

Julio 2022

*Análisis de la gestión
legislativa en materia
de lucha contra la
corrupción*

Balance



Legislativo

2018 - 2022



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



**AGENDA
LEGISLATIVA
ANTICORRUPCIÓN**

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
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
Bernardo Rodríguez Ossa
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática Iniciativas con Sistema
Político y Estado
Diana Lucía Romero Manchola
Coordinadora de Proyecto – Agenda Legislativa
Anticorrupción

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



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

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

Contenido

Introducción	4
Contexto del periodo legislativo	5
Actividad legislativa para la lucha contra la corrupción 2018-2022	7
Metodología implementada para caracterización de los proyectos de ley de lucha contra la corrupción.	7
Observaciones sobre el trámite legislativo	12
Avances legislativos en materia de lucha contra la corrupción.	16
Ley 1950 de 2019 – adhesión de Colombia a la organización para la cooperación y el desarrollo económico – OCDE.	18
Ley 2013 de 2019 – declaraciones de renta y conflictos de intereses.	18
Ley 2022 de 2020 – pliegos tipo.	19
Ley de 2094 de 2021 – modificación de la procuraduría.	19
Ley 2195 de 2022 – ley de transparencia.	20
Barreras identificadas en la promulgación de leyes asociadas a la lucha contra la corrupción.	21
Conclusiones	22
Cuidar el trámite de los proyectos de ley.	22
Hacer un seguimiento a la reglamentación de las normas promulgadas.	23
Atender el llamado ciudadano para la adopción de reformas anticorrupción.	23
Promulgar normas que incluyan cambios estructurales.	23
Recomendaciones para el próximo congreso	24
Reforma al financiamiento a la política.	24
Reforma al estatuto de contratación pública.	25
Reforma a los mecanismos de transparencia presupuestal.	26
Protección a los denunciantes.	27
Bibliografía	28

Introducción.

Durante los últimos años Transparencia por Colombia ha realizado un ejercicio de seguimiento a las iniciativas legislativas que puedan generar un impacto -positivo o negativo- en la lucha contra la corrupción. Como resultado de esta experiencia, recientemente surgió la iniciativa denominada Agenda Legislativa Anticorrupción con el propósito de apoyar el monitoreo y control ciudadano a las acciones legislativas asociadas a la lucha contra la corrupción, y aportar recomendaciones desde el conocimiento adquirido por Transparencia por Colombia durante más de 20 años, para fortalecer las discusiones e incidir en los temas estructurales prioritarios para enfrentar esta problemática.

En meses recientes, el marco del proyecto Juntos por la Transparencia¹, se identificaron aquellas reformas prioritarias para fortalecer la lucha contra la corrupción en el país en temas asociados a medidas anticorrupción, sistema político, justicia, derechos humanos, participación, gestión pública, descentralización y género². Posteriormente, se analizó la información³ dispuesta en los buscadores legislativos de las páginas web de la Cámara de Representantes⁴ y el Senado de la República⁵ durante el periodo 2018-2022, para cada uno de los temas identificados como prioritarios. Como resultado de este ejercicio, y de cara al inicio del nuevo periodo legislativo (2022-2026), se obtuvo un recuento de las iniciativas asociadas a estos temas que de forma satisfactoria cursaron trámite en el Congreso y que hoy hacen parte del marco normativo colombiano, así como de aquellas que no concluyeron exitosamente su tránsito por el legislativo, a pesar de ser objeto de discusión en diferentes momentos.



- 1 *Juntos por la Transparencia es un programa financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que busca apoyar soluciones encaminadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir efectivamente la corrupción en Colombia. Con este propósito se apoyan iniciativas gubernamentales de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional; se promueve la participación ciudadana a nivel local; buscando también fortalecer los esfuerzos de entidades de supervisión y control para combatir la corrupción; y construyendo una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad civil.*
- 2 *Para conocer la agenda ciudadana de lucha contra la corrupción puede consultar: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/segundo-informe-anexo-a.pdf>*
- 3 *En los repositorios se consultó información como el estado de los proyectos, los documentos de presentación de las iniciativas, las ponencias, transcripciones de las discusiones y las Gacetas correspondientes.*
- 4 *Buscador legislativo de la Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley#menu>*
- 5 *Buscador legislativo del Senado: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado>*

El presente documento contiene los resultados del análisis de la Agenda Legislativa Anticorrupción para el periodo legislativo 2018-2022. Para tal fin, el documento inicia con una descripción del contexto que enmarcó este periodo; luego presenta los resultados de la actividad legislativa desarrollada durante estos años; y finaliza con unas recomendaciones dirigidas al Congreso de la República para que durante el periodo 2022-2026 avance en la adopción de normas que contribuyan de manera efectiva a la lucha contra la corrupción.

Contexto del Periodo Legislativo.

El periodo legislativo 2018-2022 inició con la responsabilidad de avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz firmado en 2016. La Mesa Multipartidista del Congreso compuesta por Representantes a la Cámara y Senadores, identificó un total de 107 normas de necesaria expedición para implementar el Acuerdo (Congreso de la República, 2020), así como una amplia diversidad temática que implicaba buscar consensos sobre aspectos presupuestales, de organización estatal, de participación, salud, educación, desarrollo agrario, entre muchos otros (Echavarría et al, 2022).

De la mano de lo anterior, desde el inicio del periodo legislativo la lucha contra la corrupción tuvo un papel protagónico en la agenda pública. En agosto de 2018 más de 11 millones de colombianos acudieron a las urnas para participar en la “Consulta Popular Anticorrupción”⁶, iniciativa que buscaba contribuir al cierre de oportunidades para la apropiación de recursos públicos por parte de intereses corruptos. A pesar de que la Consulta no obtuvo los votos necesarios para ser aprobada, la discusión pública continuó a través de las movilizaciones sociales, llevando incluso a que la transparencia y la lucha contra la corrupción se priorizara como uno de los seis puntos de la agenda de la “Gran Conversación Nacional”⁷.

-
- 6 En 2018, Transparencia por Colombia realizó una presentación de las siete preguntas que componían la Consulta, esta presentación de análisis se puede consultar en: <https://transparenciacolombia.org.co/2018/08/18/votar-si-es-un-paso-adelante-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
- 7 Espacio de dialogo creado por el Gobierno Nacional con el que se buscó reunir a la ciudadanía, las autoridades territoriales, nacionales, los órganos de control y otros actores fundamentales para la creación de una hoja de ruta que promueva el cierre las brechas sociales del país. Ver más en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-dio-inicio-a-la-Gran-Conversacion-Nacional.aspx>

Adicional a ello, el periodo legislativo se enmarcó en situaciones coyunturales como el estallido social manifestado a través del paro nacional universitario de 2018 y los paros nacionales de 2019 y 2021. En efecto, la movilización ciudadana fue el catalizador de diversas preocupaciones y demandas de la ciudadanía, entre las cuales se incluyó el aumento de la corrupción en diferentes ámbitos de la gestión pública y, la exigencia de medidas efectivas para evitar -y sancionar- las conductas corruptas (Deutsche Welle, 2019) (France24, 2021).

Para el legislativo esta priorización de la corrupción en la agenda pública significó un llamado para retomar e impulsar -entre otros- los puntos contemplados en la Consulta Anticorrupción, por medio de la discusión de Proyectos de Ley orientados al fortalecimiento democrático y el cierre de escenarios propicios para la corrupción. Sin embargo, además de presentar dificultades por la ausencia de consensos, estas discusiones pasaron a un segundo plano cuando llegó la declaratoria de Estado de Emergencia causada por el virus Covid-19.

La gestión de la pandemia incluyó, entre otras medidas, decretos presidenciales con fuerza de ley que conllevaron a la flexibilización para la contratación pública y la extensión de los tiempos para dar respuesta a las solicitudes de información pública, con el fin de dar prioridad a los procesos gubernamentales de atención a la emergencia, en medio de las limitaciones de movilidad y de desarrollo del ejercicio de actividades administrativas. Frente a estas medidas de excepción, y teniendo en cuenta los riesgos de corrupción que se desprendían de la toma de estas decisiones, desde la sociedad civil se hicieron diferentes llamados para ejercer un seguimiento constante y completo sobre la administración y distribución de los recursos destinados para la atención de esta pandemia (Transparencia por Colombia, 2020a).

Así las cosas, el llamado ciudadano sobre la necesidad de implementar de forma efectiva medidas de prevención, investigación y sanción de la corrupción, estuvo vigente durante todo el periodo legislativo, no solo por el contexto de emergencia sanitaria que estaba viviendo el país, sino también por los compromisos de avanzar en la legislación de aspectos fundamentales para el país como el Acuerdo de Paz y la lucha efectiva contra la corrupción.



Actividad legislativa para la lucha contra la corrupción 2018-2022.

El monitoreo y control ciudadano a los Proyectos de Ley contemplados en la Agenda Legislativa Anticorrupción se realizó a través de una metodología de recopilación y sistematización de información, para caracterizar e identificar los avances y las barreras en la materia.

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

La metodología aplicada para el seguimiento legislativo tiene una estructura en cascada, en la que se analiza la información recolectada en los buscadores legislativos de los portales Web de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con los ámbitos de la agenda ciudadana anticorrupción. Una vez identificados los Proyectos de Ley que son de interés, se realiza la sistematización de los proyectos teniendo en cuenta los ejes temáticos y la priorización de los retos para avanzar en la lucha contra la corrupción desde lo legislativo.

Así las cosas, el llamado ciudadano sobre la necesidad de implementar de forma efectiva medidas de prevención, investigación y sanción de la corrupción, estuvo vigente durante todo el periodo legislativo, no solo por el contexto de emergencia sanitaria que estaba viviendo el país, sino también por los compromisos de avanzar en la legislación de aspectos fundamentales para el país como el Acuerdo de Paz y la lucha efectiva contra la corrupción

Ámbitos de análisis para la clasificación de los Proyectos de Ley.

Con el fin de analizar la totalidad de las iniciativas radicadas ante el Congreso, se tuvo en cuenta la relación que estos proyectos pudieran tener frente a ocho ámbitos específicos, así:

.....

Tabla 1. Descripción de los ámbitos

ÁMBITO	DESCRIPCIÓN
ANTICORRUPCIÓN	Implementar las medidas urgentes para darle un papel preponderante a la política anticorrupción, fortalecer los esquemas de prevención, investigación y sanción, y aumentar el castigo de las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción.
SISTEMA POLÍTICO	Garantizar la transparencia, la integridad y el adecuado financiamiento de las campañas políticas. Garantizar reglas de juego claras y equitativas para las organizaciones políticas.
JUSTICIA	Garantizar el castigo adecuado a los hechos de corrupción en todos los niveles del Estado, incluyendo aforados constitucionales. Garantizar que el sistema judicial tenga la capacidad suficiente para ejercer adecuadamente su labor.
DERECHOS HUMANOS	Revisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, en especial, en los relacionados con la garantía de la participación ciudadana, es decir, los encaminados a empoderar a la sociedad civil para incidir en la gestión pública.
PARTICIPACIÓN	Garantizar la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos de la administración pública, ya sea, a través de la representación política tradicional, los mecanismos institucionalizados de participación o los canales no formales.
GESTIÓN PÚBLICA	Garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, a partir de medidas que promuevan la transparencia, la integridad, la eficiencia y efectividad de la misma.
DESCENTRALIZACIÓN	Fortalecer la lucha contra la corrupción en los niveles territoriales de Gobierno a partir del fortalecimiento del proceso de descentralización y de las capacidades de las entidades territoriales. Asimismo, se analiza la manera como se logra territorializar las políticas públicas contra la corrupción.
GÉNERO	Incluir la perspectiva de género para reconocer las prácticas, demandas y acciones de mujeres y personas LGBTI en la lucha contra la corrupción.

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

8 Estos ámbitos se toman del trabajo desarrollado previamente por Transparencia por Colombia para la construcción de los puntos clave para una Agenda Ciudadana Anticorrupción. Para conocer esta iniciativa se puede consultar: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/segundo-informe-anexo-a.pdf>

Durante el periodo 2018-2022 se identificaron 186 Proyectos de Ley asociados a los ámbitos de análisis, los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla 2. *Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción por ámbito y legislatura*

ÁMBITO	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TOTAL POR ÁMBITO
ANTICORRUPCIÓN	9	6	10	20	45
DERECHOS HUMANOS	2	2	3	13	20
DESCENTRALIZACIÓN	2	2	2	3	9
GESTIÓN PÚBLICA	10	7	8	20	45
JUSTICIA	6	2	-	6	14
PARTICIPACIÓN	2	4	-	4	10
SECTOR PRIVADO	2	-	2	-	4
SISTEMA POLÍTICO	8	6	10	15	39
TOTAL POR LEGISLATURA	41	29	35	81	186

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

Cerca del 50% de las iniciativas identificadas priorizaron medidas enfocadas en dar un papel preponderante a la política anticorrupción y, a garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública (Transparencia por Colombia, 2020b). Caso contrario, menos del 10% de las iniciativas presentadas tenían por objeto fortalecer las entidades e instituciones territoriales para abordar los retos asociados a la lucha contra la corrupción (nueve de las 186) o para promover la adopción de medidas en el mismo sentido para el sector privado (cuatro de las 186).

Retos priorizados en la Agenda Legislativa Anticorrupción.

Con el fin de consolidar la Agenda Legislativa Anticorrupción, de los ámbitos temáticos mencionados antes se priorizó el estudio de nueve retos o acciones

.....

específicas anticorrupción, según el impacto potencial que pudieran tener, el abordaje directo de acciones anticorrupción o su correspondencia con ajustes estructurales que generan mejores condiciones para luchar contra la corrupción:

Ilustración 1. Retos de la Agenda Legislativa Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia

De los 186 Proyectos de Ley identificados inicialmente, 27 incluyen aspectos asociados a los retos de la Agenda Legislativa Anticorrupción, entre los que se encuentran 19 Proyectos de Ley Ordinaria⁹, un Proyecto de Ley Estatutaria¹⁰ y siete Proyectos de Acto Legislativo¹¹, los cuales se distribuyeron por legislatura de la siguiente manera:



- 9 Las leyes ordinarias de acuerdo con la Constitución Política de Colombia – Artículo 150- y la Corte Constitucional son aquellas que se dictan en el ejercicio regular del Congreso.
- 10 Las leyes estatutarias de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política regularán: 1) los derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección, 2) la administración de justicia, 3) organización y régimen de los Partidos Políticos, el Estatuto de la Oposición y las funciones electorales, 4) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana, 5) Estados de Excepción, y 6) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.³ En los repositorios se consultó información como el estado de los proyectos, los documentos de presentación de las iniciativas, las ponencias, transcripciones de las discusiones y las Gacetas correspondientes.
- 11 Son proyectos que buscan modificar, reformar, adicionar o derogar algún artículo de la Constitución.

Tabla 3. *Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción de acuerdo a los retos priorizados y legislatura en la que se presentaron*

RETOS LEGISLATIVOS	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	TOTAL POR RETO
REFORMA AL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA.	1 Proyecto de Ley Ordinaria	-	1 Proyecto de Ley Estatutaria	-	2
INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL	-	-	-	2 Proyectos de Ley Ordinaria	2
PROTECCIÓN A DENUNCIANTES DE HECHOS DE CORRUPCIÓN	1 Proyecto de Ley Ordinaria	2 Proyectos de Ley Ordinaria	-	2 Proyectos de Ley Ordinaria	5
REFORMA AL ESTATUTO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL	2 Proyectos de Ley Ordinaria	3 Proyectos de Ley Ordinaria	2 Proyectos de Ley Ordinaria	1 Proyecto de Ley Ordinaria	8
REFORMA POLÍTICA	3 Actos Legislativos	1 Acto Legislativo	2 Actos Legislativos	1 Acto Legislativo	7
REFORMA A LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO PRESUPUESTAL.	1 Proyecto de Ley Ordinaria	1 Proyecto de Ley Ordinaria	1 Proyecto de Ley Ordinaria	-	3
TOTAL POR LEGISLATURA	8	7	6	6	27

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

La tendencia en el periodo legislativo fue una concentración en promover Proyectos de Ley ordinaria y solo buscó una reforma de carácter constitucional. Esto indicaría que buena parte de la tarea en materia de lucha contra la corrupción que tenía el Congreso giraba en torno a avanzar en la reglamentación y/o ajustes a un marco normativo ya existente, y basado en las disposiciones constitucionales.

.....

Observaciones sobre el trámite legislativo

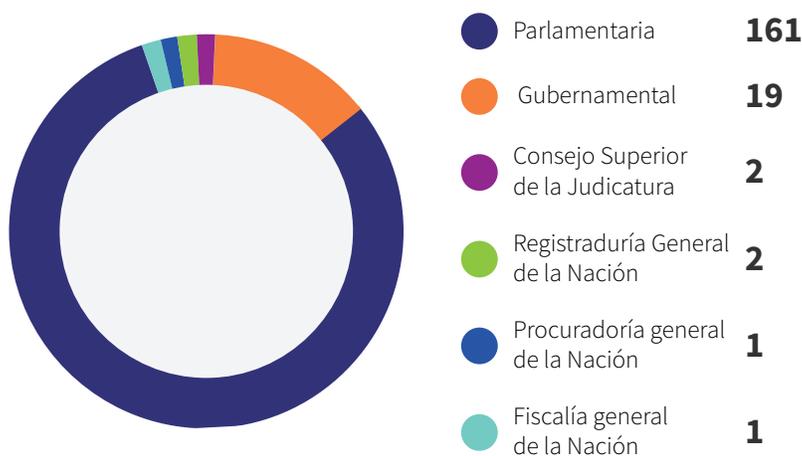
El trámite legislativo que cursaron las 186 iniciativas identificadas, incluye el análisis de aspectos como: ¿Quién radicó los proyectos?, ¿Qué tipo de proyectos se radicaron? y ¿Cuál es su estado de trámite?

¿Quién radicó los proyectos?

Si bien la competencia para presentar Proyectos de Ley es tradicionalmente de los congresistas, hay otros actores que también tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas como, por ejemplo, el Presidente de la República, los ministros, los directores de los órganos de control, entre otros .

Los 186 proyectos identificados corresponden en su mayoría (86,6%) a iniciativas emanadas desde el Congreso, no obstante, hay otras entidades y órganos de control que también lideraron la presentación de proyectos, como se observa en la siguiente gráfica:

Ilustración 2. Relación proyectos de ley y origen de la iniciativa legislativa.



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

12 Esta facultad de iniciativa legislativa está expresamente consagrada en la Constitución Política de Colombia.

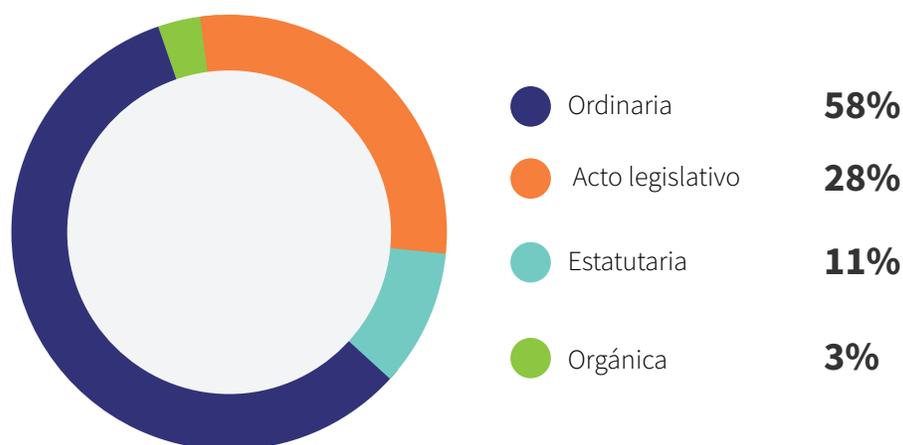
Si bien el origen de la iniciativa en sí mismo no representa una diferencia en el trámite que los proyectos deban surtir, sí se debe considerar que las iniciativas legislativas que surgen desde el gobierno usualmente corresponden a reformas estructurales que propenden por el fortalecimiento de las instituciones públicas y buscan la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, o de Políticas Públicas a nivel nacional, por lo que son más ambiciosas y tradicionalmente cuentan con un sustento técnico más sólido.

De los 186 Proyectos de Ley identificados, 25 (13,4%) corresponden a iniciativas gubernamentales, de órganos de control y otras entidades públicas. De éstos, ocho fueron sancionados como Leyes¹³, lo que indica que las iniciativas legislativas que se originan en el estas entidades tienden a tener más posibilidades de reunir mayorías en el Congreso, facilitando la discusión y promulgación.

¿Qué tipo de proyectos se radicaron?

Las iniciativas legislativas en Colombia pueden clasificarse según el tipo de proyecto presentado, su objetivo, su alcance y su trámite correspondiente. Durante la sistematización se tuvieron en cuenta cuatro tipos de Proyectos de Ley: Ordinarias, Orgánicas, Estatutarias y Actos Legislativos.

Ilustración 3. Proyectos de Ley presentados durante el periodo 2018-2022 por tipo de proyecto.



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

¹³ Adicional a los 8, un Proyecto de Ley Estatutaria de iniciativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil que a pesar de ser aprobado por el Congreso, fue decretado como inconstitucional.

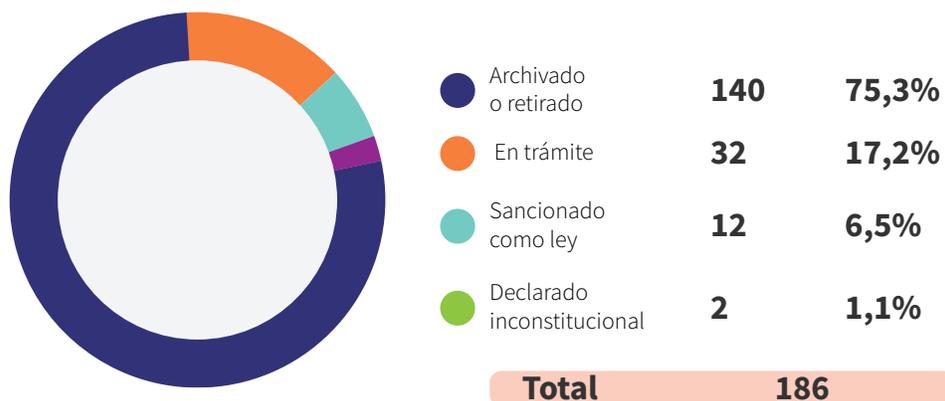
A pesar de que las reformas estructurales y asociadas a la protección y garantía de los derechos fundamentales deben tramitarse por medio de Proyectos de Ley Estatutaria o Actos Legislativos, estos en conjunto apenas suman el 39%, es decir, 72 de los 186 Proyectos de Ley asociados a los ámbitos de lucha contra la corrupción.

Frente al contenido y la forma en que estos proyectos abordan la lucha contra la corrupción, la mayoría de las iniciativas legislativas analizadas no contemplan la relación existente entre la corrupción y la vulneración de derechos, y por ende se concentran en reformas sobre temas específicos en lugar de abordar la corrupción desde la perspectiva de los daños diferenciados y su afectación a los derechos fundamentales. Lo anterior no quiere decir que estos Proyectos de Ley Ordinarios no sean un camino válido para la cerrar las oportunidades de generación de actos de corrupción, pero sí se llama la atención respecto a la necesidad de proponer medidas legislativas anticorrupción desde un enfoque más amplio y estructural.

¿Cuál es el estado de trámite de estas iniciativas?

Debido a la dinámica misma de los trámites legislativos, la mayoría de los Proyectos presentados no terminan siendo promulgados como Leyes de la República. Incluso, una vez sancionadas, las Leyes aprobadas pueden ser excluidas del marco normativo colombiano si no logran superar la revisión de la Corte Constitucional respecto al cumplimiento de procedimientos y de constitucionalidad de la norma. Las 186 iniciativas legislativas identificadas se agrupan de acuerdo con su estado actual¹⁵ de la siguiente forma:

Ilustración 4. Estado del trámite de los Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción.



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

¹⁵ El estado fue extraído a corte 26 de junio de 2022, conforme la información disponible en los portales de búsqueda del Senado y de la Cámara de Representantes.

El 75,3% de los Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción que surtieron trámite en el Congreso terminaron archivados o siendo retirados por el autor. Esta situación responde a diferentes motivos entre los que se encuentra la falta de consensos alrededor del proyecto o la falta de impulso de la iniciativa por parte de la instancia que lo somete a consideración del Congreso, lo que se traduce en retrasos en la asignación de ponentes y en el agendamiento de los debates en las sesiones correspondientes -tanto en las comisiones como en la plenaria-.

Ahora bien, es importante mencionar que, además de los 12 proyectos que finalizaron exitosamente el trámite legislativo, el Congreso de la República aprobó dos Proyectos de Ley que fueron declarados inconstitucionales y uno que se encuentra en estudio:

- El 24 de marzo de 2021, por medio de la sentencia C-074/21¹⁶, la Corte resolvió declarar inconstitucional el Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado – 255 de 2018 Cámara) **“Por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”**.

La Corte identificó vicios de trámite insubsanables debido a que en el proceso no se respetó el principio de publicidad, lo que impide determinar con certeza absoluta que la voluntad del Congreso fue aprobar el texto analizado por la Corte.

- En abril de 2022, la Corte declaró inconstitucional el Proyecto de Ley Estatutaria (234 de 2020 Senado – 409 de 2020 Cámara) **“Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”**. Si bien el fallo decisorio sobre esta particular aún no ha sido publicado, de acuerdo con la información recolectada por la prensa, la decisión corresponde a errores de trámite durante la discusión (Asuntos Legales, 2022).
- El 16 de septiembre de 2021, el Proyecto de Ley (475 de 2021 Senado – 295 de 2020 Cámara) **“Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”**, el cual adiciona dos magistrados al número de integrantes del Consejo de Estado, crea las Salas Transitorias de Descongestión, los Juzgados Agrarios y Rurales Administrativos, entre otras medidas orientadas a promover el fortalecimiento del empleo público y la meritocracia en la rama judicial, pasó a revisión por parte de la Corte, sin embargo hasta el momento no se tiene resultado del estudio.

.....

¹⁶ Sentencia de revisión constitucional C-074/21 disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-074-21.htm>

El carácter de inconstitucionalidad de los dos primeros proyectos se fundamenta en errores de trámite, por lo que la Corte Constitucional en la Sentencia C-074/21 reconoció que las discusiones asociadas a la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la reforma electoral¹⁷ se encuentran vigentes y, por ende, son de vital importancia para el ejercicio efectivo de la democracia participativa (Corte Constitucional, 2021).

Avances legislativos en materia de lucha contra la corrupción.

Durante el periodo legislativo 2018-2022, 12 Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción culminaron su proceso legislativo de forma exitosa a saber:

Tabla 4. Descripción de los ámbitos

ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	OBJETO DEL PL	No DE LA LEY
GESTIÓN PÚBLICA	Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos», hecha en París el 14 de diciembre de 1960 “mensaje de urgencia”	Fortalecimiento de las capacidades de prevención e investigación	Ley 1950 de 2019
ANTICORRUPCIÓN	Por medio de la cual se reforma el régimen de control fiscal	Fortalecimiento de las capacidades de prevención e investigación	Acto Legislativo 04 del 2019
GESTIÓN PÚBLICA	Por el cual se crea la ley de integridad del servidor público y se dictan otras disposiciones.	Empleo Público	Ley 2016 de 2020
GESTIÓN PÚBLICA	Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos. “mensaje de urgencia”	Empleo Público	Ley 2013 de 2019

¹⁷ Esta facultad de iniciativa legislativa está expresamente consagrada en la Constitución Política de Colombia.

ÁMBITO	TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY	OBJETO DEL PL	No DE LA LEY
GESTIÓN PÚBLICA	Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 “pliego tipo”	Contratación	Ley 2022 de 2020
ANTICORRUPCIÓN	Por medio de la cual se regulan las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones	Sanción de la corrupción	Ley 2014 de 2019
GESTIÓN PÚBLICA	Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías “mensaje de urgencia”	Presupuestación	Ley 2056 de 2020
SECTOR PRIVADO	Por medio de la cual se establecen normas para fortalecer el comercio exterior, garantizar la seguridad de la cadena logística, prevenir los delitos transnacionales y se dictan otras disposiciones	Persecución de lavado de activos y contrabando	Ley 2181 de 2021
ANTICORRUPCIÓN	Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.	Arquitectura institucional	Ley 2094 de 2021
GESTIÓN PÚBLICA	Por la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007	Contratación	Ley 2160 de 2021
DERECHOS HUMANOS	Por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 491 de 2020	Garantía del derecho al acceso de la información pública	Ley 2207 de 2022
ANTICORRUPCIÓN	Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.	Fortalecimiento de las capacidades de prevención e investigación	Ley 2195 de 2022

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

A continuación, se destacan algunos de los aspectos considerados como prioritarios para la Agenda Legislativa Anticorrupción contenidos en las normas aprobadas.

Ley 1950 de 2019 – Adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE¹⁸.

Esta iniciativa fue radicada el primer día del periodo legislativo -20 de julio de 2018- por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Buscaba ratificar el Acuerdo de Adhesión de la República de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; incluye disposiciones y recomendaciones sobre gobernanza, desarrollo económico y político, por lo que impacta el fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir e investigar la corrupción.

Algunos de los acuerdos y programas planteados desde la OCDE promueven la lucha contra la corrupción a través de la adopción de iniciativas de gobierno abierto, transparencia y participación de los gobiernos. Al contar con experiencias comparadas, programas y estándares internacionales, este instrumento puede facilitar para Colombia la adopción de políticas nacionales que impacten la corrupción desde el nivel nacional y regional.

Ley 2013 de 2019 – Declaraciones de renta y conflictos de intereses¹⁹.

El 13 de agosto de 2018 el Presidente de la República presentó el Proyecto “Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos”. Con la entrada en vigor de esta Ley se buscaba avanzar en la garantía del derecho a la información de los ciudadanos y el fortalecimiento de la función pública.

Durante el trámite legislativo la discusión giró en torno a la colisión entre el derecho a la privacidad y el acceso a la información. La Corte Constitucional en la revisión del texto aprobado se pronunció al respecto y dejó claro que la publicidad de la información debe entenderse como una obligación de los servidores públicos en

.....

¹⁸ Esta facultad de iniciativa legislativa está expresamente consagrada en la Constitución Política de Colombia.

¹⁹ Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2013_2019.html

tanto esta sirve como insumo a diferentes actores -como periodistas y organizaciones de la sociedad civil- para realizar investigaciones relativas a la gestión pública, y por tanto no lesiona el derecho a la privacidad de cada persona. (Transparencia por Colombia, 2020c).

La puesta en marcha de este dispositivo ha demostrado la necesidad de adoptar medidas y herramientas adicionales para garantizar la debida identificación de los conflictos de interés y para su adecuada gestión por parte de las autoridades internas y los entes de control, según sea el caso.

Ley 2022 de 2020 – Pliegos tipo.²¹

Esta iniciativa hace parte del primer paquete presentado por el gobierno nacional el 8 de agosto de 2018. La Ministra del Interior del momento radicó el Proyecto de Ley con el fin de modificar el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018 y establecer la obligatoriedad de incorporar los documentos tipo para la elaboración de los pliegos de condiciones en todos los procesos de selección mediante licitación pública, así como para extender su campo de acción de manera obligatoria a toda la estructura del Estado, tanto del orden nacional como del orden territorial.

La incorporación de los pliegos tipo permite fortalecer los procesos de contratación estatal, reduciendo el riesgo de generar términos de referencia de procesos de adquisiciones que sean diseñados a favor de intereses particulares. Normalizar los procesos contractuales, a su vez, facilita los procesos de auditoría y el seguimiento a la ejecución de los mismos.

Ley de 2094 de 2021 – Modificación de la Procuraduría²¹.

En marzo de 2021, la Procuraduría General de la Nación ejerció su facultad legislativa y presentó el Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”**. Este proyecto tenía como objetivo incluir el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación para investigar y juzgar a todos los servidores públicos, incluidos los de elección popular.

Esta Ley establece un nuevo procedimiento para que la Procuraduría suspenda los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, además otorga

.....

²⁰ Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2022_2020.htmllecre

²¹ Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2094_2021.html tar

facultades extraordinarias al Presidente de la República²² que podrían significar obstáculos para el control político de la Procuraduría y, que en este sentido han sido criticadas por considerar afectan la separación de poderes. (Transparencia por Colombia, 2022) Actualmente la Ley se encuentra en examen por parte de la Corte Constitucional.

Ley 2195 de 2022 – Ley de transparencia²³.

En el mes de octubre de 2020, el Gobierno Nacional presentó el Proyecto de Ley **“Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.”** Esta Ley busca el fortalecimiento de las capacidades de prevención e investigación de los hechos de corrupción por medio de la adopción de disposiciones para reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado, buscando hacer efectiva las sanciones y la promover la reparación de los daños causados producto de la corrupción.

Esta Ley presenta avances significativos en aspectos como el fortalecimiento del Observatorio Anticorrupción, del Registro Único de Beneficiarios Finales, y el fortalecimiento de las sanciones administrativas contra personas jurídicas que incurran en actos de corrupción; también adopta entre otras, medidas como la creación del Sistema de Detección de Alertas para Combatir el Incremento Patrimonial no Justificado de Servidores Públicos que incidirá de forma positiva en los procesos de investigación disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación (Transparencia por Colombia, 2022).

No obstante, preocupa que en el proceso de discusión y aprobación se eliminó del articulado lo correspondiente a la protección a los denunciantes de corrupción. Tal como lo recalca la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “un elemento fundamental en la lucha contra la corrupción es la protección de los denunciantes y testigos” (2019, p. 29). La eliminación de este articulado reitera el incumplimiento de Colombia de compromisos y acuerdos internacionales que el país ha suscrito en materia de protección a denunciantes en el marco de la OCDE²⁴, la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción²⁵ y el Compromiso de Lima²⁶ (Transparencia por Colombia, 2020d).

22 *Las facultades extraordinarias reconocidas para modificar la planta de personal y definir el régimen de competencias internas*

23 *Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html*

24 *<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Colombia-phase-3-follow-up-report-en.pdf>*

25 *En el artículo 33 de la Convención se adoptan medidas para la protección a los denunciantes. Ver en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf*

Así mismo que en el Capítulo V de la Ley “Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción”, a pesar de resaltar la importancia de incluir estrategias que fomenten la participación ciudadana no incluye medidas efectivas en este sentido, “pues la única acción tomada en cuenta es la creación de la figura del contralor estudiantil” (Transparencia por Colombia, 2022).

Barreras identificadas en la promulgación de leyes asociadas a la lucha contra la corrupción.

Como ya se mencionó, el 75,3% de los Proyectos de Ley asociados a la lucha contra la corrupción no cumplieron el trámite necesario para convertirse en Leyes de la República. Esta situación correspondió en parte a la falta de voluntad política para generar consensos en medio de las discusiones legislativas y por otro a la falta de impulso de los Proyectos de Ley asociados a los temas anticorrupción.

Durante el periodo de 2018-2022 se presentaron y archivaron siete Proyectos de Acto Legislativo que contemplaban reformas políticas, de los cuales solo uno²⁷ logró completar por lo menos la primera vuelta (ser aprobado mayoritariamente en dos debates en Senado y dos en Cámara). Los seis Proyectos restantes no lograron generar el consenso al interior del Congreso, a pesar de que la reforma política y electoral son asuntos cruciales para el fortalecimiento democrático.

Por su parte, la falta de impulso de las iniciativas asociadas a la lucha contra la corrupción, se puede evidenciar en los Proyectos de Ley reiterados, que corresponden a iniciativas que fueron archivadas por no haber alcanzado a finalizar la totalidad de debates durante el tiempo máximo y, posteriormente, por iniciativa del autor –o autores- vuelven a iniciar el proceso en una legislatura diferente. Durante este periodo legislativo se identificaron 13 Proyectos de Ley reiterados. Dos ejemplos son:

- Proyecto de Ley **“por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos”**, presentado inicialmente en la legislatura 2018-2019 bajo el número 150 de 2018 en Senado donde solo alcanzó a tener ponencia para primer debate; y fue presentado nuevamente en la legislatura 2020-2021 como Proyecto de Ley Estatutaria (410 de 2020 en Senado) y que por no recibir la mayoría absoluta de los votos a favor fue archivado.

.....

²⁷ El Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2018 en Senado (acumulado con el 09/2018) y 248/18 en Cámara. Ver proyecto en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/9-por-el-cual-se-adopta-una-reforma-politica-y-se-dictan-otras-disposiciones>

- Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se crea la ley de protección y compensación al denunciante de actos de corrupción administrativa y se dictan otras disposiciones”** el cual fue presentado en la Cámara de Representantes inicialmente en la legislatura 2018-2019 y luego de ser archivado se presentó para la legislatura 2020-2021.

En algunos casos, los Proyectos de Ley asociados los temas anticorrupción se enfrentan a la falta de impulso que impide su pronto agendamiento y, en las sesiones que logra agendarse, la discusión por falta de voluntad política -reflejado en la ausencia de quorum- no llega a los consensos necesarios en la votación.

Como se ha presentado, las reformas asociadas a las iniciativas anticorrupción nacen del interés y la preocupación ciudadana, por lo que se espera que dentro del Congreso estos sean tratados con mayor celeridad, y con la intención de dar espacio al diálogo público que genere consensos y mayorías.

Conclusiones.

Al contrastar los avances, las barreras y el comportamiento en general del legislativo durante el periodo 2018-2022, se hace necesario llamar la atención de los actores involucrados en la promoción, estudio y promulgación de iniciativas normativas sobre cuatro puntos:

Cuidar el trámite de los Proyectos de Ley.

Durante el periodo legislativo analizado resaltaron los casos de dos Proyectos de Ley que contemplaban reformas necesarias para el sistema político y electoral colombiano, y que por ende requirieron la concentración de voluntades y consensos en todo el espectro político. Sin embargo, por detalles procedimentales estas iniciativas fueron invalidadas y ahora se requerirá redoblar los esfuerzos para contar con el concurso de voluntades que permita retomarlas en la nueva legislatura.

La discusión de los Proyectos de Ley asociados a la corrupción, además de requerir un fortalecimiento temático y un impulso que facilite su trámite, deberá estar sujeto al cumplimiento meticuloso de los requisitos que la Ley misma ha contemplado

.....

para la promulgación de normas, con el fin de no generar reprocesos que ralenticen e impidan la puesta en marcha de normas de prevención, investigación y sanción de corrupción.

Hacer un seguimiento a la reglamentación de las normas promulgadas.

La promulgación de normas es un paso en el camino de la lucha contra la corrupción, sin embargo, requiere de esfuerzos mayores para que las medidas en efecto sean incorporadas en la práctica y generen beneficios a la ciudadanía. Por lo tanto, es necesario avanzar en medidas de seguimiento a la debida implementación de estas regulaciones, aún más cuando las Leyes promulgadas contemplan tiempos específicos de implementación y requieren reglamentaciones complementarias.

Atender el llamado ciudadano para la adopción de reformas anticorrupción.

Como se ha reiterado, desde hace más de cuatro años la ciudadanía ha reclamado por diferentes medios la adopción de medidas anticorrupción como un tema de interés prioritario. Es necesario que desde todos los ámbitos del poder público se atienda este llamado y se busque incorporar a la discusión y trámite legislativo aquellos asuntos que preocupan a la ciudadanía. El desarrollo de audiencias públicas en el legislativo es un instrumento que contribuye a favorecer este interés ciudadano, y puede ser complementado con espacios individuales y colectivos orientados a recoger las propuestas que emanan desde la sociedad civil y que aportan al desarrollo de nuevas normativas.

Promulgar normas que incluyan cambios estructurales.

A lo largo del análisis realizado se destaca que las medidas asociadas a la lucha contra la corrupción se han concentrado en ajustes y reformas que, si bien fortalecen el marco normativo colombiano, no impactan aspectos estructurales que contribuyan a cerrar las puertas a la permeación de los intereses privados sobre el quehacer público.

.....

28 La contratación estatal está regida por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sin embargo, existen regímenes especiales y modificaciones a este estatuto como la Ley 1474 de 2011, la Ley 1882 de 2018 y la Ley 2014 de 2019.

Es necesario que las medidas de lucha contra la corrupción contemplen el fortalecimiento de las capacidades institucionales de aquellas entidades a nivel general y en particular de aquellas que concentran sus funciones sobre la lucha contra la corrupción. Desde Transparencia por Colombia se ha llamado la atención sobre asuntos de carácter estructural como: La reforma al sistema de contratación pública, la Reforma a la Ley 909 de 2004 para facilitar el proceso de carrera administrativa en el empleo público, reformas que promuevan la independencia de los poderes públicos y los órganos de control mediante modificaciones a los procesos de nominación del Contralor, Procurador y Fiscal General, así como una reforma que modifique los procesos de nominación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral.

Recomendaciones para el próximo Congreso.

Como se ha reiterado a lo largo de este balance, si bien las necesidades normativas en materia de lucha contra la corrupción son abundantes, a continuación, se destacan cinco recomendaciones para los congresistas que inician su periodo legislativo el próximo 20 de julio de 2022:

Reforma al financiamiento a la política.

Durante los últimos años al interior del Congreso se han dado diferentes discusiones de reformas políticas o electorales, sin embargo, éstas dejaban por fuera aspectos estructurales como las medidas para garantizar una mayor transparencia en el origen y en el manejo de los recursos de financiación de campañas o los controles que se deben hacer en durante el periodo electoral (Transparencia por Colombia, 2020d).

En ese sentido, para garantizar la transparencia y la integridad de los procesos electorales y con el fin de potenciar la integridad del sistema político, es necesario -entre otros- incrementar los aportes de origen público a las campañas electorales bajo la figura de anticipos; fortalecer los mecanismos de verificación de la información en Cuentas Claras, sancionando los casos donde no haya un reporte oportuno de los ingresos y gastos; y garantizar la equidad de género en las listas de candidaturas nacionales y territoriales, como medida en favor de la democratización del Estado y la paridad en el poder.



Frente esta recomendación en particular, Transparencia por Colombia ha elaborado -de forma individual o colectiva- los siguientes documentos que contienen además de un análisis de la situación, el desarrollo de estas recomendaciones:

- Recomendaciones a la autoridad electoral para el fortalecimiento de la transparencia en la financiación de la política
- Comentarios a los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020. Propuestas de Reforma al Financiamiento de la Política. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-tpc-pal-02-y-07-de-2020-propuestas-reforma-al-financiamiento-de-la-politica.pdf>
- Hoja de Ruta de Acceso a Recursos para el Financiamiento Político de las Mujeres. Marzo 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/30/hoja-de-ruta-de-acceso-a-recursos-para-el-financiamiento-politico-de-las-mujeres/>
- Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia de la Comisión de Expertos Anti-Corrupción. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/26/recomendaciones-para-combatir-la-corrupcion-en-colombia/>

Reforma al estatuto de contratación pública.

A pesar de los avances normativos relacionados con la contratación pública²⁸, esta sigue siendo el ámbito de la función pública en el que se presentan más hechos de corrupción en el país (Transparencia por Colombia, 2021), particularmente por la adjudicación o celebración irregular de contratos; la violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal; el abuso de la figura de contratación directa; el detrimento patrimonial por incumplimiento del objeto contratado; la apropiación ilegal de recursos en los contratos y los sobrecostos por irregularidades en la celebración de contratos, entre otros (Transparencia por Colombia, 2019).

En este sentido se hace necesario reformar la normativa del sistema de contratación pública para evitar las excepciones y los incumplimientos. Para ello será necesario -entre otros- limitar los casos en los que se puede contratar a través de los regímenes especiales, y unificar las inhabilidades para la contratación pública de personas naturales y jurídicas.

.....

Algunos de los documentos elaborados por Transparencia por Colombia, que contienen recomendaciones al respecto son:

- Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual. Junio 2019. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>
- Persisten riesgos de corrupción en contratos para atender Covid-19. [Sitio web]. 18 de agosto de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>

Reforma a los mecanismos de transparencia presupuestal.

Es necesario hacer más transparente la construcción del presupuesto de gastos, así como el recaudo de los ingresos públicos en todos los niveles de gobierno. Se recomienda instaurar la obligación al gobierno nacional de publicar la información detallada y desglosada en rubros específicos de los ingresos que recibe el Estado y los gastos que se planean hacer o se estén haciendo (Observatorio Fiscal, 2020).

En este sentido, se recomienda que el nuevo congreso modifique el Estatuto Orgánico de Presupuesto considerando que en el trámite de la Ley anual de presupuesto sea obligatorio el requisito de publicación de información presupuestal, que en el Presupuesto General de la Nación todas las partidas destinadas a la inversión territorial respondan a los principios de transparencia e integridad, y que la información presupuestal de las entidades públicas del nivel nacional y territorial sea clara, oportuna y veraz, con el fin de fortalecer el control ciudadano y la visibilidad de las decisiones sobre los recursos públicos.

Al respecto, Transparencia por Colombia participó en la elaboración del diagnóstico y recomendaciones contempladas en:

- Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des)financiación de la paz. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/transparencia-presupuestaria.pdf>



Protección a los denunciantes.

Tanto la OCDE (2022) como la sociedad civil (Transparencia por Colombia, 2021) le han solicitado al país una ley de protección a denunciantes y reportantes de hechos de corrupción, que proteja a los mismos de represalias físicas, económicas, sociales y psicológicas. Esta permanece como una deuda del Congreso que finaliza su periodo, en tanto que los distintos proyectos de ley en la materia no culminaron el proceso legislativo.

En este sentido se hace necesario adoptar una normativa específica para unificar y clarificar el marco jurídico acerca de la denuncia y la protección al denunciante de corrupción, que amplíe la definición de denunciantes, considere su diversidad, y facilite el acceso a programas de protección de represalias físicas, económicas y sociales y psicológicas (Transparencia por Colombia, 2020d).

Al respecto Transparencia por Colombia ha realizado los siguientes llamados y documentos:

- Transparencia por Colombia. (2020d). La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia. Abril de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/07/01/denuncia-proteccion-denunciante/>
- El perfil de los denunciantes de corrupción en Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/07/05/el-perfil-de-los-denunciantes-de-corrupcion-en-colombia/>
- Los factores limitantes de la denuncia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/11/30/los-factores-limitantes-de-la-denuncia/>
- Periodistas como denunciantes de corrupción en Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/23/periodistas-como-denunciantes-de-corrupcion-en-colombia/>



Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). Corrupción y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236. 6 diciembre 2019. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Congreso de la República (2020). Informe Multipartidista ¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Recuperado de: <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/la-paz-enemergencia>
- OCDE. (2022). Estudios económicos de la OCDE. COLOMBIA. Resumen ejecutivo. <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>
- Deutsche Welle (2019). Paro nacional en Colombia: “Un fuerte mensaje para el Gobierno de Duque”. América Latina. Colombia. Disponible en: <https://www.dw.com/es/paro-nacional-en-colombia-un-fuerte-mensaje-para-el-gobierno-de-duque/a-51341464>
- Echavarría Álvarez, Josefina, et al. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>.
- France24. (2021). Colombia cumple un mes de protestas atravesadas por la violencia y con las exigencias intactas. América Latina. 28 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210528-paro-nacional-colombia-protestas-mes-violencia>
- Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente PE-048. M.S. Jose Fernando Reyes Cuartas. 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-074-21.htm>
- Gamboa S. (2022). Corte Constitucional tumbó el nuevo Código Electoral impulsado por el registrador. Judicial. Asuntos Legales. 22 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/corte-constitucional-tumbo-el-nuevo-codigo-electoral-impulsado-por-el-registrador-3348246>

- Transparencia por Colombia. (2022). Tercer Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción. Mayo de 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/05/19/tercer-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2022a). Recomendaciones a la autoridad electoral para el fortalecimiento de la transparencia en la financiación de la política. Mayo de 2022. [Documento en pdf]
- Transparencia por Colombia (2022b). Hoja de Ruta de Acceso a Recursos para el Financiamiento Político de las Mujeres. Marzo 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/03/30/hoja-de-ruta-de-acceso-a-recursos-para-el-financiamiento-politico-de-las-mujeres/>
- Transparencia por Colombia (2022c). Recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción para el nuevo gobierno. Abril 2022. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/04/20/recomendaciones-en-materia-de-lucha-contra-la-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2021, 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/>
- TransparenciaporColombia.(2020).Riesgosdecorrupciónenlaimplementación del Acuerdo de Paz. Ejercicio de control ciudadano anticorrupción a la implementación del Acuerdo de Paz (2018-2020). Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- Transparencia por Colombia (2020a). Persisten riesgos de corrupción en contratos para atender Covid-19. [Sitio web]. 18 de agosto de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>
- Transparencia por Colombia. (2020b). Primer Informe de seguimiento de la acción pública del Gobierno Nacional en materia de corrupción. Febrero 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/02/03/primer-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobiernonacional/>

- Transparencia por Colombia. (2020c). Respuesta de Transparencia por Colombia a Corte Constitucional- Declaración de bienes y rentas 2018. Marzo de 2021. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/10/04/respuesta-de-transparencia-por-colombia-a-corte-constitucional-declaracion-de-bienes-y-rentas-2018-o/>
- Transparencia por Colombia. (2020d). La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia. Abril de 2020. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/07/01/denuncia-proteccion-denunciante/>
- Transparencia por Colombia. (2020e). Comentarios a los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020. Propuestas de Reforma al Financiamiento de la Política. <https://www.transparency.org/cpi2019>
- Transparencia por Colombia. (2019). Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual. Junio 2019. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>
- Transparencia por Colombia (2019a). Ocho puntos para una conversación nacional sobre corrupción. [Comunicado de prensa]. 26 de noviembre de 2019. No. 012 -2019. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/11/26/ocho-puntos-para-una-conversacion-nacional-sobre-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia (2019b). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des)financiación de la paz. Junio de 2019. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/transparencia-presupuestaria.pdf>
- Ley 2195 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”. Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Disponible en: http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html
- Ley 2014 de 2019. “Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 51.182 de 30 de diciembre 2019. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2014_2019.html

- Ley 2133 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”. Diario Oficial No. 51.182 de 30 de diciembre 2019. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2013_2019.htm
- Ley 2222 de 2020. “Por la cual modifica el artículo 4o de la Ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 51.383 de 22 de julio de 2020. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2022_2020.html
- Ley 2094 de 2021. “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 51.720 de 29 de junio de 2021. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado//basedoc/ley_2094_2021.html
- Transparencia por Colombia. (2020d). Comentarios a los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 07 de 2020. Propuestas de Reforma al Financiamiento de la Política. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-tpc-pal-02-y-07-de-2020-propuestas-reforma-al-financiamiento-de-la-politica.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2019). Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/05/06/radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia-2016-2018/>
- Transparencia por Colombia. (2019a). Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/19/recomendaciones-lucha-corrupcion-gestion-contractual/>
- Observatorio Fiscal. (2020). La transparencia en el uso de recursos para atender la emergencia. Disponible en: <https://www.ofiscal.org/post/2020/06/25/transparencia-en-el-uso-de-recursos-para-atender-la-pandemia-semilla-de-una-pandemia-de>



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL