

# AGENDA POR LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN

**6** Riesgos para  
la Democracia  
Acuerdos para  
Protegerla

PROPUESTAS PARA  
EL GOBIERNO

2022  
2026



# ALIANZA DEMOCRACIA EN RIESGO



## Equipo para la elaboración de la Agenda

### Edición y coordinación editorial

María Teresa Muñoz Losada

Andrés Lozano Reyes

Marcela Restrepo Hung

### Aportes y correcciones

Sergio Moreno Rubio

Claire Launay Gamma

Sandra Martínez Rosas

Lida Margarita Núñez Uribe

Ana María Rodríguez Valencia

### Expertos invitados.

La Agenda se nutre de los diagnósticos y propuestas realizados por expertos y expertas nacionales en los diferentes temas

Darío Indalecio Restrepo

Camilo Eduardo Umaña Hernández

Fabio Enrique Velásquez Carrillo

Hernando Llano Ángel

Elisabeth Ungar Bleier

Adolfo Adrián Álvarez Rodríguez

Corporación Transparencia por Colombia

Centro de Investigación y Educación Popular CINEP  
– Programa por la Paz.

Comisión Colombiana de Juristas.

Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas – CORFAS.

Corporación Casa de la Mujer.

Corporación Conciudadanía.

Corporación Escuela Nacional Sindical.

Corporación Misión de Observación Electoral.

Corporación PODION.

Corporación Región.

Corporación Transparencia por Colombia.

Corporación Viva la Ciudadanía.

Fundación Foro Nacional por Colombia.

Fundación Foro Nacional por Colombia – Capítulo Costa Atlántica.

Fundación Foro Nacional por Colombia – Capítulo Región Central.

Fundación Foro Nacional por Colombia – Capítulo Sur Occidente.

### Diseño y diagramación:

Stephanie Pinilla Ramos

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt





Elecciones Presidenciales  
Colombia 2022

# PRESENTACIÓN

Colombia vive hoy una crisis multidimensional de las instituciones políticas. Estas han perdido legitimidad por su incapacidad para incluir y responder a los reclamos ciudadanos, especialmente de los sectores más afectados por las desigualdades y el conflicto armado. La desconfianza creciente de la ciudadanía la generan los fallos históricos del régimen político colombiano, tales como la exclusión política, la baja representatividad, la corrupción generalizada, el vínculo entre política y criminalidad, la vulneración de derechos fundamentales y los altos índices de violencia social y política.

Esta crisis se ha profundizado como consecuencia de medidas gubernamentales autoritarias, especialmente aquellas adoptadas por el gobierno nacional para el manejo de la pandemia del COVID 19. El país se vio sometido a la concentración del poder en la figura del presidente, la restricción del derecho a la información, la suspensión de la labor del Legislativo y la cancelación de espacios de participación ciudadana. Más tarde, a raíz del auge de la movilización social, el país también fue testigo del despliegue de diversos mecanismos autoritarios para la contención de la protesta, como el uso excesivo de la fuerza, los señalamientos y estigmatizaciones y otros abusos de autoridad.

La urgencia de la situación llevó a que diversas organizaciones sociales se agruparan en la Plataforma Democracia en Riesgo, para alertar a la Sociedad Civil sobre sus peligros y exigir la acción decidida del Estado. En el marco de este ejercicio, la plataforma ha articulado una Agenda por la Democracia y la Participación<sup>1</sup> como manera de demandar la acción adecuada de las instituciones y autoridades competentes y de incentivar el diálogo social y político, y así proponer salidas adecuadas a la crisis. La agenda identifica los principales riesgos para la democracia y la participación en Colombia relacionados con la pérdida del equilibrio de poder, la falta de garantías para el ejercicio de la participación ciudadana y sus derechos relacionados, el precario estado del sistema electoral y de partidos, la corrupción generalizada, la continuidad del uso de la violencia en la política y las afectaciones profundas a los valores democráticos y la convivencia.

Las problemáticas identificadas requieren con urgencia la acción decidida y efectiva de las autoridades para enfrentar las diferentes amenazas a la democracia que, de persistir en el país, agravarían aún más la situación de inestabilidad y se mantendrían los ciclos de violencia social y política que afectan a las grandes mayorías. En estas elecciones están en juego no sólo la pervivencia de las instituciones, sino también el conjunto de la democracia en Colombia, entendida esta como valores, procedimientos, reglas y prácticas para la convivencia en común, el reconocimiento de la diversidad y el pluralismo, la resolución pacífica de conflictos y la construcción en común del proyecto de país.

La Agenda señala seis riesgos que acechan hoy día a nuestra democracia y presenta una serie de propuestas que sirven como insumos para el debate público y una acción decidida del gobierno y del nuevo congreso. Estas propuestas parten de reconocer la necesidad de impulsar acuerdos políticos nacionales que comprometan a las diversas fuerzas políticas y sociales en torno al cuidado de la democracia y la garantía del derecho a la participación ciudadana. De acuerdo con cada caso particular estas propuestas se expresan, por un lado, en reformas estructurales y por otro, en medidas gubernamentales. En ese sentido, la Agenda es una propuesta que, desde la Sociedad Civil, busca establecer diálogos y compromisos con los representantes recién elegidos a los cuerpos legislativos, así como a los diferentes candidatos que se encuentran compitiendo por la presidencia. Finalmente, estas propuestas también pueden contribuir a la formulación del próximo Plan de Desarrollo, así como a la formulación de iniciativas legislativas y políticas públicas.

---

1. La Agenda se nutre de los diagnósticos y propuestas realizados por expertos y expertas nacionales en los diferentes temas. En ese sentido, la Plataforma quiere reconocer el aporte valioso de Darío I. Restrepo, Camilo Umaña, Fabio E. Velásquez, Hernando Llano Ángel, Elisabeth Ungar Bleier, Adolfo A. Álvarez y la Corporación Transparencia por Colombia.

## Riesgo 1

5

Agotamiento general de la institucionalidad política y  
desequilibrio entre los poderes públicos

Acuerdo 1

Propuestas para implementar el Acuerdo 1

11

## Riesgo 2

Falta de garantías y de un entorno habilitante para el  
ejercicio del derecho a la participación ciudadana

Acuerdo 2

Propuestas para implementar el Acuerdo 2

## Riesgo 3

17

Ausencia de elecciones transparentes y de autoridades  
electorales independientes

Acuerdo 3

Propuestas para implementar el Acuerdo 3

23

## Riesgo 4

Corrupción generalizada y sus impactos en la  
institucionalidad

Acuerdo 4.

Propuestas para implementar el Acuerdo 4

## Riesgo 5

29

Persistencia de la violencia en la política e incumplimientos  
en la construcción de paz

Acuerdo 5.

Propuestas para implementar el Acuerdo 5

33

## Riesgo 6

Menoscabo de los valores democráticos y debilitamiento de  
la cultura política democrática

Acuerdo 6.

Propuestas para implementar el Acuerdo 6

# RIESGO



## **AGOTAMIENTO GENERAL DE LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA Y DESEQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS<sup>2</sup>.**

2. Este apartado se formula teniendo en cuenta lo planteado en los documentos insumo "Limitaciones y obstáculos a la descentralización en Colombia. La democracia está en riesgo. Territorios estratégicos para la paz, el desarrollo y el bienestar" de Darío I. Restrepo, "Pasado, presente y futuro del resquebrajamiento de las ramas del poder público en Colombia" de Hernando Llano Ángel y "La justicia al filo del debate: cuatro problemas básicos y medidas mínimas urgentes de política pública" de Camilo Umaña.

El sistema político continúa reproduciendo la centralización y la concentración de poder en todos sus niveles y mantiene las dinámicas de exclusión de poblaciones y amplios sectores sociales. Esto afecta diferencialmente a las comunidades rurales y étnicas, mujeres, jóvenes y comunidades LGBTIQ+ que deben enfrentar de manera más aguda las consecuencias del conflicto armado y que se encuentran relegadas en términos de inversión social y decisión frente a las políticas nacionales.

Un sistema que ve a la ciudadanía únicamente como una masa uniforme que recibe favores o prebendas ha impedido no sólo el reconocimiento político de diversos sujetos como el campesinado, las poblaciones raizales, grupos étnicos y pobladores urbanos empobrecidos, sino que también ha desconocido las autonomías y espacios en los que se desenvuelve la participación de comunidades y organizaciones sociales tales como resguardos, zonas de reserva campesina, palenques o asambleas urbanas, entre otros. Al contrario, la institucionalidad se ha caracterizado por aprovechar el control del Estado para favorecer los intereses de élites políticas y económicas en detrimento de los intereses de vastos sectores de la sociedad.

El resquebrajamiento de las competencias precisas y los límites establecidos para las autoridades, en contravía de los principios democráticos de pesos y contrapesos y el equilibrio de poderes, ha producido efectos muy dañinos para la democracia, que se expresan en:

- El hiperpresidencialismo, que dota al Ejecutivo de un protagonismo y una injerencia desmedidas en la vida pública nacional, la incidencia en el nombramiento de funcionarios en los órganos de control, la iniciativa casi que exclusiva en materia de decisiones económicas nacionales y el control directo e indirecto de la Rama Legislativa a través de la negociación y transacción de cuotas burocráticas y recursos para la aprobación de sus iniciativas.
- El desacato reiterado por parte de las autoridades de fallos judiciales que ordenan reformas estructurales y políticas públicas para la garantía de derechos fundamentales o que se ocupan de la protección y prevención en materia de derechos humanos. Estos fallos son desconocidos tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo y se entienden como intromisiones indebidas de la Rama Judicial en sus asuntos.
- La falta de independencia de los funcionarios judiciales con respecto del Gobierno, provocada por la politización, la corrupción y el crecimiento exponencial del poder del Ejecutivo, de modo que se han estrechado a niveles alarmantes las relaciones entre magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General de la Nación con el Ejecutivo.
- La incapacidad para investigar graves violaciones a los derechos humanos e intromisión constante de la justicia penal militar. Las altas tasas de impunidad en estos casos tienen que ver con lentos procesos de definición de jurisdicción y abusos de la figura de “actos de servicio”, aunadas a estrategias de investigación que fraccionan las indagaciones y la recolección de evidencia, de tal manera que entorpecen los procesos de esclarecimiento y determinación de los responsables y promueven procesos revictimizantes.

En ese sentido, se requiere una acción decidida que restablezca la independencia, el equilibrio y la armonía entre las ramas del poder público y que apunte a la recomposición de la confianza entre ciudadanía y Estado. Para lograrlo se propone adelantar reformas en tres tópicos claves: garantía para el equilibrio de poderes, autonomía de la Justicia y una apuesta por la descentralización.

## ACUERDO 1

*Tomar acciones para renovar las instituciones políticas con miras a un desarrollo equilibrado de las tres ramas del poder público, el ministerio público y los órganos de control, así como su flexibilidad y su adaptación al cambio, para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos y promover una institucionalidad íntegra que rinda cuentas y garantice el Estado Social de Derecho. Estas acciones deben aunarse al fortalecimiento de la descentralización como piedra angular para lograr un desarrollo territorial equitativo en el marco de un sistema político pluralista, capaz de garantizar paz y desarrollo a través de instituciones locales fuertes.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 1

### Reformas estructurales

#### Garantía para el equilibrio de poderes

Diseñar y poner en marcha un mecanismo transparente, serio y ejecutable que garantice el cumplimiento de los fallos judiciales, en especial de aquellos que velan por la garantía de derechos fundamentales, y que monitoree las acciones necesarias para que se cumplan.

Crear los mecanismos legales que impidan a los funcionarios del ejecutivo, presente o pasado, hacer parte de la elección de cargos de magistrados y magistrados auxiliares en las Altas Cortes y de cargos directivos de la Fiscalía General de la Nación.

#### Autonomía de la Justicia

Establecer los mecanismos de selección que aseguren que quienes resulten elegidos para los cargos de las Altas Cortes y de la Fiscalía General tengan suficiente experiencia frente a la administración de justicia y presenten las condiciones de independencia necesarias para desempeñar dichos cargos.

Establecer una política criminal que articule las investigaciones por graves violaciones de derechos humanos con miras a superar la visión fragmentada de las responsabilidades derivadas de los hechos. Dicha política debe contemplar los hechos de corrupción como actos de violación de los derechos humanos.

Reformar el mecanismo de conflicto de jurisdicciones para permitir que la justicia ordinaria se presuma competente cuando reclame jurisdicción, sin someter las investigaciones a suspensión alguna.

Fortalecer la presencia, con autonomía de la Fiscalía General de la Nación; garantizar la independencia de los funcionarios judiciales y fortalecer las capacidades de policía judicial de distintas entidades en el nivel local de tal manera que puedan recabar información relevante para las investigaciones, además de la publicación y actualización periódica de cifras de procesos que se adelanten o hayan sido completados.



## Medidas gubernamentales

### Apuesta por la descentralización

Reactivar el proceso de descentralización y fundamentarlo en la flexibilidad y el reconocimiento de la diversidad. Esta reforma requiere la combinación de un sesgo en favor del sector rural y de la paz. Para ello deben replantearse las reglas de asignación de recursos para darle un mayor énfasis al sector rural. Dicho incremento podría nutrirse de los aumentos nominales y reales del conjunto de mecanismos de transferencias nacionales, de modo que este esfuerzo contribuya a cerrar las brechas en infraestructuras, dotaciones, política social y capacidades institucionales en las zonas rurales.

También debe señalarse la necesidad de afectar el sistema de transferencias, puesto que sus recursos representan la mayor partida descentralizada de la política social. De esta manera, el sesgo en favor del sector rural debe combinarse con un sesgo en favor de la paz en cada gran fondo de gasto: el sistema general de participaciones, el sistema general de regalías y los programas nacionales de destinación territorial.

Descentralizar la política económica a través de un Sistema General de Inclusión y Equidad Territorial que incluya tres iniciativas:

- Expedir una Ley de Descentralización de las Oportunidades del Desarrollo Económico. Dicha ley no requiere recursos nuevos sino de una reasignación de aquellos que ya se ejecutan en el desarrollo económico territorial, pero sin estar sujetos a ninguna ley general con criterio de cobertura universal para todas las entidades territoriales. La financiación actual de carreteras e infraestructuras de segundo y tercer nivel, la asignación de recursos para la conectividad eléctrica y la internet, los programas de vivienda de interés social, la intervención sobre fuentes acuíferas y sistemas de riego, entre otros sectores a determinar, podrían conformar el fondo de una estrategia con criterio de equidad y solidaridad que llegue a todos los municipios a partir de un diagnóstico previo de necesidades, dotaciones y capacidades.
- Adoptar una estrategia sostenida de descentralización universal y equitativa del crédito público, que construya alianzas con inversiones comunitarias, privadas e internacionales en apoyo al desarrollo de proyectos de alto impacto en el empleo y la satisfacción de necesidades.
- Poner en marcha un sistema realmente descentralizado de financiación y desarrollo de investigaciones en ciencia y tecnología, que fomente equipos de investigación en cada región y departamento, y que respete y potencie los paradigmas del desarrollo territorial. A la vez es conveniente que cada departamento cuente con una universidad pública de alta calidad con el fin de apoyar la movilidad social de sus habitantes, la formación de sus burocracias, la articulación entre conocimientos académicos y dinámicas de desarrollo y de fortalecimiento de capacidades locales.

Frente al cambio climático, esta reactivación del proceso de descentralización puede contemplar:

- Integrar en el Plan Nacional de Desarrollo la variable del cambio climático y de los equilibrios ambientales en el centro de las estrategias de desarrollo económico. El próximo gobierno debe emprender los estudios sobre las relaciones entre los más de 80 ecosistemas ambientales y la red administrativa y política del Estado, con el fin de empezar la discusión sobre la construcción de una nueva espacialidad estratégica descentralizada del Estado.
- La contratación pública debe considerar los criterios ambientales. No sólo debe medir los impactos de los proyectos, sino también valorar la capacidad de las intervenciones para la preservación y enriquecimiento de los ecosistemas. En esta tarea los gobiernos

locales pueden ser una pieza clave al menos de tres maneras. Primero, supeditar la contratación local a los estándares de la huella ecológica y promocionar proyectos de sostenimiento y enriquecimiento de los sistemas ambientales. Segundo, utilizar las diversas formas de asociación territorial para el emprendimiento de proyectos de positivo impacto ambiental. Tercero, vincular a las comunidades étnicas y campesinas a las prácticas de conservación ambiental.

- La creación de nuevas institucionalidades públicas que sean flexibles y se adapten a los mapas ecosistémicos, con base en el reconocimiento y la participación activa de los pueblos, comunidades y organizaciones sociales que intervienen en lo social y lo ambiental en dichos ecosistemas. De ese modo las diversas formas de organización territorial y comunitaria (consejos indígenas, zonas de reserva campesina, consejos de comunidades negras) no solo serán representantes de la sociedad ante el Estado, sino que también cumplirán funciones públicas comunitarias.

Es necesario flexibilizar el sistema de descentralización de manera más ordenada. Reconocer la diversidad y la autonomía de las comunidades territoriales supone mecanismos ajustados a tales especificidades. Tres iniciativas pueden considerarse.

- Existen seis categorías de municipios que ordenan algunas intervenciones particulares. En la categoría sexta se encuentran 965 municipios, es decir el 87 por ciento del total, las menos pobladas y con precariedad institucional. Se propone subdividir dicha categoría en al menos cuatro, en consideración a ciertas características estratégicas que se deben convenir. Dichas consideraciones podrían combinar criterios tales como: población, características ecosistémicas, ubicación geográfica, características fiscales e institucionales.
- Acelerar la implementación normativa que ya permite el traslado de competencias hacia las entidades territoriales que lo soliciten y demuestren capacidad, mediante refrendación de una consulta popular. Este mecanismo también debe aumentar la libertad de disposición de los recursos transferidos, que hoy se giran con una destinación específica muy estricta. Tanto los modelos de gestión (por ejemplo, en salud y seguridad social) como en servicios públicos, deben ser de potestad autónoma de dichas entidades. Por ejemplo, aumentar los porcentajes de libre destinación de recursos recibidos de la nación.
- Mientras la actividad económica, el poblamiento y la dinámica de flujos de bienes y servicios rebasa la división municipal y departamental, la legislación sobre áreas metropolitanas y asociaciones territoriales avanza en aspectos de planeación, administración, gestión y ejecución de proyectos. Dos temáticas podrían empezar a legislarse con el fin de complementar los instrumentos de dichas figuras descentralizadas flexibles. Por una parte, la posibilidad de recaudar contribuciones o tributos que actualmente se encuentran en cabeza de los municipios o los departamentos. Por otra, mecanismos de representación y participación política que garanticen el ejercicio democrático de actividades administrativas. Esto significa que es necesario avanzar hacia la conformación de provincias, regiones y territorios indígenas como entidades territoriales plenas. De igual manera, garantizar desde la normatividad mecanismos e instancias de participación (no necesariamente de representación electoral) en toda área metropolitana y asociación territorial estable.



Elecciones Presidenciales  
Colombia 2022

# RIESGO

# 2



## **FALTA DE GARANTÍAS Y DE UN ENTORNO QUE PROPICIE EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>3</sup>.**

3. Este apartado se formula teniendo en cuenta lo planteado en el documento insumo "35 propuestas sobre garantías para la participación ciudadana en Colombia" de Fabio E. Velásquez. El autor también tuvo en cuenta lo formulado en el proceso de definición de lineamientos para una ley de garantías para las organizaciones sociales y para la movilización y la protesta pacífica incluido en el Punto 2 del Acuerdo Final de Paz.

Como derecho consustancial a la vida democrática, la participación implica tres aspectos esenciales: el protagonismo ciudadano en la toma de decisiones sobre los temas nacionales; la posibilidad de expresión de la diversidad cultural que alberga el país, y el control y vigilancia a las acciones de las autoridades.

Sin embargo, a pesar de muchos avances legislativos e institucionales, en la actualidad el derecho a la participación ciudadana no cuenta con las garantías suficientes ni con un entorno adecuado para su ejercicio. En efecto, se encuentra seriamente amenazado por una serie de factores relacionados con:

- Falta de garantías al derecho al acceso a la información, por la persistencia de la “cultura del secreto” en las entidades públicas y el uso excesivo del argumento de la “reserva por razones de seguridad nacional”, que se asocian con la precariedad de los sistemas de archivo e información y que tienen como consecuencia limitaciones al acceso a la información por parte de la ciudadanía, el déficit de información, la falta de calidad de la poca disponible y la intención de dificultar que se develen malas prácticas por parte de algunos funcionarios y/o mal manejo de recursos. Un obstáculo adicional es la brecha tecnológica, ya sea por las limitaciones a la conectividad o por la pobre formación de la ciudadanía acerca del uso de estos recursos.
- Atropellos al derecho a la libertad de expresión. En hechos pasados y recientes, la expresión de la opinión ciudadana ha sido acallada por medio del abuso de la fuerza pública y de la acción penal de la justicia. Mientras crece la protesta y la movilización ciudadana como respuesta a la poca efectividad de los mecanismos institucionales para participar, aparece la represión y se vulnera el derecho a la protesta pacífica, relacionada con un enfoque estatal de orden público que asume la movilización como un peligro para la estabilidad nacional. A esto se suma la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, lo cual dificulta el acceso a estos por parte de corrientes diversas o alternativas de pensamiento. Así mismo, se limita la libertad de expresión al quedar relegado el papel de los medios comunitarios en el debate democrático, más aún cuando son cada vez más escasos este tipo de medios. Incluso, existen zonas importantes del país silenciadas al no tener medios ni canales de comunicación.
- El debilitamiento del tejido social organizativo y de la afiliación ciudadana en expresiones organizativas de la sociedad civil como consecuencia de la ineficacia de la acción colectiva y el diálogo público en entornos estatales cooptados y a la violencia social y política, que desestimulan la participación de ciudadanos organizados. Se reconoce también el déficit de formación, capacidad técnica y financiación, que son necesarios para la acción ciudadana.
- Pérdida de confianza en la participación política como mecanismo idóneo para elegir representantes políticos capaces de representar las ambiciones e intereses de la ciudadanía. Esto genera altos niveles de abstención en las elecciones y también un oportunismo inmedatista, expresado en la compra y venta del voto.
- La inefectividad, la ineficiencia, la poca incidencia e impulso de los espacios y mecanismos institucionales de participación ciudadana como el plebiscito, las consultas populares y los cabildos abiertos, profundizadas por la existencia de requisitos legales, falta de voluntad política de las autoridades y de respuesta frente a los reclamos sociales. Esta situación se explica por el descontento generalizado frente a las instituciones y al poco reconocimiento de la diversidad social y cultural del país.
- La falta de garantías para el ejercicio del derecho a la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades étnicas y el no cumplimiento o desconocimiento de sus resultados.

En este escenario, es indispensable no sólo el reconocimiento, la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana sino también son necesarias unas garantías para ejercer plenamente ese derecho. La labor que realizan los defensores de derechos humanos es fundamental para la existencia plena del Estado Social de Derecho y es indispensable para fortalecer la democracia<sup>4</sup>. Con base en lo anterior se propone:

## ACUERDO 2

*Garantizar el derecho a la participación ciudadana en sus diversas formas – institucionales o no – desde un enfoque pluralista y de acuerdo con las particularidades territoriales y autonomías culturales del país. Fomentar un entorno habilitante para favorecer un diálogo público con perspectivas de incidencia ciudadana eficientes.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 2

### Reformas estructurales

Fortalecer y fomentar los mecanismos de participación tales como consultas populares y cabildos abiertos. Es necesario reformar y actualizar los Consejos Territoriales de Planeación para su incidencia efectiva en la formulación e implementación de los planes de desarrollo.

Fortalecer y fomentar los mecanismos institucionales de participación establecidos en la Ley 1757 de 2015. Esto implica:

- ➔ Asegurar la apertura y la formación de las autoridades públicas a una participación ciudadana en todas sus formas, institucionales y no institucionales, así como incluyente<sup>5</sup>, siempre y cuando las iniciativas sean pacíficas y se acojan a los principios constitucionales y legales vigentes. El gobierno debe dar respuesta motivada a las iniciativas ciudadanas surgidas en los procesos de participación, cualquiera sea su momento y su modalidad, de manera que las decisiones públicas las tengan en cuenta como elemento de juicio prioritario. Si algunas iniciativas no son acogidas por el gobierno, la respuesta debe sustentar la razón de dicha decisión. Esa respuesta debe llegar a manos de todos los interesados a través de distintos medios.
- ➔ Desarrollar los mecanismos legales suficientes y necesarios para incorporar las propuestas, posiciones y recomendaciones de la ciudadanía que surjan de estos espacios de participación; garantizar su inclusión y su incidencia efectiva en la toma de decisiones, y asumir la participación como un derecho y no como un trámite burocrático más.
- ➔ Mejorar la oferta institucional de participación. Para ello debe evitarse la duplicidad de funciones y actores en los diferentes espacios. Se recomienda, entre otras medidas, implementar el Sistema Nacional de Participación, estimular la creación de los Sistemas Departamentales y Municipales de Participación e incluir, en estos espacios,

4. 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/CorrupcionDDHHES.pdf>

5. Sin exclusión de interlocutores por razones de edad, etnia, género, condición social o factores de otra índole.

mecanismos deliberativos abiertos para la toma de decisiones públicas, tales como asambleas deliberativas, mini-públicos y encuestas ciudadanas<sup>6</sup>.

- Diseñar un sistema de apoyo a las organizaciones sociales y a las instancias de participación ciudadana que articule diferentes modalidades: financiero, beneficios tributarios, recursos para la formación ciudadana, bienes inmuebles para las sedes, asistencia técnica, prácticas profesionales, asesoría técnica y acompañamiento. Este sistema puede apropiarse en las distintas entidades gubernamentales, a nivel nacional y territorial, los recursos necesarios para promover la participación ciudadana y estimular la formación de organizaciones sociales. Se propone que por lo menos un 2 por ciento de los recursos de inversión de las agencias del gobierno nacional, de las gobernaciones y las alcaldías se destinen a la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana.
- Diseñar mecanismos de convocatoria amplia, pública y abierta para la postulación de delegados y delegadas a las instancias institucionales de participación y garantizar los procedimientos necesarios para que esa postulación sea autónoma y producto de una elección democrática de las y los representantes. Asegurar también que estos delegados y delegadas no puedan ser reelegidos con el fin de democratizar el acceso y permitir que a ellas llegue un universo más amplio de líderes.
- Realizar los cambios normativos necesarios para que la composición de género de las instancias de participación sea paritaria, así como para garantizar, mediante políticas afirmativas, la presencia de sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones públicas en las diferentes instancias.
- Crear un dispositivo de seguimiento y verificación de acuerdos entre las autoridades públicas y la ciudadanía, con el fin de evitar que tales acuerdos se conviertan en promesas incumplidas generadoras de tensiones y conflictos. Para tal efecto, el gobierno debe hacer públicos los acuerdos logrados a través de diferentes medios. Esta información servirá de insumo para la rendición de cuentas de los organismos gubernamentales, en los términos establecidos en la Ley 1757 de 2015.

## Medidas gubernamentales

Diseñar y poner en marcha una Política Nacional de Garantías para la Participación Ciudadana, que sea coherente con la Política Nacional de Participación Ciudadana y otras disposiciones normativas. Un instrumento clave de esa política debe ser la aprobación por el Congreso de la República de una ley de garantías para la participación, concordante con la ley 1757 de 2015 y los puntos 2.2.1. y 2.2.2. del Acuerdo Final de Paz. Dicha política debe quedar consignada en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en el que se definan las líneas estratégicas para poner en marcha las diferentes garantías, los recursos necesarios para su ejecución y los responsables de llevarla a cabo. La Política Nacional de Participación Ciudadana incluye:

- Respetar y ampliar formas y espacios no institucionales de participación ciudadana, en especial la protesta pacífica y la movilización social, a través de la revisión de las resoluciones 1190 de 2018 y 1139 de 2020, con el fin de elaborar un acto administrativo que defina el Protocolo Nacional para el manejo de la protesta pacífica. Este protocolo debe tomar en cuenta los acuerdos internacionales acogidos por Colombia sobre la

6. Estos mecanismos no implican el nombramiento de delegados, sino que deben funcionar mediante la participación directa de las personas que quieran hacerlo. Los resultados de la deliberación deben ser tomados como insumo prioritario para la toma de decisiones públicas y para las acciones que el gobierno emprenda en ejercicio de sus competencias.

materia y los principios y directrices establecidos en la Constitución y en las normas vigentes, siempre bajo el supuesto del reconocimiento de la protesta pacífica como un derecho ciudadano. De igual forma, incentivar a los gobernadores y alcaldes para que elaboren protocolos departamentales y municipales de manejo de la protesta pacífica, atendiendo a características particulares del territorio de su jurisdicción, y a enfoques de género y diferenciales.

- Otorgar reconocimiento legal a las formas culturales propias de participación de las comunidades y pueblos étnicos, así como a los dispositivos que utilizan para el diseño de sus planes de vida, la toma de decisiones y el procesamiento de conflictos.
- Garantizar el acceso a la información pública. Para lograrlo deben eliminarse las barreras económicas, técnicas, institucionales, burocráticas y culturales que impiden el uso de dicha información. Deben diseñarse y ponerse en marcha instrumentos pedagógicos que hagan amigables los sistemas, tales como programas de alfabetizadores digitales; deben eliminarse requisitos como el registro previo y el uso de contraseñas, incorporar la información que se produce en las regiones y traducir a las lenguas de los pueblos indígenas los documentos necesarios para el funcionamiento de todos los espacios y mecanismos de participación ciudadana.
- Garantizar el derecho de libertad de expresión a través de las protestas y movilizaciones sociales, así como por medio de los medios de comunicación. El gobierno nacional debe adoptar y respetar los protocolos de acción en el marco de protestas y movilizaciones sociales, al tiempo que debe garantizar la seguridad y la vida de líderes y lideresas sociales, comunicadores y periodistas a través de mecanismos concretos de protección, garantía y promoción a través de los medios de comunicación ciudadanos y comunitarios alternativos a los medios de comunicación comerciales.
- Prohibir a las autoridades y a los particulares que hagan declaraciones públicas que estigmaticen, señalen o discriminen a las organizaciones, los movimientos sociales o sus líderes y lideresas. Esta medida debe aplicarse en el uso de las redes sociales. De igual forma, los medios de comunicación deben ser conminados a respetar el derecho al buen nombre de organizaciones y movimientos sociales y de sus líderes y lideresas, y no pueden reproducir mensajes que conduzcan a su estigmatización o discriminación.
- Definir el derecho de réplica como un derecho fundamental y autónomo para los líderes y lideresas, organizaciones y movimientos sociales que participan en procesos de decisión pública para defenderse de tergiversaciones y ataques que realicen las autoridades, particulares o medios de comunicación, y también ante mensajes sexistas o que propendan por la subordinación de las mujeres. Las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo deben prestar asesoría a los líderes y lideresas para hacer uso del derecho de réplica.





Elecciones Presidenciales  
Colombia 2022

# RIESGO

# 3



## **AUSENCIA DE ELECCIONES TRANSPARENTES Y DE AUTORIDADES ELECTORALES INDEPENDIENTES<sup>7</sup>.**

7. Este apartado se formula teniendo en cuenta lo planteado en los documentos insumo "Riesgos de la democracia en relación con el sistema político en términos de representación política y procesos electorales" de Elisabeth Ungar Bleier. Las propuestas también contienen lo desarrollado en la "Reforma Política Electoral" planteada por la Misión Electoral Especial (MEE) según el mandato del Acuerdo Final de Paz y en la Comisión de Expertos Anti-corrupción.

Una de las causas más importantes de la desconfianza generalizada de la ciudadanía frente a las instituciones políticas es el sistema electoral y de partidos poco moderno, que se caracteriza por sus altos niveles de corrupción. Aunado a esto, la organización electoral presenta serias fallas de diseño institucional, que permiten el clientelismo y el tráfico de influencias en la conformación de las autoridades electorales.

También son ampliamente reconocidas las diversas formas en las que intereses privados se apropian de los procesos de decisión ciudadana, al constreñir, direccionar, comprar o impedir el voto libre e informado. Además, el sistema de partidos no ha dado pasos decididos hacia la inclusión de sectores históricamente subrepresentados como las mujeres, las comunidades étnicas, los jóvenes y las víctimas, así como de territorios rurales y municipios alejados de los cascos urbanos y de las ciudades capitales de departamento. Por todo lo anterior es necesario:

### ACUERDO 3

*Garantizar elecciones transparentes y limpias, que cuenten con mecanismos independientes de fiscalización y control y que ofrezcan el ambiente propicio para la participación y representación de todos los sectores sociales, en especial los históricamente excluidos.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 3

### Reformas estructurales

Garantizar la independencia de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) de los partidos y movimientos:

- La elección de los miembros del CNE debería hacerlo este mismo cuerpo colegiado a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Presidente de la República. Cada Corte deberá postular dos ternas, una de las cuales estará conformada por mujeres, garantizando su participación al interior de la máxima autoridad administrativa en lo electoral.
- Los candidatos y candidatas deberán seleccionarse mediante concurso de méritos y mediante el sistema de cooptación por la mayor votación al momento de la elección.
- Los requisitos para ser miembro del CNE, entre otros, serían: ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; tener título profesional, no exclusivamente de abogado, y experiencia profesional demostrada en asuntos electorales.
- Creación de un régimen de inhabilidades de los candidatos y candidatas a consejeros que incluya la prohibición de postularse para personas que hayan ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, que se hayan postulado a cargos de elección popular dentro de los dos años anteriores o que hayan sido contratistas o funcionarios de alguna entidad de las autoridades electorales en los últimos dos años.
- La elección será de manera escalonada en el tiempo, asegurando la renovación de una parte cada dos años, para garantizar que no haya una rotación completa de los miembros.
- Mantener un cuerpo consultivo que sea representante de las organizaciones políticas, toda vez que la Constitución le asigna al CNE el rol de máxima autoridad sobre las organizaciones políticas.

- La definición de un sistema de transición para una elección especial para el primer período, a partir de un proceso de convocatoria pública.

Garantizar la independencia financiera y administrativa del CNE y la capacidad ejercer sus funciones, e impulsar la autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) frente a las empresas consultoras proveedoras de la infraestructura informática:

- El CNE debe tener plena autonomía presupuestal y financiera, además de desconcentración a nivel territorial y la capacidad administrativa y humana para formular y aplicar la regulación electoral e investigar efectiva y oportunamente las violaciones del código electoral y las normas de financiamiento de campañas y partidos políticos. Así mismo, debe contar con una planta de carrera administrativa y presupuesto independiente de la Registraduría; administrar el Fondo de Financiación de la Política; fortalecer sus procesos y gestión a través de una reforma administrativa interna; implementar la carrera administrativa electoral que está prevista en la Constitución y en la Ley, pero que no se ha materializado. Los cargos deben ser de planta con un proceso expedito de convocatoria y selección que garantice su idoneidad e independencia.
- Fortalecer la capacidad de hacerle seguimiento a los ingresos y los egresos de las campañas, los partidos políticos y los movimientos significativos de ciudadanos y su publicación oportuna en la aplicación Cuentas Claras. También debe hacerse seguimiento a la publicidad extemporánea prohibida, al subregistro de ingresos y gastos de campañas, a la manipulación de los reportes y al incumplimiento con el registro oportuno de los ingresos y egresos.
- El CNE debe hacerle seguimiento al cumplimiento por parte de las organizaciones políticas de las normas relacionadas con la democratización interna, la aplicación de las cuotas de género, participación de minorías y la entrega de avales. Aunado a esto deben aplicarse de manera oportuna y ejemplar sanciones a quienes incumplan las obligaciones asociadas a la democracia interna – de los partidos políticos –, el uso de recursos públicos para el funcionamiento institucional de los partidos, la entrega de avales y los mecanismos para fomentar la participación efectiva y en condiciones de equidad de mujeres, jóvenes y minorías étnicas, entre otros.
- Mejorar la presencia territorial.
- Con relación a la RNEC, se propone identificar mecanismos para alcanzar su autonomía respecto de las empresas consultoras, a través de la modernización de la infraestructura informática que faculte a la Registraduría para tomar el control de los sistemas críticos que conforman los procesos electorales.

Incrementar la financiación estatal directa e indirecta de partidos y campañas de un 30 por ciento a un 70 por ciento:

- Financiación directa de elecciones a corporaciones públicas: establecer anticipos a las campañas proporcionales al número de mujeres y jóvenes candidatos incluidos en las listas en proporción (10 por ciento respectivamente) y reposición de gastos (10 por ciento). La financiación será en proporción al número de curules obtenidas en la misma elección inmediatamente anterior (30 por ciento) y en partes iguales a todas las organizaciones políticas con candidatos y candidatas debidamente inscritos (50 por ciento). Finalmente, incluir la obligación de reinvertir recursos de reposición de estos votos en la promoción y formación de estos nuevos liderazgos.
- Financiación directa en elección de presidente, gobernadores y alcaldes: será proporcional al número de curules obtenidas en el Congreso, Asamblea o Concejo respectivo en la

elección inmediatamente anterior (50 por ciento). Se repartirá en partes iguales entre organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos (50 por ciento).

- La financiación indirecta se concentrará en propaganda electoral y franquicia postal.
- El financiamiento de partidos con personería jurídica para promover el fortalecimiento de las organizaciones políticas, con democracia interna e inclusión efectiva de grupos sub-representados. Se hace especial énfasis en la necesidad de incrementar los recursos para la inclusión efectiva de mujeres. Aunque el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 fija un monto mínimo de recursos públicos para este fin, debe ser aumentado.
- Para realizar las anteriores recomendaciones se debe adelantar un estudio de los costos reales de las campañas, teniendo en cuenta diferencias regionales.

Garantizar la entrega oportuna -en fechas definidas- de los anticipos, la reposición de votos y llegar a acuerdos con las entidades financieras para agilizar los trámites para la expedición de las garantías a los créditos otorgados a los candidatos y candidatas.

Garantizar la transparencia en la rendición de cuentas de los ingresos de origen privado y en los gastos de las campañas y para el funcionamiento de las organizaciones políticas. Para esto se propone:

- Elevar a requisito de ley el uso obligatorio del portal Cuentas Claras.
- Aumentar la capacidad del CNE para adelantar las auditorías y el control y aplicar las sanciones de manera oportuna.
- Reglamentar el registro de aportantes privados a las campañas políticas con el fin de suplir el vacío asociado a los delitos electorales por financiamiento ilegal de la Ley 1864 de 2017.
- Registrar de manera oportuna la información, así como garantizar el acceso pleno a ésta para las investigaciones electorales y el control ciudadano. Se debe divulgar la información sobre ingresos y gastos en la plataforma Cuentas Claras y establecer sanciones claras por el incumplimiento.
- Fortalecer la capacidad de investigación y sanción de todas las entidades y todos los órganos de control, investigación y sanción sobre los reportes e informes finales de cuentas de las campañas políticas.
- Adelantar investigaciones a los candidatos Y candidatas y a los partidos políticos por el incumplimiento en el reporte de información sobre ingresos y gastos de campaña (en tiempo real sobre el avance durante la campaña y para los informes finales), de acuerdo con el marco normativo que fija estas obligaciones.
- Elevar a nivel de ley la obligación de reportar información sobre ingresos y gastos durante el periodo de campaña.
- Establecer sanciones claras para candidatos y candidatas y partidos políticos que no cumplan con los reportes durante el periodo de campaña y al cierre de éstas.
- Exigir soportes de los pagos y paz y salvo de los créditos no bancarios en el informe final.
- Acortar los plazos para entregar los informes finales de rendición de cuentas.
- Rediseñar el portal Cuentas Claras. Debe mejorarse su capacidad para llevar a cabo el seguimiento y el control de los ingresos y gastos de campaña. También debe facilitar el acceso de los ciudadanos a la información sobre los candidatos y candidatas. Se debe

asegurar que la información esté disponible en datos abiertos y en tiempo real y garantizar la interoperabilidad del sistema con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y los sistemas de información de la DIAN, para que los usuarios cuenten con información más contextualizada de quienes financian las campañas.

- Garantizar el cumplimiento de la obligación legal de los partidos políticos de publicar información completa sobre sus presupuestos y de hacer declaraciones de patrimonio, ingresos y gastos ante el CNE.
- Publicar desde el CNE y difundir periódicamente informes sobre los ingresos y gastos, investigaciones, y sanciones a los candidatos y partidos, con información estandarizada y comparable para fortalecer el control ciudadano.
- Cumplir con la obligación de contar con estudios actualizados de costos de campañas por parte del Ministerio de Hacienda.
- Crear un registro obligatorio de proveedores de bienes y servicios de campaña con precios de referencia, que sea accesible a la ciudadanía.
- El CNE, en colaboración con la UIAF, debe adoptar un sistema de alertas para consulta de los partidos y las campañas políticas sobre donaciones de personas naturales y jurídicas que generen sospecha de lavado de activos, tal como sucede en el sistema financiero.
- Crear una cuenta única bancaria por campaña para la administración de ingresos y gastos, que no tenga restricciones de las entidades financieras en el momento de su apertura.
- Establecer topes a los aportes y gastos de los partidos políticos en las campañas electorales con recursos de donaciones privadas para evitar que los partidos hagan gastos paralelos a las campañas con menores niveles de regulación.
- Limitar el porcentaje de aportes de los recursos propios de los candidatos y candidatas. Hoy en día, la ley permite hasta el 100 por ciento. También se deben limitar los créditos con personas naturales y jurídicas que no sean entidades bancarias. Finalmente, los candidatos y candidatas elegidos deben presentar los documentos que soporten los acuerdos de pago.
- Prohibir los créditos no bancarios, donaciones de entidades sin fines de lucro, con excepción de aquellas que tienen dentro de sus funciones el apoyo a los procesos electorales y la democracia.
- La responsabilidad frente a la rendición de cuentas corresponderá a candidatos y candidatas, organizaciones políticas, gerentes de campaña y contadores. Los revisores fiscales también tendrán responsabilidad en la presentación de los informes por parte de las organizaciones políticas.
- Hacer un tránsito gradual a listas cerradas, con el fin de disminuir el costo de las campañas, fortalecer los partidos políticos y mejorar la capacidad de supervisar las campañas.
- Fortalecer la participación política y electoral de la mujer, los jóvenes, los grupos étnicos, así como a los mecanismos de democracia directa, y que los recursos se destinen efectivamente a este propósito.
- Fortalecer los controles de financiación de las candidaturas por firmas y acortar los tiempos para la recolección de firmas para evitar que las candidaturas independientes

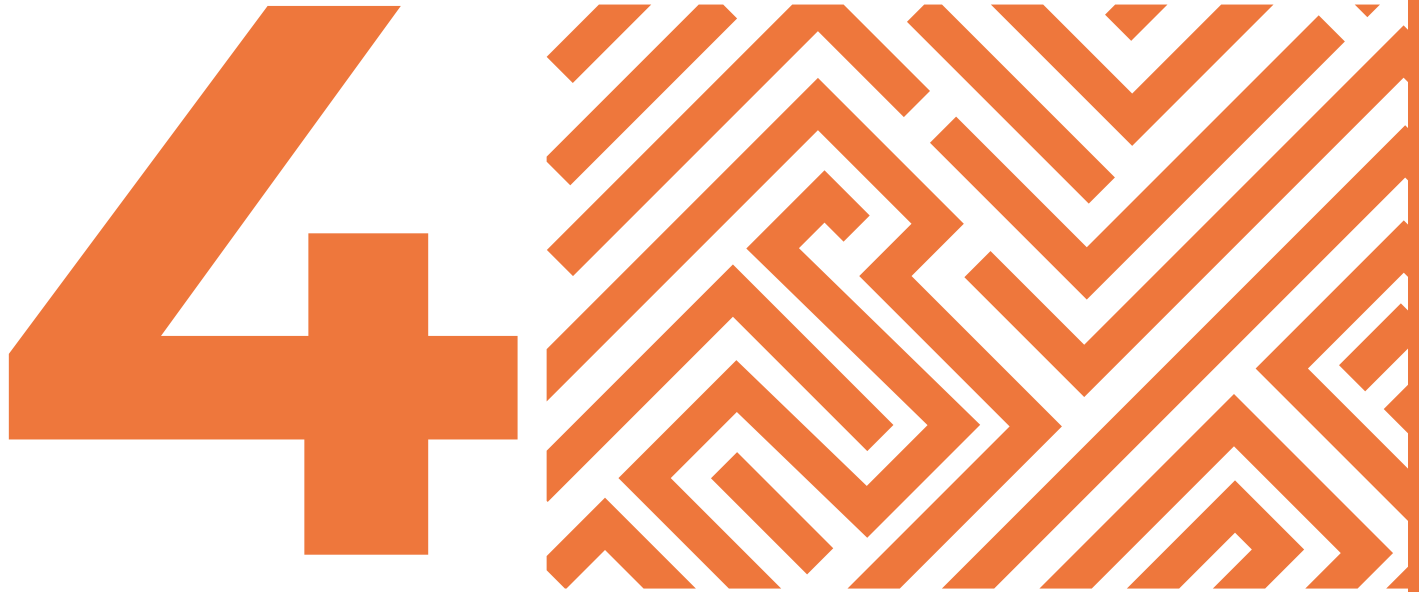
sean un mecanismo para no acogerse a los controles y normas que aplican para las campañas de los partidos políticos.

- Acortar los tiempos para la recolección de firmas y restringir la posibilidad de que los partidos adhieran a candidaturas independientes luego de su inscripción
- Aplicar cuotas en posiciones de decisión de las diferentes estructuras y mecanismos de los partidos y promocionar principios de igualdad en asambleas, convenciones, consultas y encuestas.

### **Modernizar y democratizar los partidos y las organizaciones políticas.**

- Poner en marcha mecanismos de democracia interna en los procesos de selección de candidatos y candidatas y de las autoridades de los partidos.
- Generar mecanismos de inclusión de grupos subrepresentados -mujeres, jóvenes, grupos étnicos- y regionales en los órganos de gobierno y en los procesos de toma de decisión administrativos, programáticos y electorales.
- Asignar fondos específicos para la promoción de la participación de las mujeres, de financiación equitativa de sus campañas y de formación política y electoral para simpatizantes, candidatas y electas.
- Incrementar la cuota de mujeres en las listas al 40 por ciento.
- Promover la participación y el voto por las mujeres; apoyar las campañas de las mujeres y a las candidatas electas, y proveerles formación en técnicas legislativas, tanto a ellas como a sus equipos de apoyo.

# RIESGO



## CORRUPCIÓN GENERALIZADA Y SUS IMPACTOS EN LA INSTITUCIONALIDAD<sup>8</sup>.

8. En este acápite se retoman las propuestas de la Corporación Transparencia por Colombia, En: Recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción para el nuevo gobierno, abril 2022. Disponible en: [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)



La corrupción como fenómeno estructural y sistémico ha sido y es un obstáculo para el desarrollo, para la vigencia del Estado Social de Derecho y para la calidad de la democracia. En el caso colombiano se manifiesta en el abuso de posiciones de poder y confianza para el beneficio particular y en detrimento del interés colectivo a través de prácticas ilegales y criminales que asocian la gestión privada, la gestión pública y la acción de los grupos violentos. En Colombia la corrupción y la violencia muchas veces van de la mano. La corrupción se acompaña del crimen organizado y tiene un efecto perverso: la cooptación de la política y la reconfiguración del Estado por parte de intereses egoístas y criminales. En ese sentido, es necesario reconocer que:

## Acuerdo 4

*La corrupción es un fenómeno social, político y económico que afecta la vida en democracia, socaba la legitimidad de las instituciones y representa una violación flagrante a los derechos humanos. Por lo tanto, debe adoptarse un pacto de lucha contra la corrupción que inicie por reconocer los vínculos entre corrupción y crimen organizado y el grave impacto que este fenómeno tiene en la gestión del poder político en el país. A partir de ahí se deben adoptar medidas y políticas orientadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño que causa la corrupción a la sociedad. Todo esto con el fin de enfrentar este flagelo en todos los niveles del Estado y fomentar una cultura de defensa y cuidado de lo público.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 4

### Reformas estructurales

- Rediseñar la carrera administrativa a través del fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de convocar, seleccionar y vigilar la acción de las y los servidores públicos. Para esto se requiere un acto legislativo que reforme el Artículo 130 de la Constitución Nacional, el cual define las competencias y funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, y también reformar la Ley 909 de 2004 para facilitar el proceso de carrera administrativa en tiempos y costos. También se requiere garantizar que los procesos de evaluación al desempeño permitan generar recomendaciones y retirar del servicio público a quienes no tengan un desempeño satisfactorio.
- Impulsar reformas legislativas que promuevan la independencia de los poderes públicos y órganos de control a través de modificaciones a los procesos de nominación del contralor, procurador y fiscal general para que el presidente de la República no incida en su elección; que se establezcan inhabilidades claras por conflictos de intereses, y se exijan requerimientos altos de mérito para ocupar estos cargos<sup>9</sup>.
- Presentar un proyecto de ley que reforme el artículo 92 del Código de Procedimiento Penal<sup>10</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

9. 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)

10. Ley 906 de 2004 "Código de Procedimiento Penal".

estatal en el cual se produjo el hecho de corrupción y que se paralizaron por esa causa, como una medida de reparación para las víctimas afectadas por el acto de corrupción.

## Medidas gubernamentales

Garantizar el acceso a la información como derecho que contribuye a la lucha contra la corrupción. Para eso es clave avanzar en:

- Reglamentar la obligatoriedad de publicar información sobre recursos públicos por parte de entidades de régimen especial y del sector privado, de acuerdo con el literal f de la Ley 1712<sup>11</sup>, el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022<sup>12</sup>, y el concepto del Consejo de Estado<sup>13</sup>.
- Fortalecer, acompañar y hacer seguimiento a los estándares de transparencia y acceso a la información en el nivel territorial, especialmente en aquellos lugares que padecen condiciones especiales de vulnerabilidad.
- Promover el desarrollo de lenguajes comunes de datos que permitan el procesamiento de información y el cruce entre bases de datos del Estado. Actualmente estas bases funcionan con diferentes lenguajes de información y muchas de ellas no son compatibles con otras. Por ese motivo se hace necesario definir estándares de publicación en lenguajes de datos comunes que permitan la integración, el procesamiento y el análisis de datos agregados.

Fortalecer las capacidades institucionales anti-corrupción de las entidades del Estado:

- 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 que pueda tomar decisiones para prevenir y detectar la corrupción.
- Como complemento de 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 y lucha contra el narcotráfico.
- Impulsar la puesta en marcha de una hoja de ruta de Estado para fortalecer la capacidad institucional de sanción de la corrupción, que establezca prioridades, indicadores y metas durante su periodo de gobierno, que permitan mostrar resultados de alto impacto.

Proteger la contratación pública de la acción de los corruptos por medio de:

- La promoción de una reforma al sistema de contratación pública que permita, de manera prioritaria, depurar las modalidades y procedimientos de contratación, reducir los regímenes especiales y fomentar el uso de herramientas tecnológicas en el proceso de contratación.

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

12. 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".

13. 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.

- La promoción, a través de una reforma legislativa, de 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 el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).
- La garantía de la transición completa a SECOP II como herramienta para la generación de transacciones contractuales y la disposición de información contractual. Para ello debe fortalecerse la capacidad de la plataforma y garantizar la calidad de la información.
- La inclusión en SECOP de 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.
- La definición de 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.
- La creación de un protocolo de revisión de potenciales conflictos de intereses e inhabilidades para contratar con el Estado<sup>14</sup>. Este protocolo debe contemplar la información disponible sobre inhabilidades de financiadores de campañas políticas, los conflictos de intereses de los servidores públicos registrados en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y los conflictos de intereses declarados por las entidades contratantes y los oferentes, entre otros.

Liberar el empleo público de la negociación clientelista y corrupta entre actores públicos y privados. Para ello se debe:

- Asegurar la existencia y actualización de criterios especiales de ingreso por mérito para la selección de las y 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 a especialización primen sobre los intereses políticos.
- 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.
- Elaborar criterios de selección por mérito para los profesionales de prestación de servicios de apoyo a la gestión<sup>15</sup>.
- Implementar y fortalecer el Sistema Nacional de Integridad (Ley 2016 de 2020) a través de manuales de procedimiento ético ante posibles riesgos de corrupción, especialmente para aquellos cargos y entidades más vulnerables a posibles hechos de corrupción.

Aumentar las capacidades para la investigación y la sanción a la corrupción. Para ello se debe:

- Fortalecer los procesos de control interno de gestión y disciplinarios a través de un sistema de seguimiento a la eficiencia de las labores y procesos de las oficinas de control interno, que identifique el número de procesos archivados por prescripción, las causas de los retrasos y que defina acciones correctivas.
- Definir procesos especiales y expeditos para tramitar posibles casos de corrupción

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

15. 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)

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 fortalecimiento del papel de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en particular 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 con respecto a su competencia para luchar contra el soborno transnacional y para regular programas de cumplimiento para el sector privado, y de la Superintendencia de Industria y Comercio con respecto a las prácticas de restricción de la competencia causada por actos de corrupción.

Garantizar la denuncia y proteger a quienes denuncian hechos de corrupción. Para ello se recomienda:

- 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 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 que reciban las autoridades competentes.
- Fortalecer y proteger la acción de quienes denuncian la corrupción. Se hace necesario considerar a las y los denunciante de corrupción como un grupo amplio de personas que provienen 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 esa 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 las y los denunciante de corrupción. Se recomienda considerar a las y los denunciante y reportante 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 denunciante o reportante de corrupción como sujetos de protección especial por parte de la Unidad Nacional de Protección.

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.



Elecciones Presidenciales  
Colombia 2022

# RIESGO

# 5



## **PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA EN LA POLÍTICA E INCUMPLIMIENTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ<sup>17</sup>.**

17. Este apartado se formula teniendo en cuenta lo planteado en los documentos insumos "35 propuestas sobre garantías para la participación ciudadana en Colombia" de Fabio E. Velásquez y "La justicia al filo del debate: cuatro problemas básicos y medidas mínimas urgentes de política pública" de Camilo Umaña.

A pesar del reconocimiento de la exclusión política como una de las causas estructurales y consecuencias del conflicto armado y el diseño de diversos mecanismos para su apertura incluidos en el punto 2 del Acuerdo Final de Paz, los avances han sido limitados. En el país se vive el crecimiento de las diferentes formas de violencia, que atentan contra el derecho fundamental a la vida, a la dignidad y a la convivencia pacífica. En particular, el uso de la violencia política como estrategia por parte de diversos actores sociales ha tenido un papel profundamente destructivo del tejido social comunitario y regional y de la propia institucionalidad, y ha atentado contra los derechos de asociación y de expresión, a lo cual se suma el desbordamiento y abuso de la llamada autoridad legítima en la contención de los conflictos sociales.

Este repunte de la violencia social y política, especialmente en momentos de procesos electorales, supone una amenaza al sistema democrático en la medida en que afecta de forma diferencial la participación de las comunidades y sus organizaciones. Colombia atraviesa altos niveles de inseguridad y amenazas a la vida, honra e integridad de las personas que ejercen liderazgos sociales y comunitarios, acentuada por la estigmatización y el señalamiento público por parte de autoridades políticas u otros actores sociales.

Pero también se resalta una situación de incumplimiento preocupante del Acuerdo Final de Paz, relacionado con este aumento de la violencia política y que particularmente afecta los componentes de construcción de garantías para el ejercicio político de organizaciones sociales y comunidades y de acceso a la justicia. Estos incumplimientos se han dado por dos vías: los ataques y desconocimientos al Sistema de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y la falta de implementación de la jurisdicción agraria y se han evidenciado en las reticencias al trámite de ley de la justicia agraria aduciendo razones presupuestales y a través de amenazas de recorte de presupuesto, falta de garantías para su ejercicio y proyectos de modificación sustancial del SIVJRNR.

En este aspecto, se propone como Acuerdo:

**ACUERDO 5**

*Erradicar el uso de la violencia como herramienta para la contienda política, implementar de manera integral el Acuerdo Final de Paz y promover una construcción participativa de la paz.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 5

### **Reformas estructurales**

- ➔ Asentar la paz y construir condiciones estructurales para la no repetición del conflicto supone atender las grandes fracturas territoriales en las dimensiones económicas, institucionales, sociales y políticas reconocidas en el Acuerdo Final de Paz. La prioridad inmediata es hacer cumplir todos los programas contenidos, lo cual sin duda conduciría a fortalecer la democracia local, el desarrollo institucional y económico, así como las políticas de bienestar.
- ➔ Urge la puesta en marcha de una política de paz total que avance en el desarrollo de los acuerdos con el ELN y la promoción de acuerdos de sometimiento a la justicia con otros actores del conflicto tal y como lo plantea el punto 3.4. del Acuerdo Final de Paz, y en el que diversos sectores de la sociedad civil, como la iglesia católica o las organizaciones étnico-territoriales, entre otros, han jugado roles fundamentales para lograr acuerdos

humanitarios y algunos acercamientos que tiendan puentes hacia estos diálogos tan urgentes. Con esta política se busca además enfrentar el incremento de acciones armadas y de asesinatos de líderes y lideresas sociales, así como la consecuente crisis humanitaria en el Chocó, el Catatumbo, Arauca, Norte del Cauca y Costa pacífica caucana y nariñense.

- Apoyar el Comité de Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, el cual dará seguimiento y establecerá lineamientos efectivos al gobierno nacional sobre las recomendaciones.
- Propiciar las condiciones para el ejercicio de los liderazgos sociales, lo que significa transformar la visión militarista de la prevención y protección de los diferentes riesgos a los que se enfrentan y realizar cambios institucionales como el fortalecimiento de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación; crear una Procuraduría Especial que acompañe y monitoree la situación de derechos humanos de los líderes y las lideresas de las organizaciones y movimientos sociales, y poner en práctica las medidas de protección comunitaria y colectiva incluidas en el Punto 3 del Acuerdo Final de Paz.

## Medidas Gubernamentales

- Los cuatro años del Gobierno Duque han significado un enorme retraso en la aplicación del Plan Marco de Implementación (PMI) y el debilitamiento de importantes elementos del Acuerdo Final de Paz, hecho que demanda que un nuevo Gobierno pro paz recupere el tiempo perdido mediante la elaboración y ejecución de un plan de choque que actualice las metas y los tiempos del PMI, incluya un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo y presente un paquete de las normas y reformas legislativas y administrativas aún pendientes, incorporando procesos profundos de consulta y participación ciudadana.
- Es necesario proteger la vida de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz, y de líderes y lideresas sociales, a lo que sin duda contribuiría un funcionamiento serio de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, instancia en la que las y los delegados de la sociedad civil construyeron lineamientos para avanzar hacia el desmonte de las estructuras heredadas del paramilitarismo, que son las causantes de un número importante de estos homicidios. Una actitud dialogante y políticamente comprometida por parte del ejecutivo nacional, podría ser la clave para la resolución definitiva de este flagelo.
- Garantizar los recursos y políticas que permitan la función de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en especial del Comité de Monitoreo y Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y abstenerse de generar obstáculos jurídicos, políticos, financieros o de cualquier tipo para el desarrollo de su función.
- Articular los recursos y generar los canales institucionales para permitir el trabajo conjunto de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) con instituciones con funciones relacionadas con la investigación de la desaparición forzada y la búsqueda e identificación de las víctimas, como la Fiscalía General y el Instituto de Medicina Legal.
- Definir una política de protección a líderes y lideresas para que puedan ejercer libremente y sin amenazas ni intimidaciones su derecho a participar, con un enfoque integral, preventivo, territorial y diferencial. Para tal efecto deben tenerse en cuenta las recomendaciones y los mecanismos previstos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Esa política debe partir de una revisión de la política actual para mejorar su alcance y su eficacia y debe incluir un amplio proceso participativo en su construcción.



También resulta urgente actualizar e implementar de forma participativa el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

- Establecer una política criminal que supere la visión fragmentada en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos, en especial por parte de agentes estatales, que contribuya a solucionar los problemas jurisdiccionales y descentralice a la Fiscalía General de la Nación en términos de información y presencia efectiva.
- Fortalecer la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación para responder de forma efectiva ante las investigaciones por violaciones a los derechos humanos.
- Reconocer la legitimidad y facilitar la labor de las instituciones y mecanismos propios de autoprotección de las organizaciones, tales como comisiones de verificación, acciones humanitarias, campamentos de refugio humanitario, guardias campesinas, cimarronas, indígenas, entre otras.
- Se debe crear un sistema territorial de implementación del Acuerdo Final de Paz que articule lo avanzado en los ejercicios de participación ciudadana en el marco de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con los esfuerzos de las autoridades locales y las políticas públicas del orden nacional, incluidos los planes nacionales para la reforma rural integral, con mecanismos de participación ciudadana, incluyendo veedurías a su implementación.
- Activar todas las instancias de participación contempladas en el Acuerdo de Paz, el primer paso es reactivar la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), para que así se pueda incorporar la participación efectiva de la sociedad civil, mediante la CSIVI ampliada, y reactivar las instancias étnicas y género.
- Presentar un proyecto de ley, en el menor plazo posible, que cree una jurisdicción agraria con una presencia territorial y un énfasis en la resolución de los conflictos rurales en todo el territorio nacional. Para ello, se deben disponer los recursos financieros y humanos que así lo permitan. Diseñar e implementar medidas que permitan hacer efectivas las decisiones de los jueces agrarios en el país.
- El gobierno debe presentar un informe anual sobre la situación de derechos humanos ante las organizaciones sociales de todo el país antes de compartirlo en el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

# RIESGO



## **MENOSCABO DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS Y DEBILITAMIENTO DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA<sup>18</sup>.**

<sup>18</sup>. Este apartado se formula teniendo en cuenta lo planteado en el documento insumo "Valores democráticos y de convivencia: significados y retos en el contexto de la dinámica política del 2022 en Colombia" de Adolfo A. Álvarez.

Es indudable que todos los riesgos democráticos identificados en las páginas anteriores tienen consecuencias profundas en los principios, valores y comportamientos que regulan la vida política del país. En cuanto a la diversidad y el pluralismo, persisten situaciones, actitudes y prácticas discriminatorias y excluyentes. En este sentido, se viene extendiendo el uso de prejuicios contra diversos grupos poblacionales como consecuencia de sus propias luchas afirmativas. Esto ha llevado a la estigmatización y el señalamiento de la movilización social de estos actores, a quienes se les acusa de ser enemigos públicos, lo que afecta el debate democrático ya que los argumentos y las razones se dejan de lado.

En segundo lugar, persiste en el país una incapacidad institucional y social para tramitar los conflictos y problemas sociales de manera no violenta. Esto ha afectado el reconocimiento pleno del otro, su capacidad de expresar opiniones y propuestas y la posibilidad de su inclusión en los debates nacionales. En tercer lugar, la desconfianza generalizada en la labor reguladora de las instituciones políticas ha generado un ambiente de irrespeto a las reglas de cuidado del bien público, de modo que los intereses particulares de grupos o individuales se ponen por encima del interés general, con lo cual se afectan las bases de legalidad. Por último, el Estado no ha logrado erradicar la inequidad, la desigualdad económica y la injusticia que aquejan a diversos sectores sociales vulnerables, lo que restringe las posibilidades democráticas de su resolución a partir del reconocimiento de las diversidades regionales y territoriales. En ese sentido, es necesario caminar hacia un acuerdo sobre:

## ACUERDO 6

*Promoción de valores democráticos de pluralismo, diversidad y respeto mutuo, con mecanismos para su cumplimiento, fomento y ampliación, a través de la convivencia pacífica, el diálogo social y la resolución no violenta de conflictos.*

## PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO 6

### Reformas estructurales

- La implementación de una política de diálogo social como principal herramienta para el trámite de conflictos y el reconocimiento legal de los diversos dispositivos culturales autónomos de participación, con el fin de abrir posibilidades de construcción colectiva de alternativas. Además, esta política debe asumir la existencia de los conflictos sociales como consustanciales a la vida en comunidad. Esto implica abordar conflictos y diferencias de manera dialogada y con mecanismos específicos para el reconocimiento del otro, la inclusión de sus propuestas, expectativas e intereses y la construcción de acuerdos.
- La transformación de la narrativa y el enfoque de seguridad aplicado a la movilización social y la protesta pacífica para brindarle garantías a la expresión política, especialmente de los sectores históricamente excluidos.
- Crear mecanismos que garanticen la sujeción del poder militar al poder civil bajo principios democráticos de pluralismo, no estigmatización y de respeto a la expresión ciudadana.

## Medidas gubernamentales

- Se hace necesaria una reforma profunda y urgente de la Policía Nacional, que la retire de la órbita del Ministerio de Defensa para que se transforme en un cuerpo eminentemente civil, respetuoso de los derechos humanos, que cuente con mecanismos de ingreso, formación, carrera profesional y procedimientos que garanticen los derechos y libertades del pueblo colombiano.
- Eliminar los discursos que señalan y estigmatizan la movilización social y la protesta pacífica por parte de autoridades y de todos los actores de la contienda política. Para ello deben establecerse reglas claras para el debate público.
- Promover la acción ciudadana de control, vigilancia y veeduría a la acción del Estado a través de campañas pedagógicas y mecanismos claros que permitan auditar a las autoridades públicas.

Elecciones Presidenciales  
Colombia 2022





---

ALIANZA DEMOCRACIA EN RIESGO

---

AGENDA POR LA  
**DEMOCRACIA Y LA  
PARTICIPACIÓN**

