acceder a los bienes y servicios públicos y para participar en asuntos públicos. En situaciones de elevada inequidad, existen incentivos para que los grandes grupos de poder -legal o ilegal- utilicen prácticas corruptas como medio para proteger sus privilegios. Históricamente, Colombia ha sido clasificado como uno de los países más inequitativos

³ Transparencia por Colombia, “El cambio que se requiere en la lucha contra la corrupción”, 2022, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

de la región⁴. Esta situación se intensificó desde el año 2020 debido a que la pandemia golpeó significativamente los ingresos de las personas más vulnerables, al tiempo que favoreció a las personas mejor remuneradas del país (ver la *Gráfica 1*)⁵, lo cual se reflejó directamente en el incremento en la desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini (ver la *Gráfica 2*).



Además, tal y como muestra la *Gráfica 3*, en el 2020 se observó que la incidencia de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema⁶ alcanzó el 42,5% y 15,1% de la población, respectivamente (DANE, 2022b). La exacerbación de la pobreza, junto con el pico de desempleo de 15% en 2020 y de 14,3% en 2021 (ver la *Gráfica 4*), dan cuenta de un entorno económico deteriorado que afecta en mayor medida a determinados grupos poblacionales, como a las mujeres, quienes enfrentaron una tasa de desempleo de 20,4% en 2020, mientras que la tasa de desempleo para los hombres fue de 12,7% en el mismo periodo (DANE, 2022c).

Esta situación es problemática si se tiene en cuenta que en sociedades desiguales los grupos marginalizados son, al mismo tiempo, los más vulnerables frente a exigencias de pagos por extorsión o soborno (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2017). En este sentido, la encuesta de

⁴ Entre 2015 y 2020 Colombia estuvo dentro de los tres países más desiguales de América Latina según el índice Gini (Banco Mundial, 2022).

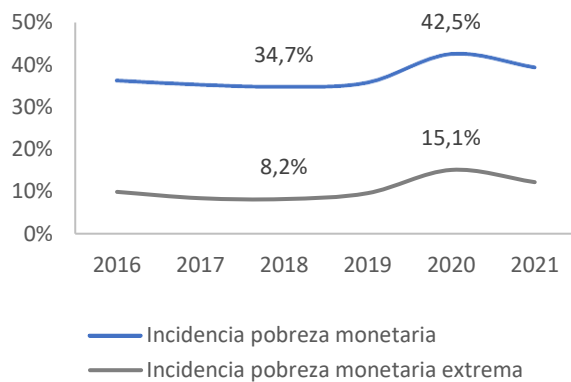
⁵ De acuerdo con los datos del Banco Mundial (2022), en el primer año de la pandemia el 20% de la población mejor remunerada aumentó su participación en total de los ingresos del país, mientras que la participación del 20% peor remunerado disminuyó.

⁶ Estas mediciones valoran el nivel de vida de las personas, a partir de los ingresos que percibe el grupo familiar. De esta forma, una persona que se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria extrema, no cuenta con los recursos suficientes para la compra de la canasta básica de alimentos, mientras que una persona debajo de la línea de pobreza monetaria no cuenta con el dinero suficiente para satisfacer una canasta básica de bienes y servicios.

LAPOP (2021) da cuenta de una afectación significativamente mayor de la corrupción a las personas más vulnerables. Esto se evidencia en el 11,7% de las personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica⁷ que afirmaron se les solicitó un soborno por parte de funcionarios públicos, cifra considerablemente mayor al 6.,1% de personas no vulnerables⁸ a las que se les solicitó un soborno por parte de funcionarios públicos.

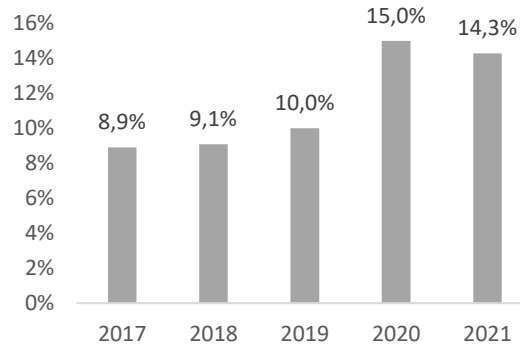
En este contexto, se hace necesario priorizar el uso adecuado de los recursos públicos, así como, las medidas orientadas a evitar que la vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales pueda aprovecharse con el fin de exigir pagos o sobornos para el acceso a bienes o servicios públicos.

Gráfico 3. Pobreza monetaria en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Integrada de Hogares del DANE

Gráfica 4. Tasa de Desempleo en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de GEIH del DANE

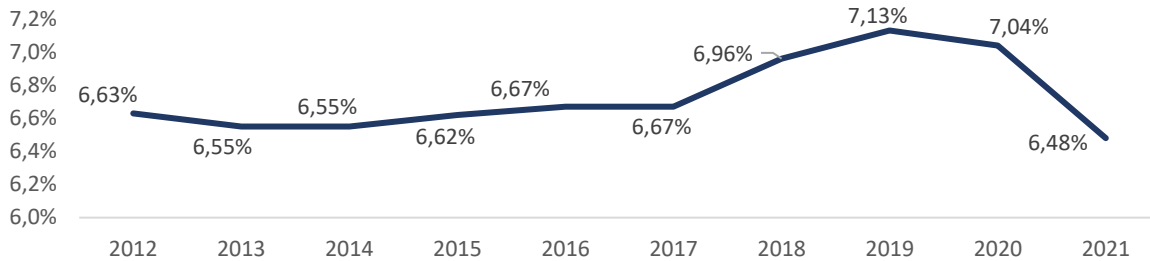
En segundo lugar, es importante mencionar que las restricciones establecidas para la atención de la emergencia causada por Covid-19 socavaron las condiciones políticas y sociales del país. En materia de libertades democráticas, la última medición del *Global Democracy Index* (The Economist Intelligence Unit - EIU, 2022) muestra que entre 2020 y 2021 Colombia presentó una reducción 0.56 puntos porcentuales (ver la *Gráfica 5*), lo que llevo a que el país ingresara en el top de los 10 países en donde más se deterioró la democracia. Esta situación se presenta en el marco del desgaste de la confianza de la ciudadanía en las instituciones y de los continuos reportes de grandes casos de corrupción. Teniendo en cuenta que el índice valora el proceso electoral, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, y la participación y cultura

⁷ Personas que afirmaron quedarse sin alimentos alguna vez en los últimos 3 meses.

⁸ Personas que manifestaron no haberse quedado sin alimentos

política, resulta preocupante que el país se haya mantenido rezagado en la categoría de democracia deficiente (categoría de *flawed democracies*).

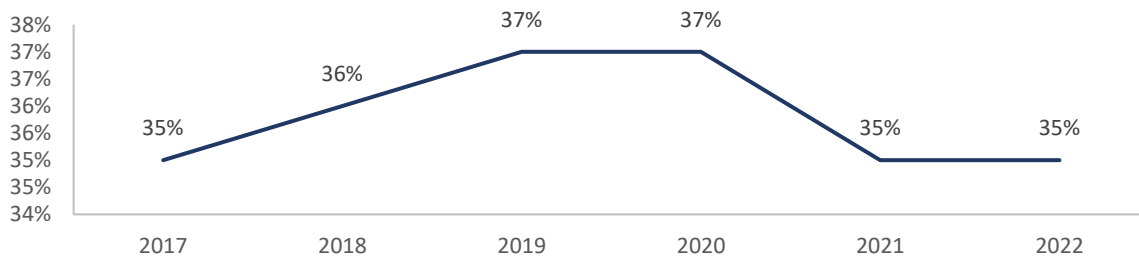
Gráfica 5. Índice de Democracia para Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de Global Democracy Index de The Economist

La medición de Freedom House (2022) reafirma el deterioro que ha vivido el país en los últimos años en cuanto a las libertades civiles (ver la *Gráfica 6*). Estos retrocesos en las libertades y condiciones democráticas derivan en un escenario de menores garantías para el ejercicio de control al poder político, en dónde se presentan afectaciones a derechos básicos como la libertad de prensa y de opinión y al derecho a la información. Las afectaciones a las libertades civiles contribuyen a un escenario desfavorable para la lucha contra la corrupción, en la medida en que limitan los reportes y denuncias de hechos de corrupción.

Gráfica 6. Índice de Libertades civiles para Colombia

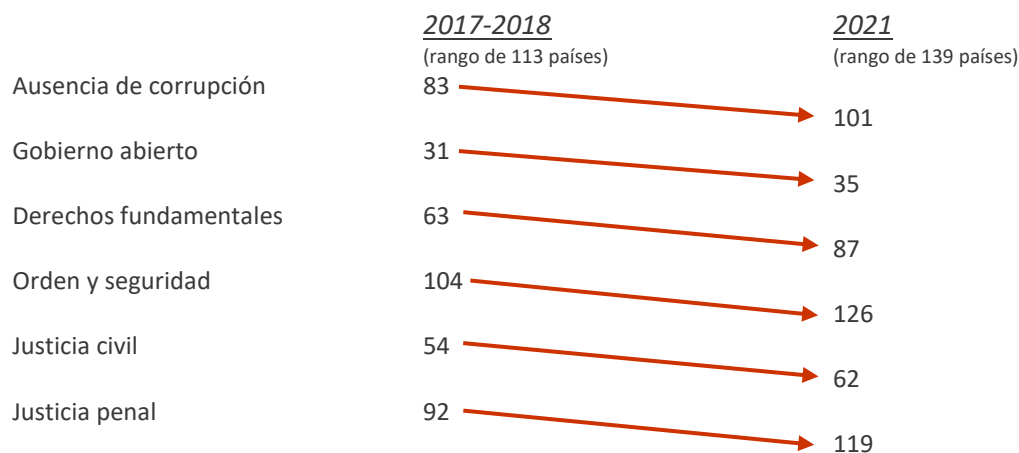


Fuente: Elaboración propia a partir de Global Freedom de Freedom House

Además, según la evaluación realizada por el World Justice Project sobre imperio de la ley (*rule of law*) realizada en 139 países durante 2021, Colombia presentó condiciones menos favorables en materia de orden y seguridad, justicia penal, ausencia de corrupción y derechos fundamentales (ver la *Tabla 1*), y en comparación con los resultados obtenidos en 2017-2018 el país retrocedió dos posiciones en la valoración general (World Justice Project, 2021). En la medida en que estos resultados denotan limitaciones en la capacidad de investigación y sanción del sistema judicial y

la prevalencia de vulneraciones a los derechos humanos, se evidencia un contexto adverso para la lucha contra la corrupción, en dónde se dificultan los procesos de investigación y sanción. Además, el rezago en el componente *ausencia de corrupción* da cuenta de la persistencia de prácticas de soborno, influencia indebida en intereses públicos o privados y la apropiación indebida de recursos públicos.

Tabla 1. Posición de Colombia en el Índice de Imperio de la Ley

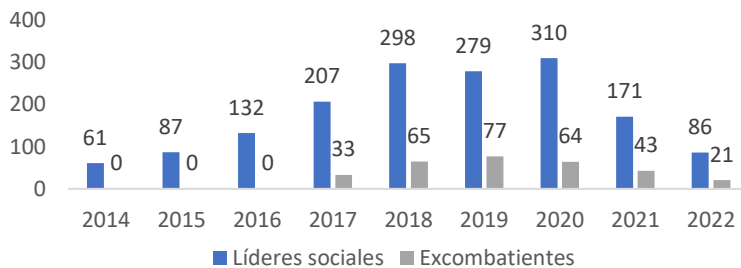


Fuente: Elaboración propia a partir de la medición Rule of Law Index de World Justice Project.

En tercer lugar, resulta necesario considerar que el retroceso en estos distintos indicadores en materia económica, política, social y de derechos humanos, coincidió con las protestas sociales que iniciaron en el 2019 y continuaron en el 2021. Entre las problemáticas que motivaron las manifestaciones se identificaron aspectos como la búsqueda de condiciones más equitativas en el acceso a la educación, el rechazo a los abusos de autoridad, la reforma tributaria y la corrupción, entre otros temas de preocupación ciudadana. La respuesta violenta a las manifestaciones del 2021 llevó a que tan sólo en dos meses se presentaran 83 víctimas de violencia ocular y 28 víctimas de violencia sexual (Indepaz & Temblores ONG, 2021). Teniendo en cuenta la movilización social como una forma de participación ciudadana, estos hechos evidencian las dificultades que enfrenta la sociedad civil para tramitar sus demandas hacia la institucionalidad no solo respecto a problemáticas sociales, sino también alrededor de los abusos de poder.

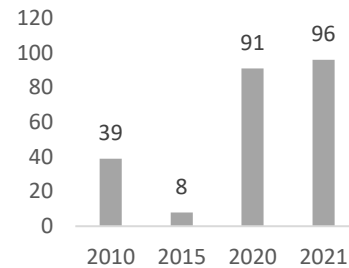
A esto se suma a la violencia sistemática en contra de líderes sociales y firmantes del Acuerdo de Paz que se presenta desde 2016 (ver la *Gráfica 7*), y el aumento de asesinatos selectivos y masacres que tuvo lugar durante el confinamiento por la pandemia (ver la *Gráfica 8*), particularmente en los departamentos de Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Putumayo (INDEPAZ, 2021).

Gráfica 7. Líderes sociales, defensores de DDHH y excombatientes asesinados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDEPAZ

Gráfica 8. Ocurrencia de masacres



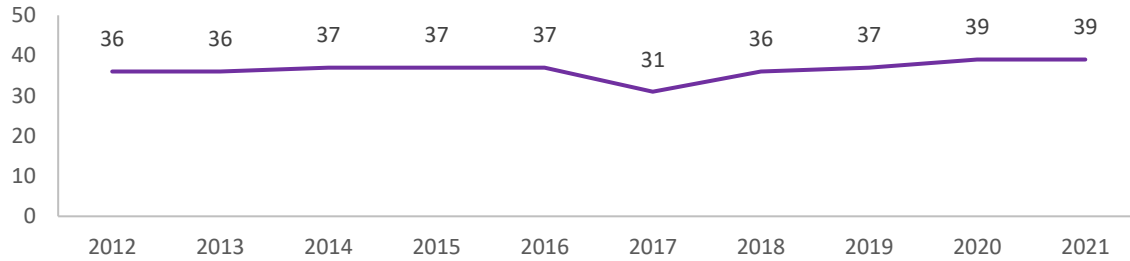
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDEPAZ

Teniendo en cuenta los anteriores elementos de contexto, a continuación, se describen los resultados de algunos de los principales indicadores en materia de corrupción de años recientes, y elementos relevantes de los mismos para valorar la acción pública anticorrupción durante el periodo analizado en el presente documento.

Primero, se identifica que durante estos años Colombia permaneció estancada en la calificación del Índice de Percepción de la Corrupción-IPC (ver la *Gráfica 9*). Este estancamiento está relacionado con la existencia de un amplio marco normativo alrededor de la promoción de la transparencia y el acceso a la información que no ha sido debidamente reglamentado e implementado (Observatorio Ciudadano de Corrupción, 2021). Asimismo, en el contexto social y político persiste un discurso anticorrupción que no ha estado acompañado de medidas concretas orientadas a enfrentar los escándalos de corrupción del país y a favorecer los procesos de sanción y reparación de este tipo de hechos⁹. Tampoco se han llevado a cabo reformas estructurales que lleven al fortalecimiento institucional y a la revisión de los ámbitos en los que se presentan hechos de corrupción con mayor frecuencia (Transparencia por Colombia, 2021^a).

⁹ Transparencia por Colombia, “El cambio que se requiere en la lucha contra la corrupción”, 2022, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

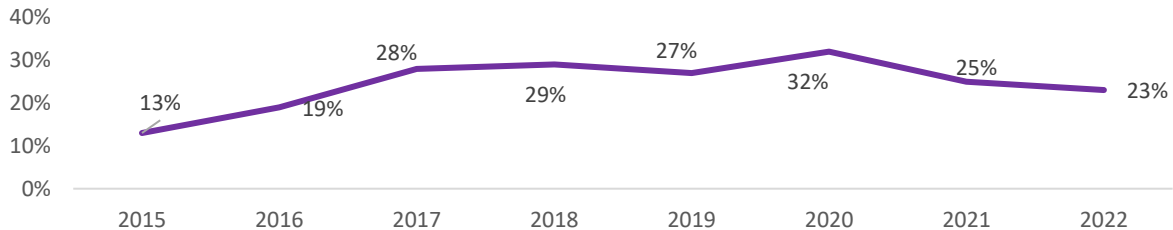
Gráfica 9. Índice de Percepción de la Corrupción - IPC para Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de la medición del IPC de Transparencia Internacional

Segundo, la *Gráfica 10* muestra que para mayo de 2022, la corrupción fue considerada como el mayor problema del país por parte del 20.3% de los colombianos, seguida por la inseguridad (15%), la economía (14.5%) y el desempleo (13.9%) (Invamer, 2022, citado por El Espectador, 2022). Se debe resaltar que la corrupción sigue siendo uno de los problemas que más preocupa al país, aún en medio del contexto de pandemia (2020), de crisis económica y social y recuperación (2020 y 2021) y de inflación (2022). De hecho, el mayor nivel de preocupación por corrupción se presenta en el año 2020, cuando el coronavirus era considerado por el 12% de los encuestados como el mayor problema del país.

Gráfica 10. La corrupción como el principal problema que para los colombianos

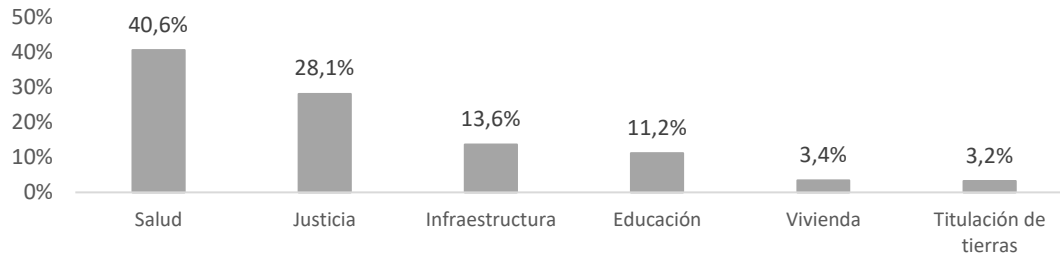


Fuente: Elaboración propia a partir de la medición de Invamer Poll.

Tercero, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE (2022a), a la pregunta por el cambio percibido en el nivel de corrupción, el 73,2% de las personas encuestadas considera que esta aumentó entre 2020 y 2021. Este es un cambio significativo en comparación con la edición 2019 de la misma Encuesta, pues en ese momento el 64,9% de las personas encuestadas consideraba que la corrupción había aumentado en el último año.

También, a la pregunta sobre cuál área o asunto considera que se presentan los casos más graves de corrupción en el sector público en general, los encuestados identificaron con mayor énfasis los sectores de salud, justicia e infraestructura, tal y como muestra la *Gráfica 11* (DANE, 2022a).

Gráfica 11. Percepción de sectores con casos más graves de corrupción



Fuente: Encuesta de Cultura Política 2021 del DANE

Teniendo en cuenta la afectación particular del conflicto en determinados territorios, resulta preocupante que en los municipios PDET, el 10,7% de las personas encuestadas que han tenido contacto directo con funcionarios (para realizar algún trámite administrativo, solicitar algún servicio o para pedir información) afirme que les pidieron algún incentivo para facilitar trámites o servicios, cifra superior al 7,3% del total nacional que afirmaron lo mismo (DANE, 2022a).

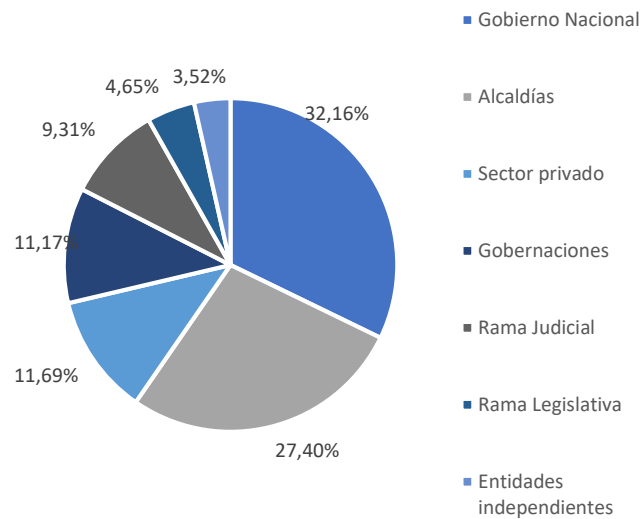
Cuarto, a partir del análisis de 967 notas de prensa publicadas en el periodo 2016-2020, la Radiografía de Hechos de Corrupción constató que la corrupción ha dejado cerca de 15 millones de afectados directos, resaltando principalmente la afectación a grupos poblacionales que se encontraban en situación de vulnerabilidad o subrepresentación, como los niños, niñas y adolescentes, estudiantes y pacientes médicos (Transparencia por Colombia, 2021a).

Asimismo, los ámbitos en donde se presentan mayores irregularidades son contratación, seguridad y trámites (ver la *Gráfica 12*). En cuanto al nivel de las entidades afectadas por la corrupción (ver la *Gráfica 13*), es importante destacar que el 60% de los hechos se concentraron en entidades del Gobierno Nacional y Alcaldías (Transparencia por Colombia, 2021a). Además, este informe evidencia una alta concentración de hechos de corrupción (62%) en seis sectores de la economía, dentro de los que destacan los sectores de Defensa y Justicia.

Gráfica 12. Ámbitos en los que se presenta la corrupción



Gráfica 13. Entidades afectadas por hechos de corrupción



Fuente: Radiografía de hechos de corrupción 2016-2020, Monitor Ciudadano de la Corrupción de Transparencia por Colombia

En conclusión, la preocupación generalizada por la corrupción en los últimos años y sus implicaciones en sectores, poblaciones y territorios, se enmarca en medio de la crisis económica, la exacerbación de las inequidades estructurales y la fragilidad en el contexto político y social. En este escenario, la lucha contra la corrupción en Colombia implica no solamente la atención a situaciones de desvío de recursos, sino también y de manera más amplia, la recuperación de la confianza en la institucionalidad, el fortalecimiento de las libertades y de la institucionalidad democrática, el respeto y la garantía para la movilización ciudadana, y el avance hacia mejores condiciones de vida para quienes se encuentran en peores condiciones de vulnerabilidad.

Logros, retrocesos y estancamientos en la lucha contra la corrupción entre 2018 y 2022

A continuación, se destacarán los principales avances identificados en la acción pública anticorrupción del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), así como aquellas medidas que no tuvieron suficiente desarrollo durante su administración. El análisis se realizó a partir de

cuatro ámbitos priorizados de la “Agenda Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción”¹⁰: Anticorrupción, Gestión Pública, Sistema Político y Derechos Humanos.

Anticorrupción.

La acción pública anticorrupción necesariamente debe buscar medidas concretas que fortalezcan los procesos de prevención, investigación, sanción y reparación de hechos de esta problemática. En este ámbito de análisis se revisa el avance respecto a los mecanismos concretos que deben ser tenidos en cuenta por la institucionalidad pública para lograr este propósito.

Institucionalidad anticorrupción.

Para materializar la política pública anticorrupción se requiere entidades que cuenten con el liderazgo y las capacidades necesarias para diseñar, implementar y evaluar las medidas en la materia. En el seguimiento a la acción pública anticorrupción, se identificó que si bien Colombia cuenta desde hace varios años con un amplio número de entidades con responsabilidades asociadas a la lucha contra la corrupción en el poder ejecutivo, durante el periodo analizado no se avanzó lo suficiente en revisar y fortalecer la arquitectura institucional para la lucha contra la corrupción, toda vez que no se evidenció una apuesta de fondo por aclarar el rol de las entidades involucradas, potenciar sus capacidades y fortalecer los mecanismos de coordinación.

Así, el balance al final del período presidencial respecto al fortalecimiento de la institucionalidad anticorrupción indica que los avances se concentran en cambios normativos¹¹ recientes, pero que no cuentan con suficiente claridad respecto a la manera como serán implementadas varias de dichas medidas, especialmente debido a que no se expidieron distintas reglamentaciones necesarias para su puesta en marcha. Ejemplo de ello, es la Ley 2195 de 2022, sobre la cual queda pendiente reglamentar medidas que pueden potenciar las capacidades de las entidades en la lucha contra la corrupción, como la creación del Sistema de Detección y Alertas para Combatir el

¹⁰ Ver la Agenda Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, disponible en <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/>

¹¹ Ejemplo de ello, es el CONPES 4070 del 20 de diciembre de 2021 que había sido anunciando desde el PND 2018-2022, con el que se fortaleció las Comisiones Regionales de Moralización y Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la corrupción (CNLCC), esta última reactivada a partir de los Decretos 859 de 2020 y 521 de 2021. Igualmente, con el Decreto 1893 del 30 de diciembre de 2021 se reestructuró la planta de personal del Departamento Nacional de Planeación.

Incremento Patrimonial no Justificado de Servidores Públicos, el Fondo Especial para el Fortalecimiento del Ministerio Público o los Programas de Transparencia y Ética Empresarial.

Igualmente, se constata las limitaciones para la coordinación de las políticas y los enfoques de las acciones de distintas entidades de gobierno, dada la baja claridad sobre el rol y alcance de las distintas entidades relevantes en la lucha contra la corrupción. Ejemplo de lo anterior, se refleja en la constitución de la Red RITA, la cual no presenta claridad sobre los mecanismos de coordinación con otros mecanismos existentes, particularmente la Red Anticorrupción conformada por Jefes de Control Interno y con los desarrollos de los canales de denuncia de algunas entidades. También es el caso de la creación de los Programas de Transparencia y Ética Pública en la Ley 2195 de 2022, que reemplazarían a los Planes de Anticorrupción y Atención al Ciudadano -PAAC-, pero sobre los cuales no se explicita su relación e integración con mecanismos de desarrollo institucional liderados por Función Pública, como el Sistema Nacional de Integridad, el Modelo Integrado de Planeación -MIPG- y Gestión y la medición de FURAG.

Además, se debe tener en cuenta que los mecanismos específicos para la lucha contra la corrupción creados por la Ley 2195 no se integran con las funciones de la Oficina de Relación con el Ciudadano que deben ser creadas por todas las entidades de la rama ejecutiva, de acuerdo con la Ley 2052 de 2020¹². Por último, aunque se destaca la creación de la Política de Gobierno Digital, mediante el Decreto 767 del 16 de mayo de 2022¹³, y su coordinación con MIPG, llama la atención la baja alineación de esta política con medidas específicas para la lucha contra la corrupción, como las contenidas en la Ley 2195 de 2022 y en el CONPES 4070 de 2021.

Lo anterior, da cuenta de la posibilidad de mejorar los resultados de las acciones para la lucha contra la corrupción, a partir de la revisión de la arquitectura institucional anticorrupción, en procura de mejorar la coordinación y enfoque de las distintas políticas relacionadas. Al respecto, se destaca la capacidad limitada de la Secretaría de la Transparencia, como dependencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia, para ejercer la rectoría de la política anticorrupción del país, cuando se presenta una reducción del personal entre 2018 y 2022.

¹² Artículo 17 de la Ley 2052 del 25 de agosto de 2020, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202052%20DEL%2025%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>

¹³ Artículo 1 del Decreto 767 del 16 de mayo de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20767%20DEL%2016%20DE%20MAYO%20DE%202022.pdf>

Sistema de denuncia y protección al denunciante.

La denuncia es un elemento esencial para la identificación y sanción de la corrupción, así como para la adopción de medidas que reduzcan la posibilidad de ocurrencia de nuevos hechos. De esta forma, resulta necesario disponer distintos canales de denuncia tanto para la ciudadanía como para los servidores públicos, el sector privado y otros actores afectados por la corrupción y, a la par, generar mecanismos concretos de protección a los denunciantes de hechos de corrupción que se enfrentan a represalias físicas, sociales y psicológicas (Transparencia por Colombia, 2020). Adicional a ello, se resalta la necesidad de contar con mecanismos de reporte y denuncia que consideren las dificultades para lograr este propósito en territorios con elevados niveles de violencia o precariedad institucional -como se constató en la concentración de hechos a nivel departamental en la Radiografía de hechos de Corrupción 2016-2020 (Transparencia por Colombia, 2021a)-, así como para poblaciones vulnerables que sufren un impacto diferenciado por hechos de corrupción directa o indirectamente (Transparencia por Colombia, 2021b). Este es el caso de las mujeres y población LGBTIQ+, quiénes se enfrentan a barreras culturales como los estereotipos, limitaciones en el poder y falta de legitimidad frente a las autoridades (Transparencia por Colombia, 2021c)¹⁴.

Al respecto, aunque se presentaron algunos proyectos de ley¹⁵, en este periodo no se aprobó ningún cambio normativo que específicamente abordara la protección de denunciantes de hechos de corrupción. Ello a pesar de ser uno de los llamados para avanzar en la materia, reiterados tanto por la OCDE (2022), como por la sociedad civil (Transparencia por Colombia, 2021b). En el CONPES 4070 de 2021 se incluyeron algunas medidas que buscan fortalecer los canales de denuncias de posibles hechos de corrupción a partir de lineamientos para diferenciarlos de los canales de peticiones, quejas y reclamos, y que estos aseguren el anonimato, la protección al denunciante y tengan un enfoque de género.

¹⁴ Por ejemplo, las mujeres pueden enfrentarse a situaciones de extorsión sexual para el acceso a servicios públicos y, a la vez, es una población más vulnerable a conductas encubiertas por agentes corruptos como el tráfico de personas. Por otro lado, las personas LGTBIQA+ pueden sufrir en mayor medida violencia por actores con poder como la Policía y verse obligadas a pagar sobornos para evitar arbitrariedades de la misma (Transparencia por Colombia, 2021c).

¹⁵ Fue presentado por el gobierno el proyecto de Ley 008 de 2019, llamado Pedro Pascasio Martínez, pero este fue retirado en el 2020 con la justificación de que estaría en el 341 de 2020, hoy Ley 2195 de 2022, del cual la Comisión Primera del Senado eliminó el capítulo entero sin mayor explicación. Además, el gobierno nacional no presentó nuevamente proyectos de Ley en la materia.

Sin embargo, dichas medidas no son suficientes teniendo en cuenta que el Decreto 1066 de 2015¹⁶ sólo contempla la protección de denunciantes que sean a su vez líderes, periodistas o sindicalistas, dejando de lado aquellos que no se enmarquen dentro de estas categorías. Igualmente, la protección a víctimas y testigos por parte de la Fiscalía General de la Nación-FGN, sólo contempla a aquellos que denuncian penalmente y trae consigo unas exigencias que conllevan a que las personas no quieran mantenerse en el proceso¹⁷. Además, se ha constatado que la demanda de protección supera las capacidades de la Unidad Nacional de Protección-UNP, dejando una gran cantidad de líderes y lideresas sociales fuera de su capacidad operativa¹⁸. Por último, se debe resaltar que la protección física de denunciantes se debe complementar con medidas destinadas a la protección laboral, social y psicológicas.

Sanción de la corrupción.

En este tema se presentaron avances considerables durante el gobierno del presidente Iván Duque. En particular, con la aprobación de la Ley 2195 de 2022 se reglamentaron distintos aspectos que buscan desincentivar a los actores corruptos como la eliminación de la figura de casa por cárcel para los corruptos¹⁹ y la inhabilidad para volver a contratar con el Estado para aquellas empresas sancionadas por hechos de corrupción²⁰. También, se aprobó mediante la Ley 2195 de 2022 la posibilidad de investigar fiscalmente a los beneficiarios finales de un hecho de corrupción que sea cometido a través de una persona jurídica²¹. Asimismo, el Gobierno Nacional apoyó el Proyecto de Ley 475 de 2021 por su número en Senado de reforma a la Ley Estatutaria

¹⁶ Artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>

¹⁷ En el marco de las mesas de trabajo llevadas a cabo por Transparencia por Colombia durante el primer semestre de 2022, la Fiscalía General de Nación indicó que algunas personas desisten de la protección porque el programa exige que la persona sea extraída de la zona de riesgo, que no ejerza más sus labores, no tenga contacto con familiares, no tenga visitas y no pueda estudiar.

¹⁸ Mesas de trabajo llevadas a cabo por Transparencia por Colombia, “Recomendaciones en materia de Protección al Denunciante”, primer semestre de 2022.

¹⁹ Artículo 4 de la Ley 2195 de 2022, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104573>

²⁰ En el artículo 2 de la Ley 2195 de 2022 se establece la inhabilidad para contratar con el Estado a las sociedades cuyos miembros hayan sido declarados responsables de un hecho de corrupción y con el artículo 21 de la Ley 2195 de 2022 la inhabilidad para contratar con el Estado por un término de hasta 20 años y no poder recibir subsidios del Gobierno por 10 años.

²¹ Con el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 se permitió que la Contraloría General de la República pueda decretar el levantamiento del velo corporativo con el fin de identificar a los beneficiarios finales.

de la Justicia²², el cual era impulsado por el Consejo Superior de la Judicatura²³. Este proyecto declara la justicia como un servicio público esencial y adiciona mecanismos para su descongestión²⁴, lo que podría contribuir a la sanción de la corrupción, pero se encuentra aún en revisión por parte de la Corte Constitucional.

Reparación del daño causado por la corrupción.

Durante el periodo de la administración Duque, se destacan dos avances asociados a fortalecer los mecanismos y el análisis de la reparación integral de daños causados por actos de corrupción. Por un lado, a través de la Ley 2195 de 2022 se incluyó en el marco normativo colombiano nuevos procedimientos que contemplen la reparación del daño causado por la corrupción en procesos judiciales²⁵, y se creó el Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, que será administrado por la Procuraduría General de la Nación²⁶. Por otro lado, a partir del CONPES 4070²⁷ se acordó realizar un estudio sobre el daño social causado por corrupción y la formulación de recomendaciones para su mitigación, bajo responsabilidad de la Secretaría de la Transparencia. No obstante, todavía falta avanzar en la reglamentación y puesta en práctica de estas disposiciones, tarea que queda pendiente para el siguiente gobierno. Esto debe incluir aspectos fundamentales como la garantía de no repetición ni revictimización de los afectados y asegurar la reparación material e inmaterial de los daños causados por la corrupción.

²² En específico, el Ministerio de Justicia se pronunció a favor del Proyecto de Ley y, adicional a ello, realizó foros regionales sobre la Reforma a la Justicia (Ver Gaceta 1477 de 2020 de la Cámara de Representantes, disponible en http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2020/gaceta_1477.pdf).

²³ Proyecto de Ley 475 de 2021 por su número en Senado sigue en revisión por la Corte Constitucional, disponible en <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/articulo/478-por-la-cual-se-modifica-la-ley-270-de-1996-estatutaria-de-la-administracion-de-justicia-y-se-dictan-otras-disposiciones>

²⁴ Por ejemplo, las Salas Transitorias de Descongestión y los Juzgados Agrarios y Rurales Administrativos ver

²⁵ Capítulo IX de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%2022.pdf>

²⁶ Artículo 62 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%2022.pdf>

²⁷ Línea de acción 5: Promover el enfoque integral de la gestión de riesgos del CONPES 4070 del 20 de diciembre de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

Gestión Pública.

El ámbito de Gestión Pública resalta aquellas medidas necesarias para identificar y enfrentar riesgos de corrupción en las entidades públicas, incluyendo mecanismos transversales de prevención en materia de transparencia e integridad.

Contratación pública.

Si bien la contratación sigue siendo uno de los ámbitos de la institucionalidad pública más afectados por la corrupción (Transparencia por Colombia, 2021a), durante la administración del presidente Duque no se presentó la reforma al Estatuto General de Contratación²⁸, que fue anunciada durante la “Gran Conversación Nacional” puesta en marcha en respuesta a la movilización ciudadana de noviembre de 2019. Esta reforma sigue pendiente y deberá abordar aspectos como la reducción de la discrecionalidad y del número de regímenes especiales, la simplificación normativa y la consolidación de las instituciones del Sistema de Contratación Pública.

Al respecto, se presentaron algunos cambios a nivel normativo que atienden problemáticas muy puntuales, lo que lleva a la atomización de las acciones en desmedro de la atención de la problemática en su conjunto. Este es el caso de la Ley 1955 de 2019 con la que se amplía el uso de los Acuerdo Marco de Precio²⁹; la Ley 2020 del 2020 que crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas³⁰; la Ley 2022 del 22 de julio de 2020 de pliegos tipo para los proyectos con obras públicas³¹; y la Ley 2195 de 2022 que amplía la obligatoriedad de documentos tipo para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación³².

²⁸ A pesar de los avances de CCE en la consolidación de una propuesta de reforma, ésta no ha sido presentada para la discusión pública.

²⁹ El artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, modifica el parágrafo 5 de la Ley 1150 de 2007, ampliando la obligatoriedad de utilizar los Acuerdos Marcos de Precios a todas las entidades públicas que estén sometidas al Estatuto General de Contratación (Ver Ley 1955 de 2019, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>).

³⁰ Artículo 1 de la Ley 2020 de julio 17 de 2020, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=135349>

³¹ Artículo 4 de la Ley 2022 de julio 22 de 2020, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136375>

³² Artículo 56 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20ENERO%20DE%2022.pdf>

Al mismo tiempo se presentaron múltiples herramientas de visualización³³, pero estas han generado una dispersión en la información, como ocurre con las tres plataformas relacionadas con el manejo de la pandemia que contiene la información de proveedores, de compras públicas y de contratación³⁴. También, a pesar de que se fomentó la interoperabilidad de la información contractual³⁵, la cual era una de las grandes apuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y se buscó mejorar la calidad de la información en SECOP II, sigue pendiente la transición completa de SECOP I a SECOP II. Si bien Colombia Compra Eficiente ha emitido cinco circulares en las cuales se establecen los lineamientos para el uso obligatorio del SECOP II, se requieren medidas para acelerar el tránsito a dicha plataforma, como la revisión de los requerimientos de conectividad, en busca de posibilitar el acceso a la plataforma por parte de entidades ubicadas en municipios con baja cobertura de internet.

Empleo Público.

Aunque la reforma al Empleo Público no fue priorizada dentro de la agenda del Gobierno del presidente Iván Duque, durante su administración se implementaron algunos mecanismos en esta materia como los procesos de méritos para el ascenso de funcionarios públicos derivados de la Ley 1960 de 2019³⁶; la obligatoriedad de la publicación de la declaración de bienes y rentas en el SIGEP como requisito para posesionarse en cargos públicos, en cumplimiento de la Ley 2013 de

³³ Como el Tablero de Control OCP con el que se busca visibilizar el total de compras, los sujetos involucrados, así como desagregar estos datos por entidad y departamento; y el tablero de Control de Pliegos Tipo para la revisión de proponentes y presupuestos de este tipo de contratos.

³⁴ Se crearon las siguientes herramientas con información para la atención de la pandemia: la Herramienta de Seguimiento a Proveedores COVID-19; la herramienta de gestión fiscal y compras públicas COVID-19; y la Herramienta Control Ciudadano COVID-19 enfocada en la contratación; así como, el instrumento de agregación de demanda COVID-19; la Matriz de Actualización de Productos (IAD-EMAE) y la Matriz de Contratos con Presuntas Irregularidades del COVID-19.

³⁵ La interoperabilidad se fortaleció en SECOP con Confecámaras, con el Ministerio de Hacienda, con la Procuraduría y con la DIAN. Adicionalmente, se implementó en el Gobierno el mecanismo X-ROAD para el intercambio de información entre entidades y con la obligatoriedad del Banco de Proyectos de Inversión-BPIN en todos los contratos que tienen asociados recursos de inversión.

³⁶ Artículo 2 de la Ley 1960 de 2019, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95430>

2019³⁷; y la aprobación del Código de Integridad del Servicio Público Colombiano mediante la Ley 2016 de 2020³⁸.

Ahora bien, algunos desarrollos normativos relevantes en la materia no han sido reglamentados aún, como es el caso del Sistema Nacional de Integridad de la Ley 2016 de 2020³⁹, el fortalecimiento de la ESAP contemplado en el Decreto 164 de 2021⁴⁰ y los lineamientos para la integridad en la contratación por prestación de servicios del CONPES 4070 de 2021⁴¹.

Presupuestación.

Desde Transparencia por Colombia se resalta la importancia de la visibilidad, trazabilidad y calidad en la información en todas las etapas del ciclo presupuestal, como insumo para el control ciudadano. No obstante, en materia de transparencia presupuestaria no se observan avances significativos, pues aún no entra en funcionamiento la Plataforma Integrada de Inversión Pública-PIIP, que reunirá la información de 15 plataformas de información. También, la información presupuestal dispuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sigue presentando en términos muy generales, sin posibilidad de ser desagregada para conocer el detalle de la asignación presupuestal, de acuerdo a los proyectos o programas específicos⁴².

Como ejemplo de ello, se evidencia que ni el marcador presupuestal para la paz del Portal de Transparencia Económica ni el Seguimiento a Proyecto de Inversión – SPI- permiten desagregar la información por subregiones PDET o conocer el detalle de los presupuestos registrados para implementar el Acuerdo de Paz. Incluso, se presentaron escándalos de presunta corrupción

³⁷ A través del artículo 2 de la Ley 2013 de 2019, con la cual se obliga a los mandatarios elegidos por voto popular, los entes de control, los ministros y cualquiera que ejerza cargos directivos y gerenciales del Estado, incluso si son personas naturales o jurídicas privadas. Disponible en

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104572>

Artículo 1 de la Ley 2016 de 2020, disponible en

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107254>

³⁹ Artículo 2 de la Ley 2016 de 2020, disponible en

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107254>

⁴⁰ Decreto 164 de 2021, disponible en

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158708>

Línea de acción 3: Fomentar el enfoque de integridad en la gestión del talento humano del CONPES 4070 de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

⁴² Este es el caso de los trazadores de equidad de la mujer, construcción de paz y COVID 19 en el Presupuesto Ciudadano; el micrositio del presupuesto destinado y gastado en medidas COVID- 19; y la plataforma de Seguimiento a Proyecto de Inversión – SPI.

relacionados con la opacidad en la inversión de recursos⁴³, alerta que ya se había anotado por las inconsistencias en los contratos marcados con la casilla Posconflicto en SECOP que no tenían relación con puntos del Acuerdo Paz (Transparencia por Colombia, 2020b).

Adicional a ello, faltó consolidar algunos avances como la implementación de las medidas de la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública-GFP del CONPES 4008 de 2020⁴⁴, y la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) creada mediante el Decreto 224 de 2021⁴⁵.

Sistema Político.

El análisis de aspectos asociados a la transparencia del Sistema Político es fundamental para la lucha contra la corrupción. Implica la puesta en marcha de mecanismos que fortalezcan la integridad y reduzcan los riesgos de corrupción en el acceso al poder político, así como la necesidad de reforzar distintos instrumentos de transparencia y equidad para fortalecer el ejercicio democrático.

Financiación de campañas y partidos políticos.

No se identificaron suficientes medidas para garantizar la adecuada financiación de las campañas electorales y las organizaciones políticas, a partir de los principios de equidad, integridad y transparencia. A pesar de que en el PND 2018-2022 había un compromiso con impulsar una reforma a la política, ésta no llegó a tramitarse en el legislativo. Si bien, se radicó un proyecto de acto legislativo en el año 2018, éste fue retirado posteriormente y no volvió a ser radicado⁴⁶. Algunas medidas como el voto electrónico, el voto anticipado y las garantías para la participación

⁴³ Blu Radio, “Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos del Ocad Paz”, 29 de junio de 2022, disponible en <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>

⁴⁴ CONPES 4008 de 2020, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4008.pdf>. Según SISCONPES, el avance en la implementación de la política corresponde a un 12%, frente al 45%, de la implementación esperada.

⁴⁵ Artículo 1 del Decreto 224 de 2021, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159746>

⁴⁶ Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2018 por su número en Senado, disponible en <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/8-por-medio-del-cual-se-adopta-una-reforma-politica-y-electoral>

política de las mujeres, fueron incluidas en el nuevo Código Electoral⁴⁷, pero finalmente este fue declarado inconstitucional⁴⁸ por la Corte Constitucional debido a vicios en su trámite⁴⁹.

De esta forma, permanecen vigentes los obstáculos estructurales para el acceso al poder, en especial debido a las dificultades para que grupos históricamente marginados accedan a la financiación de sus campañas a partir de recursos tanto públicos como privados (Transparencia por Colombia, 2022b). Adicional a ello, aún se requiere la implementación de mecanismos específicos para transparentar la financiación política y facilitar la financiación de nuevos actores políticos, como la definición de nuevos topes de gastos de campañas que estén actualizados y que reflejen fielmente las particularidades territoriales, la implementación del registro de proveedores de campañas y del registro de aportantes (Transparencia por Colombia, 2022d). Asimismo, se requiere tomar medidas para fortalecer la sanción de delitos electorales, incluyendo las relacionadas con irregularidades en la financiación de campañas⁵⁰; y fortalecer la independencia política y administrativa del CNE⁵¹ (Comisión de Expertos Anti-Corrupción, 2021; Fedesarrollo, 2022).

Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos cumplen un rol central en la agenda pública anticorrupción en tanto que permiten proteger y garantizar el ejercicio de control ciudadano a la gestión pública, en especial a partir de derechos puente que posibilitan la incidencia ciudadana para la garantía de otros derechos humanos.

⁴⁷ Proyecto de Ley 409 de 2020 por su número en Cámara, disponible en <https://www.camara.gov.co/codigo-electoral-0>

⁴⁸ Esta propuesta también había sido cuestionada por el rol y alcance que le otorgaba al CNE, en tanto que le permitía investigar y sancionar expresiones críticas a partidos o movimientos políticos.

⁴⁹ El Espectador, “Corte Constitucional tumba todo el Código Electoral”, 21 de abril de 2022, disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-tumba-todo-el-codigo-electoral/>

⁵⁰ A pesar de que es obligatorio entregar dicha información en Cuentas Claras, desde Transparencia por Colombia se alertó sobre el bajo reporte por parte de los candidatos durante el periodo electoral (Ver Transparencia por Colombia, “Ingresos y gastos de las campañas presidenciales a cinco días de elecciones”, Comunicado 25 de mayo de 2022, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/25/ingresos-y-gastos-de-las-campanas-presidenciales-a-cinco-dias-de-elecciones/>).

⁵¹ Se recomienda evaluar la nominación y elección de los magistrados del CNE para que las ternas sean propuestas a partir de un concurso de méritos y que cuente con un presupuesto independiente de la Registraduría.

Garantía del Derecho al Acceso a la Información Pública.

A pesar de que el Acceso a la Información Pública debería ser un eje para fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas y su diálogo con la ciudadanía, durante el gobierno del presidente Iván Duque se presentó un retroceso significativo en la garantía de este derecho fundamental. Aunque se promovieron iniciativas, como la resolución 1519 del año 2020 expedida por el Ministerio TIC que establece criterios para la divulgación de información en las páginas web de las entidades⁵² y la estandarización de contenidos del formulario electrónico para Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias (PQRSD) a través de un formulario electrónico con el cual se puede solicitar información a las entidades públicas⁵³, estas medidas son insuficientes teniendo en cuenta el contexto social e institucional en el que se desarrolló este gobierno. En específico, por las restricciones a los derechos de petición, puesto que, por más de dos años con el Decreto 491 del año 2020⁵⁴ y la renuencia del Gobierno por restablecer los tiempos de respuesta⁵⁵.

Adicional a ello, hay aspectos fundamentales en materia de acceso a la información que siguen sin ser reglamentados o de los cuáles no se tiene claridad sobre su implementación. Este es el caso de la política pública de acceso a la información que ahora será diseñada, promovida e implementada exclusivamente por la Secretaría de la Transparencia debido a los cambios de la Ley 2195 de 2022⁵⁶. También es el caso del botón de fact-check del CONPES 4070⁵⁷ y la relación de la subsección de información relacionada con el COVID-19 propuesta en el CONPES 4023⁵⁸.

⁵² Punto 2.4.1 de la Resolución 1519 del 2020, expedida por el Ministerio TIC, disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-178658_Estandares_informacion.pdf

⁵³ Punto 2.4.3.3 de la Resolución 1519 del 2020, expedida por el Ministerio TIC, disponible en https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-178658_Estandares_informacion.pdf

⁵⁴ Decreto 491 de 2020, disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111114>

⁵⁵ Al objetar el proyecto de Ley 473 de 2021 por su número en Senado, hoy Ley 2207 de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202207%20DEL%2017%20DE%20MAYO%20DE%202022.pdf>

⁵⁶ Además, el DAPRE podrá sancionar la no respuesta a solicitudes de dicha entidad como quedó establecido los artículos 33 y 34 de la Ley 2195 de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf>

⁵⁷ Línea de acción 2: Generar acciones de transparencia focalizada del CONPES 4070, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

⁵⁸ Línea de acción 4.1. Fortalecer el relacionamiento Estado-Ciudadanía para la reactivación social y económica del CONPES 4023 de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4023.pdf>

Por otra parte, se destacan algunas herramientas desarrolladas por entidades como la Secretaría de la Transparencia, el DAFP y el DNP, como es el caso del Portal Anticorrupción de Colombia-PACO; el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) que permite conocer la producción normativa anticorrupción; Datálogo que contiene los informes de gestión y otros documentos producidos por las entidades del gobierno nacional; y el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIIPO que contiene los avances del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, para avanzar en el uso y la pertinencia de la información presentada, se debe avanzar en el uso del lenguaje claro y en estructuras de datos que permitan el procesamiento con otras fuentes de información.

Garantía del Derecho a la Libre Expresión.

La libertad de expresión parte del reconocimiento de una pluralidad de opiniones para la construcción democrática y de la necesidad de fomentar una multiplicidad de espacios, institucionales como no institucionales, en los que la ciudadanía en general pueda dialogar sobre los asuntos públicos. Aunque se promovieron algunas políticas y desarrollos normativos puntuales, como el fortalecimiento de las emisoras comunitarias⁵⁹ y el apoyo a las mismas con la Ley 2066 del 2020⁶⁰, en general las garantías al ejercicio de este derecho retrocedieron significativamente durante el Gobierno del presidente Iván Duque.

Esto se expresa en la violencia sistemática a la oposición gubernamental, tanto en las manifestaciones de 2019, 2020 y 2021⁶¹, como por los seguimientos irregulares por parte del Ejército a periodistas, miembros de la oposición y defensores de Derechos Humanos⁶².

⁵⁹ Se resalta que este Gobierno viabilizó 178 concesiones con emisoras comunitarias, de las cuales 131 ya cuentan con licencias de concesión (Repuesta recibida el 7 de junio de 2022 al Derecho de Petición formulado por Transparencia por Colombia al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

⁶⁰ La Ley 2066 de 2020 descuenta por única vez el 100% de la deuda que tienen 660 medios de comunicación con el Fondo Único del MinTIC-FUTIC, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202066%20DEL%2014%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>

⁶¹ De acuerdo a la ONG Temblores (s.f.), la violencia en las manifestaciones aparece de manera sistemática en los contextos de protesta social; afecta de manera desproporcionada a grupos excluidos históricamente como las personas afro, las personas LGBTI y las mujeres; y se alimenta de la baja investigación y sanción de las irregularidades.

⁶² De acuerdo a la investigación periodística, el Ejército seguía a periodistas, miembros de la oposición y defensores de Derechos Humanos, y perfilaba de voces críticas y opositoras al Gobierno Nacional (Semana, “Chuzadas sin cuartel”, 13 de enero de 2020, disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-por-que-se-retiro-el-general-nicacio-martinez-del-ejercito/647810>).

Igualmente, los mecanismos que elaboró el gobierno para atender la crisis de Derechos Humanos fueron fuertemente criticados desde el comienzo por distintas instancias de la sociedad civil al percibirse como medidas ineficientes ante la magnitud del problema. En especial, el Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos⁶³, tenía funciones similares a otros espacios ya existentes⁶⁴, pero sin posibilidad de participación de la sociedad civil, además que no trataba los problemas estructurales en las regiones más afectadas y mantenía un enfoque reactivo con la militarización (Comisión Colombiana de Juristas, 2019). Dicha perspectiva se mantuvo en el CONPES 4063 aprobado en diciembre de 2021, lo que conllevó a que las organizaciones sociales se retiraran del espacio de elaboración del mismo (Programa Somos Defensores, 2020).

En ese sentido, se constata la necesidad de que la Política de Seguridad del nuevo gobierno no sólo sea más eficiente en protección, sino que vaya de la mano de procesos de consolidación institucional (Fundación Ideas para la Paz, 2022) y de protección de la protesta, respondiendo al llamado de la Corte Constitucional (Dejusticia, 2020).

En síntesis.

A partir del seguimiento realizado a la acción anticorrupción del gobierno del presidente Iván Duque entre 2018 y 2022, se puede resaltar un avance en algunos mecanismos específicos de lucha contra la corrupción, pero también un estancamiento en materia de reformas estructurales y un retroceso en condiciones para el ejercicio del control ciudadano. En específico, los avances se presentan en materia de sanción de la corrupción y en la creación de instrumentos para facilitar la reparación del daño causado por la corrupción, destacando que estas medidas, así como la creación de la Red RITA, no eran centrales o no estaban contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Algunos de los instrumentos que ocupaban un rol preponderante en esa hoja de ruta del gobierno solamente se desarrollaron al final del período, como la política de Estado Abierto, o definitivamente no se tramitaron, como la reforma al Sistema Político. A nivel normativo, se generaron doce leyes nuevas en la materia en lucha contra la corrupción, pero no se promovieron

⁶³ Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas,

⁶⁴ En especial con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad - CNGS o la Mesa Nacional de Garantías (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

reformas que atacaran los problemas estructurales, en especial en empleo público y contratación, los cuales continuaron siendo dos focos de escándalos de corrupción en este periodo.

Áreas prioritarias de la lucha contra la corrupción

A partir de la sistematización y análisis de las acciones emprendidas por el Gobierno liderado por el presidente Iván Duque entre 2018 y 2022, desde Transparencia por Colombia se resaltan seis áreas de atención prioritaria en la acción pública anticorrupción para los próximos cuatro años. Estas fueron seleccionadas por su potencial de incidencia en la lucha contra la corrupción y, por tanto, por la necesidad de ser tenidas en cuenta en la agenda del Gobierno del presidente Gustavo Petro.

La necesidad de un liderazgo integral.

Avanzar de forma significativa en la lucha contra la corrupción requiere de un liderazgo ético integral y transversal a todas las acciones, en dónde se priorice el cuidado de los recursos públicos, la separación de poderes y el fortalecimiento de las instituciones y del sistema de pesos y contrapesos del Estado Democrático (Transparencia por Colombia, 2022d).

La posibilidad de que los ajustes institucionales y las herramientas específicas y relevantes reduzcan de forma significativa la corrupción, se reducen en un escenario de escándalos continuos sobre el uso inadecuado de recursos públicos. Este es el caso de los nombramientos y asignación de contratos sin criterios de mérito, el elevado uso de modalidades de contratación directa, las debilidades en la profesionalización del servicio diplomático, los gastos ostentosos en un contexto de austeridad, entre otros (Ver Anexo A). Todo esto, da cuenta de la discrecionalidad en la toma de decisiones, en la medida en que representan situaciones que menoscaban la legitimidad y confianza de las instituciones, reduciendo la pertinencia, eficacia y eficiencia de la Acción Pública Anticorrupción.

En ese sentido, los líderes de la política deben anteponer el uso adecuado de los recursos y las decisiones públicas, por encima de las decisiones políticas. De esta forma, los resultados del gobierno del presidente Gustavo Petro en materia de lucha contra la corrupción dependerán, entre otros aspectos, de la forma en la que se realicen los nombramientos de todos los cargos

públicos, se asignen los contratos públicos, se gestionen las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y se eviten los gastos suntuosos en un contexto de inflación y austeridad fiscal.

Tener en cuenta las problemáticas estructurales.

Hay una serie de problemáticas estructurales que están pendientes de ser atendidas. Este es el caso de las condiciones del empleo público en el país, que se caracteriza por un elevado uso de contratos de prestación de servicios, una reducida flexibilidad y limitaciones en los esquemas de formación y capacitación, entre otras condiciones ampliamente documentadas⁶⁵. Estas conllevan a una baja calidad de los empleos y una reducida permanencia del personal de las entidades, generalmente contratado vía contratos temporales de prestación de servicios⁶⁶, así como, una elevada discrecionalidad en la toma de decisiones sobre selección y continuidad del personal. Dichas condiciones se relacionan con la corrupción, en tanto que posibilitan prácticas como el clientelismo y, en general, afectan la eficiencia de la administración pública (Universidad de los Andes, 2019).

Estas condiciones, además, reducen la posibilidad del Estado de responder a problemáticas sectoriales específicas, como la adecuada provisión de justicia local (Red de Ciudades Cómo Vamos et al., 2021) o el fortalecimiento de capacidades en municipios pequeños (Duque Cante, 2012). Asimismo, las condiciones del empleo público se convierten en una barrera para la lucha contra la corrupción, toda vez que, la ausencia de plantas de personal permanentes y altamente capacitadas⁶⁷, llevan a limitaciones en las facultades técnicas de las entidades líderes para la lucha contra la corrupción, al tiempo que, reducen la continuidad de las políticas anticorrupción.

Otras problemáticas estructurales que afectan la acción pública anticorrupción tienen que ver con las condiciones del sistema de contratación pública, el sistema político, el control interno, el

⁶⁵ De acuerdo a la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017) hay un desconocimiento del tamaño y costo del empleo público en el país; una fragilidad en los sistemas de carrera; y una rigidez que dificulta la movilidad horizontal y vertical puesto que los concursos son escasos y costosos.

⁶⁶ De acuerdo a la Universidad de los Andes (2019) ser contratista conlleva a una disminución del 37% del salario bruto mensual frente a un contrato de planta, por los descuentos en prestaciones sociales, y genera una mayor insatisfacción, lo que posibilita a que se quiera cambiar de trabajo.

⁶⁷ Ejemplo de ello es, la Dirección de Gobierno, Derechos Humanos y Paz del DNP que cuenta con 85 empleados, de los cuales 73 son contratistas (Repuesta recibida el 7 de junio de 2022 al Derecho de Petición formulado por Transparencia por Colombia al DNP). Asimismo, destaca la Secretaría de la Transparencia, la cual cuenta con 22 empleados de los cuales 20 son de libre nombramiento y remoción (Repuesta recibida el 7 de junio de 2022 al Derecho de Petición formulado por Transparencia por Colombia a la Secretaría de la Transparencia).

rol y especialización de los organismos de control, los presupuestos públicos y la descentralización.

Si bien no resulta viable atender simultáneamente todas las problemáticas estructurales que afectan transversalmente la acción pública estatal, resulta necesario tener en cuenta la incidencia que tendrán estas problemáticas en las acciones propuestas por el gobierno del presidente Gustavo Petro y tomar medidas en la materia.

Abordar las tareas pendientes.

En el gobierno del presidente Iván Duque se avanzó en la definición de distintos lineamientos de política, así como en la legislación sobre temas relevantes para la lucha contra la corrupción en el país. Sin embargo, la reglamentación y la implementación de varias de estas acciones siguen pendientes, por lo que podrían ser incluidas en la hoja de ruta del gobierno del presidente Gustavo Petro para la materialización de cambios significativos, oportunos y tangibles en la lucha contra la corrupción.

Este es el caso de las medidas contenidas en la Ley 2195 del 2022 relacionadas con reparación a víctimas de corrupción⁶⁸; la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Pública⁶⁹; la creación del Sistema de Detección y Alertas para Combatir el Incremento Patrimonial no Justificado de Servidores Públicos; y la publicación de información contractual en SECOP II por parte de las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación, entre otras. Similarmente, quedan pendiente la implementación de los lineamientos del CONPES 4070 de 2021⁷⁰, lineamientos para la implementación de un modelo de Estado Abierto, el CONPES 4063 de 2021⁷¹ en materia de protección a líderes sociales y la aprobación del CONPES de eficiencia del gasto. También queda pendiente la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana y de la Política Criminal Electoral.

⁶⁸ En especial la creación del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

⁶⁹ Estos reemplazan a los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano por lo que se debe generar una hoja de ruta para su implementación por parte de las entidades públicas.

⁷⁰ CONPES 4070 de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

⁷¹ CONPES 4063 de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4063.pdf>

Garantizar el derecho de acceso a la información.

El Derecho de Acceso a la Información Pública, como derecho fundamental y derecho puente, posibilita la intervención de la ciudadanía en los temas de interés público, lo que puede llevar a la mejora de la Acción Pública en general. Por esto, la garantía del acceso a la información se convierte en un pilar fundamental del proceso de rendición de cuentas de las acciones del gobierno hacia la ciudadanía. Por el contrario, la escasa disposición de información pública, las barreras a la información y la poca claridad sobre las metas y acciones del gobierno nacional, llevan a un aumento en la incertidumbre y reducen la credibilidad en las instituciones públicas.

Un ejemplo de lo anterior se presentó en el marco de la reconstrucción de la Isla de Providencia, en dónde se constató la falta de claridad sobre las metas en la reconstrucción⁷², la baja disponibilidad de información contractual y el poco diálogo que se ha tenido con la comunidad afectada frente al alcance de las obras, los destinatarios y los criterios de priorización (Transparencia por Colombia, 2022c). La reconstrucción de la isla hizo parte central de la apuesta de gobierno de la administración Duque desde el impacto del Huracán Iota, sin embargo, la escasa información sobre el proceso llevó a que se generara incertidumbre sobre dicho proceso.

Se debe tener en cuenta que, además, el acceso a la información estuvo restringido por las limitaciones causadas por la pandemia, específicamente por el Decreto 491 de 2020⁷³ que elevó el tiempo de respuesta de los derechos de petición y que fue derogado por el Congreso sólo hacia el final del periodo de gobierno, mediante la Ley 2207 de 2022⁷⁴. Por tanto, se evidencia la centralidad del acceso a la información pública para la confianza ciudadana en la acción pública, así como, para determinar el alcance real que pueden tener las políticas (tiempo de implementación, recursos requeridos, etc.), la evaluación de los resultados generados, entre otras.

⁷² La fecha establecida en el “Plan 100 días” para la terminar la reconstrucción del Archipiélago fue el 10 de abril de 2021; sin embargo, a partir del seguimiento realizado por Transparencia por Colombia (2022b) a la reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se pudo establecer que a esta fecha los avances eran mínimos.

⁷³ Artículo 5 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

⁷⁴ Ley 2207 de 2022, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202207%20DEL%2017%20DE%20MAYO%20DE%2022.pdf>

Evitar la concentración de poder en la Rama Ejecutiva.

En el marco de la pandemia se hizo evidente el riesgo de concentración de poder en el ejecutivo nacional. Esto se dio por el nombramiento de personas cercanas al ejecutivo en cabeza de los organismos de control e investigación, la debilidad de los gobiernos territoriales, la virtualidad de las sesiones del Congreso y las restricciones a los derechos de acceso a la información pública y a la participación ciudadana, así como, a la libertad de expresión (Transparencia por Colombia y Transparencia Internacional, 2020b). Si bien el diseño institucional del país es presidencialista, se tomaron decisiones que profundizaron dicha concentración de poder.

En este contexto, el presidente Iván Duque nombró a funcionarios del gobierno en las ternas para designar a los líderes de los entes de control. Este es el caso de Margarita Cabello, que fue ternada para la elección de Procurador General de la Nación cuando ocupaba el cargo de Ministra de Justicia y quién renunció a dicho cargo antes de ser elegida como Procuradora (El Espectador, 2020). También es el caso de Francisco Barbosa, quien ocupaba el cargo de consejero presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales al momento de ser elegido como Fiscal General (El Tiempo, 2020)⁷⁵. A lo anterior, se suma la cercanía del legislativo y de la Defensoría del Pueblo con el Ejecutivo (Transparencia por Colombia y Transparencia Internacional, 2020d). Además, el nombramiento de los cinco codirectores del Banco de la República⁷⁶ fue realizada en su totalidad por el presidente Duque, situación que se da por primera vez bajo la Constitución de 1991 (Valora Analitik, 2021). Esta situación llevó a reducir la confianza en las instituciones relevantes en la sanción de la corrupción⁷⁷, al tiempo que puso en entredicho el sistema de pesos y contrapesos del Estado, debilitando la legitimidad de las instituciones.

⁷⁵ Vale la pena destacar que dicha elección fue posible gracias al Decreto 1163 de 2019 que modificaba el Decreto 450 de 2016, permitiendo mayor discrecionalidad en la elección al no permitir una convocatoria pública y con participación ciudadana (Ver Decreto 1163 de 2019, disponible en <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201163%20DEL%202%20DE%20JULIO%20DE%202019.pdf>).

⁷⁶ Roberto Steiner llegó al emisor en 2019, en reemplazo de Juan Pablo Zárate. Mauricio Villamizar, Bibiana Taboada y Jaime Jaramillo fueron nombrados por Duque a inicios de 2021 en reemplazo de, respectivamente, Gerardo Hernández, Ana Fernanda Maiguashca y Arturo Galindo (Valora Analitik, 2021).

⁷⁷ De acuerdo con el Panel de Opinión 2019 y 2021 de Cifras y Conceptos, mientras que la confianza en la Fiscalía y la Procuraduría en 2019 fue de 47% y 57%, respectivamente; en 2021 la confianza en estas instituciones pasó a ser de 42% y 45% (Cifras y Conceptos, 2019, 2021).

Revisar la arquitectura institucional anticorrupción.

A lo largo del seguimiento realizado durante el Gobierno del presidente Iván Duque, se constató la atomización, dispersión y bajo impacto de las medidas propuestas por el ejecutivo (Transparencia por Colombia, 2020c), por lo cual, resalta la necesidad de revisar y fortalecer la arquitectura institucional anticorrupción. De esta forma, potenciar las capacidades institucionales de las entidades líderes en la política, así como, definir y acotar los roles y fortalecer los mecanismos de relacionamiento y coordinación, se convierten en pasos esenciales para la centralidad e impacto de las distintas medidas anticorrupción.

Para avanzar en la revisión de la arquitectura institucional anticorrupción se debe tener en cuenta, entre otras, los siguientes elementos:

- 1) La creación de una entidad que lidere la prevención de la corrupción. Esta entidad tendrá la tarea de liderar la definición e implementación de medidas transversales para la lucha contra la corrupción (como los mapas de riesgos de corrupción de las entidades), liderar el proceso de coordinación y alineación de distintas políticas relevantes en la prevención de la corrupción (como las relacionadas con desarrollo institucional, acceso a información y transformación digital) y liderar la implementación de políticas anticorrupción en sectores y ámbitos críticos.
- 2) Definir mecanismos para compartir avances y coordinar acciones destinadas a la prevención de la corrupción, aclarando el rol de las distintas entidades en la definición y puesta en marcha de acciones específicas y fortaleciendo el diálogo con otras entidades y ramas del poder público.
- 3) Reestructurar mecanismos de coordinación de políticas y procesos de investigación anticorrupción, como las Comisiones Regionales de Moralización, sobre las cuáles se podría aclarar mejor su papel para la coordinación de investigaciones y de acciones de prevención.
- 4) Crear nuevos mecanismos para la participación de la ciudadanía en la revisión, definición, implementación y evaluación de las políticas anticorrupción. El nuevo arreglo para la participación ciudadana en la materia deberá incluir tanto mecanismos de participación directa, como institucional.

5) Revisar los roles de investigación y sanción de los organismos de control, propendiendo por la especialización de sus funciones, la provisión adecuada de los recursos físicos, financieros y humanos de acuerdo con sus competencias, la eliminación de duplicidades en los procesos de investigación y el fortalecimiento de los mecanismos de intercambio de información.

6) Revisar los mecanismos de control interno disciplinario, incluyendo el rol y capacidad de sanción de funcionarios y el alcance del control preferente.

Referencias

Banco Mundial. (2022). *Indicadores de desarrollo mundial*. <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators/preview/on>

Cifras y Conceptos. (2019). *Panel de Opinión. Décima primera versión 2019*. <https://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2019/11/Cartilla-Panel-2019-1.pdf>

Cifras y Conceptos. (2021). *Panel de Opinión. Decimo tercera versión 2021*. <https://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2021/11/Cartilla-Panel-de-Opini%C3%B3n-2021-versi%C3%B3n-digital.pdf>

Comisión Colombiana de Juristas. (2019). La respuesta no es el PAO. In D. y D. (PCDHDD) Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), & Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) (Eds.), *El Aprendiz del Embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra y privatiza lo público*. <https://eldesgobiernodelaprendiz.info/home-page/#>

Comisión de Expertos Anti-Corrupción. (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia*. https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_corrupcion_final_compressed.pdf

Comisión del gasto y la inversión pública. (2017). *Informe final*. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>

CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019. *Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito*. (2019). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

CONPES 4008 del 26 de octubre de 2020. *Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública*. (2020). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4008.pdf>

CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021. *Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia.* (2021). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4023.pdf>

CONPES 4063 del 29 de noviembre de 2021. *Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social.* (2021). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4063.pdf>

CONPES 4070 del 20 de diciembre de 2021. *Lineamientos de Política para la Implementación de un Modelo de Estado Abierto.* (2021). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4070.pdf>

DANE. (2022a). *Encuesta de Cultura Política (ECP) 2021.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

DANE. (2022b). *Mercado laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y ciudades intermedias.* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_nvos_dptos/bol_nvos_dptos_ciudades_intermedias_21.pdf

DANE. (2022b). *Pobreza Monetaria 2021.* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf

DANE. (2022c). *Mercado laboral según sexo.* https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIHsexo_feb22_abr22.pdf

Decreto 164 del 16 de febrero de 2021. *Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.* (2021). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=158708>

Decreto 1893 de 2021. *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.* (2021). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175906>

Decreto 224 del 2 de marzo de 2021. *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública.* (2021). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159746>

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020. *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* (2020). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111114>

Decreto 521 del 14 de mayo de 2021. *Por el cual se hacen unas designaciones ante la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la corrupción.* (2021).
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20521%20DEL%2014%20DE%20MAYO%202021.pdf>

Decreto 859 del 17 de junio de 2020. *Por el cual se aceptan unas renuncias y se hacen unas designaciones ante la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la corrupción.* (2020).
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20859%20DEL%2017%20DE%20JUNIO%202020.pdf>

Dejusticia. (2020, September 22). Corte Suprema de Justicia protege el derecho a la protesta frente a la violencia policial. <https://www.dejusticia.org/corte-suprema-protege-el-derecho-a-la-protesta/>

Duque Cante, N. (2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.* <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225025086002>

El Espectador. (2020). Duque acepta renuncia de minjusticia Margarita Cabello. <https://www.elespectador.com/politica/duque-acepta-renuncia-de-minjusticia-margarita-cabello-article/>

El Espectador. (2022, June 10). *La corrupción sigue siendo la mayor preocupación de los colombianos: Invamer.* <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/la-corrupcion-sigue-siendo-la-mayor-preocupacion-de-los-colombianos-invamer/>

El Tiempo. (2020, January 30). El viernes Barbosa renunciará a Consejería de DD. HH. para ser Fiscal. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/barbosa-renunciara-a-consejeria-de-derechos-humanos-para-ser-fiscal-457242>

Fedesarrollo. (2022). *¿Qué hacer en políticas públicas?* <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4273>

Freedom House. (2022). *Freedom in the world 2022. Colombia.* <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2022>

Freedom House. (2022). *Freedom in the world 2022. Colombia.* <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2022>

Fundación Ideas para la Paz (FIP), & Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (FESCOL). (2022). *Siente recomendaciones para desbloquear el direccionamiento, supervisión y control civil de la fuerza pública.* https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Fescol_RecomendacionesFuerzaPublica.pdf

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). *Ni paz ni guerra Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque.* https://ideaspaz.org/media/website/FIP_Infome_NiPazNiGuerra.pdf

INDEPAZ, & TEMBLORES ONG. (2021). *CIFRAS DE LA VIOLENCIA EN EL MARCO DEL PARO NACIONAL 2021*.
<https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>

INDEPAZ. (2021). *Balance en cifras de la violencia en los territorios*. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5-an%CC%83os-del-acuerdo-de-paz-1.pdf>

LAPOP. (2021). *Barómetro de las Américas 2021. Colombia*.
<http://datasets.americasbarometer.org/database/index.php?freeUser=true>

Ley 1960 del 27 de junio de 2019. *Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=95430>

Ley 2013 del 30 diciembre de 2019. *Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés*. (2019). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104572>

Ley 2014 del 30 diciembre de 2019. *Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones*. (2019). [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY 2014 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2019.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%2014%20DEL%2030%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202019.pdf)

Ley 2016 del 27 de febrero de 2020. *Por la cual se adopta el código de integridad del servicio público colombiano y se dictan otras disposiciones*. (2020).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107254>

Ley 2020 del 17 de julio de 2020. *Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*. (2020).
[https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY 2020 DEL 17 DE JULIO DE 2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%2020%20DEL%2017%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf)

Ley 2022 del 22 de julio de 2020. *Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. (2020). [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY 2022 DEL 22 DE JULIO DE 2020.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%2022%20DEL%2022%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf)

Ley 2066 del 14 de diciembre de 2020. *Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria*. (2020).
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202066%20DEL%2014%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202020.pdf>

Ley 2195 del 18 de enero de 2022. *Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*. (2022) (Congreso de la República).
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf>

Observatorio Ciudadano de Corrupción. (2021). Informe de Colombia. Seguimiento al Compromiso de Lima. .

https://occ-america.com/wp-content/uploads/2021/10/1.-Informe-Colombia_ESP.pdf

OCDE. (2022). *Estudios económicos de la OCDE. COLOMBIA. Resumen ejecutivo.*

<https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>

Programa Somos Defensores. (2020). ¡NI PIO, NI PAO! No paran las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos. In D. y D. (PCDHDD) Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU), & Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) (Eds.), *El Desgobierno del Aprendiz. Autoritarismo, guerra y pandemia.* <https://eldesgobiernodelaprendiz.info/home-page/>

Proyecto de Ley 008 del 2019 por su número en Cámara. *La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones tendientes a promover la transparencia y establecer medidas para lograr mayor efectividad y articulación del Estado en la lucha contra la corrupción, con el fin de asegurar una mayor integridad y recuperar la confianza ciudadana.* (Radicado el 20 de julio de 2019). <https://www.camara.gov.co/anticorrupcion-pedro-pascasio>

Proyecto de Ley 409 de 2020 por su número en Cámara. *Por la cual se expide el código electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.* (Radicado el 11 de septiembre de 2020). <https://www.camara.gov.co/codigo-electoral-0>

Proyecto de Ley 475 del 2021 por su número en Senado. *Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.* (Radicado el 29 de julio de 2020). http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/proyecto_ley_S0475_2021_legislatura_2020_2021.htm

Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Corona, & Corporación Excelencia en la Justicia-CEJ. (2021). *JUSTICIA CÓMO VAMOS. Radiografía del acceso a la justicia en 17 ciudades 2018-2019.* http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2021/06/JCV_Resumen_pa%CC%81ginas_24_06_21.pdf

Semana. (2020, January 13). *Chuzadas sin cuartel.* <https://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-por-que-se-retiro-el-general-nicacio-martinez-del-ejercito/647810/>

Temblores ONG. (2022). *TRAPITOS AL SOL. DEL AUTORITARISMO LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DURANTE LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS PARA LA DEMOCRACIA.* <https://www.temblores.org/trapitos-al-sol-del-autoritarismo>

Temblores ONG. (n.d.). *Bolillo, Dios y Patria.* Retrieved July 11, 2022, from <https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>

The Economist Intelligence Unit - EIU. (2022). *Democracy Index 2021. The China challenge.* <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

Transparencia por Colombia. (2020). *RECOMENDACIONES SOBRE DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-sobre-denuncia-de-corrupcion.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020a). *Primer Informe de seguimiento de la acción pública del Gobierno Nacional en materia de corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/primer-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-de-corrupcion.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020b). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020d). Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/segundo-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion-2.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020d, September 3). *Alarmante concentración del poder en el ejecutivo en Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>

Transparencia por Colombia. (2021a). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020. <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

Transparencia por Colombia. (2021a). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020*. <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

Transparencia por Colombia. (2021b). Corrupción, género y derechos humanos. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/11/30/corrupcion-genero-y-derechos-humanos/>

Transparencia por Colombia. (2021c, June 17). Congreso vuelve a fallar en proteger a denunciantes de corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/06/17/congreso-vuelve-a-fallar-en-proteger-a-denunciantes-de-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2021d). Los factores limitantes de la denuncia. <https://transparenciacolombia.org.co/2021/11/30/los-factores-limitantes-de-la-denuncia/>

Transparencia por Colombia. (2022a, January). *El cambio que se requiere en la lucha contra la corrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2022b). *Acceso a Recursos para la Inclusión de las Mujeres en la Política*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/30/acceso-a-recursos-para-la-inclusion-de-las-mujeres-en-la-politica/>

Transparencia por Colombia. (2022c). *Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/04/25/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago/>

Transparencia por Colombia. (2022d). *Recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción para el nuevo gobierno*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/04/20/recomendaciones-en-materia-de-lucha-contrala-corrupcion/>

Transparencia por Colombia. (2022e). *Tercer Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/19/tercer-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion/>

U4 Anti-Corruption Resource Centre. (2017). *Correlation between corruption and inequality*. <https://www.u4.no/publications/correlation-between-corruption-and-inequality.pdf>

Universidad de los Andes. (2019). *Nota de política No. 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo*. <https://gobierno.uniandes.edu.co/es/publicaciones/notas-de-politica/nota-de-politica-no-35>

Valora Analitik. (2021, August 27). *Por primera vez en la historia, un presidente de Colombia tendrá cinco codirectores en el BanRep*. <https://www.valoraanalitik.com/2021/08/27/por-primera-vez-presidente-colombia-tendra-cinco-codirectores/>

World Justice Project. (2018). *Rule of Law Index 2017-2018. Colombia ranked 72 out of 113 countries on rule of law, dropping one position*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex_2017-2018_Colombia_eng_0.pdf

World Justice Project. (2021). *Rule of Law Index 2021. Colombia ranked 86 out of 139 countries on rule of law, dropping two positions*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Colombia_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release.pdf