

+

Riesgos de corrupción
en la implementación

DEL PND

+



Consideraciones y recomendaciones
para garantizar la transparencia



Riesgos de Corrupción en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Noviembre 2023

Consideraciones y Recomendaciones para garantizar la transparencia



Transparencia en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Consideraciones y recomendaciones

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve
Director ejecutivo

Paula Onzaga Vergara
Coordinadora Observatorio Legislativo

+

Samuel Carrillo Rivera
Asistente de Investigación

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo
Coordinadora de comunicaciones

Diseño y diagramación

Myriam Alexandra Romero Montilla

+

Fundación Konrad Adenauer – KAS

Calle 93b #18 – 12
(+57) 6017430947
www.kas.de/web/kolombien

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga – ICP

Calle 70 #7a – 29
(+57) 313 431 20 95
www.icpcolombia.org

Noviembre 2023
Bogotá, Colombia

+



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
CONTEXTO	4
CONSIDERACIÓN Y RECOMENDACIONES	5
1. Sobre la implementación del artículo 61 del PND y las nuevas causales para la extinción de dominio agrario.....	5
1.1 Sobre la inexecutable del artículo 61 del PND y el control judicial a los decretos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.....	6
2. Sobre los riesgos en la contratación estatal.....	8
2.1 Sobre la transparencia en el uso de fondos con régimen de derecho privado, creados o modificados en el PND en temas como: energía, tecnología, paz, desarrollo territorial, turismo, emprendimiento y transferencias monetarias.....	9
2.2 Aumento de la contratación directa, artículo 100 del PND.....	11
2.3 Los riesgos frente a la eliminación del RUP en el artículo 102 del PND.....	12
2.4 La necesidad de reforzar la gobernanza y supervisión de las asociaciones vinculadas a la economía popular.....	13
3. Trato preferencial y poder discrecional en el PND.....	13
4. Optimización de la medición de indicadores para el seguimiento efectivo del PND.....	14
5. Sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción en el PND (artículo 200).....	15
6. Mecanismos y estrategias de inteligencia para combatir la corrupción.....	16
7. Registro Universal de Ingresos - RUI.....	17
8. Consideraciones y recomendaciones complementarias.....	17
BIBLIOGRAFÍA.....	20

PRESENTACIÓN

En la mesa de expertos sobre transparencia en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026, que se llevó a cabo el pasado 21 de septiembre de 2023, en el marco del Observatorio Legislativo que conjuntamente gestiona el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga -ICP- y la Fundación Konrad Adenauer -KAS-, participaron congresistas, asesores legislativos y expertos del más alto nivel, con quienes se analizó y discutió sobre los principales riesgos en materia de corrupción y a la integridad de la administración pública que se generan con algunas de las disposiciones de esa norma.

Entre los temas abordados se destacan las disposiciones relacionadas con la **adjudicación de tierras, los múltiples fondos especiales que fueron creados o modificados en la Ley del PND, la asignación de recursos públicos a ser gestionados por actores de la denominada economía popular, la necesidad de indicadores cualitativos en el seguimiento a la implementación del PND, la contratación directa, entre otros.**

A partir de los principales aportes de los expertos y de los análisis propios del ICP, se presenta este documento con una serie de consideraciones y recomendaciones al Congreso de la República, el Gobierno nacional y demás entidades competentes, con el fin de promover la adopción de acciones y decisiones que contribuyan a gestionar y mitigar los riesgos de corrupción en la implementación del PND, así como implementar mecanismos expeditos e idóneos que permitan el debido seguimiento y control fiscal y político al cumplimiento de metas y a la ejecución de los recursos entregados al Gobierno nacional.

CONTEXTO

El Plan Nacional de Desarrollo - PND, que constituye la hoja de ruta del actual gobierno, fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2294 de 19 de mayo de 2023, después de un largo proceso de discusión y conciliación entre ambas Cámaras, que inició el 15 de febrero del mismo año.

El PND está estructurado en cinco grandes ejes: **transformación social, productividad y empleo; medio ambiente y cambio climático; paz y seguridad ciudadana, gobernanza y modernización del Estado.** Cuenta con 180 artículos, de los que sobresalen los siguientes asuntos: **política económica, cuestiones sociales y ambientales, estrategias de gasto público a largo plazo, planes de inversión, asignación de presupuestos a varios años, iniciativas de inversión, fondos financieros y opciones de financiamiento, entre otros.**

Además de cumplir con los objetivos establecidos en el PND, el Gobierno nacional debe demostrar su capacidad para llevar a cabo las transformaciones prometidas durante su campaña electoral, en el marco de las reglas de juego institucionales. Esto implica que todas las entidades que hacen parte de la rama ejecutiva deberán poner en marcha acciones concretas para abordar el fenómeno de la corrupción en el país, como uno de los principales problemas que podría limitar la correcta implementación de los cinco ejes del Plan, así como agravar el deterioro institucional y la pérdida de confianza ciudadana que genera dicho fenómeno.

La corrupción es un problema persistente en Colombia, que impacta negativamente en diversas áreas, especialmente porque con la captura ilegal e irregular de rentas públicas por parte de distintos actores públicos y privados, se destruyen valor y oportunidades, y se vulneran derechos humanos, al impedirse la

provisión de bienes y servicios públicos de calidad. Además, se limitan las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social, la superación de la pobreza y la construcción de paz.

Según el **Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional IPC, para el año 2022**, el país obtuvo 39 puntos sobre un total de 100, ocupando el puesto 91 entre 180 países evaluados (Transparency International, 2022) Este resultado indica niveles alarmantes de corrupción en Colombia, y la falta de cambios con respecto a la puntuación obtenida en 2021 sugiere que la situación no está mejorando, lo que plantea preocupaciones sobre la tendencia a empeorar en este ámbito.

De acuerdo con el **Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción 2023** elaborado por Control Risks y Americas Society / Council of the Americas (ASCOA), Colombia ocupa el 9º lugar de 180 países, registrando un descenso del 2% con relación al 2022 (Capacity to Combat Corruption Index, 2022). Uno de los temas críticos a monitorear es el Plan Nacional de Desarrollo aprobado este año.

El deterioro de las condiciones de seguridad a causa del incremento de las dinámicas de criminalidad y de los repertorios de violencia están estrechamente vinculados a la corrupción. La mala gestión, el desvío o el saqueo de recursos públicos tienen impacto en el desempeño de las instituciones responsables de garantizar la protección de los ciudadanos, el imperio de la ley y la construcción de la paz, al privarlas de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

La corrupción también genera entornos que permiten que diversas estructuras delincuenciales y grupos criminales puedan **capturar y cooptar entidades del Estado**, especialmente a nivel territorial, apropiándose de los recursos públicos a través de la contratación estatal, lo que les permite fortalecerse, tanto en términos financieros como para ejercer control social y territorial.

Por lo expuesto, **resulta fundamental que se adopten estrategias y mecanismos que permitan gestionar y mitigar todos los riesgos en materia de corrupción que surgen con algunas de las disposiciones del PND**, los cuales se pueden materializar e incluso agudizar con la implementación y reglamentación que hagan determinadas entidades del Estado.

Las entidades del Estado competentes como el Congreso de la República y los organismos de control tienen la obligación de hacer un estricto seguimiento a la ejecución del PND y de los recursos públicos, y por su parte los ciudadanos tienen que contar con los medios para obtener información suficiente y oportuna que les permita hacer control social y veeduría.

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Sobre la implementación del artículo 61 del PND y las nuevas causales para la extinción de dominio agrario

Genera preocupación el alcance y contenido de la Ley del PND relacionados con los recursos para la gestión catastral (artículo 48), con el sistema de reforma agraria, y la formalización, adjudicación y regularización de tierras (Artículos del 51 al 62).

En particular preocupa la eliminación de la fase de control jurisdiccional automático que se hizo a través del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Teniendo en cuenta que *“el PND suprime el control judicial en esos trámites,*

circunstancia que comporta facultades importantes a la ANT; la expropiación agraria no sufre modificaciones sustanciales en el PND, no obstante, la extinción del dominio y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, junto con otros procesos, pierden el control judicial antes existente. Dado el mandato de la ley del PND, se anticipa un mayor volumen de este tipo de procesos agrario” (Garnica, 2023).

Esta medida se considera perjudicial y contraproducente en términos del orden legal, en especial, en lo que concierne al bloque de constitucionalidad. Las disposiciones de esta acción representan una amenaza significativa para el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa y principios fundamentales como la justicia material, la progresividad y la no regresividad. Esto se debe a que se elimina la fase judicial que previamente permitía que un tercero imparcial resolviera disputas entre propietarios de tierras y la entidad administrativa.

El Decreto Ley 902 de 2017 establecía, en su artículo 60, que, en todos los casos, los procedimientos de extinción de dominio relacionados con tierras no cultivadas debían pasar por una fase judicial. Sin embargo, el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, elimina esta etapa judicial de control automático, otorgando a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) competencias adicionales para tomar decisiones sustanciales en asuntos como la extinción de dominio de bienes no cultivados.

En consecuencia, las decisiones de la ANT ahora serán definitivas, a menos que los ciudadanos afectados puedan superar obstáculos significativos en su acceso a la administración de justicia para demostrar la improcedencia o ilegalidad de los actos administrativos, como los que se expidan para declarar una extinción de dominio agrario.

Esta alteración del procedimiento implica una carga significativa para los propietarios, dado que no solo reduce el alcance sustantivo de la protección del debido proceso y la propiedad privada, haciendo que retroceda, sino que también conlleva abiertamente una acción coercitiva que pone en una posición desfavorable y desprotegida a los productores, campesinos o agricultores que ya no contarían con el control jurisdiccional automático.

Esto va en contra del sistema de separación de poderes y viola el principio de progresividad y la prohibición de retroceso en cuanto al debido proceso, tal como se establece en diversos instrumentos del derecho internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad.

La inclusión de los apartados del artículo 61 en el PND, por parte del legislador, ha llevado a una violación de los límites establecidos en la planificación, lo que constituye una extralimitación al eliminar la fase judicial prevista en el numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017. Esta eliminación afecta principalmente a los procesos agrarios comprendidos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del mismo decreto ley, que abarcan cuestiones como la clarificación de la propiedad, el deslinde, la recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio, la caducidad administrativa, la condición resolutoria del subsidio, la reversión y la revocatoria de titulación de baldíos.

1.1 Sobre la inexecutable del artículo 61 del PND y el control judicial a los decretos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Los incisos 5 y 6 del artículo 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), establece disposiciones que otorgan la capacidad de expropiar terrenos que superen dos unidades agrícolas familiares, en el caso de que dichos terrenos no estén siendo explotados económicamente de manera eficiente. La preocupación principal radica en la ausencia de una garantía explícita de compensación completa (100% del valor comercial y mejoras realizadas) para los propietarios en caso de expropiación bajo estas circunstancias. Esta carencia de un mecanismo de indemnización integral podría tener implicaciones significativas para los derechos de

propiedad y podría suscitar cuestionamientos sobre la equidad en el trato a los propietarios afectados.

De igual manera, es fundamental una distinción sustancial entre el proceso de expropiación delineado en el artículo 61 y la extinción de dominio de bienes insuficientemente o indebidamente aprovechados. Si bien, ambos procedimientos pueden tener como resultado la pérdida de la propiedad por parte del titular, el artículo 61 plantea preocupaciones adicionales con respecto a la compensación y las garantías que deben brindarse a los propietarios afectados. Esta distinción, por lo tanto, agrega una capa de complejidad al escenario legal y plantea cuestiones fundamentales sobre la justicia en el tratamiento de estos asuntos.

La eliminación de la fase prejudicial y otras disposiciones contenidas en el artículo 61 del PND ha permitido que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elabore un proyecto de decreto *"Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023"*. Este proyecto introduce nuevas bases para la extinción de dominio agraria, relacionadas con aspectos tributarios, contables, licencias ambientales y otros aspectos.

Frente a este borrador, el ICP y más de 110 organizaciones han presentado comentarios, por considerar que el mismo violenta disposiciones del ordenamiento jurídico y excede las facultades del presidente de la República. De expedirse este decreto como está proyectado en el borrador, se estaría socavando el derecho a la propiedad privada y se pondría en riesgo la seguridad jurídica, al permitirle a la ANT usar de manera arbitraria apelar a nuevas causales para adelantar procesos de extinción de dominio agraria sin que exista control jurisdiccional previo.

Es necesario señalar que la medida constituye una amenaza a los derechos de propiedad privada, restringe la libertad económica y la posibilidad de elegir de los campesinos y agricultores sobre el uso de suelo de sus tierras. La extinción de dominio es una figura legal que pone fin al derecho de propiedad. En Colombia, los derechos de propiedad privada cuentan con protección constitucional, según el artículo 58 de la Constitución Política, y están respaldados por varios instrumentos de derecho internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad, considerándolos como derechos humanos fundamentales.

Es indispensable enfatizar que el Gobierno nacional no cuenta con las facultades legales para crear más causales de extinción del dominio o extender su campo de aplicación mediante decreto cuando la Ley ya las ha definido taxativamente. Esto configura un desarrollo normativo manifiestamente ilegal.

El problema de fondo radica en que el Artículo 61 del PND (que actualmente está demandado en la Corte Constitucional), suprimió el control jurisdiccional automático, eliminando garantías procesales a los propietarios. Sin esta garantía procesal, y dadas las nuevas competencias a la ANT que pretenden fijar con el decreto, la situación será onerosa para los propietarios, aumentando el litigio contra el Estado. Mientras se resuelven estas demandas de inconstitucionalidad, el gobierno debe preservar las garantías y no exceder funciones. Se esperaría que entre tanto se resuelven esas demandas de acción de inconstitucionalidad, los procedimientos conserven las garantías procesales para que el propietario, en un marco de debido proceso, pueda ejercer sus derechos de propiedad.

Para cumplir con el Acuerdo Final del Teatro Colón, el gobierno ya cuenta con mecanismos establecidos en el Decreto-Ley 902 de 2017. La búsqueda de celeridad en el cumplimiento de metas no debería poner en riesgo los derechos de propiedad al sacrificar solemnidades procesales y garantías constitucionales. La prioridad debe ser regularizar los predios informales, que de acuerdo con la UPRA son aprox. el 50 % del territorio colombiano. Se deben concentrar los esfuerzos en la titulación masiva, que puede hacer la ANT con el presupuesto que se le asignó y cumplir esta deuda histórica con propietarios rurales.

La ausencia de un control judicial adecuado en el contexto de la extinción de dominio plantea una problemática sustancial que compromete de manera significativa los principios fundamentales del Estado

de derecho, la protección de los derechos de propiedad privada y la seguridad jurídica. Este desafío se manifiesta de manera acuciante en territorios caracterizados por su alta complejidad, competitividad y, en particular, por la presencia de conflictos armados prolongados. En estos escenarios, la imposibilidad de llevar a cabo la función social de la tierra, tal como establece la Constitución, debido a condiciones de seguridad extremadamente adversas, crea un entorno propenso a la arbitrariedad y al potencial abuso del mecanismo de extinción de dominio.

Para abordar de manera eficaz esta problemática y garantizar un proceso justo que salvaguarde tanto los derechos de los propietarios como la integridad del sistema legal, se hace imperativo establecer un riguroso sistema de control judicial. Este sistema debe ser independiente y desvinculado de consideraciones políticas, gubernamentales o partidistas. Su función principal sería la de salvaguardar la equidad y la justicia en las decisiones relacionadas con la extinción de dominio en zonas de alta complejidad, donde la delimitación entre actividades ilegítimas e ilegales puede ser ambigua, y donde los propietarios, incluyendo pequeños campesinos y productores, enfrentan circunstancias extremadamente adversas para el cumplimiento de la función social de sus tierras. En última instancia, la implementación de este riguroso control judicial contribuiría a consolidar los principios esenciales de justicia y seguridad jurídica en un contexto de extinción de dominio tan complejo como el colombiano.

En vista de lo expuesto, es de suma importancia que la Corte Constitucional declare la inexecutable del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023. Asimismo, se debe enfatizar la necesidad de que el Consejo de Estado desempeñe un papel de control judicial en lo que respecta a los decretos emitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con la extinción de dominio, de conformidad con los aspectos mencionados en el presente documento.

2. Sobre los riesgos en la contratación estatal

La competencia entre proponentes, la correcta ejecución de los recursos públicos y el alcance del interés general derivado del cumplimiento de los objetos contractuales, resultan ser objetivo fundamental para elevar los indicadores de transparencia en el país.

Para resaltar la importancia de la contratación estatal en Colombia, resulta pertinente referir los montos que la misma ejecuta. **Según cifras recogidas por el SECOP II, para el año 2022 se suscribieron contratos estatales por un total de 157 billones de pesos, cifra que equivale a más del 13.3% del PIB de nuestro país. Ahora bien, de esos 157 billones, solo el 25 % se suscribió tras un proceso competitivo. Lo anterior permite concluir que, en Colombia, más de 115 billones al año, se suscriben en contratos vía contratación directa (Herrera, 2023).**

Estas cifras prenden una alarma inmediata en materia de transparencia. En ese sentido, como primeros responsables el Gobierno nacional y el Congreso de la República, mediante leyes y decretos, deben garantizar que la ejecución de dichos recursos se haga de manera transparente, para lo cual la obligación de llevar a cabo procesos competitivos resulta ser uno de los principales puntos de partida.

Teniendo en cuenta lo anterior, y contrario a lo que se esperaría, el Gobierno nacional en el PND aprobado por el Congreso de la República ha establecido, con poca profundidad jurídica, causales adicionales para la contratación directa. Por lo tanto, las cifras anteriormente planteadas por este rubro en lugar de descender tenderán al aumento, dejando en riesgo la implementación transparente del plan y la gestión y ejecución de los recursos públicos.

2.1 Sobre la transparencia en el uso de fondos con régimen de derecho privado, creados o modificados en el PND en temas como: energía, tecnología, paz, desarrollo territorial, turismo, emprendimiento y transferencias monetarias.

La pretensión de incorporar normativas del derecho privado en la contratación pública no es nueva en el país. Esta práctica ha conducido a problemas significativos en términos de transparencia y eficacia en la utilización de los fondos públicos. Para ilustrar esta preocupación se puede observar casos como el de la modificación del régimen contractual de FONADE, que buscó aplicar normas del derecho privado y resultó en un fracaso. Asimismo, instituciones como el Fondo de Programas Especiales para la Paz (Fondo Paz) y el Fondo de Inversión para la Paz, que se han visto envueltas en escándalos de corrupción. Este historial de problemas subraya la necesidad de abordar la inclusión de normas de derecho privado en la contratación estatal de manera crítica y constructiva.

Por esta razón, se identifica como un riesgo de corrupción la institucionalización de nuevos fondos bajo reglas propias del régimen privado, como un medio para evadir el estándar de transparencia que se espera en la gestión de recursos públicos, de conformidad a las disposiciones legales en materia de contratación pública.

La creación de Fondos que pueden aplicar normas de derecho privado en los procesos de contratación estatal requiere una evaluación basada en criterios sólidos de eficiencia y eficacia. Esto debe ir acompañado de mecanismos abiertos, transparentes y claros para el seguimiento, trazabilidad y monitoreo de la asignación de esos recursos públicos. El objetivo principal es evitar que las normas del derecho privado se utilicen como un medio para eludir las formalidades de la contratación pública, lo que podría dar lugar a una evasión de controles y aumentar los riesgos de corrupción y clientelismo.

Para efectos del control fiscal y del control social es indispensable determinar la forma como los **múltiples fondos que fueron creados o modificados en la Ley del PND** se pueden llegar a instrumentalizar para saltar las solemnidades legales establecidas para prevenir la corrupción y para gestionar recursos de naturaleza pública. **En este sentido, es fundamental que los órganos de control de manera conjunta y articulada lleven a cabo un seguimiento al uso de los recursos que se asignan a estos fondos.**

Es crucial subrayar que, según la legislación colombiana, Ley 1712 de 2014, sobre transparencia e información pública, en el artículo 10 sobre el principio de publicidad en la contratación, que establece que todos los recursos públicos deben ser públicamente accesibles y transparentes, sin importar la entidad que los administre. Esto significa que incluso cuando los fondos públicos sean manejados por entidades privadas, deben ser sometidos a la misma obligación de transparencia que rige para las entidades gubernamentales.

La preocupación es que, si no se cumple con esta obligación, se podría estar creando un ambiente propicio para la opacidad en la gestión de recursos públicos, lo que a su vez podría aumentar los riesgos de corrupción y malversación de fondos. Resulta fundamental que los organismos de control y demás entidades competentes hagan cumplir **esta disposición legal, garantizando que la forma como se asignen y ejecuten todos los recursos públicos, sin excepción, sean publicados y accesibles para el público en general con el fin de poder hacer seguimiento.** Esto no solo es una cuestión de cumplimiento legal, sino también una medida esencial para promover la integridad y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos públicos en Colombia.

A la luz de lo expuesto, resulta imperativo que se adopten los siguientes criterios:

Aplicación de los principios constitucionales:

Aplicar los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, como la celeridad, moralidad y eficacia, los cuales son fundamentales para garantizar una contratación estatal transparente y eficiente. Estos principios deben aplicarse de manera real en la ejecución de los fondos y fondos-cuentas que involucran normas de derecho privado. La administración pública debe comprometerse a actuar de acuerdo con estos principios, promoviendo así la confianza en la gestión de los recursos públicos y en la ejecución de proyectos de desarrollo.

Instrumentos contractuales claros:

Implementar instrumentos contractuales claros y concretos para la ejecución de los fondos que operan bajo normas de derecho privado. Estos instrumentos deben ser de fácil comprensión y aplicación, evitando la complejidad innecesaria que a menudo surge de los manuales de contratación. La claridad contractual es esencial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, así como para facilitar la ejecución eficiente de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Evitar el exceso de contratación directa:

La creación excesiva de causales de contratación directa en los manuales de contratación debe ser evitada. Promover la competencia y la transparencia en los procesos de contratación es esencial para garantizar una asignación eficiente de los recursos públicos. La contratación directa sólo debe utilizarse cuando esté debidamente fundamentada y justificada, evitando la opacidad y los posibles abusos. Por lo tanto, es necesario limitar y restringir tanto en cantidad como en tiempo las circunstancias y modalidades de contratación directa.

Uso eficiente de recursos:

Limitar las posibilidades para que se instrumentalicen los fondos cuenta como una forma de mantenerlos como patrimonios autónomos durante más de una vigencia fiscal. La ejecución oportuna de los recursos es coherente con el principio de anualidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dejar recursos sin utilizar en fiducias o patrimonios autónomos puede resultar en una gestión ineficiente y en la falta de cumplimiento de los fines para los cuales se aprobaron dichos recursos.

Funcionarios idóneos

Establecer en los manuales de cargos y funciones, y en las demás disposiciones que rijan la estructura orgánica y funcional de los fondos-cuenta, criterios sobre idoneidad técnica, experiencia probada y conocimiento especializado para la selección de los funcionarios a cargo de administrar y vigilar los recursos públicos. Estos requisitos constituyen un mecanismo esencial para asegurar la integridad y la ética en el desempeño de sus funciones.

De igual forma, resulta fundamental diseñar, implementar y evaluar los mecanismos de control fiscal y rendición de cuentas con el fin de garantizar la supervisión y el escrutinio adecuados de todas las actividades financieras y de gestión, contribuyendo así a la preservación de la integridad y la eficiencia en el uso de los recursos.

Énfasis en la planeación

Revisar los criterios utilizados para declarar urgencia manifiesta, con el fin de evitar que esta figura se utilice como un atajo para evitar la planificación adecuada. Es indispensable exigir y hacer seguimiento a la implementación de mecanismos, estándares y procedimientos de planificación contractual para asegurar que los procesos de contratación sean llevados a cabo de manera estratégica y conforme a las necesidades reales. La planificación adecuada de los procesos de contratación es esencial para prevenir situaciones de emergencia y garantizar una ejecución más eficiente.

2.2 Aumento de la contratación directa, artículo 100 del PND:

La implementación del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia conlleva importantes consideraciones y riesgos relacionados con el artículo 100, que permite un aumento en la contratación directa. Como se mencionó anteriormente, en 2022 se suscribieron contratos por más de 157 billones de pesos (aproximadamente el 13% del PIB del país).

Uno de los riesgos evidentes de este aumento en la contratación directa es la posibilidad de una asignación opaca y poco competitiva de los recursos públicos. El artículo 100 otorga a las entidades estatales la capacidad de celebrar contratos directos hasta por la "mínima cuantía", cuya magnitud puede ser considerablemente alta en algunos ministerios. En la mayoría de ellos, la mínima cuantía corresponde a 100 millones de pesos, y no existen límites claros para la cantidad de contratos que pueden celebrarse bajo esta modalidad.

Es fundamental comprender que el proceso de selección de mínima cuantía, regulado por la Ley 1150 de 2007, no es una selección directa. Implica la publicación de términos de referencia específicos y la participación de múltiples oferentes, siendo el precio el factor determinante para la elección del contratista. Esto subraya aún más la preocupación en cuanto a la transparencia, dado que el Plan Nacional de Desarrollo abre la puerta a contratar directamente con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que formen parte de la "economía popular y comunitaria".

En concordancia, otro riesgo sustancial se relaciona con la falta de una definición clara y precisa de lo que constituye la "economía popular". La ambigüedad en este término puede dar lugar a incertidumbre y discreción por parte de las entidades estatales para determinar quiénes son elegibles para la contratación directa. **Esta falta de definición específica puede socavar la transparencia y la igualdad de oportunidades, deja margen para interpretaciones subjetivas y decisiones arbitrarias.**

Incompatibilidad del artículo 100 con los preceptos constitucionales

Como se ha previamente mencionado, **el artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo habilita la contratación directa con individuos naturales o entidades sin ánimo de lucro vinculados a la "economía popular y comunitaria"**. No obstante, el Plan omite proporcionar una definición precisa de este concepto. Esta carencia suscita inquietudes de índole constitucional, debido a que, para la aplicación de medidas afirmativas en materia de contratación estatal es imperativo contar con un sujeto claramente definido. La ausencia de una delimitación de quiénes pueden considerarse integrantes de la "**economía popular y comunitaria**", podría facultar una discreción excesiva en los procesos de contratación, amenazando así los principios de igualdad e imparcialidad en la contratación pública.

En similar línea, el artículo no estipula límites temporales para la aplicación de las medidas de contratación directa. Desde una perspectiva constitucional, las medidas afirmativas deben ser transitorias y con un plazo definido. **La carencia de marcos temporales en el artículo podría conllevar la posibilidad de contratación directa de forma indefinida, lo cual resultaría en una contravención flagrante de la Constitución.**

Ante estos riesgos, derivados de la forma como quedó establecido el tema en el artículo 100 del PND, corresponde al Congreso de la República tramitar reformas o un nuevo marco normativo que permita incorporar en el ordenamiento jurídico:

- **La definición precisa y específica de la naturaleza y el alcance de la "economía popular y comunitaria"**, con el fin de eliminar la ambigüedad y proporcionar criterios objetivos para determinar quiénes son elegibles para la contratación directa. La definición debe estar en línea con los preceptos constitucionales y legales.

- **Establecimiento de límites temporales**, para la aplicación de las medidas de contratación directa con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro vinculados a la "economía popular y comunitaria". De esta manera, se garantiza que estas medidas sean transitorias y se ajusten a la Constitución.
- **Límites claros para contratación directa de "mínima cuantía"**, en función de los ministerios y/o entidades estatales involucradas, con el objetivo de evitar la proliferación de contrataciones directas y promover una mayor competencia y transparencia en la asignación de recursos públicos.
- **Reforzar el proceso de selección de mínima cuantía**, de forma tal que le sean aplicables los principios de transparencia y de igualdad de los oferentes, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva entre quienes participan en una licitación pública. Se pueden establecer disposiciones adicionales que refuercen la publicación de términos de referencia y promuevan la participación de múltiples oferentes, con un enfoque en la calidad y el valor, además del precio.
- **Establecer mecanismos de revisión y control** que permitan una supervisión de las contrataciones directas para garantizar la rendición de cuentas y la prevención de asignaciones opacas.

En tanto se hacen estos ajustes normativos, se hace indispensable que se pongan en marcha protocolos y mecanismos desde los organismos de control del Estado para hacer un seguimiento estricto a las entidades que gestionen y ejecuten recursos públicos a la luz de esta disposición del PND.

2.3 Los riesgos frente a la eliminación del RUP en el artículo 102 del PND

El artículo 102 del PND introduce un sistema dinámico de compras públicas que plantea un riesgo evidente en la contratación estatal en Colombia. Una de las principales inquietudes radica en la posibilidad de que **este sistema limite los procesos de contratación a actores de la economía popular sin la obligación de presentar el Registro Único de Proponentes (RUP).**

El RUP, un elemento central y probado desde su implementación en 2013, es el Registro Único del Proponente, un documento que certifica las capacidades financieras, la experiencia y la idoneidad jurídica de los contratistas. **Este registro ha sido el pilar fundamental para evaluar y garantizar las aptitudes de quienes desean participar en procesos de contratación, constituyendo una sólida prueba de sus competencias.**

La eliminación propuesta del requisito del RUP, como se plantea en el artículo 102, no solo suscita preguntas legítimas, sino que también presenta un peligro evidente. ¿Cómo se puede asegurar que la documentación proporcionada por actores de la economía popular, cuya identidad y trayectoria pueden ser desconocidas, sea veraz y fiable? ¿Cómo se puede garantizar que los estados financieros no sean manipulados para obtener contratos? y ¿Cómo se puede confiar en la experiencia previa de estos actores sin un respaldo sólido como el RUP?

Desestimar un documento que ha sido el referente indiscutible durante más de una década para la evaluación de las capacidades de los contratistas, representa un riesgo palpable para la transparencia y la integridad en la contratación estatal. La confianza en el RUP es la piedra angular de la garantía de que los contratistas son aptos para llevar a cabo proyectos gubernamentales de manera competente y ética. **La eliminación de este requisito podría erosionar esta confianza y abrir la puerta a prácticas poco éticas y, potencialmente, corruptas en el proceso de contratación pública.**

En consideración con los riesgos identificados a partir de lo dispuesto en el artículo 102 del PND, resulta fundamental:

- Modificar el artículo 102 del PND o expedir las normas respectivas que permitan asegurar que los actores de la economía popular que participen de la contratación pública lo hagan bajo criterios idóneos y transparentes, pudiendo ser claramente establecidas e identificadas sus capacidades para la ejecución de recursos públicos.
- Mantener el RUP y hacer ajustes para su modernización. Esto incluye la revisión y actualización periódica de los criterios de idoneidad, la inclusión de requisitos adicionales para evaluar la capacidad de los contratistas y la automatización del proceso de solicitud y verificación del RUP.
- Implementar mecanismos de verificación y auditoría para garantizar que la información proporcionada por los contratistas, incluidos los actores de la economía popular, sea veraz y fiable. Estos mecanismos podrían incluir la revisión de estados financieros, referencias comerciales y la realización de inspecciones en el terreno cuando sea necesario, entre otros.

2.4 La necesidad de reforzar la gobernanza y supervisión de las asociaciones vinculadas a la economía popular

La observación pertinente acerca de las asociaciones involucradas en la economía popular pone de relieve la necesidad imperante de establecer una regulación más minuciosa y eficaz con el propósito de garantizar la debida observancia de los contratos y salvaguardar la seguridad financiera inherente a dichas entidades. Esta recomendación conlleva la premisa de abordar posibles cuestionamientos que puedan amenazar la estabilidad de estas asociaciones, así como la integridad en la gestión de los recursos públicos asignados a ellas.

La propuesta de intensificar la reglamentación de estas asociaciones conlleva la obligación de instituir directrices y procedimientos específicos destinados a garantizar el cumplimiento cabal de los contratos celebrados por estas entidades. Esta medida persigue, en última instancia, asegurar la existencia de un sólido respaldo financiero que avale estas transacciones, previniendo de esta manera situaciones de incumplimiento que pudieran resultar en pérdidas económicas o en la merma de programas y proyectos.

3. Trato preferencial y poder discrecional en el PND

- El análisis realizado al Plan de Desarrollo, por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante la herramienta de **Identificación de Riesgos de Corrupción (I.R.C.)** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.) ha revelado ciertas áreas de preocupación. Hay dos principalmente: trato preferencial y poder discrecional.

El PND padece de falta de claridad y objetividad, lo que abre la puerta a interpretaciones ambiguas y la concesión de un trato preferencial sin una definición precisa. Esto es especialmente problemático en relación con las asociaciones público-populares, donde los artículos del 75 al 105, presentan una probabilidad de corrupción del 70% según la herramienta I.R.C.

De igual manera, se ha identificado un alto grado de discrecionalidad en manos del poder ejecutivo durante el proceso de reglamentación, lo que podría erosionar las garantías para los ciudadanos y dar lugar a posibles conflictos de intereses, especialmente en los artículos del 100 al 105, donde la probabilidad de corrupción alcanza un 95% según la herramienta I.R.C.

Para abordar estas problemáticas de manera efectiva, se proponen las siguientes recomendaciones:

- **Fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones** y organismos involucrados en la economía popular antes de la firma de contratos para garantizar la ejecución efectiva de programas y proyectos.

- **Realizar una revisión exhaustiva de la normativa gubernamental** relacionada con la contratación pública para establecer directrices más claras y objetivas que eviten interpretaciones ambiguas y abusos de poder.
- **Disminuir el nivel de discrecionalidad del Estado en la aplicación de la normativa** para garantizar una contratación pública justa y transparente, y prevenir conflictos de interés.
- **Promover una mayor competencia en los procesos de contratación**, en lugar de reducir el número de licitaciones públicas, para incentivar la calidad y la eficiencia en las ofertas y evitar que la licitación sea percibida como un obstáculo.
- **Establecer procedimientos claros y transparentes** para que la asignación de apoyo en la contratación pública se realice de manera adecuada y justa, evitando cualquier favoritismo o indebida asignación, en particular las relacionadas con el clientelismo político.

4. Optimización de la medición de indicadores para el seguimiento efectivo del PND

Cabe mencionar que, a la fecha, el PND no se encuentra disponible para el público en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA– del **Departamento Nacional de Planeación para hacer el debido seguimiento a las metas que se propuso desde su aprobación en mayo del presente año.** Para el segundo año de haber sido aprobado el PND, es fundamental acelerar la ejecución de políticas públicas y priorizar aquellas de importancia estratégica en la agenda. Este 2023 es clave para planear y priorizar lo que se va a presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, para hacer realidad la visión del Plan y así poder cumplir objetivos a largo plazo.

Es imperativo abordar de manera integral la mejora en la medición de indicadores, un aspecto fundamental para garantizar un seguimiento efectivo y una evaluación precisa de los resultados. En los planes de desarrollo pasados, se observa un incremento significativo en la cantidad de indicadores utilizados, lo cual ha demostrado ser esencial para la evaluación cualitativa y cuantitativa del progreso.

El incremento se ha comportado de la siguiente manera: en el período 2002–2006 se emplearon 543 indicadores, en 2006–2010 se utilizaron 648, en 2010–2014 se registraron 1023, y en el período 2014–2018 se contabilizaron 996. Estas cifras subrayan la importancia de contar con un amplio espectro de indicadores para medir y evaluar el progreso de manera efectiva.

En este sentido, es crucial contar con una batería robusta de indicadores, respaldados por una medición y sus respectivas descripciones cualitativas y cuantitativas. Esto facilita la identificación precisa de problemas específicos y permite la vigilancia efectiva de la implementación en el territorio.

El acceso oportuno a la información actualizada sobre el progreso del Plan Nacional de Desarrollo actual es de suma importancia. Actualmente, la disponibilidad de datos precisos es limitada, lo que dificulta el análisis y la supervisión. Esta situación se agrava por el hecho de que la ejecución presupuestal de la rama ejecutiva con corte al 9 de octubre, contaba con un avance del 62,3%. Esta falta de avance en la ejecución del Presupuesto General de la Nación refuerza la necesidad de contar con una medición precisa que permita asignar recursos de manera eficiente y controlar adecuadamente su implementación.

Además, es esencial abordar la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos que dificulta la supervisión efectiva. El Congreso debe contar con información detallada sobre el cumplimiento de los planes, programas y proyectos establecidos por el gobierno actual. Esto contribuirá a una supervisión más efectiva y, en última instancia, promoverá la transparencia en la implementación y cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Necesidad de indicadores cualitativos en el seguimiento a la implementación del PND

Para enriquecer el sistema de seguimiento a los Planes Nacionales de Desarrollo es esencial incorporar indicadores cualitativos junto a los indicadores cuantitativos en uso. Los indicadores cuantitativos, aunque son valiosos, a veces no brindan una visión completa de la implementación de estos planes en el país.

Por ejemplo, un indicador cuantitativo podría mostrar que el Programa de Alimentación Escolar –PAE– llega a más de 5.6 millones de niños en el país (Ministerio de Educación, PAE, 2023). Sin embargo, no considera aspectos importantes como la calidad nutricional de los alimentos proporcionados. Esto significa que, aunque el indicador cuantitativo indique un cierto nivel de ejecución, no ofrece información sobre la efectividad y calidad de la implementación en la práctica. Por lo tanto, la inclusión de indicadores cualitativos permitiría una evaluación más completa y precisa de la ejecución de los planes.

5. Sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción en el PND (artículo 200)

Las expectativas de lucha contra la corrupción en el país han generado un nivel de pesimismo significativo entre la ciudadanía. Según Invamer en marzo de 2023, el 74% de los ciudadanos consideraba que la corrupción ha venido en aumento (Invamer Poll agosto, 2023). A pesar de una disminución de este porcentaje al 60% durante la campaña electoral, volvió a aumentar en 14 puntos porcentuales con la llegada del nuevo gobierno, lo que refleja que las expectativas no se han cumplido y que persiste una preocupación generalizada en la sociedad en relación con la corrupción.

En relación con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción establecida en el artículo 200 del Plan Nacional de Desarrollo, es imperativo reconocer su papel central en el abordaje de la corrupción en Colombia. **Es necesario replantear su implementación para alejarse de los enfoques tradicionales basados en el CONPES**, que suelen centrarse predominantemente en las entidades del poder ejecutivo.

Este enfoque tradicional podría no ser el más apropiado para combatir eficazmente la corrupción, dado que tiende a abordar aspectos administrativos y presupuestales de manera aislada. En su lugar, **se propone una implementación más inclusiva de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, que involucre una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales**. Esto contribuiría a la creación de una coalición más diversificada y poderosa en la lucha contra la corrupción, abarcando no solo al ejecutivo sino a múltiples sectores de la sociedad.

Fomentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión y el escrutinio de los procesos de contratación pública, contribuye a una mayor transparencia y rendición de cuentas, además a identificar riesgos en la implementación de los procedimientos y en los procesos que involucran el uso de recursos públicos.

Por esta razón, resulta esencial la colaboración con dos actores clave: la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y las organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración es un componente crítico, debido a que estas entidades representan voces diversas y, por lo tanto, pueden aportar una variedad de perspectivas y conocimientos en la identificación de riesgos reales relacionados con la corrupción en la implementación de políticas públicas, promoviendo un enfoque más integral y participativo en la formulación de la estrategia.

El Congreso, como encargado de la aprobación de la Ley y el artículo 200, relacionado con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, debe tener un papel activo en el proceso junto con el liderazgo del poder ejecutivo, así mismo una articulación eficiente con los distintos actores estatales y no estatales que participan en el sistema de pesos y contrapesos del país.

La estrategia debe estar alineada con las grandes metas y proyectos propuestos del Plan Nacional de Desarrollo, dado que no es una entidad independiente, sino una parte integral de la legislación del Plan. Esta alineación aseguraría una coherencia y una mejor supervisión de la implementación de la estrategia.

De igual manera, se destaca la imperante necesidad de fortalecer las capacidades a nivel local en consonancia con esta estrategia. La mera imposición de obligaciones legales en las regiones resulta insuficiente. **Es fundamental resaltar la importancia de realizar inversiones sustanciales en el desarrollo de capacidades locales, brindando capacitación y empoderamiento a las comunidades y entidades en las diversas zonas geográficas. Esto les permitirá desempeñar un papel activo en la identificación y prevención de la corrupción en sus respectivas áreas.** Todo esto se enmarca en una visión holística de la lucha contra la corrupción que va más allá de la mera conformidad con las regulaciones legales, buscando, en cambio, el fortalecimiento genuino de la capacidad local.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo tiene líneas presupuestales para fortalecimiento institucional, administración pública y lucha contra la corrupción, pero aún no se han reglamentado, ni tampoco hay claridad de cómo se ejecutarán.

Por consiguiente, es esencial **definir el alcance de las partidas presupuestarias**, garantizando un seguimiento eficaz y la utilización efectiva de los recursos asignados en la lucha contra la corrupción. En este sentido, **se recomienda la incorporación de medidas específicas destinadas al fortalecimiento de las capacidades para la detección de riesgos de corrupción**, así como para llevar a cabo investigaciones, juicios y sanciones relacionadas con conductas corruptas.

Es fundamental que **las iniciativas de fortalecimiento institucional incluyan la implementación de programas de formación y capacitación para el personal de las entidades gubernamentales**, con el propósito de fomentar la identificación de prácticas corruptas y promover una cultura de cumplimiento y rendición de cuentas.

En última instancia, resulta imprescindible que la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción contemple una detallada especificación de sus aspectos operativos, definiendo con precisión la metodología mediante la cual se llevarán a cabo las acciones, la asignación de recursos disponibles para su ejecución, y la identificación de los lugares específicos donde se implementarán dichas acciones.

Una herramienta que podría incorporarse a esta estrategia, son los mapas de riesgos de corrupción. La aplicación de estos mapas tendría la finalidad de identificar de manera sistemática las áreas que se consideren críticas y vulnerables en la ejecución de políticas públicas. Esta herramienta proporcionaría una base sólida para la formulación de un enfoque más preciso y dirigido hacia la erradicación de la corrupción, centrándose particularmente en las áreas donde el riesgo de corrupción sea más sustancial.

La ausencia de esta detallada orientación operativa en la estrategia podría potencialmente generar expectativas en la población sin respaldarlas con una implementación efectiva. Por lo tanto, es imperativo que la estrategia no solo se conciba como un documento teórico, sino que se materialice en una planificación práctica y operativa que permita alcanzar resultados tangibles y concretos en la lucha contra la corrupción.

6. Mecanismos y estrategias de inteligencia para combatir la corrupción

En la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en el eje de Seguridad Humana y Justicia, el Gobierno nacional aprobó que por medio de Inteligencia, investigación criminal y judicialización para dismantelar los nodos estratégicos del sistema criminal, se realizará un diagnóstico y un plan de fortalecimiento de las capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como las capacidades de

investigación criminal y de judicialización para afrontar el multi crimen y la convergencia criminal, con énfasis en la corrupción, permitiendo comprender los sistemas adaptativos complejos e identificar sus redes criminales complejas.

La incorporación de estrategias de inteligencia en el Plan Nacional de Desarrollo para combatir la corrupción representa un paso significativo al vincular la acción criminal y la corrupción. Sin embargo, se recomienda que se elabore junto con distintas organizaciones de la sociedad civil y todas las entidades del Estado competentes, **el plan operativo de esta estrategia de Inteligencia, Investigación criminal y Judicialización para combatir la corrupción.**

Es esencial contar con un conocimiento completo de los protocolos y estrategias que se llevarán a cabo en las operaciones de inteligencia para prevenir los riesgos asociados a la instrumentalización de esta política y la institucionalidad creada para combatir la corrupción. El enfoque principal debe ser garantizar que se obtengan resultados efectivos que permitan la investigación, enjuiciamiento y sanción de quienes sean responsables de actos de corrupción. Esto asegurará que estos esfuerzos no sean utilizados con motivos políticos para perseguir a oponentes, sino que se mantenga la integridad y la efectividad en la lucha contra la corrupción.

El Plan Operativo debe constar con indicadores claros que permitan medir periódicamente los resultados, así mismo implementar el mecanismo de rendición de cuentas y que los ciudadanos tengan libre acceso a la información del plan, si bien no aquella que deba ser reservada por su naturaleza, pero sí sobre la características propias de las investigaciones que deben terminar en todo caso en una investigación, juzgamiento y control por las entidades públicas competentes.

7. Registro Universal de Ingresos - RUI

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo (artículo 70), se crea el Registro Universal de Ingresos - RUI, como el único mecanismo de focalización de subsidios y programas gubernamentales en el país. No obstante, la reserva de información que abarca este registro genera un ambiente de confidencialidad que plantea interrogantes sobre la equidad y la justicia en la asignación de subsidios y recursos estatales.

En respuesta a esta situación, surge una preocupación relacionada con la reserva de información específicamente en lo que respecta a la estimación de ingresos y otros datos relevantes. La falta de transparencia en este aspecto suscita cuestionamientos acerca de la justificación para mantener dicha información en reserva.

Es crucial que la información vinculada al RUI sea más transparente y accesible para el público en general. Aunque puede haber razones legítimas para proteger ciertos datos privados, las normativas y procedimientos que rigen la asignación de subsidios y recursos estatales deben ser claros y accesibles. Esto aseguraría que la asignación de recursos se realice de forma imparcial y equitativa, eliminando cualquier espacio para la discreción o el mal uso de los fondos públicos en el contexto de programas de ayuda y subsidios.

8. Consideraciones y recomendaciones complementarias

a. Efectividad de los principios de transparencia en la gestión de los fondos públicos en la práctica

La efectiva aplicación de los principios de transparencia en la gestión de los fondos públicos no puede quedarse en un mero discurso retórico; es imprescindible asegurar su incorporación práctica y verificar su cumplimiento. **La transparencia no debe limitarse a ser una simple aspiración ni un objetivo de política pública, sino que debe convertirse en una realidad concreta en la administración de los recursos públicos.**

La estricta regulación de la implementación de estos principios garantizará la existencia de pautas claras y procedimientos definidos para su cumplimiento, fortaleciendo, a su vez, la rendición de cuentas y la integridad en la gestión de los fondos públicos en Colombia.

b. Sobre el fortalecimiento de los mecanismos de control social y la veeduría ciudadana

La creciente demanda de transparencia en los esfuerzos contra la corrupción implica que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto necesitan tener una comprensión clara de cómo se llevan a cabo estas acciones. Esto va más allá de simplemente conocer los resultados y acciones emprendidas; también implica entender las estrategias y métodos empleados para detectar y prevenir actos de corrupción.

Se requiere avanzar en la apertura y acceso a la información pública en tiempo real, de forma completa e integral, incorporando nuevas herramientas que a partir de la interoperabilidad de datos, permitan conocer en toda su complejidad, la forma como desde el Estado se lleva a cabo el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos (incluyendo los actores involucrados, el impacto, los beneficiarios, los posibles conflictos de interés, la cantidad de recursos, los procesos de contratación) y la información adicional que resulte necesaria para garantizar la transparencia y mitigar los riesgos de corrupción. Esto implica que la información debe ser suministrada de forma clara facilitando la comprensión de cualquier ciudadano sobre la gestión pública y la ejecución de los recursos públicos.

c. Sobre la rendición de cuentas como mecanismo de lucha contra la corrupción

La Corte Constitucional ha destacado que la rendición de cuentas, fundamentada en los artículos 40, 103, 152 y 270 de la Constitución Política, como una manifestación del control al poder político desarrolla la democracia participativa en tanto permite la intervención directa del ciudadano en los asuntos que interesan a la colectividad, así como el control permanente al ejercicio de las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado¹.

El propósito de la rendición de cuentas es garantizar la transparencia en la gestión de las entidades gubernamentales, con el objetivo de promover la adopción de principios como la eficacia, eficiencia, equidad y buen gobierno en las acciones de los funcionarios públicos. No obstante, en ocasiones, estos mecanismos no se utilizan de manera efectiva por parte de quienes deben supervisar la administración pública. Esto puede dar lugar a diálogos unilaterales en los que la información se presenta de manera sesgada, lo que contribuye a la ocultación de actividades opacas que pueden facilitar actos de corrupción.

Por lo tanto, es fundamental que las instituciones gubernamentales y las distintas ramas del poder se comprometan a proporcionar oportunidades reales de participación ciudadana y a recuperar la confianza de la población. Además, la ciudadanía también tiene la responsabilidad de asumir un papel activo en los asuntos del Estado como parte de su responsabilidad social.

Es importante fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ya existentes, como lo es, la Comisión Anticorrupción y de Integridad Pública, cuya función consiste en realizar seguimiento y elaborar junto con organizaciones de la sociedad civil, informes temáticos sobre los proyectos legislativos en curso en el Congreso de la República. De esta manera, se busca informar a la ciudadanía acerca de las medidas concretas que se están implementando en la lucha contra la corrupción, desde la rama legislativa.

d. Control Preventivo y Eficaz

Es necesario mejorar la eficacia del control interno por parte de las entidades gubernamentales como una medida fundamental para prevenir actos de corrupción en la gestión de los recursos públicos.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 074 de 2021. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

Las entidades gubernamentales deben desarrollar capacidades internas para identificar de manera temprana los posibles riesgos de corrupción mediante la ejecución de proyectos y programas públicos. Esto implicaría la evaluación proactiva de los procesos gubernamentales para identificar áreas en las que la corrupción podría ser más probable y tomar medidas para mitigar esos riesgos antes de que se conviertan en problemas reales.

El Sistema de Control Interno, es ante todo un instrumento de gestión que contribuye a garantizar la legalidad de las operaciones y los resultados esperados dentro del marco de la misión asignada. Con base en esto, **recomendamos que desde el Congreso de la República se promuevan iniciativas legislativas o gubernamentales (PND eje 5, fortalecimiento institucional), donde se eliminen barreras burocráticas y se implemente la simplificación de trámites, que tienen por objeto mejorar los procesos administrativos, elevar la eficiencia, la pertinencia y sobre todo la transparencia, así como mejorar la relación de la administración pública con los particulares.**

La simplificación de trámites tiene un fuerte impacto para el control de la corrupción al facilitar la actuación de los particulares, disminuir los costos en que este debe incurrir para cumplir con sus obligaciones y brindar transparencia. Adicionalmente permite a los responsables de la ejecución concentrar sus esfuerzos sobre los aspectos realmente importantes de la gestión aumentando la eficiencia y eficacia

e. Fondo de Reparación de Afectados por la Corrupción

El Fondo de Reparación de Afectados por la Corrupción, creado por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), representa un avance sustancial en la búsqueda de una solución a los perjuicios ocasionados por la corrupción en Colombia. Este fondo, en esencia, se centra en la reparación del daño causado a las víctimas de actos corruptos. Esta iniciativa se erige como una oportunidad de gran relevancia para el actual gobierno, ya que se vincula directamente con lo establecido en la Ley 2195 del año 2022, una normativa que hasta la fecha no ha sido objeto de liderazgo por parte de ninguna entidad gubernamental.

Es crucial que este fondo de reparación entre en vigor de manera inmediata, mediante una reglamentación apropiada que garantice su funcionamiento efectivo. La asignación de recursos debe transcurrir de manera transparente, salvaguardando la integridad del proceso y permitiendo una articulación eficaz con otras iniciativas y políticas gubernamentales. Sin embargo, es de suma importancia que la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción reconozca y abrace este enfoque. De lo contrario, se estaría perdiendo una vez más una oportunidad valiosa para cumplir con los ciudadanos colombianos que han sufrido las graves consecuencias de la corrupción en nuestro país.

Cabe mencionar que es de suma importancia, en el proceso de reconocimiento de las víctimas de la corrupción y el resarcimiento de sus daños. Sin embargo, **aún queda pendiente la conversación entre la institucionalidad, la ciudadanía y las víctimas de la corrupción para tener luces sobre cómo se debe constituir el Fondo, de donde provendrán sus recursos (adicionales a los referidos en los artículos 60 y 61 de la Ley), quienes serán reconocidas como víctimas, y cómo se repara el daño causado por la corrupción.**

BIBLIOGRAFÍA

- Capacity to Combact Corruption Index. (2022). The Capacity to Combact Corruption Index. Retrieved noviembre 10, 2023, from https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_report_2022.pdf
- Garnica, L. (2023, Julio 05). Plan Nacional de Desarrollo y expropiación. Ambito jurídico. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/plan-nacional-de-desarrollo-y-expropiacion>
- Herrera, J. P. (2023, Abril 12). Contratación pública en Colombia en cifras y diseño de mecanismos. La República. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://www.larepublica.co/analisis/juan-pablo-herrera-saavedra-401993/contratacion-publica-en-colombia-en-cifras-y-diseno-de-mecanismos-3590584>
- Invamer Poll agosto . (2023). Encuesta Invamer Poll 156. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://img.lalr.co/cms/2023/08/09183419/065600230000-INVAMER-POLL-156.pdf>
- Ministerio de Educación, PAE. (2023, junio 08). Ministerio de Educación. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/415592:Asociaciones-de-padres-de-familia-o-juntas-de-accion-comunal-ahora-podran-operar-eI-PAE>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (n.d.). PNUD Colombia. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://www.undp.org/es/colombia/projects/corruption-risk-assessment-adaptada-colombiano>
- Transparency International. (2022). Corruption Perception Index. Retrieved noviembre 10, 2023, from <https://images.transparencycdn.org/images/CPI2022-Report-Embargoed-until-6.01am-CET-31-JANUARY-2023.pdf>

