

abril de 2022

Recomendaciones  
**EN MATERIA  
DE LUCHA**  
contra la corrupción

para el nuevo  
**gobierno**

Lucha contra la corrupción

Recomendaciones



# Introducción

La corrupción es uno de los problemas del país que más preocupan a la ciudadanía en Colombia<sup>1</sup>. Ésta afecta la vida pública y privada y genera obstáculos profundos para promover avances en materia de desarrollo económico, equidad, derechos humanos, medio ambiente y paz.

Si bien la corrupción no es un tema nuevo y tampoco los múltiples esfuerzos que se han puesto en marcha desde hace décadas para enfrentarla, los resultados alcanzados hasta el momento son limitados frente a la magnitud del problema. El Índice de Percepción de la Corrupción muestra un estancamiento desde hace una década, en la que Colombia ha obtenido calificaciones entre los 36 a los 39 puntos, es decir, sin variaciones estadísticamente significativas<sup>2</sup>.

Por su parte, la Radiografía de la Corrupción 2016-2020<sup>3</sup> expone las características del fenómeno en los últimos años. De este análisis se destaca que la mayor incidencia de la corrupción se ubica en sectores con amplios presupuestos públicos como defensa y seguridad, educación, vivienda, salud e infraestructura, principalmente mediante irregularidades en contratos, empleos y trámites, manipulación en normativas, políticas y presupuesto, entre otros hechos realizados en su mayoría por funcionarios públicos a nivel nacional y local. Entre ellos se identifican personas que acceden al poder público mediante la manipulación de los procesos electorales.

- <sup>1</sup> Desde junio de 2020, la encuesta Invamer-Gallup ha ubicado en varias ocasiones a la corrupción como el problema más importante para los colombianos. Invamer. (febrero de 2022). Invamer Poll. Medición 147. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/17/2022-02%20Invamer%20Poll.pdf>
- <sup>2</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción califica a los países de 0 a 100, siendo 0, corrupción muy elevada y 100 ausencia de corrupción.
- <sup>3</sup> Transparencia por Colombia. (noviembre de 2021a). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020. Obtenido de <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

La corrupción se ha sofisticado y complejizado de manera progresiva<sup>4</sup>, haciendo más difícil su persecución y sanción. Muestra de esta situación es la persistencia de la corrupción asociada al narcotráfico en la cual participan actores públicos, privados y sociales, sin lograr identificar claramente a los jefes de las estructuras, provocando que su desmantelamiento resulte más complejo<sup>5</sup>.

Atacar la corrupción requiere acciones que aborden el problema de manera integral, coherente y contundente y, por lo tanto, resulta relevante preguntar: ¿Cuáles deberían ser las prioridades del próximo presidente y su gobierno para enfrentar la corrupción de manera decidida y efectiva? ¿Qué esfuerzos debe realizar el país en su conjunto para salir de esta situación? Mediante este documento Transparencia por Colombia propone diez ámbitos clave que el nuevo gobierno deberá tener en cuenta para marcar una diferencia en la lucha contra la corrupción durante los próximos cuatro años: liderazgo público, capacidades anticorrupción, acceso a la información pública, contratación pública, empleo público, investigación y sanción, sistema político, participación ciudadana, denuncia de corrupción y protección a denunciantes, y reparación al daño causado por la corrupción.



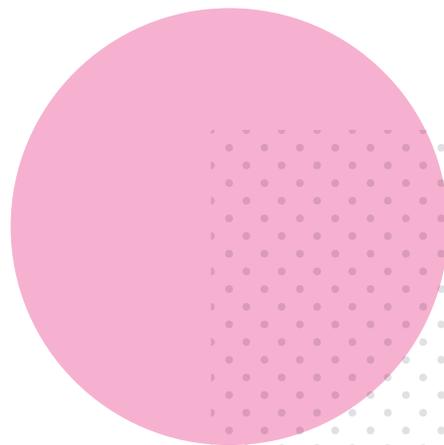
<sup>4</sup> Algunos elementos que caracterizan la corrupción actualmente son: (i) actuación en redes que cuentan con un grado importante de sofisticación -conocimiento, recursos e influencia- para incidir sobre decisiones y presupuestos públicos considerables; (ii) la captura de dinámicas político electorales que sigue siendo fundamental para acceder al poder y, así, desviar recursos, alimentar redes clientelares con cargos públicos, y manipular regulaciones o decisiones públicas que los pudiera afectar, en muchos casos bajo la presión o la colaboración de poderosos actores privados y/o criminales; (iii) la captura de sistemas de control y de justicia, a nivel local y nacional, que se ha convertido en un punto neurálgico de un sistema de corrupción e impunidad; (iv) aprovechamiento por parte de actores corruptos de vacíos institucionales, el incumplimiento de normas y los excesos de control; (v) generación de graves afectaciones a derechos humanos que generan daños que no son reparados a las víctimas de corrupción; y (vi) persistencia de prácticas sociales de fraude, trampa y corrupción. Ver: <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>

<sup>5</sup> La corrupción se apoya en el narcotráfico y el narcotráfico en la corrupción. Transparencia por Colombia. (2021b). Lucha contra la corrupción y lucha contra el narcotráfico en Colombia: análisis del fenómeno desde una perspectiva institucional y de política pública. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/lucha-contra-la-corrupcion-y-lucha-contra-el-narcotrafico-en-colombia-comprimido.pdf>



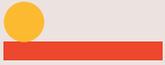
# Contenido

01	Enfoque transversal: Un liderazgo público para la lucha contra la corrupción.	5
02	Acceso a la información pública.	7
03	Capacidades institucionales anticorrupción.	10
04	Contratación pública.	13
05	Empleo público.	16
06	Investigación y sanción.	18
07	Sistema político.	21
08	Participación y movilización ciudadana.	24
09	Denuncia de corrupción y protección a denunciantes.	27
10	Reparación al daño causado por la corrupción.	30
11	Bibliografía.	33



01

Enfoque transversal:  
Un liderazgo público  
para la lucha contra  
la corrupción.



Actualmente, la realidad nacional está permeada por constantes casos de corrupción, desconfianza hacia lo público y descontento social frente a la manera en que se abordan las necesidades ciudadanas. Esta situación sustenta un llamado para que el nuevo Gobierno Nacional avance de manera decidida hacia el fortalecimiento de las instituciones, de la gobernabilidad del Estado Social de Derecho y de la legitimidad en la toma de decisiones.

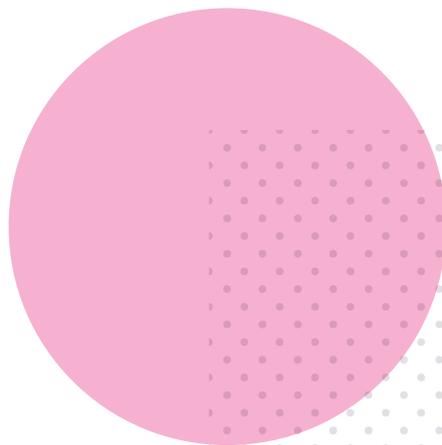
*Como lo ha planteado Transparencia por Colombia, “se deben incorporar enfoques más innovadores y agresivos para luchar contra la corrupción en los sectores más afectados por esta problemática -como defensa, educación, salud, vivienda-; avanzar en la implementación efectiva de compromisos internacionales, normas y políticas existentes; revisar y mejorar la manera como operan las entidades responsables de impulsar la lucha contra la corrupción en el Ejecutivo; y mantener el pleno respeto a la separación entre poderes públicos y a los derechos y libertades ciudadanas”<sup>6</sup>.*

Sin embargo, estos elementos institucionales deben ir acompañados de un firme liderazgo ético y una voluntad política férrea para mantener una coherencia entre el discurso y los principios de integridad en la gestión permanente de la función pública. De poco servirán las políticas y medidas institucionales si quienes están en la cabeza acomodan su actuación para pasarlas por alto y favorecer beneficios particulares.

De esta manera, aunque las medidas acá expuestas resultan necesarias y urgentes para la lucha contra la corrupción, su adecuada implementación y eficacia requiere del ejercicio permanente de un liderazgo ético que sea transversal a todas las acciones de gobierno, que priorice el respeto por los recursos públicos, la preservación de la separación de poderes y el fortalecimiento del sistema de los pesos y contra pesos del Estado Democrático.

---

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



02

Acceso a la  
información pública.



El derecho de acceso a la información pública es crucial para conocer la gestión del Estado y ejercer control al mismo, al igual que para acceder a otros derechos como la salud, los servicios básicos, la vivienda e incluso preservar la vida, tal como ha sido evidente durante la pandemia. No obstante, resulta preocupante que aún siga vigente el artículo 5 del Decreto 491 de 2020 que amplió los tiempos de respuesta de las instituciones públicas a derechos de petición enviados por la ciudadanía. Aún más, se identifica que a siete años de vigencia de la Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, la ciudadanía sigue enfrentando obstáculos en la garantía del derecho, como el incumplimiento en la entrega de información, la baja calidad de la misma, las dificultades para acceder a cierto tipo de datos, y la complejidad para insistir en solicitudes de información<sup>7</sup>. Los obstáculos en el acceso a la información pública provocan escenarios de opacidad como el generado en el manejo de los recursos del Estado asociados a las emergencias<sup>8</sup>, y generan incertidumbre y desconfianza en la población. Mientras persistan los obstáculos para acceder a la información, la institucionalidad podría convertirse en una barrera para abordar los riesgos de corrupción.

- 
- <sup>7</sup> *Transparencia por Colombia (2021c), Avances y Debilidades para la Garantía del Derecho de Acceso a la Información en Colombia. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/28/avances-y-debilidades-para-la-garantia-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-colombia/>*
  - <sup>8</sup> *Transparencia por Colombia (2021d), Quinto informe de seguimiento a la contratación pública en la emergencia COVID-19. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/quinto-informe-de-seguimiento-1.pdf>*

Se recomienda:

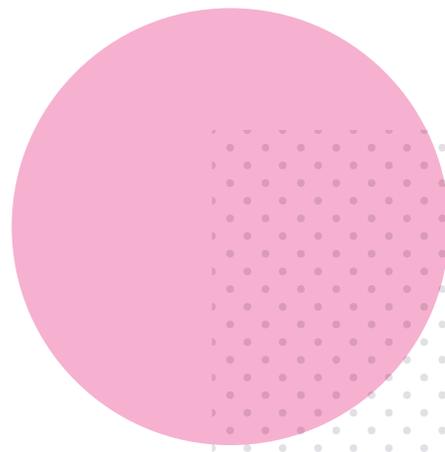
- Derogar con urgencia el artículo 5 del decreto 491 que extendió los plazos de respuesta a solicitudes de información.
- Dar a la gestión pública un enfoque de apertura y transparencia, por medio de la generación de información pública completa y oportuna, especialmente en temas como programas sociales, atención en servicios básicos, salud, infraestructura y educación.
- Reglamentar la publicación de información sobre ejecución de recursos públicos y de contratación pública por parte de entidades de régimen especial y de sector privado sobre la obligatoriedad de publicar información sobre recursos públicos, de acuerdo al literal f de la Ley 1712<sup>9</sup>, y al artículo 13 de la ley 2195 de 2022<sup>10</sup>, y a concepto del Consejo de Estado<sup>11</sup>.
- Fortalecer, acompañar y hacer seguimiento a los estándares de transparencia y acceso a la información en el nivel territorial, especialmente aquellos territorios en condiciones especiales de vulnerabilidad.
- Promover el desarrollo de lenguajes comunes de datos que permitan el procesamiento de información y el cruce con otras bases de datos del Estado. Actualmente las bases de datos del Estado funcionan con diferentes lenguajes de información y muchas de ellas no son interoperables, sin embargo, sí es posible y necesario definir estándares de publicación en lenguajes de datos comunes que permitan la integración, el procesamiento y el análisis de datos agregados.

---

**9** Ley 1712 de 2014. "Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional".

**10** 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".

**11** El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en el auto del 14 de agosto de 2017, radicación número: 11001-03-26-000-2017-00031-00, indica que la publicación de información contractual responde a "la presencia de recursos públicos involucrados en la contratación que maneje la Entidad" mas no al régimen de contratación previsto.



03

Capacidades  
institucionales  
anticorrupción.

Dada la complejidad y sofisticación de la corrupción, es prioritario revisar los diseños institucionales existentes con el fin de garantizar su efectividad en la lucha contra esta problemática. Si bien Colombia cuenta con una arquitectura institucional soportada en convenciones internacionales, normas, políticas y regulaciones, es evidente que requiere ajustes para ser más efectiva.

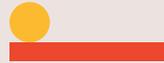
Un acercamiento al desempeño de los actuales diseños institucionales anticorrupción evidencia una dispersión de iniciativas relacionadas con la lucha contra la corrupción. La falta de coordinación, de enfoques estratégicos y de avances en grandes tareas que no han sido abordadas, dan cuenta de los resultados de la atomización de las funciones y responsabilidades de prevención, detección, investigación, judicialización y sanción<sup>12</sup>.

Al respecto se recomienda:

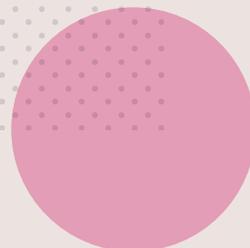
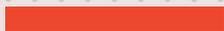
- Avanzar hacia un diseño institucional en el Poder Ejecutivo que garantice un liderazgo permanente que permee toda la gestión del alto gobierno con parámetros de integridad apertura, transparencia y lucha contra la corrupción. Asimismo, se requiere suficiente capacidad administrativa, financiera y técnica, para articular y profundizar las acciones de las distintas entidades en la materia, tanto en ámbitos de prevención como de detección de corrupción, y buscar un enfoque claro en la dirección de las políticas públicas, por encima de iniciativas dispersas.
- Mejorar la articulación de datos y plataformas entre entidades del Ejecutivo por medio de soluciones tecnológicas que generen información oportuna, robusta y abierta a la ciudadanía, para la toma de decisiones en materia de prevención y detección de corrupción.

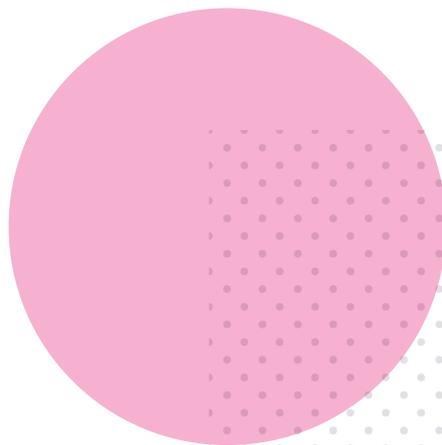
---

<sup>12</sup> *Transparencia por Colombia. (2022b). Informes de seguimiento a la acción pública del Gobierno Nacional Monitor Ciudadano. Obtenido de: <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/informes/> Transparencia por Colombia (2021e), Comentarios al borrador de CONPES, Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación, Hacia un Estado Abierto. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-de-transparencia-por-colombia-al-documento-conpes-2021.pdf>*



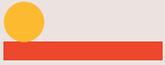
- En complemento a lo anterior, profundizar planes sectoriales para la lucha contra la corrupción que permitan abordar de manera estratégica y articulada las manifestaciones de la corrupción en sectores de alto impacto para la sociedad y sectores vulnerables -educación, salud, servicios básicos, infraestructura-, así como en sectores que muestran niveles de alerta como seguridad y defensa, recursos naturales, lucha contra el narcotráfico, entre otros.
- Impulsar la puesta en marcha de una hoja de ruta de Estado para el fortalecimiento de la capacidad institucional de sanción de corrupción, que establezca prioridades, indicadores y metas durante su periodo de gobierno, que permitan mostrar resultados de alto impacto.





04

Contratación  
pública.



La Radiografía de la Corrupción 2016-2020 muestra que el ámbito más afectado por la corrupción es la contratación pública, precisamente por ser el mecanismo mediante el cual se asignan y ejecutan los recursos del Estado. En ese sentido, es importante no solo fortalecer las reglas para alcanzar mayor claridad y apertura en la contratación, sino en lo posible, también buscar elementos que reduzcan la discrecionalidad en la toma de decisiones, sin afectar los principios de eficiencia y calidad en la contratación pública.

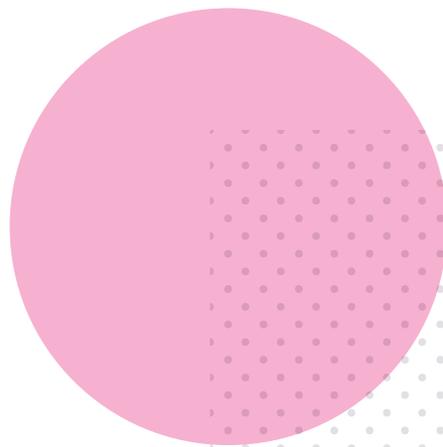
Al respecto se recomienda:

- Promover una reforma al sistema de contratación pública, destinada prioritariamente a depurar las modalidades y procedimientos de contratación, reducir los regímenes especiales y fomentar el uso de herramientas tecnológicas en el proceso contractual.
- Promover, a través de reforma legislativa, la inclusión de criterios de mérito en la contratación pública mediante régimen especial y reglamentar la publicación de la información contractual de este tipo de entidades en SECOP.
- Garantizar la transición completa a SECOP II como herramienta para la generación de transacciones contractuales y la disposición de información contractual. Fortalecer la capacidad de la plataforma y garantizar la calidad de la información.

- Incluir en SECOP campos para que las entidades diligencien información sobre la ejecución y cumplimiento de los contratos públicos, alertas de incumplimientos pasados y otra información relevante para identificar retrasos y alertas en la contratación pública.
- Definir sanciones por el incumplimiento en las obligaciones de publicación de información de contratación pública, en especial en relación con la información asociada a emergencias y a atención a población vulnerable.
- Se recomienda crear un protocolo de revisión de potenciales conflictos de intereses e inhabilidades para contratar con el Estado<sup>13</sup>. Este protocolo debería contemplar la información disponible sobre inhabilidades de financiadores de campañas, los conflictos de intereses de los servidores públicos registrados en el SIGEP, y los conflictos de intereses declarados por las entidades contratantes y los oferentes, entre otros.

---

**13** *En línea con lo establecido en el numeral 5 de la Directiva Presidencial 01 de 2022.*



05

Empleo  
público.

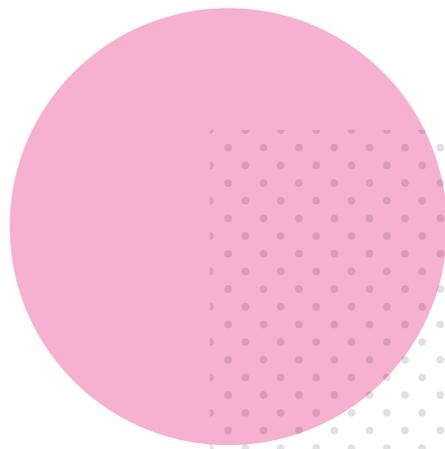
El empleo público es uno de los ámbitos de la gestión pública con altos riesgos de corrupción debido a los efectos del clientelismo en la función pública, así como a las debilidades asociadas a lograr una carrera administrativa más eficiente y económica, contar con más servidores públicos técnicos y que ingresen por mérito, y generar mejores condiciones institucionales para reducir el uso de la figura de contratación directa en el apoyo a la gestión.

Se recomienda:

- Asegurar la existencia y actualización de criterios especiales de ingreso por mérito para la selección de los directores de entidades públicas de nivel nacional en la rama ejecutiva como Departamentos Administrativos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, buscando que el conocimiento y especialización primen sobre los intereses políticos a la hora de elegir a los líderes de las entidades públicas.
- Fortalecer la plataforma SIGEP para que se pueda consultar la información de hojas de vida, conflictos de intereses y bienes y rentas en formatos procesables, modificables e interoperables.
- Promover una reforma a la Ley 909 de 2004 para facilitar el proceso de carrera administrativa en tiempos y costos, garantizar que los procesos de evaluación al desempeño permitan generar recomendaciones, y retirar del servicio público a quienes no tengan un desempeño satisfactorio.
- Elaborar criterios de selección por mérito para los profesionales de prestación de servicios de apoyo a la gestión<sup>14</sup>.
- Implementar y fortalecer el Sistema Nacional de Integridad (Ley 2016 de 2020) mediante la inclusión de manuales de procedimiento ético ante posibles riesgos de corrupción, especialmente para aquellos cargos y entidades con condiciones especiales de vulnerabilidad a la corrupción.

---

<sup>14</sup> Igualmente, la Comisión de Expertos Anticorrupción (2021) recomienda realizar una transición de la contratación de prestación de servicios a la contratación de planta sin aumentar el gasto. "Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia". Disponible en: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones\\_comision\\_expertos\\_inticorrupcion\\_2.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_expertos_inticorrupcion_2.pdf)



06

Investigación  
y sanción.



En el marco de un sistema de pesos y contrapesos, es importante generar condiciones para sancionar los casos de corrupción de manera efectiva y ejemplar. Si bien, desde el Poder Ejecutivo no se cuenta con competencia para investigar y sancionar todo tipo de casos de corrupción, si es posible generar procesos de fortalecimiento del control interno e impulsar reformas tendientes a castigar los hechos de corrupción.

Al respecto se recomienda:

- Fortalecer los procesos de control interno de gestión y disciplinarios mediante la creación de un sistema de seguimiento a la eficiencia de las labores y procesos de las oficinas de control interno, identificando el número de procesos archivados por prescripción, las causas de los retrasos y definiendo acciones correctivas.
- Impulsar reformas legislativas que promuevan la independencia de los poderes públicos y órganos de control mediante modificaciones a los procesos de nominación del Contralor, Procurador y Fiscal General, para que no haya incidencia en su elección por parte del Presidente de la República, existan inhabilidades claras por conflictos de intereses, y se incluyan requerimientos altos de mérito para la ocupación de estos cargos<sup>15</sup>.

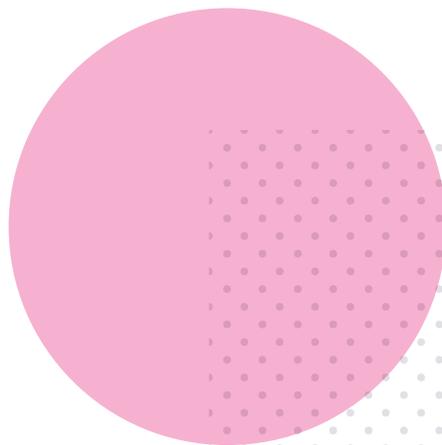
---

**15** La Comisión de Expertos Anticorrupción detalla estas recomendaciones. *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia*, Comisión de Expertos Anti-Corrupción, Octubre 2021. Obtenido de [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones\\_comision\\_expertos\\_inticorrupcion\\_2.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_expertos_inticorrupcion_2.pdf)

- Definir procesos especiales y expeditos para tramitar posibles casos de corrupción detectados por las oficinas de control interno disciplinario y de gestión. Estos procesos deben ser aplicables a todas las entidades de la rama ejecutiva y en coordinación con las funciones preventivas y de control concomitante de la Contraloría General de la República.
- Avanzar en el fortaleciendo del rol de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en particular considerando las funciones asignadas por la Ley 2195 de 2022 en materia de reparación de daños causados por actos de corrupción<sup>16</sup>; de la Superintendencia de Sociedades respecto a su competencia en materia de lucha contra el soborno transnacional y la regulación sobre programas de cumplimiento para el sector privado; y de la Superintendencia de Industria y Comercio en lo relativo a las prácticas de restricción de la competencia causada por actos de corrupción.

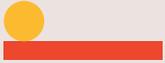
---

**16** El artículo 7 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, establece a cargo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la labor de recaudar información sobre principios de oportunidad en firme y sentencias condenatorias ejecutoriadas impuestas por delitos que afecten el patrimonio público, y requerir a la Cámara de Comercio o a la UGPP para que le informen sobre las sociedades y las sucursales de sociedades extranjeras en las que las personas condenadas o beneficiadas con principio de oportunidad actúan como administradores, funcionarios o empleados. Sin embargo, se considera que establecer este procedimiento en cabeza únicamente de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado implica un reto muy grande para una sola entidad. Por lo tanto, se recomienda que ese proceso también este radicado en cabeza de las Superintendencias y autoridades de inspección, vigilancia y control, que deban adelantar los procesos administrativos sancionatorios correspondientes.



07

Sistema  
político.



Los últimos años han estado marcados por el surgimiento de nuevos retos que se suman a larga lista de tareas pendientes para consolidar un sistema político transparente, íntegro e inclusivo. Los delitos electorales, la explosión de candidaturas fuera de las organizaciones políticas canalizadas por los grupos significativos de ciudadanos, la necesidad de modernizar el sistema electoral a través de un nuevo código electoral, la presión por aumentar las condiciones de inclusión política de las mujeres, las nuevas circunscripciones especiales de paz y los desafíos en materia de control, vigilancia y sanción en la financiación de campañas y partidos políticos, son algunas de las discusiones más debatidas por la opinión pública.

Para avanzar hacia mayores niveles de transparencia, integridad e inclusión en el sistema político, se recomienda:

- Promover la inclusión de actores no tradicionales dentro del sistema político a partir de la reglamentación legal y normativa de disposiciones que aseguren condiciones de equidad, competencia justa y reglas de rendición de cuentas para mujeres, jóvenes, víctimas y grupos significativos de ciudadanos que buscan acceder al poder a través de la participación política.
- Promover desarrollos normativos que fortalezcan los principios de transparencia y equidad en la financiación de partidos y campañas políticas, a partir de:
  - La priorización de financiación pública mediante anticipos a campañas y la promoción de mecanismos para lograr de manera efectiva la financiación preponderantemente pública ya prevista por la ley.
  - El establecimiento de criterios para regular los aportes originados en el patrimonio propio de los candidatos y en créditos con personas naturales y jurídicas distintas a entidades bancarias.

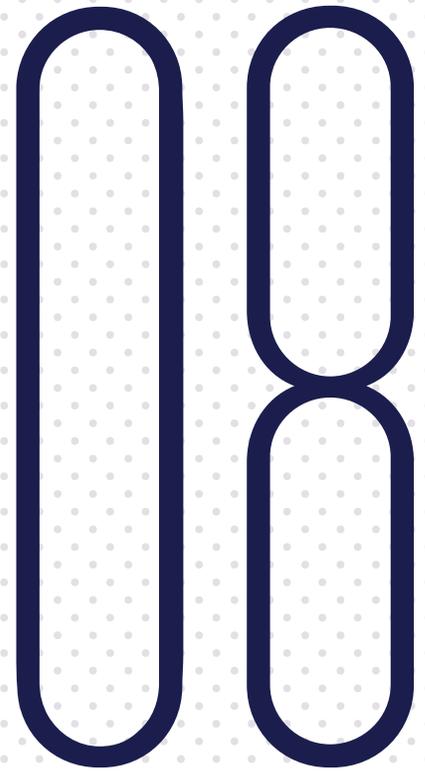
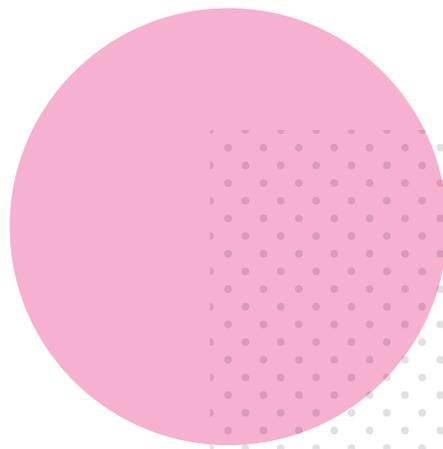
- La creación de una definición de topes de gastos de campañas que esté actualizada y refleje fielmente las particularidades territoriales.
- La definición de la obligatoriedad legal de reportar ingresos y gastos de campañas a través del aplicativo Cuentas Claras durante el desarrollo de las campañas y después del día de las elecciones, para garantizar el cumplimiento con los criterios de transparencia, rendición de cuentas, monitoreo y control al financiamiento de las campañas<sup>17</sup>.
- Definir indicadores de cumplimiento de la política criminal electoral, a través del Plan Nacional de Política Criminal. La definición de indicadores de seguimiento asociados a los tres ejes de prevención de la criminalidad electoral, captura del Estado y desmantelamiento de redes criminales, debe ser una prioridad<sup>18</sup>.
- Proponer una reforma de ley que modifique los procesos de nominación y elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral. Uno de los mayores reparos que se hacen a la conformación del órgano electoral en Colombia es el origen de su composición: magistrados electos por los partidos políticos con funciones de vigilancia y sanción sobre las organizaciones políticas. Por este motivo se recomienda una reforma de ley que permita la elección de la autoridad electoral de forma independiente a los partidos políticos. Este proceso debe incluir criterios de méritos y un ejercicio escalonado de los magistrados con cambios periódicos (cada dos años)<sup>19</sup>.

---

**17** *Transparencia por Colombia, (2019). Propuestas de ajustes a los procesos de revisión, control y sanción del financiamiento de las campañas políticas: promoción de la transparencia y el acceso a la información pública. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas/>*

**18** *Transparencia por Colombia, (2022c). Recomendaciones para la Implementación Efectiva de la Política Criminal Electoral. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/19/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal->*

**19** *La Comisión de Expertos Anticorrupción plantea opciones sobre el proceso de designación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral. Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción, Octubre 2021. Obtenido de [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones\\_comision\\_expertos\\_inticorruptcion\\_2.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_expertos_inticorruptcion_2.pdf)*



Participación  
y movilización  
ciudadana.

La participación y la movilización ciudadana a favor de la lucha contra la corrupción han crecido significativamente en los cuatro últimos años<sup>20</sup>. También, existe en Colombia un desarrollo normativo amplio que reconoce la participación de la sociedad civil, desde la Constitución Política de 1991 hasta la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>21</sup> y la Ley Estatutaria de la Participación Ciudadana<sup>22</sup>.

Sin embargo, aún persisten importantes barreras al momento de transformar esa participación ciudadana en acciones más concretas de seguimiento e incidencia en la gestión pública: la falta de acceso a la información pública oportuna, comprensible y de calidad; riesgos de seguridad y ausencia de protección a líderes y periodistas que contribuyen a denunciar la corrupción; recursos financieros limitados para su realización; falta de interés de autoridades públicas para establecer un diálogo con la ciudadanía, entre otras. En este contexto, se requiere promover un entorno habilitante para favorecer que la intervención de actores sociales (organizaciones, líderes, medios de comunicación, academia y expresiones sociales emergentes) en el escenario público.

Por lo tanto, se recomienda:

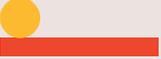
- Continuar sensibilizando a los servidores públicos sobre la importancia, el alcance y la efectividad de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. La participación ciudadana es un derecho fundamental, así como un ejercicio co-responsable en la gestión pública. Por lo tanto, no debe ser considerada como una amenaza sino como una contribución seria a la elaboración de políticas públicas para lograr que estén adecuadas a las necesidades de los grupos sociales.

---

**20** *Alto porcentaje de votos a favor de la Consulta Anticorrupción en agosto de 2018, diferentes manifestaciones estudiantiles anticorrupción en noviembre 2019 y 2021, multiplicación de las iniciativas de control ciudadano al uso de los recursos públicos.*

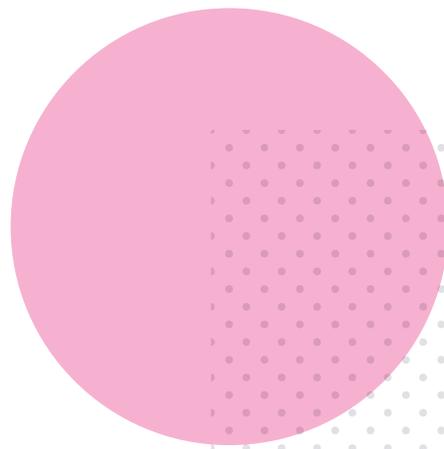
**21** *Ley 1712 de 2014. “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”.*

**22** *Ley 1757 de 2015. “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.*

- 
- Promover un desarrollo efectivo de los distintos mecanismos e instancias de participación ciudadana existentes en el país. Se requiere realizar un seguimiento riguroso a la creación, la organización y al buen funcionamiento de estos espacios institucionales de participación. También se recomienda la implementación de estrategias y líneas de acción, así como la asignación de recursos suficientes para el fortalecimiento técnico de estas instancias de participación.
  - Garantizar la integridad y la protección de la vida a la ciudadanía que ejerce su derecho a la participación. Varios activistas han sufrido amenazas, hostigamientos, ataques y asesinatos en el ejercicio de su derecho a la participación, a la movilización y de su libertad de expresión. La labor que realizan defensores y defensoras de derechos humanos es fundamental para la existencia plena del Estado de Derecho y es indispensable para fortalecer la democracia<sup>23</sup>. Por lo tanto, es necesario que el Estado colombiano brinde una protección jurídica específica e integral y ampliarla a una protección económica, social, y psicológica, entre otras.

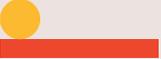
---

**23** La CIDH “considera que toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, será considerada defensora de derechos humanos. Este concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos. En este sentido, la Comisión ha reconocido la categoría de persona defensora de derechos humanos a quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Corrupción y Derechos Humanos*. (2019). Capítulo 5. P 157. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>



09

Denuncia de  
corrupción y  
protección a  
denunciantes.



La denuncia constituye una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción<sup>24</sup>. Sin embargo, su eficiencia depende de la existencia de condiciones favorables y, en particular, de medidas adecuadas de protección a los denunciantes<sup>25</sup>. Por un lado, la ausencia de información sobre la evolución de una denuncia y la demora de los procesos judiciales desaniman a quien denuncia y genera frustración. Por otro lado, el marco jurídico e institucional en la materia sigue siendo escaso y disperso, y no toma en cuenta la diversidad de los perfiles de los denunciantes. Al mismo tiempo, las autoridades competentes manifiestan una falta de recursos humanos y financieros, así como debilidades de articulación institucional para lograr una reacción más rápida y eficiente frente a la denuncia.

Con el objetivo de brindar una respuesta eficiente a la denuncia ciudadana de la corrupción, así como de fortalecer la protección a los denunciantes se recomienda<sup>26</sup>:

- Fortalecer los canales institucionales de la denuncia, así como brindar mayor agilidad en los procesos de investigación institucional y judicial. Se hace necesaria una información pública clara y unificada sobre los canales y las etapas de la denuncia de la corrupción; una comunicación acertada

---

**24** Transparencia por Colombia (TPC) creó en noviembre de 2017 el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC- compuesto por un grupo de abogados cuyo propósito es ofrecer un servicio de asesoría legal gratuito, independiente y confidencial a cualquier persona que desee denunciar un presunto caso de corrupción, con el fin de colaborar en el fortalecimiento de su denuncia y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes.

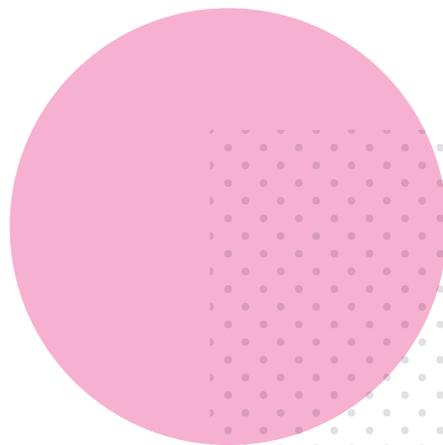
[www.transparenciacolombia/alac.org.co](http://www.transparenciacolombia/alac.org.co)

**25** Según el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional, en Colombia 78% de las personas piensan que pueden marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero el mismo porcentaje de estas indica que sufrirán represalias si denuncian. Aún más, 58% considera poco probable que las denuncias generen consecuencias. Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia anticorrupción. Obtenido de <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

**26** Transparencia por Colombia (2020a) Recomendaciones sobre denuncia de la corrupción y Protección al Denunciante. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-sobre-denuncia-de-corrupcion.pdf>

y constante entre las autoridades competentes y quienes denuncian sobre el curso de los procesos de investigación; y una respuesta institucional efectiva a las denuncias recibidas por parte de las autoridades competentes.

- Fortalecer y proteger la acción de quienes denuncian la corrupción. Se hace necesario considerar a los denunciantes de corrupción como un grupo amplio de personas proveniente de contextos diversos, así como analizar las experiencias internacionales de *whistleblowing* y considerar su adaptación en el entorno nacional.
- Fortalecer y unificar el marco jurídico nacional sobre denuncia y protección al denunciante. A pesar de la firma de varios convenios internacionales, aún no se contemplan suficientes medidas en la materia. Se requiere una ley específica e integral sobre la denuncia de la corrupción y la protección al denunciante, así como de una política pública integral que aborde este tema.
- Brindar una protección adecuada y eficiente a los denunciantes de corrupción. Se recomienda considerar a los denunciantes y reportantes como una población vulnerable, y, por ende, adelantar una protección jurídica específica e integral para su categoría, y no sólo dentro de situaciones relacionadas con el acoso laboral, o dentro de un proceso penal en curso en el marco del programa de protección de víctimas y testigos de la Fiscalía General de la Nación. Fundamentalmente, se considera necesario que el Decreto Único 1066 de 2015 incluya a los denunciantes o reportantes de corrupción como sujetos de protección especial por parte de la Unidad Nacional de Protección.



10

Reparación al daño  
causado por la  
corrupción.

Los actos de corrupción generan afectaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la salud o la educación. Esas afectaciones deben ser resarcidas por parte de los involucrados en dichos actos. Sin embargo, uno de los aspectos asociados a la lucha contra la corrupción que menos se ha atendido es la identificación de los daños que ésta causa y la necesidad de reparar sus daños. Esto incluye la visibilización de las víctimas, la identificación de los responsables, ya sean personas naturales o jurídicas, las formas de reparar los daños y las garantías de no repetición.

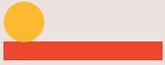
Por lo tanto, se recomienda al Gobierno Nacional adelantar las acciones que se indican a continuación:

- Presentar un proyecto de ley que reforme el artículo 92 del Código de Procedimiento Penal<sup>27</sup>, en el sentido de permitir que las víctimas de los actos de corrupción, la Fiscalía General de la Nación o el Ministerio Público, puedan solicitar ante el Juez de Control de Garantías, como medida cautelar, que se ordene la culminación y entrega a la comunidad de las obras o servicios que deberían ser ejecutados mediante el contrato estatal en el cual se produjo el hecho de corrupción, y que resultaron paralizados debido a este. Esto, como una medida de reparación para las víctimas afectadas por el acto de corrupción.
- Sobre el CONPES 4070<sup>28</sup>:
  - En la línea de acción 5 se establece que la Secretaría de Transparencia realizará y socializará los resultados de un estudio sobre el daño social causado por corrupción y generará recomendaciones para su mitigación. Se recomienda que ese estudio abarque también los daños individuales y colectivos causados por la corrupción, debido a que son las clases de daños que menos se tienen en cuenta en las investigaciones adelantadas por las entidades públicas.

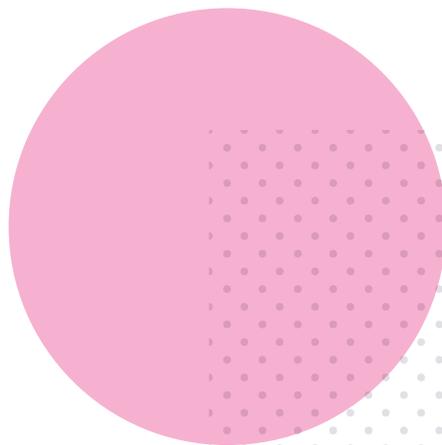
---

**27** Ley 906 de 2004 "Código de Procedimiento Penal".

**28** CONPES 4070, "Lineamientos de política para la implementación de un modelo de estado abierto".



- En la línea de acción 7 del numeral 5.3.3., se establece que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, diseñará un tablero de control que permita visualizar todos los instrumentos normativos y políticas expedidas por el Gobierno nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, con el fin de facilitar la accesibilidad de la información y fortalecer las capacidades de los ciudadanos y servidores públicos. Se recomienda que en este tablero de control se incluya la información correspondiente a las normas, acciones administrativas y judiciales y procedimientos que permitan exigir la reparación del daño causado por la corrupción.
- En la línea de acción 9 del numeral 5.3.3., se establece que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, elaborará un documento de recomendaciones para la reglamentación de la responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas nacionales y domiciliadas en Colombia con entidades de inspección, vigilancia y control. Se recomienda que en este documento se incluya el tema de la responsabilidad civil de las personas jurídicas, entendiendo esta como la responsabilidad frente a los daños individuales y colectivos causados por hechos de corrupción en los que participen personas jurídicas de derecho privado.



11

# Bibliografía.



Comisión de expertos anticorrupción. (octubre de 2021). Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia, Comisión de Expertos Anti-Corrupción Octubre 2021. Obtenido de [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones\\_comision\\_expertos\\_inticorrupcion\\_2.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/recomendaciones_comision_expertos_inticorrupcion_2.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (6 de diciembre de 2019). Corrupción y derechos humanos. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Consejo de Estado. (2017). Auto n° 11001-03-26-000-2017-00031-00(58820) del 14 de agosto de 2017. Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/741336233>

Departamento Nacional de Planeación. (20 de diciembre de 2021). CONPES 4070 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE ESTADO ABIERTO. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

Invamer. (febrero de 2022). Invamer Poll. Medición 147. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/17/2022-02%20Invamer%20Poll.pdf>

Ley 1712 de 2014. (2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

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

Ley 906 de 2004. (2004). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14787#:~:text=Nadie%20podr%C3%A1%20ser%20molestado%20en%20su%20vida%20privada.,previamente%20definidos%20en%20este%20c%C3%B3digo.>

Ley Estatutaria 1757 de 2015. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la

participación democrática. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335#:~:text=La%20presente%20ley%20regula%20la,democr%C3%A1tica%20de%20las%20organizaciones%20civiles>.

Transparencia por Colombia. (24 de enero de 2019). Propuestas de Ajuste a los Procesos de Revisión, Control y Sanción del Financiamiento de Campañas Políticas. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/24/propuestas-de-ajuste-a-los-procesos-de-revision-control-y-sancion-del-financiamiento-de-campanas-politicas/>

Transparencia por Colombia. (noviembre de 2020a). Recomendaciones sobre denuncia de la corrupción y protección al denunciante. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-sobre-denuncia-de-corrupcion.pdf>

Transparencia por Colombia. (2020b). Segundo Informe de Seguimiento al Gobierno Nacional. Obtenido de <https://www.monitorciudadano.co/segundo-informe-de-seguimiento-al-gobierno-nacional/>

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

Transparencia por Colombia. (2021b). Lucha contra la corrupción y lucha contra el narcotráfico en Colombia: análisis del fenómeno desde una perspectiva institucional y de política pública. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/lucha-contra-la-corrupcion-y-lucha-contra-el-narcotrafico-en-colombia-comprimido.pdf>

Transparencia por Colombia. (28 de septiembre de 2021c). Avances y debilidades para la garantía del derecho de acceso a la información en Colombia. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/09/28/avances-y-debilidades-para-la-garantia-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-colombia/>

Transparencia por Colombia. (2021d). Quinto informe de seguimiento a la contratación pública en la emergencia COVID-19. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/quinto-informe-de-seguimiento-1.pdf>



Transparencia por Colombia. (2021e). Comentarios al borrador del CONPES. Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad, e Innovación: Hacia un Estado Abierto. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/comentarios-de-transparencia-por-colombia-al-documento-conpes-2021.pdf>

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

Transparencia por Colombia. (2022b). Informes de seguimiento a la Acción Pública del Gobierno Nacional. Obtenido de <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/informes/>

Transparencia por Colombia. (19 de enero de 2022c). Recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral 2022. Obtenido de [https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/19/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral/?fbclid=IwAR3fDcze72xbTS6tPrpFXf55l2wuPZ19DTM2xW5Y3R5a14PMAziZADn\\_1fA](https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/19/recomendaciones-para-la-implementacion-efectiva-de-la-politica-criminal-electoral/?fbclid=IwAR3fDcze72xbTS6tPrpFXf55l2wuPZ19DTM2xW5Y3R5a14PMAziZADn_1fA)

Transparency International. (2019). Barómetro Global de la Corrupción América Latina y El Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia anticorrupción. Obtenido de <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Transparency International. (enero de 2022). Índice de Percepción a la Corrupción 2021. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>



 **TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**  
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

