

# INFORME DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO 2022-2023



CON EL APOYO DE:





Este informe fue producido por la Misión de Observación Electoral -MOE- y su contenido es propiedad y responsabilidad exclusiva de esta organización. El informe contó con el apoyo del Gobierno Sueco, Open Society Foundations, National Endowment for Democracy -NED-, el Instituto Republicano Internacional -IRI- y el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania y su programa Zivik. Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan ni comprometen la posición de los cooperantes

## Informe de seguimiento legislativo Legislatura 2022 – 2023

### “Análisis de los temas político electorales, de inclusión política y de lucha contra la corrupción y transparencia”

#### Abstract

En la Legislatura 2022-2023 se radicaron un total de 91 iniciativas, de las cuales fueron discutidas 74, y 5 fueron aprobadas por el Congreso de la República. De las iniciativas aprobadas, 2 de ellas hacen referencia a mejorar la calidad y la inclusión de las mujeres en la participación política en el país, temas que no habían sido de preocupación legislativa en anteriores Congresos. Estas iniciativas son: el proyecto de ley estatutaria por medio del cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y la que establece la participación paritaria de las mujeres en las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público.

A pesar de lo anterior, en tres oportunidades el Congreso hundió la propuesta de conformación de listas paritarias para las diferentes corporaciones públicas: la primera vez con el hundimiento de la reforma política, la segunda vez en el proyecto ley de participación paritaria de la mujer y finalmente con la eliminación de los avances que se habían conseguido en el trámite del proyecto de Código Electoral.

No obstante, aunque en el proyecto de ley de paridad avanza en exigir en la conformación de listas de candidaturas de corporaciones públicas de las que se eligen cinco o menos personas, la inclusión de al menos una mujer, no se puede perder de vista que de manera inequívoca el Congreso de la República y las organizaciones políticas que allí se encuentran representadas, han dejado claro que no están dispuestos a legislar en pro de la materialización del principio de paridad.

La tercera iniciativa aprobada fue la modificación al texto constitucional en lo que se refiere a la ampliación de los períodos de sesiones del Legislativo, con algunas reglas y excepciones. Este asunto ya había sido discutido en anteriores Legislaturas e hizo parte de las propuestas y compromisos a los cuales dieron cumplimiento diversas de candidaturas y organizaciones políticas.

En el último día de las sesiones ordinarias de esta Legislatura se aprobó la conciliación del proyecto de Código Electoral que avanza en integrar, armonizar y actualizar las normas que regulan los procesos electorales en nuestro país. Sobre este proyecto de ley que también deberá ser revisado por la Corte Constitucional, la MOE ha señalado algunas preocupaciones sobre asuntos como la ampliación de la planta de personal de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el cumplimiento de su régimen de carrera, las garantías de acceso a la información y transparencia en el marco de las auditorías a las tecnologías usadas en el proceso electoral y la contratación del mismo, la progresividad del voto electrónico mixto, la posibilidad de diferir las elecciones, entre otras.

Finalmente, en sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente de la República, las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes aprobaron, respectivamente, el proyecto de ley que establece la fórmula para calcular el número de personas que harán parte de las asambleas departamentales. La iniciativa aprobada por el Congreso también incluye disposiciones para avanzar

en la adopción legal de un nuevo censo electoral que permita una adecuada representatividad en estas corporaciones públicas.

Ahora bien, en cuanto a la composición del Congreso de la República, aunque el 20 de julio de 2022 se posesionaron 295 congresistas, fueron 293 congresistas los que terminaron la Legislatura 2022 - 2023. Esta disminución en el número de congresistas se debe a la renuncia de Rodolfo Hernández como senador de la curul otorgada por el Estatuto de la Oposición y a la aplicación de la figura de “silla vacía” a Mario Alberto Castaño del Partido Liberal, dada su captura en 2022 en medio de una investigación sobre corrupción en contratación estatal.

Adicionalmente, a través del régimen de reemplazos ingresaron 5 nuevos congresistas así: i) Ángela María Vergara González del Partido Conservador por la renuncia del representante Yamil Hernando Arana; ii) Carlos Alberto Benavides Mora del Partido Polo por la renuncia de Gustavo Bolívar al Senado; iii) Carlos Julio González Villa del Partido Cambio Radical por la renuncia de Arturo Char Chaljub a esta misma corporación; iv) Catalina del Socorro Pérez Pérez del Partido Colombia Humana por la suspensión provisional como senador de César Augusto Pachón Achury; y, v) Julio César Estrada Cordero del Movimiento Alternativo Indígena Social "MAIS", quien ingresó en reemplazo de Roy Barreras a quien el Consejo de Estado le anuló su elección.

Por último, es preciso señalar que, por diferentes vías, el CNE reconoció personería jurídica a 12 organizaciones políticas, posterior al 13 de marzo de 2022, fecha en la que se celebraron las Elecciones de Congreso 2022. Estas son: Partido Político ¡En Marcha!, Movimiento Fuerza Ciudadana, Partido Demócrata Colombiano, Partido Liga Gobernantes Anticorrupción – LIGA, Independientes, Movimiento Esperanza, Paz y Libertad; Nueva Fuerza Democrática, Partido Político Gente en Movimiento, Partido Ecologista Colombiano, Partido Político La Fuerza de la Paz, Partido Político Creemos y Todos Somos Colombia.

## Presentación de los resultados del seguimiento legislativo

A propósito de la finalización de la Legislatura 2022 - 2023, la Misión de Observación Electoral (MOE), se permite presentar los resultados del seguimiento y monitoreo a los proyectos de ley y de acto legislativo que fueron radicados y debatidos en el Congreso de la República entre el 20 de julio de 2022 y el 20 de junio de 2023. El seguimiento legislativo realizado por la MOE se concentró en tres líneas temáticas o enfoques:

- Iniciativas legislativas relativas a **reformas al sistema político electoral colombiano**, en lo que corresponde al régimen normativo de las organizaciones políticas, las instituciones que conforman la Organización Electoral, el desarrollo del proceso electoral, el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, así como el funcionamiento del Congreso de la República.
- Iniciativas **de inclusión y promoción de la participación política**, encaminados a reforzar y/o crear nuevas garantías para el ejercicio de derechos político-electorales de grupos históricamente subrepresentados o excluidos en la conformación de poder; tales como mujeres, población LGTBIQ+, jóvenes, personas con pertenencia étnica o racializadas y personas con discapacidad.

- Iniciativas que tienen como propósito brindar **medidas para lucha contra la corrupción o promoción de la transparencia**; en temas como el régimen de financiación de campañas electorales, el mérito en el servicio y compras públicas, la transparencia y el acceso a la información, los mecanismos de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción.

Así las cosas, durante la Legislatura 2022 - 2023, la **MOE identificó 91 proyectos de ley y de actos legislativos**, de los cuales **44 se relacionan con temas a políticos-electorales; 20 con iniciativas para promover la inclusión y la promoción de la participación política y 27 con la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia**. En la Tabla No. 1 se detalla el tipo de proyecto radicado, ya sea de ley o acto legislativo, de acuerdo con las líneas temáticas o enfoques MOE.

**Tabla No. 1 Tipos de proyecto normativos radicados en el Congreso de la República respecto a las líneas temáticas o enfoques MOE. Legislatura 2022 - 2023**

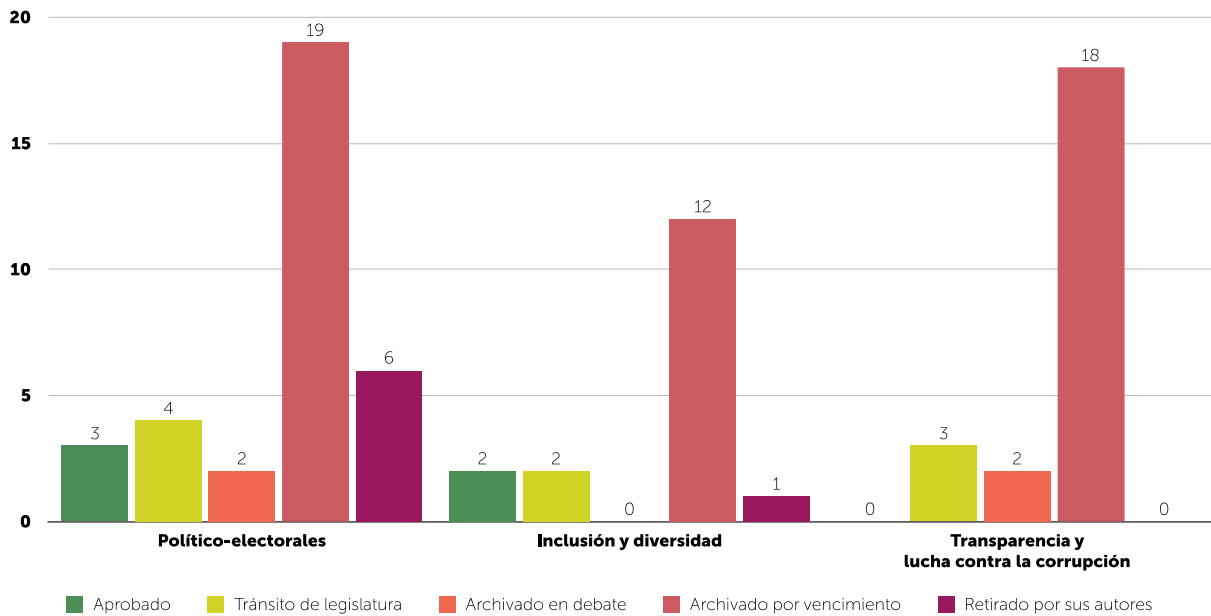
Línea temática	Proyectos de acto Legislativo	Proyectos de Ley Estatutaria	Proyectos de Ley orgánica	Proyectos de Ley ordinaria	Total proyectos por temática
Político-electoral	19	8	11	6	44
Inclusión política	4	9	0	7	20
Transparencia	9	4	3	11	27
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>91</b>

Elaboración: MOE. Fuente: Secretarías del Senado y de la Cámara de Representantes

Ahora bien, es importante precisar que ante la radicación de proyectos de ley o de actos legislativos que se refieren a un mismo tema, estos pueden ser acumulados para su trámite en determinadas circunstancias. Así, aunque se radicaron un total de 91 iniciativas, entre proyectos de ley y de actos legislativos, luego de las correspondientes acumulaciones, es posible señalar que el Congreso de la República tramitó y discutió un total de 74 iniciativas normativas relacionadas con las líneas temáticas o enfoques de seguimiento MOE.

A partir de la diferenciación mencionada, en la Gráfica No. 1 se señala el estado de las iniciativas normativas en materia político electoral, de inclusión y promoción de la participación política y de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, al finalizar la Legislatura 2022 - 2023.

**Gráfico No. 1 Estado iniciativas normativas de seguimiento MOE radicadas en el Congreso de la República durante la Legislatura 2022 - 2023**



Elaboración: MOE. Fuente: Secretarías del Senado y de la Cámara de Representantes

En relación con el estado de las iniciativas normativas ya señaladas es posible destacar:

- De 74 iniciativas, 5 fueron aprobadas en el Congreso de la República, lo que corresponde al 6,7%. Estas son a saber: el Código Electoral, la ampliación de periodos legislativos, el proyecto de ley para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer en política, el proyecto de ley sobre la participación paritaria de la mujer y el proyecto que establece el número de personas diputadas en el país.
- De las iniciativas, 53 (72%) fueron archivadas, ya sea por vencimiento de los tiempos o durante la discusión. 9 iniciativas (13,5%) que fueron radicadas durante la Legislatura 2022 - 2023, continuarán su trámite en la Legislatura 2023 - 2024.
- Algunos de los proyectos que continuarán su discusión en el Congreso son los relacionados con la reglamentación de la Comisión de paz en el Congreso, la violencia digital de género, la reglamentación del cabildeo y el régimen salarial de congresistas.

## Composición del Congreso de la República

Al finalizar la Legislatura 2022 - 2023, el Congreso de la República culminó sus actividades con una conformación de 293 congresistas, y no por los 295 congresistas que se posesionaron el 20 de julio de 2022, debido a situaciones como la renuncia de Rodolfo Hernández<sup>1</sup> a la curul otorgada por el Estatuto de la Oposición y a la aplicación de la figura de silla vacía en el caso del entonces senador Mario Alberto Castaño del Partido Liberal, quien fue capturado el 07 de junio de 2022.

- **Sentencia condenatoria a Mario Alberto Castaño:** El viernes 16 de junio de 2023, la Corte Suprema de Justicia en su Sala Especial de Primera Instancia, condenó al ex senador a una pena de 15 años y 11 meses de prisión e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas por este mismo tiempo, al examinar los 19 delitos en los cuales aceptó cargos, tras acogerse a sentencia anticipada por hechos de corrupción en contratación pública.

En lo referente al segundo periodo legislativo, surgieron cambios en dicha composición debido a diferentes situaciones como renunciaciones y decisiones judiciales o administrativas que generaron las siguientes sustituciones:

- **Renuncia del representante a la Cámara Yamil Hernando Arana (Partido Conservador - Circunscripción Territorial Departamento de Bolívar):** El 29 diciembre de 2022 hizo pública en sus redes sociales la carta en la cual manifestó su decisión de dejar de ostentar el cargo dando a conocer como única razón para ello, sus intenciones de aspirar a la Gobernación de Bolívar. Actualmente, Ángela María Vergara González se desempeña como representante a la Cámara en reemplazo de Arana.
- **Renuncia de Gustavo Bolívar como senador de la República (Partido Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico):** El 31 de diciembre de 2022, mediante su cuenta de Twitter Bolívar dio a conocer su decisión basada en motivos laborales, dejando abierta la posibilidad de participar en las Elecciones Locales de 2023, por lo que en su reemplazo, después de varios días de discusiones al interior de la coalición del Pacto Histórico, se posicionó Carlos Alberto Benavides Mora como nuevo congresista.
- **Renuncia de Arturo Char Chaljub al Senado de la República (Partido Cambio Radical):** Debido a la investigación formal iniciada por la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso “Casablanca” o “Caso Aida Merlano” por su presunta participación en delitos de corrupción electoral (compra de votos) y concierto para delinquir, este decidió renunciar en febrero de 2023 a la curul obtenida para concentrarse en su defensa, por lo que el exgobernador del departamento del Huila Carlos Julio González Villa llegó al Congreso a suplirlo.

---

<sup>1</sup> Rodolfo Hernández, quien ocupó el segundo lugar en la elección presidencial tiene derecho a ocupar una curul en el Senado de la República, de acuerdo a lo consagrado en el Estatuto de la Oposición, la cual aceptó. Sin embargo, el 25 de octubre de 2022 presentó su renuncia a la curul, la cual es personal por lo que no genera reemplazo en la corporación.

- **Suspensión provisional como senador de César Augusto Pachón Achury (Movimiento Alternativo Indígena y Social “MAIS”):** En marzo de 2023, el Consejo de Estado dejó en firme la suspensión provisional de este senador por haber incurrido en la prohibición de doble militancia al manifestar su respaldo a los candidatos de Colombia Humana, el hoy presidente Gustavo Petro Urrego en la consulta presidencial y Pedro José Suárez Vacca como candidato a la Cámara de Representantes para Boyacá, a pesar que, para esos comicios, la colectividad a la que pertenece Pachón Achury, contaba con aspirantes propios. Es así, como en su lugar se posicionó Catalina del Socorro Pérez Pérez, quien ha sido reconocida como lideresa campesina del departamento de Sucre.
- **Anulación de la elección de Roy Barreras como senador:** El 04 de mayo de 2023 la Sección Quinta del Consejo de Estado declaró la nulidad de su elección al considerar que incurrió en doble militancia, al no renunciar oportunamente a la curul obtenida con el Partido de La “U” para el periodo 2018 - 2022, de cara a la inscripción de su candidatura al mismo cargo por una colectividad diferente como lo es el Movimiento Alianza Democrática Ampla “ADA”, para el periodo 2022 - 2026. Actualmente, el líder indígena Julio César Estrada Cordero se desempeña como senador en reemplazo de Barreras.

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, al finalizar el segundo periodo de la Legislatura 2022 – 2023 el Congreso de la República quedó conformado de la siguiente forma (ver Figura 1):

- **Senado de la República:** Constituido por 106 senadores de los cuales 73 son hombres y 33 mujeres, lo que se traduce en una representación del 68,9% y 31,1% respectivamente. En total, se encuentran representados 20 partidos políticos, de los cuales, 17 pertenecen a la circunscripción nacional, 2 partidos a la circunscripción indígena<sup>2</sup> y 1 partido fruto del proceso de reincorporación política del Acuerdo Final de Paz.
- **Cámara de Representantes:** La conformada por 187 representantes de los cuales son 54 mujeres (28.9%), 132 hombres (70.6%) y 1 persona de género no binario (0.5%). La Cámara de Representantes cuenta con 18 partidos por circunscripción territorial<sup>3</sup>, 1 partido por circunscripción indígena, 1 partido por estatuto de oposición, 2 partidos por circunscripción afrodescendiente, 16 organizaciones de víctimas en las circunscripciones transitorias especiales de paz (CITREP), 1 partido por la curul de colombianos en el exterior y 1 partido por curules otorgadas por el Acuerdo de Paz.

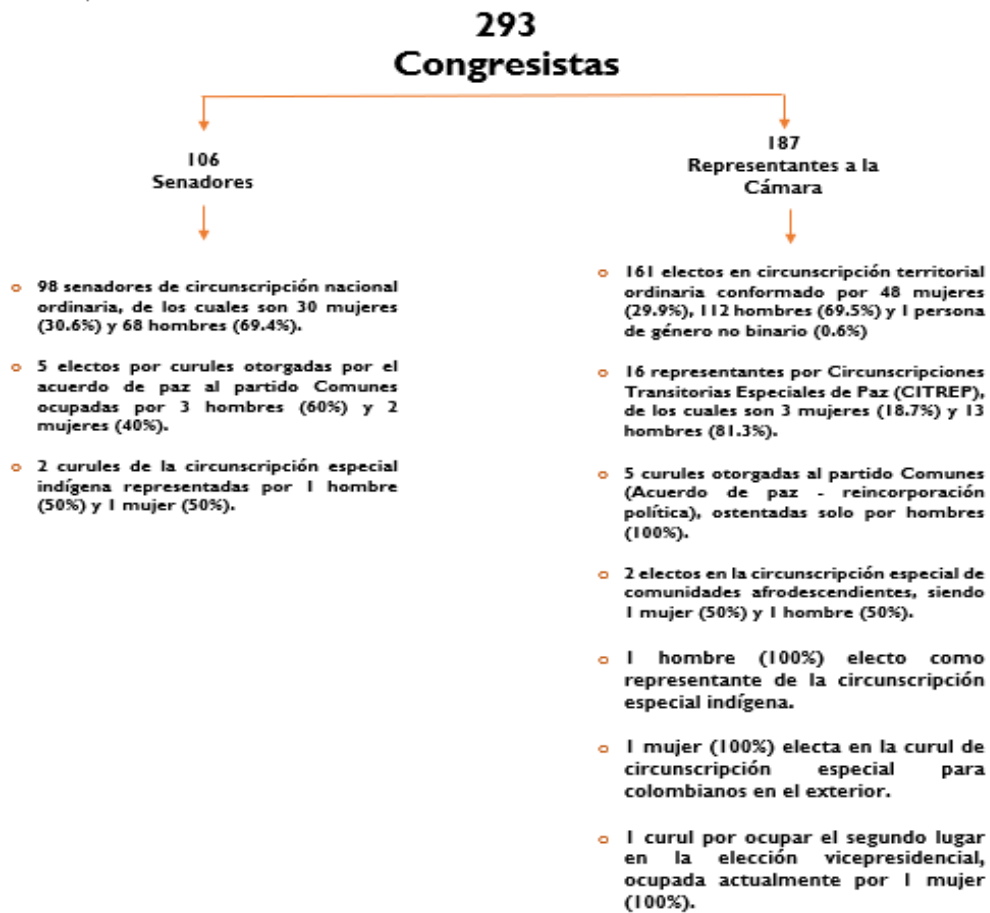
---

<sup>2</sup> El partido Movimiento Alternativo Indígena Social "MAIS" tiene representación tanto en circunscripción nacional como indígena.

<sup>3</sup> Los representantes Erika Tatiana Sánchez Pinto y Juan Manuel Cortés Dueñas actualmente no pertenecen a partido alguno ya que los dos renunciaron al partido Liga de Gobernantes Anticorrupción.



**Figura No. 1. Conformación del Congreso de la República segundo periodo. Legislatura 2022 - 2023**



Durante este mismo periodo legislativo tuvieron lugar otras decisiones de carácter tanto administrativo como constitucional, que han generado impacto en el escenario político dándole vida a organizaciones políticas mediante el reconocimiento de su personería jurídica:

**Figura No. 2. Partidos políticos con personería jurídica reconocida en el transcurso del segundo periodo de la Legislatura 2022 - 2023**



Elaboración: MOE. Fuente: Consejo Nacional Electoral

## Ejercicio del derecho a la oposición (Ley 1909 de 2018)

### a. Declaraciones de los partidos políticos frente al Gobierno Nacional

En el primer período de la Legislatura 2022 - 2023, se habían declarado como de Gobierno 14 partidos políticos, 8 partidos políticos como independientes y 2 partidos políticos como de oposición. Tanto en Senado como en Cámara las bancadas de Gobierno superaban fácilmente las mayorías: en Senado agrupaba un total de 74 senadores(as), siendo la mayoría 54 senadores(as); y en Cámara agrupaban 145 representantes, siendo la mayoría 94 representantes.

No obstante, al concluir la Legislatura 2022 - 2026, es importante resaltar que tres (3) partidos cambiaron su declaración política original (publicada antes del 7 de septiembre de 2022). El Partido Conservador y el Partido de la U pasaron de ser bancada de Gobierno a declararse organizaciones independientes. Por su parte, el partido Cambio Radical, que pasó de ser independiente a declararse en oposición al Gobierno. En este sentido, los partidos políticos declarados como de Gobierno no constituyen mayorías ni en Senado, ni en Cámara de Representantes, en tanto agrupan a 52 senadores (mayoría 54) y 83 representantes (mayoría 94).

De esta manera, las declaraciones de los partidos políticos con asiento en el Congreso de la República, frente al Gobierno Nacional quedan de la siguiente forma, a la finalización de la Legislatura 2022 - 2026.

**Tabla No. 2. Declaraciones políticas Congreso de la República 2022-2026<sup>4</sup>**

<b>Gobierno</b>	<b>Independientes</b>	<b>Oposición</b>
<b>Pacto Histórico<sup>5</sup></b> 19 Senadores y 29 Representantes	<b>Partido Conservador</b> 15 Senadores y 27 Representantes	<b>Centro Democrático</b> 13 Senadores y 15 Representantes
<b>Partido Liberal</b> 14 Senadores y 33 Representantes	<b>Partido de la U</b> 10 Senadores y 15 Representantes	<b>Cambio Radical</b> 11 Senadores y 19 Representantes
<b>Alianza Verde</b> 8 Senadores y 14 Representantes	<b>MIRA</b> 3 Senadores y 1 Representante	
<b>Comunes</b> 5 Senadores y 5 Representantes		
<b>MAIS</b> 1 Senador y 1 Representante	<b>Colombia Justa Libres</b> 1 Senador	
<b>ASI</b> 4 Senadores	<b>Verde Oxígeno</b> 1 Senador y 1 Representante <sup>6</sup>	
<b>AICO</b> 1 Senador	<b>Dignidad</b> 1 Representante	<b>Liga de Gobernantes Anticorrupción</b> 1 Representante <sup>7</sup>
<b>Partido Demócrata Colombiano</b> 1 Representante	<b>Nuevo Liberalismo</b> 1 Representante	
<b>Total: 12 partidos</b> <b>52 senadores</b> <b>83 representantes</b>	<b>Total: 7 partidos</b> <b>29 senadores</b> <b>45 representantes</b>	<b>Total: 3 partidos</b> <b>24 senadores</b> <b>35 representantes</b>

Elaboración MOE. Fuente: Consejo Nacional Electoral

## **b. Curules para la oposición**

Tanto Rodolfo Hernández, candidato presidencial que ocupó el segundo lugar en votación en las Elecciones Presidenciales de 2022, como Marelen Castillo, su fórmula vicepresidencial, se posesionaron el 20 de julio de 2022 en las curules a las que tenían derecho en virtud del Estatuto de la Oposición, en el Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente. Sin embargo, como ya se mencionó, Rodolfo Hernández renunció a su curul. De otro lado, y en atención al precedente

<sup>4</sup> En la tabla sólo se incluyeron los partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la República. 2 partidos de oposición, 2 independientes y 5 de gobierno no tienen representación en el Congreso.

<sup>5</sup> La Coalición Pacto Histórico incluye 6 partidos con congresistas electos: Unión Patriótica, Polo Democrático Alternativo, Colombia Humana, MAIS, Alianza Democrática Ampla y Creemos Colombia, que recibió personería jurídica en el 2023 tras participar de la coalición como Grupo Significativo de Ciudadanos. La Alianza Democrática amplia fue objeto de escisión mediante Resolución 5436 de 2022, dando origen al Partido Político La Fuerza de la Paz, que tenía representación en el Congreso a través del Senador Roy Barreras, hasta la anulación de su elección.

<sup>6</sup> El Partido Verde Oxígeno expulsó a sus congresistas electos, Humberto de la Calle en Senado y Daniel Carvalho, en Cámara. La decisión eventualmente fue revocada por el Consejo Nacional Electoral.

<sup>7</sup> Érika Sánchez y Juan Manuel Cortés fueron expulsados de la Liga de Gobernantes Anticorrupción, mientras que el Senador Rodolfo Hernández renunció.

establecido por el caso de Colombia Humana, mediante la Resolución 3750 de 2022, el Consejo Nacional Electoral decidió reconocer la personería jurídica a la Liga de Gobernantes Anticorrupción.

### c. Mesas directivas

Para la Legislatura 2022 - 2023, los partidos declarados en oposición tuvieron acceso a las segundas vicepresidencias de cada Cámara. Al Centro Democrático le correspondió la del Senado de la República, que ocupó Honorio Henríquez, y a la Liga de Gobernantes Anticorrupción se le entregó la de la Cámara de Representantes, y la asumió la Representante Érika Sánchez (expulsada del partido).

Adicionalmente, el artículo 20 del Estatuto de la Oposición determina que la oposición tendrá al menos un congresista titular y un suplente en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Para esta legislatura, la Senadora Paola Holguín es la titular y el Senador José Vicente Carreño su suplente, ambos del Partido Centro Democrático.

### d. Participación en la agenda de corporaciones públicas<sup>8</sup>

El artículo 19 del Estatuto de la Oposición le da derecho a los partidos declarados en oposición que tienen representación en el Congreso, a determinar el orden del día de la sesión plenaria y de las comisiones permanentes 3 veces durante cada legislatura. Al finalizar esta Legislatura, las organizaciones declaradas en oposición alegaron una presunta violación de este derecho, en tanto los partidos Centro Democrático y Cambio Radical pidieron presidir la sesión plenaria del Senado del 20 de junio de 2023, la última de la Legislatura 2022 - 2023, pero el presidente, Alexander López Maya, rechazó la solicitud, en primer lugar porque no adjuntaron el orden del día propuesto, que en su concepto era obligatorio, y posteriormente no aceptó la fecha solicitada, frente a lo propuso alternativas que no fueron acogidas por la oposición. Los senadores Paloma Valencia y David Luna, presentaron una Acción de Tutela contra la mesa directiva del Senado de la República y su presidente, el 15 de junio de 2023, buscando la protección del derecho fundamental al debido proceso en el trámite legislativo y los derechos fundamentales de los partidos en oposición política.

Los Senadores miguel Uribe y Ciro Ramírez, también presentaron una acción de protección frente al Consejo Nacional Electoral por los mismos hechos, alegando la violación del artículo 19 del Estatuto. A la fecha de cierre de este informe, ninguna de las dos acciones ha tenido respuesta.

## Lupa Legislativa

El 16 de marzo de 2023, con ocasión del inicio del segundo periodo de sesiones de la Legislatura 2022 - 2023, la MOE lanzó su herramienta web para el seguimiento ciudadano de las iniciativas normativas discutidas en el Congreso de la República en materia político-electoral, de inclusión y diversidad en la política y de lucha contra la corrupción. Se trata de [Lupa Legislativa](#), una

---

<sup>8</sup> Otro de los derechos de la oposición que resulta relevante para las actuaciones del Congreso, es el derecho de réplica durante su instalación, al comienzo de la legislatura. Para este periodo, sin embargo, ya que la instalación fue el 20 de julio, antes de la posesión del presidente Gustavo Petro, este derecho lo ejerció quienes ahora son los partidos de gobierno.

herramienta abierta, interactiva, intuitiva, interoperable y amigable con el internauta, donde se encuentra información sobre el trámite de iniciativas de reformas legales y constitucionales relacionadas con los temas ya señalados, así como los textos radicados y discutidos al interior del Congreso, la transmisión de las sesiones y los documentos de análisis de la MOE.

En Lupa Legislativa, la ciudadanía podrá encontrar tres tipos de monitoreo que realiza la MOE en relación con las iniciativas legislativas que son radicadas y tramitadas en el Congreso de la República. En primer lugar, la MOE realiza un seguimiento a las iniciativas normativas de contenido político electoral, es decir aquellas que se refieren a aspectos como el régimen normativo de las organizaciones políticas, las instituciones que conforman la Organización Electoral, el desarrollo del proceso electoral, las garantías para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, así como la organización y funcionamiento del Congreso de la República.

En segundo lugar, dentro de Lupa Legislativa, la ciudadanía podrá encontrar el monitoreo sobre aquellos proyectos legislativos encaminados a reforzar o crear nuevas garantías para el ejercicio de derechos político-electorales de grupos históricamente subrepresentados o excluidos en la conformación del Poder Público. En ese sentido, hace énfasis en el seguimiento, análisis e incidencia de proyectos que giren en torno a la participación política de mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, personas jóvenes, personas con pertenencia étnica o racializadas y personas con discapacidad.

Finalmente, Lupa Legislativa es el lugar donde la ciudadanía podrá acceder al monitoreo a los proyectos de reformas legales y constitucionales con un impacto positivo o negativo, directo o indirecto, en la lucha contra los desvíos y abusos del poder (corrupción), asuntos de suma relevancia para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho y la democracia. Por ejemplo, a este respecto, Lupa Legislativa aloja toda la información de iniciativas legislativas sobre el régimen de financiación de campañas electorales, el mérito en el servicio y compras públicas, la transparencia y el acceso a la información, los mecanismos de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción y el fortalecimiento del control social e institucional de la gestión de los funcionarios estatales.

Con fundamento en lo anterior, a continuación, se presenta el balance de la agenda legislativa del Congreso de la República para la Legislatura 2022 - 2023, a partir del seguimiento legislativo realizado por la MOE correspondiente a los tres enfoques ya mencionados.

## **Seguimiento legislativo - Legislatura 2022 - 2023**

### **Iniciativas político electorales**

Este primer apartado hace referencia al seguimiento de aquellas iniciativas normativas que buscan introducir reformas al sistema político electoral colombiano, en lo que corresponde al régimen normativo de las organizaciones políticas, las instituciones que conforman la Organización Electoral,

el desarrollo del proceso electoral, el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, así como el funcionamiento del Congreso de la República, como la principal manifestación del Poder Político.

Así las cosas, durante la Legislatura 2022 - 2023, es decir, entre el 20 de julio de 2022 y el 20 de junio de 2023, en el Congreso de la República fueron radicadas 44 iniciativas normativas en materia político electoral. De estos proyectos normativos, 19 eran actos legislativos, 11 leyes orgánicas, 8 leyes estatutarias y 6 leyes ordinarias. De las 44 iniciativas político electorales, 24 fueron presentadas en el Senado de la República y 20 fueron presentadas en la Cámara de Representantes.

En cuanto a la iniciativa legislativa, senadores y representantes a la Cámara fueron autores de 41 de las 44 iniciativas en materia político electoral que se presentaron en el período monitoreado. Por su parte, el Gobierno Nacional presentó el P.A.L. [026/2022S](#) mediante el cual propuso una reforma política y el P.L. [330/2023S](#) por el que se establecen parámetros para determinar el número de personas integrantes de las asambleas departamentales. Asimismo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, con apoyo gubernamental, radicó el P.L. [111/2022S](#) - 418/2023C, conocido como Código Electoral que fue acumulado en su momento con el P.L. [141/2022S](#) presentado por la bancada del partido MIRA.

Ahora bien, al revisar los diferentes asuntos que abarcaron los proyectos de ley y acto legislativo político electorales, así como el trámite dado a estas iniciativas normativas en el seno del Congreso de la República, un balance sobre la agenda político electoral se puede sintetizar de la siguiente forma:

#### **a. Reformas al funcionamiento del Congreso de la República**

La agenda político electoral se concentró principalmente en iniciativas referentes a la integración, organización y funcionamiento del Congreso de la República. En este sentido, a nivel de reforma constitucional se pueden diferenciar dos tipos de iniciativas que fueron impulsadas.

En primer lugar, se radicaron iniciativas que buscaban modificar la **integración o composición del Congreso de la República** creando, por ejemplo, una circunscripción para personas con discapacidad en la Cámara de Representantes (P.A.L. [022/2022S](#) - 293/2022C), para población negra en el Senado de la República (P.A.L. [162/2022C](#)) o estableciendo escaños directos en el Senado para aquellos departamentos en los que sólo se eligen a dos representantes a la Cámara (P.A.L. [156/2022C](#) - 040/2022S). En este grupo de reformas se incluye, además aquellas cuyo objeto era reducir el número de integrantes del Congreso (P.A.L. [010/2022S](#) - 267/2022S), modificar el sistema de elección de las corporaciones públicas (P.A.L. [023/2022S](#)) e interpretar las inhabilidades para postularse a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Todas estas iniciativas fueron archivadas porque no alcanzaron a ser aprobadas en cuatro debates en el primer período de sesiones.

En segundo lugar, también se tramitaron reformas constitucionales respecto a la **duración de los períodos de sesiones del Congreso**. Aunque se radicaron cuatro proyectos de acto legislativo, la iniciativa que fue aprobada y está pendiente de su promulgación es el P.A.L. [002/2022S](#) - 260/2022C acumulado con el P.A.L. [003/2022S](#) y P.A.L. [011/2022S](#). De acuerdo con esta iniciativa,

el segundo período de sesiones ordinarias ya no empezará el 16 de marzo sino el 16 de febrero y se extenderá hasta el 20 de junio. Sin embargo, la reforma constitucional introdujo otras dos reglas, a saber: i) entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no se podrán tramitar proyectos de acto legislativo, ni proyectos de ley estatutaria; y, ii) en los años en que se celebren elecciones legislativas, el segundo período de sesiones ordinarias será entre el 16 de marzo y el 20 de junio.

A diferencia de las reformas constitucionales sobre la integración o composición del Congreso de la República, la ampliación de los períodos de sesiones del Congreso de la República pudo completar su trámite y ser aprobada debido al consenso de las diferentes organizaciones políticas alrededor de esta iniciativa. En todo caso, este no era un proyecto que se discutía por primera vez en el Legislativo, sino que ya había sido tramitado en el Cuatrienio 2018 - 2022, faltando muy poco en su momento, para la aprobación.

Por otro lado, a nivel legal se pueden distinguir tres grupos de iniciativas referentes al funcionamiento del Congreso. En primer lugar, se destaca la **creación de comisiones legales** al interior del Legislativo en asuntos como paz, pueblos indígenas, e infancia y adolescencia. Es importante señalar que de manera paralela, las Comisiones Primeras de la Cámara de Representantes y del Senado aprobaron la creación de una Comisión Legal sobre temas de paz, a saber, el P.L. [023/2022C](#) acumulado con P.L. [057/2022C](#) y P.L. [099/2022C](#)<sup>9</sup>, así como el P.L. 193/2022S.

Sobre este punto, sería positivo que para la próxima Legislatura las organizaciones políticas puedan llegar a un acuerdo sobre cuál de las dos iniciativas aprobadas en primer debate en cada Cámara debería ser priorizada. Lo anterior, con el fin de maximizar el trabajo legislativo y no avanzar en la aprobación de disposiciones que puedan llegar a ser contradictorias. Asimismo, la creación a nivel legal de estas comisiones contrasta con aquellas comisiones accidentales que han sido creadas a lo largo de la Legislatura y que se encuentran adelantando funciones en asuntos relacionados, por ejemplo, a las personas jóvenes y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En segundo lugar, se radicaron iniciativas para la **capacitación de las personas integrantes del Congreso de la República** (P.L. [034/2022C](#) y P.L. [227/2022C](#), ambos retirados) y para el control de su asistencia (P.L. [035/2022S](#), proyecto que se entiende archivado por falta de trámite). Finalmente, otros proyectos que se radicaron, **buscaban introducir tecnologías en el trámite legislativo** como el P.L. [360/2022C](#) (que se entiende archivado por falta de trámite) y el P.L. [065/2022C](#). Este último proyecto de ley, que seguirá su trámite en la siguiente Legislatura, en términos generales eleva a rango legal el uso del correo institucional respecto a diferentes actividades legislativas, pero no avanza sobre aquellos puntos de controversia que se suscitaron en su momento a propósito del funcionamiento remoto o semipresencial del Congreso de la República debido al COVID-19.

## **b. Institucionalidad electoral y sistema político electoral**

<sup>9</sup> Otra iniciativa radicada al respecto fue el P.L. 240/2022S Por el cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean las Comisiones legales de vigilancia y seguimiento a la paz y el posconflicto - Comisión de paz y posconflicto -en el Senado de la República y la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones” y el

La Legislatura 2022 - 2023 se caracterizó por el trámite y hundimiento de dos grandes reformas constitucionales: arquitectura institucional electoral y reforma política. Así, en el Senado de la República se radicaron y acumularon para su trámite los P.A.L. [007/2022S](#) y P.A.L. [015/2022S](#), iniciativas que desde diferentes perspectivas tenían como objetivo modificar la Organización Electoral, particularmente, al fortalecer la autoridad administrativa electoral y especializar la administración de justicia electoral bajo la creación de una institución que sirviera como órgano de cierre en temas electorales. Sin embargo, la falta de consenso alrededor de asuntos como el establecimiento de una Corte Electoral, y la falta de respaldo tanto del Gobierno como de su bancada, llevó a que estas iniciativas no superaran siquiera el primer debate y fueran archivadas en la Comisión Primera del Senado.

Por su parte, aunque las iniciativas radicadas y tramitadas de manera conjunta como la Reforma política (P.A.L. [018/2022S](#) - 243/2022C acumulado con los P.A.L. [006/2022S](#), P.A.L. [016/2022S](#) y P.A.L. [026/2022S](#)) superaron la primera vuelta (es decir, cuatro de ocho debates en un período legislativo) para convertirse en reforma constitucional, en quinto debate en la Comisión Primera del Senado, las iniciativas fueron retiradas por sus autores. Si bien, a lo largo del debate se habían discutido medidas polémicas como el “transfuguismo”, la eliminación de incompatibilidades de congresistas y las coaliciones de organizaciones políticas sin ningún tipo de limitación, el retiro de estas iniciativas se dio a propósito del texto de la ponencia para quinto debate, en la que, por ejemplo, se eliminaba la obligatoriedad de las listas cerradas dejando sin sentido la financiación exclusivamente estatal, se modificaba el régimen de inhabilidades de los congresistas lo que permitiría que pudieran renunciar a su curul para hacer parte del Ejecutivo inmediatamente, se aplazaba de manera injustificada la aplicación de la paridad y alternancia de género, entre otros aspectos problemáticos.

Como se observa, el Congreso no pudo avanzar en esta Legislatura que termina, en la discusión y aprobación de medidas que corrijan los principales problemas de la organización y el sistema político electoral colombiano. Sin embargo, sería fundamental que en el futuro cercano y a partir del interés expresado por algunas organizaciones políticas en avanzar en una apuesta común para una reforma político electoral, se puedan desarrollar iniciativas que permitan el fortalecimiento de la organización electoral y el sistema democrático colombiano en las próximas legislaturas.

### c. Código Electoral

En el último día de sesiones ordinarias fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado la conciliación del proyecto de ley estatutaria que consagra un **nuevo Código Electoral** (P.L. [111/2022S](#) - 418/2023C, acumulado con el P.L. [141/2022S](#)). Esta iniciativa que fue radicada en agosto de 2022, se caracterizó por: i) la realización de cuatro audiencias públicas previas a su debate en Comisión, de las cuales dos fueron convocadas por la oposición; ii) la solicitud y posterior retiro del trámite de urgencia por parte del Gobierno Nacional como respuesta a la posibilidad de que se aplicara para las Elecciones Locales de 2023; y, iii) la modificación de su articulado excluyendo disposiciones sobre registro civil e identificación como una medida para viabilizar su discusión en el Congreso de la República.



A pesar de ser una iniciativa con casi 300 artículos, su discusión y aprobación se dio en los últimos tres meses del segundo período ordinario de sesiones de la Legislatura. Esto fue posible dada la forma en que se organizó el debate, particularmente la discusión de las diferentes proposiciones que se radicaron por los congresistas, lo que llevó, por ejemplo, a que fuera aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en cuarto debate, en una sola sesión.

Ahora bien, esta iniciativa representa un avance en aspectos como la incorporación de principios constitucionales en la función electoral, el **establecimiento de un sistema de empadronamiento para la conformación del censo electoral, la estipulación de reglas en materia de propaganda y financiación de los Grupos Significativos de Ciudadanos, la regulación del procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas, la unificación del régimen de encuestas electorales y propaganda electoral, la consagración de tiempos necesarios para el desarrollo de auditorías a las diferentes tecnologías utilizadas en el proceso electoral**, entre otros aspectos.

Sin embargo, entre los aspectos preocupantes se incluye la **creación de la figura del registrador departamental, la puesta en marcha y materialización del sistema de carrera especial de la Registraduría, la falta de criterios claros para la implementación del voto electrónico mixto, el diferimiento de las elecciones ante situaciones excepcionales, los posibles obstáculos en materia de acceso a la información dado el carácter de seguridad y defensa nacional de las elecciones**, etc. Desafortunadamente, aunque el proyecto avanzaba en la paridad para la conformación de listas a cargos de elección popular, esta disposición no fue incluida en la conciliación dada la aprobación del P.L. [093/2022S](#) - 349/2023C que consagra la participación paritaria de la mujer en las instancias de decisión de las Ramas del Poder Público.

Al ser un proyecto de ley estatutaria, será la Corte Constitucional la encargada de estudiar y definir la constitucionalidad del mismo, no sólo respecto a las medidas que se adoptaron en el texto, sino respecto a su trámite. Es preciso recordar que algunos congresistas señalaron su posible inconstitucionalidad ante la falta de una evaluación del impacto fiscal de la iniciativa y ante la presunta vulneración del derecho a la oposición en la fijación del orden del día precisamente para las sesiones en las cuales se aprobaron sus conciliaciones.

#### **d. Garantías e instancias de participación**

En la Legislatura 2022 - 2023 también se discutieron iniciativas que fueron aprobadas en primer debate como el aumento de los estímulos para sufragantes (P.L. [132/2022S](#))<sup>10</sup>, y democracia universitaria (P.L. [247/2022C](#)).

Otras iniciativas que buscaban, por ejemplo, el voto para las personas integrantes de la Fuerza Pública (P.A.L. [030/2022S](#) y P.A.L. [134/2022C](#)), la obligación de asistencia a debates presidenciales (P.L. [355/2023C](#)), modificaciones a la revocatoria de mandato (P.L. [284/2022C](#)), despolarización y convivencia democrática (P.L. [229/2022C](#)), participación en contextos extractivos (P.L. [026/2022C](#)

---

<sup>10</sup> No obstante, esta iniciativa se entiende archivada teniendo en cuenta que el artículo 153 de la Constitución establece que la aprobación de las leyes estatutarias debe hacerse dentro de una sola legislatura.

y P.L. **202/2022C**) y medidas para la protección de liderazgos incluidos los políticos (P.L. **391/2022C** y P.L. **062/2022S**) fueron archivados, en su gran mayoría, por la falta de aprobación en primer debate y el tránsito de legislatura<sup>11</sup>.

Es importante destacar que el Congreso de la República aprobó el P.L. **330/2023S** - 416/2023C que establece la fórmula para la determinación del número de personas integrantes de las asambleas departamentales. Esta iniciativa era de suma importancia, debido a que no se contaba con una norma que permitiera hacer dicho cálculo previo a la inscripción de candidaturas para las Elecciones Locales de 2023. Por lo anterior, el Gobierno no sólo envió mensaje de urgencia para su trámite, sino que además fue incluida en la convocatoria de sesiones extraordinarias que se realizaron entre el 22 y el 24 de junio de 2023 de conformidad con el Decreto 0999 de 2023.

#### e. Balance general

Como se señaló, la agenda legislativa en materia político electoral para la Legislatura 2022 – 2023 se compuso de cuarenta y cuatro (44) proyectos de ley y de actos legislativos. Sin embargo, debido a la acumulación de proyectos, el Congreso de la República tramitó realmente un total de treinta y cuatro (34) iniciativas normativas político electorales.

De las treinta y cuatro (34) iniciativas político electorales, sólo tres (3), la ampliación de los períodos legislativos, el Código Electoral y el establecimiento de la fórmula para el cálculo de personas diputadas fueron aprobadas por el Congreso. De otro lado, en la Legislatura 2023 – 2024, se continuará con la discusión de cinco (5) iniciativas normativas político electorales que fueron aprobadas en al menos en primer debate. No obstante, seis (6) iniciativas fueron retiradas por sus autores, dos (2) iniciativas archivadas durante su debate y diecinueve (19) iniciativas fueron archivadas por el tránsito de la legislatura y su falta de discusión y aprobación.

**Tabla No. 3. Iniciativas político electorales que fueron aprobadas en la Legislatura 2022-2023 e iniciativas que continuarán su trámite en al Legislatura 2023 - 2024**

Número de proyecto	Título resumen del proyecto	Tipo de proyecto	Estado del proyecto
P.A.L. 002/2022S - 260/2022C acumulado con el P.A.L. 003/2022S y P.A.L. 011/2022S	Ampliación períodos legislativos	Acto legislativo	Pendiente de sanción presidencial
P.L. 111/2022S - 418/2023C, acumulado con el P.L. 141/2022S	Código Electoral	Estatutaria	En trámite ante la Corte Constitucional después de ser aprobado en el Congreso

<sup>11</sup> Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

P.L. 330/2023S - 416/2023C	Número de personas diputadas	Ordinaria	Pendiente de sanción presidencial
P.L. 247/2022C	Democracia universitaria	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate
P.L. 065/2022C	Tecnología en trámite legislativo	Orgánica	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate
P.L. 023/2022C	Comisión legal de paz	Orgánica	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate
P.L. 193/2022S	Comisión de paz Congreso	Orgánica	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate

Elaboración MOE. Fuente: Secretarías del Senado de la República y la Cámara de Representantes

## Iniciativas de inclusión y promoción de la participación política

El Observatorio de Inclusión y Diversidad de la Misión de Observación Electoral, hace monitoreo de aquellos proyectos legislativos encaminados a reforzar y/o crear nuevas garantías para el ejercicio de derechos político-electorales de grupos históricamente subrepresentados o excluidos en la conformación de poder. En ese sentido, hace énfasis en el seguimiento, análisis e incidencia de proyectos que giren en torno a la participación política de mujeres, población LGTBIQ+, jóvenes, personas con pertenencia étnica o racializadas y personas con discapacidad.

Durante el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2022 y el 20 de junio de 2023, el Observatorio de Inclusión y Diversidad de la MOE, registró un total de veinte (20) iniciativas, de las cuales (16) proyectos de ley y cuatro (4) iniciativas para reformar la Constitución respecto a la participación político-electoral de grupos históricamente discriminados. En total, trece (13) proyectos fueron radicados en el Senado y siete (7) en la Cámara de Representantes, de los cuales se destacan las siguientes líneas temáticas:

### a. Participación política de las mujeres

En esta legislatura fueron radicadas siete (7) iniciativas legislativas encaminadas a la creación de mecanismos para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en Colombia, en las que se abordaron la violencia de género como un fenómeno estructural que impide que el ejercicio de la política para las mujeres sea con plenas garantías y en condiciones de igualdad.

A través de los proyectos P.L. **006/2022S** - 320/2022C (acumulado con P.L. 109/2022S y P.L. 095/2022S) y P.L. **256/2022S** (acumulado P.L. 241/2022S), el legislativo tuvo como propósito **hacerle frente a la violencia contra las mujeres en la vida política**, a partir de la creación de medidas de atención, prevención, protección y sanción tanto en el entorno político, como en el digital. Por otra parte, y considerando la subrepresentación histórica de las mujeres en la conformación de cargos de elección popular, los P.L. **093/2022S** - 349/2023C y P.L. **170/2022S**, se orientaron a convertir el principio constitucional de paridad, 50% mujeres y 50% hombres, en una regla de obligatorio cumplimiento para los partidos y movimientos políticos en la conformación de sus listas.

En cuanto al P.L. **006/2022S** - P.L.320/2022C (acumulado con P.L. 109/2022S y P.L. 095/2022S), con trámite de ley estatutaria, definió y así mismo, estableció una serie de medidas dirigidas a distintos actores, entre autoridades electorales, partidos y movimientos políticos, encaminadas a prevenir, atender, proteger y sancionar las distintas manifestaciones de **violencia en contra de las mujeres en la vida política**, en el proceso electoral. Actualmente, el informe de conciliación del proyecto ya fue aprobado y se encuentra a la espera de revisión por parte de la Corte Constitucional.

Otra iniciativa que buscó crear medidas para atender la violencia de género, fue el P.L. **256/2022S** (acumulado P.L. 241/2022S), *por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección, reparación y penalización de la **violencia de género digital**, y se dictan otras disposiciones*. Actualmente, el proyecto se encuentra en espera de rendir segundo debate en la plenaria del Senado.

Es por ello que, teniendo en cuenta el nivel incidencia de las redes sociales, es importante que en la próxima legislatura esta iniciativa legislativa cuente con un fuerte impulso. Más aún, considerando el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T - 083 de 2023, en donde resaltó la existencia de un patrón de discriminación contra la mujer que se manifiesta a través de la violencia digital o en línea y como esta afecta de manera diferenciada a aquellas mujeres que se desempeñan en la esfera pública; adicionalmente, la Corte exhortó al Congreso para emitiera una regulación en torno a la prevención, protección, reparación, prohibición y penalización de la violencia de género digital, en los terminos de la sentencia T - 280 de 2022.

Por último, los **P.L. 093/2022** - P.L. 349/2023C\_y P.L. **170/2022S** se encaminaron, entre otras cosas, a establecer el principio constitucional de paridad como un regla obligatoria en la conformación de listas de candidaturas que reemplazaría la cuota de género del artículo 28 de la ley 1445 de 2011, en el que el 30 % de las listas debían estar conformadas mínimo por el 50% de las mujeres, entre otras medidas.

En primer lugar, la iniciativa P.L. **093/2022S** - P.L.349/2023C, *por la cual se adoptan medidas para garantizar la **participación paritaria de las mujeres en las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público** de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, de autoría de la Coalición Verde Esperanza y Partido Verde, fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, y en su trámite, se acordaron los siguientes puntos:

- ❖ Es obligatorio que mínimo el 50% de los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas, órganos del poder público y de representación del exterior sean ocupados por mujeres.
- ❖ La cuota de género se mantiene en 30% para listas de candidaturas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones públicas.
- ❖ Cuando los cargos a proveer sean menores a 5 curules, es obligatorio que se incluya a una mujer en las listas de candidaturas. Así mismo, ante el incumplimiento de esta regla, en el texto se establecen sanciones como la suspensión o destitución del cargo, para funcionarios del gobierno, y la revocatoria de inscripción de las listas de candidaturas postuladas por partidos o movimientos políticos.

Por otra parte, P.L. **170/2022S** (estatutaria), por la cual se reforma la Ley 1475 de 2011 «con el fin de garantizar los derechos de participación paritaria en los procesos políticos y electorales», no tuvo ningún debate, por tanto, será archivado por el tránsito de legislatura.

#### **b. Participación política de las personas jóvenes y sistema de participación juvenil en Consejos de Juventud**

Para esta legislatura, se radicaron siete (7) proyectos de ley que buscaban directa o indirectamente incidir en la forma en la cual las personas jóvenes participan o inciden en política, por medio de mecanismos formales de participación o sus derechos fundamentales de protesta o interacción con las instituciones. A continuación, se efectúa una relación de las iniciativas presentadas los resultados de su trámite legislativo:

Los proyectos de ley estatutaria, P.L. **25/2022C** (P.L. 174/2022C acumulado) como la iniciativa P.L. **118/2022S** - P.L. 331/22C, buscaron **reformular el Estatuto de Ciudadanía Juvenil** y agregaban nuevas funciones para los Consejos de Juventud. El primer proyecto, tuvo como objetivo que las personas consejeras pudieran solicitar informes de gestión y recibir una respuesta pronta. Por su parte, el segundo proyecto, buscaba agregar múltiples funciones y objetivos en la sección programática del Estatuto, así como reglas específicas para fortalecer la intervención de los Consejeros en los procesos de organización y concertación de la agenda de su territorio. En ambos proyectos, fue radicada la ponencia para el primer y cuarto debate, respectivamente, no obstante, no lograron avanzar en el trámite y en consecuencia, serán archivados al término de esta legislatura.

Por otra parte, los proyectos de ley ordinaria P.L. **025/2022C** (P.L. 174/2022C acumulado) y la iniciativa **118/2022S**, junto a los P.L. **064/2022S** y P.L. **172/2022S**, buscaban **conceder beneficios de remuneración económica y sostenibilidad de recursos para el cumplimiento de labores de los Consejos de Juventud**. En general, los proyectos incluían medidas como remuneración condicionada a vincularse a programas educativos de la ESAP, beneficios en transporte, internet, educación, recreación y cultura.

Igualmente, se destacan las propuestas relacionadas con el préstamo de los espacios en donde regularmente se reúnen los Concejos, Asambleas y Congreso, para el desarrollo de las sesiones de

los Consejos de Juventud, así como emitir una certificación laboral a las personas consejeras, y brindar apoyo técnico de las autoridades para mejorar el funcionamiento de estos espacios de participación. A excepción del P.L. [118/2022S](#) que fue la iniciativa que más avance reportó en su trámite tras surtirse la discusión de ponencia en cuarto debate, cabe señalar que los demás proyectos aquí relacionados, no lograron avanzar más allá de la radicación o del primer debate. En consecuencia, al cierre de esta legislatura, todas estas iniciativas serán archivadas dejando una deuda pendiente con relación a la sostenibilidad económica y funcional de los Consejos de Juventud.

El P.L. [194/2022C](#), sumado a la iniciativa P.L. [188/2022S](#), establecían **nuevas reglas dirigidas al reconocimiento de juventudes con desigualdades, juventudes rurales y juventudes víctimas del conflicto**. Por una parte, el primer proyecto buscaba la creación de una Mesa Nacional de Participación Rural Juvenil, mientras que el P.L. [188/2022S](#), establecía nuevas reglas para la aplicación de nuevos enfoques diferenciales de equidad y una nueva curul para juventudes víctimas del conflicto. Por último, el P.L. [090/2022S](#) proponía varias medidas de **protección y garantía del derecho a la protesta**, impactando de forma indirecta a la población joven que participa en este tipo de movilizaciones. Si bien desde la MOE se considera que varios de estos proyectos pudieron haber fortalecido la participación de las personas jóvenes, al no lograr avanzar en el trámite legislativo, serán archivados en la presente legislatura.

#### **c. Participación política de personas con pertenencia étnica y racializada**

Sobre la participación política de población con pertenencia étnica y racializada, se radicó el P.L. [041/2022C](#), a través del cual se crearon mecanismos para garantizar la participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras e indígenas, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, se modifica la Ley 581 de 2000 y se dictan otras disposiciones. Este proyecto fue aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, se radicarón dos proyectos legislativos orientados a la declaración de San Basilio del Palenque como municipio especial, P.L. [362 de 2023C](#) y el P.A.L 361 de 2023C. Dichos proyectos requerirían el reconocimiento de San Basilio del Palenque como su propio ente territorial, asignando un presupuesto propio y funcionarios independientes, entre otros beneficios de autonomía. Además, desde Presidencia se tendría que emitir un reglamento específico para dicho municipio, permitiéndole constituir su estructura orgánica de forma distinta y ajustada a su realidad étnica y racial, siendo una estructura única en el país. De los precitados proyectos, el P.L. [362/2023C](#) fue aprobado en primer debate y continúa su trámite, mientras que el P.A.L 361/2023C, si bien se radicó para el primer debate, fue archivado por vencimiento de términos.

#### **d. Balance general**

De las veinte (20) iniciativas radicadas en materia de inclusión en derechos políticos electorales de población históricamente discriminada, tres (3) fueron acumuladas con otros proyectos con los que tenían unidad temática, por lo que podemos hablar de diecisiete (17) proyectos en curso en la Legislatura 2022 – 2023. De los cuales trece (13) eran proyectos de ley y cuatro (4) proyectos de acto legislativo. Como resultado, solo dos (2) fueron aprobados por el Congreso de la República y dos (2) seguirán tramitándose en la siguiente legislatura. En contraste con lo anterior, un (1) fue retirado y doce (12) iniciativas fueron archivadas por no cumplir con el número de debates exigidos

dentro de la legislatura. A continuación, presentamos una relación de los proyectos que continúan en trámite para convertirse en leyes de la República:

**Tabla No. 4. Iniciativas de inclusión político - electoral que fueron aprobadas en la Legislatura 2022-2023 e iniciativas que continuarán su trámite en al Legislatura 2023 - 2024**

<b>Número de proyecto</b>	<b>Título resumen del proyecto</b>	<b>Tipo de proyecto</b>	<b>Estado del proyecto</b>
P.L. 006/2022S - P.L.320/2022C	Violencia contra la mujer en política	Estatutaria	En trámite ante la Corte Constitucional después de ser aprobado en el Congreso
P.L. 093/2022S - 349/2023C	Participación paritaria de la mujer	Estatutaria	En trámite ante la Corte Constitucional después de ser aprobado en el Congreso
P.L. 256/2022S Acumulado 241/2022S	Violencia digital de género	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate
P.L. 362/ 2023C	Palenque municipio especial y etnocultural	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate
P.L 041/2022C	Participación NARP e indígena	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para el 2do debate

Elaboración MOE. Fuente: Secretarías del Senado de la República y la Cámara de Representantes

## Iniciativas de lucha contra la corrupción y transparencia

El componente de Administración Pública y Transparencia de la MOE realiza un monitoreo a los proyectos de reformas legales y constitucionales con un potencial impacto positivo o negativo, directo o indirecto, en la lucha contra los desvíos y abusos del poder (corrupción) tan importante en el correcto funcionamiento del Estado de Derecho y la Democracia. A este respecto, se realiza un seguimiento de iniciativas legislativas sobre el régimen de financiación de campañas electorales, el mérito en el servicio y compras públicas, la transparencia y el acceso a la información, los mecanismos de prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción y el fortalecimiento del control social e institucional de la gestión de los funcionarios estatales.

En este apartado, se describe el trámite que han tenido las iniciativas de reforma legal y constitucional identificadas, tocantes a la transparencia y la lucha contra la corrupción tras un año de la instalación del actual Congreso de la República el pasado 20 de julio de 2022.

En el periodo comprendido entre el 20 de julio de 2022 y el 20 de junio de 2023, se radicaron en el Congreso de la República un total de veintisiete (27) iniciativas legislativas relacionadas con la transparencia y la lucha contra la corrupción. Trece (13) de ellas tuvieron como corporación de origen el Senado; las otras quince (14), la Cámara de Representantes.

### a. Concurso público para elección de altos dignatarios del Estado

Durante su primer año, el presente Congreso conoció de tres (2) reformas a la Constitución Política para **adoptar la selección objetiva de directores de entidades tan importantes como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil**, y así fortalecer el equilibrio de los poderes públicos y la independencia de las instituciones frente a intereses partidistas. Estos proyectos son los siguientes: P.A.L. [005/2022S](#) (de la bancada del P. Comunes) y [024/2022S](#) (de las bancadas del P. Comunes y el Pacto Histórico), a los que se suma el P.A.L. [029/2022](#) (de la bancada del P. de la U) cuyo objeto es **limitar la discrecionalidad de los gobernadores en la selección de directores seccionales de los establecimientos públicos** operantes en los departamentos.

Estos proyectos no tuvieron mayor trámite al interior del Congreso. Solo uno de ellos, el P.A.L. 005/2022S, fue debatido con resultado adverso; mientras tanto, los demás fueron archivados por falta de discusión dentro de los plazos establecidos en la Constitución Política.

### b. Nuevos actores y garantías en la Contratación Pública

También se radicaron en la legislatura 2022-2023 dos (2) proyectos de ley, de carácter ordinario, con miras a **endurecer las reglas aplicables a la selección de proveedores del Estado y promover la pluralidad de oferentes en las compras públicas**, mediante la extensión del ámbito de aplicación de los pliegos tipo y otras garantías de competencia en las convocatorias públicas. Se trata de los P.L. [119/2022C](#) (de la bancada del P. Verde y la C. Centro Esperanza) y [207/2022S](#) (de la bancada de la Liga de Gobernantes Anticorrupción).



Con respecto al avance de estas iniciativas legislativas, solo se le dio primer debate en comisión primera al P.L. 119/2022C con resultado negativo. Por el contrario, el proyecto 207/2022S corre el riesgo de ser archivado, ya que no ha sido discutido, tal vez, porque su principal impulsor, el exsenador Rodolfo Hernández, renunció al Congreso.

De otro lado, ingresaron al Congreso dos (2) iniciativas de ley ordinaria también relacionadas con la contratación pública, esta vez, orientadas a la **inclusión de actores de la economía popular como proveedores de bienes y servicios** de pequeñas cuantías, sin proceso de selección objetivo o con prerrogativas dentro de los mismos. Hablamos de los P.L. **308/2022C** (de la bancada del P. de la U) y **127/2022S** (de la bancada del P. Cambio Radical).

Sobre el estado de estas iniciativas de ley, ninguna de ellas fue debatida y, conforme a los plazos establecidos en la Constitución Política, están a punto de ser archivadas por esa razón. Sin embargo, la intención de estas iniciativas fue recogida dentro del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Gustavo Petro, aprobado para el periodo 2022-2026, en donde **se incluyó un artículo que permite la contratación directa con actores de la economía popular mediante la nueva figura de Asociaciones Público Populares**<sup>12</sup>.

La MOE, en su informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, señaló sobre la implementación de la contratación directa con actores de la economía popular que **esta debe darse en el marco de una reglamentación con amplia deliberación**, para así blindarla con la debida precaución contra los riesgos de corrupción asociados al direccionamiento de contratos como forma de crear y aceitar redes clientelares de cara a los procesos electorales. Aunado a lo anterior, la MOE fue co-autora del Artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo, donde se estipuló una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

### c. Reformas al control fiscal y disciplinario

Son cuatro (4) los proyectos de reforma legal y constitucional con los cuales, conforme al fallo emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gustavo Petro Urrego Vs. Colombia*, se intentó **ajustar los órganos de control fiscal y disciplinario**, la Procuraduría General de la Nación -PGN y la Contraloría General de la República - CGR, para que solo un juez, como lo estipula el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>13</sup>, pudiera

---

<sup>12</sup> «**ARTÍCULO 100. PARTICIPACIÓN EN CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES.** Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán **Asociaciones Público Populares** y podrán celebrarse para la ejecución de obras, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias y caminos vecinales, cultura, infraestructura productiva local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios.

El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo».

<sup>13</sup> «**ARTÍCULO 23. Derechos Políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley debe reglamentar

sancionar a funcionarios públicos electos popularmente con la restricción de sus derechos políticos. Tres de estas iniciativas, los P.A.L. [020/2022S](#), [208/2022C](#) y [224/2022C](#), buscaban **reemplazar la CGR por un Tribunal de Cuentas de la rama jurisdiccional** como nuevo encargado del control fiscal; a su vez, el P.L. [010/2022C](#) estaba orientado a **remover las funciones sancionatorias jurisdiccionales de la PGN** sobre congresistas, alcaldes, concejales, gobernadores y diputados, creadas por medio de la Ley 2094 de 2019.

A hoy, **la legislación colombiana sobre el control fiscal sigue estando en contravía del fallo precitado de la Corte IDH**, pues ninguno de las iniciativas de reforma fue objeto de discusión al interior del Congreso y, teniendo en cuenta que ya se vencieron los plazos constitucionales establecidos para ello, están por archivarse. Por otro lado, el P.L. 010/2022C, de contrarreforma a la PGN, fue retirado por sus autores, quizás en vista de que **la Corte Constitucional ya resolvió, en fallo de una demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley 2094 de 2021, armonizar el ordenamiento jurídico colombiano con el mandato de la Corte IDH**, removiendo las competencias jurisdiccionales del órgano de control y ordenando que las sanciones disciplinarias que este profiera sean revisadas obligatoriamente por el Consejo de Estado.

Otras iniciativas de interés sobre el control fiscal y disciplinario fueron el P.L. [073/2022S](#) (de la bancada del P. Liberal) y el P.A.L. [396/2022C](#) (de la bancada del P. C. Democrático), que tenían por fin hacer más eficientes los órganos a los cuales se les otorgaron, respectivamente, estas funciones. La primera iniciativa tiene como propósito **el fortalecimiento de las personerías municipales**, por la importancia que tiene esta entidad dentro del Ministerio Público en la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. La segunda, a través de la **eliminación de las contralorías territoriales**, estaba encaminada a atender los problemas de corrupción en el control fiscal a nivel local.

De las últimas dos iniciativas que se mencionaron, **la que más recibió atención fue la del fortalecimiento a las personerías, en la medida en que fue discutida y aprobada en primer debate** dentro de la comisión primera del Senado de la República. Por su parte, la de la eliminación de las contralorías territoriales, corre peligro de ser archivada por falta de trámite.

#### **d. Garantías sobre los procesos electorales**

Entre otras iniciativas, hay tres proyectos de ley destacados por afectar aspectos que pueden comprometer la transparencia en los procesos electorales. Uno de ellos es el P.L. [350/2023C](#) (de la bancada del P. Verde), el cual **remueve la restricción sobre la contratación pública de elementos educativos en época de campaña**. Otro es el P.L. [060/2022S](#) (de la bancada del P. de la U), por medio del cual se impulsa la **modificación al esquema de financiación de las campañas a las elecciones de Juntas Administradoras Locales** para que se les repongan gastos por votos obtenidos. Finalmente, identificamos el P.L. [067/2022C](#) (de la bancada del P.

---

el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

Liberal), sobre la participación en política de los servidores públicos, derecho que está amparado en el artículo 127 constitucional pero que aún no ha sido regulado<sup>14</sup>.

De estos tres proyectos, ninguno de estos proyectos fue debatido en el Congreso de la República durante la legislatura y, en ese sentido, tendrán que ser archivados. El que más tuvo movimiento fue el P.L. 067/2022C, para el cual se celebró una audiencia pública donde la MOE participó con un concepto del que se desprenden cuatro consideraciones frente al texto radicado:

- ❖ En una iniciativa para reglamentar la participación política de servidores públicos **no se pueden pasar por alto la de aquellos que se desempeñan en los órganos electorales.**
- ❖ Es posible que en la reglamentación de la participación política de los servidores públicos se deba **realizar distinciones de acuerdo con la jerarquía del funcionario y, por tanto, del nivel de impacto que el involucramiento de este pudiera tener en un proceso electoral.**
- ❖ En la regulación de la participación política de servidores públicos, **se deben especificar los criterios de tiempo, modo y lugar, teniendo en cuenta la Sentencia C-1153 de 2005**, a través de la cual la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Garantías Electorales, en donde también se intentó legislar sobre el particular.
- ❖ La regulación contemplada, en relación con las prohibiciones para quienes se les habilita la participación en política, **debe estar acompañada de la definición de las conductas que serán sancionables tanto en materia penal como disciplinaria y cuáles serán las sanciones que serán aplicadas.**

#### e. Mecanismos de investigación y sanción de actos de corrupción

Con dos (2) iniciativas legislativas más, se abordó en el Congreso de la República la corrupción desde el enfoque del *análisis costo-beneficio* de cometer este tipo de actos. En primer lugar, el Pacto Histórico presentó el P.L. **352/2023C** para aumentar los costos de quienes cometan delitos contra la administración pública, entre ellos, la eliminación de la detención domiciliaria. En segundo lugar,

---

<sup>14</sup> «**ARTÍCULO 127.** Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria».

el P. Cambio Radical radicó el P.L. [210/2022S](#), para la protección a denunciantes de hechos de corrupción.

Estas dos iniciativas legislativas carecieron de debate dentro de sus respectivas células congresionales y, de tal manera, serán archivadas por vencimiento de los plazos para su respectivo trámite. Sin embargo, es de conocimiento de la MOE que **el tema de protección a denunciantes será retomado en la próxima legislatura con un nuevo proyecto de ley de la autoría de la Secretaría de Transparencia** de la Vicepresidencia de la República y varios legisladores.

#### f. Transparencia y control social

Otras iniciativas legislativas importantes que comenzaron su curso en el Congreso de la República son aquellas por las cuales se proponía la creación de tres (3) instrumentos para la promoción de la transparencia. El primer instrumento propuesto estaba contemplado en los P.L. [087/2022S](#) y [120/2022S](#) (del P. Verde y del P. de la U), y se trató del **Registro Público de Cabilderos para regular el lobby en Colombia**. El segundo instrumento se presentó en el P.L. [201/2022C](#) (del P. verde y la C. Centro Esperanza), donde se planteó implementar un **Sistema Integral de Rendición de Cuentas** para los miembros de las corporaciones públicas. Por último, el P.L. [150/2022C](#) (del P. Conservador) se concentró en el instrumento de **presupuestos abiertos**, como un mecanismo que permite el control social sobre la formulación y ejecución del gasto público.

En relación con el estado de estos cuatro proyectos de ley, solo los que versaban sobre la regulación del cabildeo avanzaron (acumulados) en primer debate dentro de la Comisión Primera del Senado de la República. Los demás, aun cuando apuntaban a integrar en el ordenamiento jurídico puntos ampliamente apoyados en la Consulta Anticorrupción de 2018, fueron abandonados por los legisladores hasta el punto en el que no tardarán en archivar.

Particularmente, fue notorio el desinterés de los legisladores en cuanto al proyecto de ley de rendición de cuentas de los miembros de corporaciones públicas. Esto se puede ver en que una iniciativa muy parecida ya había sido completamente aprobada por el Congreso del pasado cuatrienio, pero esta vez no tuvo ningún tipo de trámite. Además, en el momento en que iba a ser debatido este proyecto de ley, el orden del día fue modificado y ya más nunca volvió a ser incluido.

#### g. Remuneración de los congresistas

Uno de los temas tocantes a la lucha contra la corrupción que discutió el presente Congreso fue la **reducción de los salarios de sus miembros y de otros altos dignatarios del Estado**. Sobre este eje, se presentaron cuatro (4) proyectos: un (1) P.A.L. ([021/2022S](#)) para **hacer de la función legislativa una actividad ad honorem**, y tres (3) proyectos de ley orgánica ([097/2022C](#), [149/2022C](#), [097/2022S](#)) modificatorios de la Ley 4ta de 1992, que contenían propuestas de diversas fuerzas políticas para **hacer la asignación mensual de los congresistas menor (sobre los 25 SMMLV)**.

Sobre si las iniciativas para disminuir los salarios de los congresistas fueron aprobadas o no, ha de decirse que ninguna terminó su trámite legislativo satisfactoriamente. El P.L. [097/2022](#) avanzó hasta la aprobación en primer debate y, en el caso de los demás, estos no fueron siquiera discutidos.

#### h. Balance general

Con todo, se tiene que la agenda tramitada en el Congreso de la República en materia anticorrupción se conforma de veintisiete (27) iniciativas, entre proyectos de ley y de acto legislativo, cuyo contenido y discusión gira alrededor de a) la meritocracia en la elección de los altos dignatarios del Estado, b) la flexibilidad del estatuto de la contratación pública, c) la eficiencia y capacidad de los órganos de control fiscal y disciplinario, d) el régimen salarial y de rendición de cuentas de senadores y representantes a la cámara, e) algunas reglas del proceso electoral, f) la implementación de mecanismos de investigación y sanción y, por último, g) la adopción de instrumentos para la transparencia sobre las actividades de cabildeo y la ejecución del gasto público de cara al ciudadano.

De las veintisiete iniciativas legislativas (27) identificadas con contenidos sensibles en la esfera de la lucha contra la corrupción, el Congreso tuvo, durante la legislatura que termina, una carga real de veintitrés (23) de ellas por discutir, al haberse acumulado dos (2) proyectos de ley y uno (1) de acto legislativo<sup>15</sup>, y al haberse retirado un (1) proyecto por decisión de sus respectivos autores<sup>16</sup>.

A esas veintitrés (23) iniciativas en curso, el legislativo no les dio mayor trámite, salvo por contadas excepciones. Solo se debatieron cinco (5) de ellas en primer debate dentro de comisión primera, de los cuales dos fueron archivados y los tres restantes, aprobados para el segundo debate en plenaria, así:

**Tabla No. 5. Proyectos de ley del seguimiento anticorrupción debatidos al interior del Congreso de la República en la legislatura 2022-2023**

Número de proyecto	Título resumen del proyecto	Tipo de proyecto	Estado del proyecto
P.L. 087/2022S	Reglamentación del cabildeo	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para 2do debate
P.L. 097/2022S	Régimen salarial de los congresistas	Orgánica	Continúa en la siguiente legislatura para 2do debate
P.L. 073/2022C	Fortalecimiento de las personerías	Ordinaria	Continúa en la siguiente legislatura para 2do debate
P.L. 119/2022C	Ampliación de alcance pliegos tipo	Ordinaria	Archivado en primer debate

<sup>15</sup> Los proyectos de ley acumulados son los P.L. 120/2022S (con el 087/2022S) y 149/2022C (con el 097/2022C). El proyecto de acto legislativo acumulado corresponde al 208/2022C (con el 040/2022C).

<sup>16</sup> El proyecto retirado tiene el número de radicado 010/2022C.

---

P.A.L. 005/2022S	Concurso público para elección de altos dignatarios	Acto legislativo	Archivado en primer debate
------------------	---	------------------	----------------------------

---

Elaboración: MOE. Fuente: Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes

Los demás dieciocho (18) proyectos de ley y de acto legislativo a los que se realizó seguimiento no fueron debatidos, por lo cual a la fecha de elaboración de este documento se entienden archivados por vencimiento de los términos establecidos en la Constitución Política.

## Iniciativas desarrolladas al interior del Congreso

### Comisiones accidentales

#### a. Comisión accidental de Jóvenes

La MOE desde octubre de 2022 ha participado como mesa técnica en la Comisión Accidental de Jóvenes, la cual se constituyó con tres fines particulares: impulso de proyectos legislativos y diálogo territorial con los jóvenes para hacer un diagnóstico de sus necesidades y control político sobre la implementación del Conpes 4040 de 2021.

En ese sentido, durante esta legislatura la Comisión realizó en febrero una audiencia pública para recoger las inconformidades y propuestas de liderazgos y organizaciones juveniles con el fin de elevar proposiciones en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se llevaron a cabo dos audiencias de control político en las ciudades de Santa Marta y Medellín, donde se generaron preguntas a las entidades del Gobierno nacional y departamental sobre la implementación del CONPES 4040 de 2021.

#### b. Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción

En febrero de 2023, se creó la comisión accidental de *integridad pública y lucha contra la corrupción* de la Cámara de Representantes, compuesta por 26 legisladores de diferentes organizaciones políticas. Esta comisión es liderada por la H.R. Catherine Juvinao y el presidente de la corporación para esta legislatura, el H.R. David Racero, para efectos de la consecución de los siguientes objetivos:

- ❖ Articular e impulsar una agenda legislativa orientada a lucha contra la corrupción.
- ❖ Realizar recomendaciones y propuestas con relación a los riesgos de corrupción de proyectos legislativos que se encuentren en curso en el Congreso de la República.
- ❖ Promover la generación de espacios de reflexión y discusión con expertos de la academia, centros de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil.

- ❖ Hacer seguimiento al avance de las políticas y acciones públicas en materia anticorrupción.
- ❖ Hacer seguimiento y promover la realización de controles políticos por casos de corrupción que involucren recursos públicos.
- ❖ Construir puentes entre actores locales y congresistas para el intercambio de información y la generación de alertas frente a posibles actos de corrupción en territorios.

La comisión ha demostrado interés en establecer una secretaría técnica conformada por organizaciones de la sociedad civil e iniciativas anticorrupción, al margen del Congreso de la República, dentro de las que se encontrarían, por el momento, la Misión de Observación Electoral - MOE, Transparencia por Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

La MOE espera que la comisión sea un espacio de encuentro entre la sociedad civil y los tomadores de decisiones, donde sea posible construir una verdadera agenda anticorrupción, con proyectos de ley y debates de control político, fuertes desde el punto de vista técnico, pero también participativos y articulados para combatir los desvíos y abusos de poder, más allá de las narrativas y el discurso político.

### **Protocolo atención y prevención violencia de género**

En enero de este año, el Congreso creó el “protocolo integral para la prevención y orientación institucional frente a conductas de violencia sexual, en el ámbito laboral y contractual, en el congreso de la república”, el cual se orienta a implementar una ruta administrativa para hacer frente a las manifestaciones de violencia sexual que pueden sufrir las mujeres cumplan funciones laborales o contractuales dentro del Congreso de la República. Si bien es un avance para que la Corporación sea un espacio seguro y libre de violencias para las mujeres, tiene un alcance muy limitado, en tanto, sólo reconoce y atiende violencias que afectan la integridad sexual, desatendiendo otras agresiones basadas en el género que logran obstaculizar las labores y el ejercicio de derechos políticos de las mujeres en el Congreso.

Por lo anterior, es importante que en las próximas legislaturas siga este tema en la discusión pública y se logren adoptar medidas que contemplen otros escenarios y manifestaciones de violencias basadas de género, además de generar una ruta específica para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en política al interior del Senado y la Cámara de Representantes.

### **Séptimo Plan de Congreso Abierto**

Durante la legislatura que llega a su fin, se formuló el séptimo plan de Congreso abierto a partir de varios eventos de co-creación con participación de organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales la MOE figuró como activo interviniente.

Este plan tiene cuatro ejes, alrededor de los cuales se estructuran una serie de compromisos y actividades: (i) transparencia y acceso a la información, (ii) participación ciudadana, (iii) ética e integridad pública y (iv) rendición de cuentas.

- **Transparencia y acceso a la información**

- ❖ Acerca del primer eje, la MOE propuso que se realizase un rediseño de las páginas web del Senado de la República y la Cámara de Representantes, de tal forma que las fichas técnicas de los proyectos de ley y de acto legislativo sean homogéneas en ambas corporaciones.
- ❖ Además, es necesario que los sitios web sean interactivos e interoperables con otras bases de datos donde reposa información sobre los autores, iniciativas relacionadas, las transmisiones, bancadas, entre otros elementos relevantes, tal que el trámite en su conjunto sea fácil de seguir en cada una de sus etapas.
- ❖ Por otro lado, es preciso que durante las transmisiones de debates se agregue, en la descripción de los videos, los momentos clave para un mejor seguimiento de los mismos por parte del público en general. Tampoco está de más que se organice un repositorio de videos dentro de las páginas web del Senado y la Cámara de Representantes, con las transmisiones de los debates, audiencias públicas y otras sesiones importantes.
- ❖ De igual manera, es importante que los textos definitivos aprobados tanto en comisión como en plenaria, de cada una de las cámaras, sean publicados con mayor celeridad. Lo mismo aplica para las actas de votación, listas de asistencia y demás documentos que se generen con ocasión de las sesiones al interior del Congreso.
- ❖ A lo anterior, la MOE agregó que se necesitan mayores garantías de accesibilidad para la población con discapacidad auditiva y visual, a fin de que todos y todas tengan la posibilidad de acceder efectivamente a la información relativa a la gestión congresional y, así, se siga consolidando la democracia participativa en Colombia.

- **Rendición de cuentas**

- ❖ La MOE también estuvo de acuerdo con la creación de un aplicativo para que se ingrese de manera homogénea la información de rendición de cuentas de los y las congresistas, buscando no solo facilitar el cumplimiento de este deber a los y las legisladoras, sino también la consulta por parte de la ciudadanía que tradicionalmente ha sido en condiciones bastante adversas.



- **Integridad y ética pública**

- ❖ Entre otras cosas, la MOE recomendó que se crease una oficina de cumplimiento al interior del Congreso de la República, cuyo principal objetivo fuese la orientación a los funcionarios de unidades de trabajo legislativo, personal administrativo y congresistas de la República para que su conducta se apegue a los lineamientos del código de ética.

- **Participación ciudadana**

- ❖ La MOE sugirió que dentro del espacio de participación ciudadana de las páginas web, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, se configurara la posibilidad de hacer toda la solicitud de audiencias públicas y se publicara la lista de asistentes a las mismas.
- ❖ En adición, la MOE hizo un llamado para que se realizara una mejora general a la app Mi Senado, con miras a que, desde allí, la ciudadanía pueda informarse del trámite legislativo de manera oportuna y así pueda participar efectivamente de este.

## Conclusiones y recomendaciones

- A pesar de que se presentaron cuatro proyectos de reforma constitucional en relación con el sistema político electoral, y dos respecto a la estructura de la organización electoral, en la Legislatura 2022 - 2023 no se aprobaron disposiciones que permitieran avanzar en la ampliación de la democracia, el fortalecimiento de la institucionalidad electoral, la inequidad y opacidad en la financiación de las campañas políticas, la democratización de las organizaciones políticas, entre otros aspectos. Si bien se aprobó el proyecto de Código Electoral que representa avances, particularmente en integración y actualización normativa, estos pueden frustrarse si subsisten los problemas que aquejan al sistema político electoral y que no pueden ser corregidos a partir de una reforma legal estatutaria.
- Además de las iniciativas señaladas en el punto anterior, y que coadyuvarían la implementación normativa del Punto 2 del Acuerdo Final de Paz, aún falta que se regule el derecho a la protesta pacífica, se avance en superar las dificultades que se presentaron de cara a la elección de los representantes por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CITREP y en establecer mayores garantías para el ejercicio de los liderazgos sociales, políticos y comunales.
- La MOE recomienda al Congreso de la República que en materia de lucha contra la corrupción se articulen los esfuerzos en la radicación de iniciativas legislativas, de tal manera que no se genere ni represamiento de reformas ni duplicidad de esfuerzos de las unidades de trabajo de los y las legisladoras. Un espacio propicio para ello es la comisión accidental de lucha contra la corrupción creada al interior de la Cámara de Representantes.
- Sugerimos que el Congreso de la República reserve una parte de su agenda para el control político de la gestión de recursos que se ejecuten bajo Asociaciones Público-Populares en

las distintas regiones del país. De forma complementaria, hacemos un llamado para que las células legislativas se concentren en el trámite de proyectos de ley prioritarios en materia de lucha contra la corrupción, tales como la reforma para la protección a denunciantes y reportantes de hechos de corrupción.

- Entre los argumentos mencionados para no apoyar conformación paritaria entre hombres y mujeres en listas de candidaturas para corporaciones públicas se encuentra el posible aumento de instrumentación o de “relleno” de las mujeres en estas listas. Para contrarrestar este tipo de prácticas violentas, es fundamental que los partidos políticos desarrollen estrategias para aumentar la participación de mujeres en sus colectividades en épocas no electorales. Así las cosas, la MOE recomienda los siguientes mecanismos: Conformación paritaria de cargos directivos, creación de protocolos internos para prevenir y atender la violencia contra la mujer en política, formación política de las mujeres y medidas para apoyar las cargas de cuidado de las militantes.
- Es importante que en la próxima legislatura se logre impulsar la discusión y trámite del P.L. 256/2022S (Acumulado 241/2022S), por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección, reparación y penalización de la violencia de género digital, dado que este es un fenómeno creciente que impacta directamente en el ejercicio de derechos políticos de las mujeres y actualmente no tiene rutas de atención claras. Adicionalmente, es una deuda pendiente del Congreso, dadas las exhortaciones que ha hecho la Corte Constitucional para la regulación de un marco de protección y atención en torno a la violencia digital.
- Es importante que en las próximas legislaturas se generen proyectos encaminados a fortalecer las condiciones de remuneración y sostenibilidad de recursos para los consejos de juventudes para dignificar e incentivar este espacio de participación, además de extender el reconocimiento de diversidad en juventudes a más grupos subrepresentados en política, como personas con discapacidad y personas LGBTIQ+.