

**ESTRATEGIAS DE EFICIENCIA PARA EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO –
IGA, EN EL EJERCICIO DE CONTROL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

YINNETH TORRES MONTAÑO

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS**

BOGOTA 2019

**ESTRATEGIAS DE EFICIENCIA PARA EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO –
IGA, EN EL EJERCICIO DE CONTROL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

**PROYECTO CAPSTONE PARA ASPIRAR AL GRADO DE MAGISTER EN
GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS**

YINNETH TORRES MONTAÑO

DR. IVAN DARIO GOMEZ LEE

DIRECTOR DE TRABAJO

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS**

BOGOTA 2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I: CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA Y EL INDICE DE GOBIERNO ABIERTO - IGA	8
1.1. Evolución de la política pública anticorrupción en Colombia.....	8
1.2. Política Pública Integral Anticorrupción	11
1.3. Sistema de captura de información de la Procuraduría General de la Nación.....	20
1.4. Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2009 – 2016.....	21
1.4.1. Estructura del IGA.	24
1.4.2. Metodología de Indicadores Evaluados por el IGA y sus contribuciones.....	26
1.4.2.1. Categoría de Control Interno.....	26
1.4.2.2. Categoría de Gestión Documental	27
1.4.2.3. Categoría de contratación	28
1.4.2.4. Categoría Competencias Básicas Territoriales	29
1.4.2.5. Categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera:.....	30
1.4.2.6. Categoría Gobierno en Línea	32
1.4.2.7. Categoría Transparencia y rendición de cuentas.	32
1.4.2.8. Indicadores de la categoría atención al ciudadano.....	32
1.5. Uso de las herramientas y Funcionalidad	33
1.5.1. Alcances del Índice de Gobierno Abierto.	35
CAPITULO II: LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL EN LA CONTRATACION ESTATAL	39
2.1. Antecedentes de la funciones de la PGN	39
2.2. La Procuraduría a la luz de la Constitución de 1991	41

2.3. Las funciones de control de la Procuraduría en materia contractual	42
2.3.1. Marco normativo de la función preventiva	48
2.3.2. Marco normativo de la Función Disciplinaria.	54
2.3.2.1. Aportes en relación a la función disciplinaria en el ejercicio de la PGN	58
2.4. La información como valor núcleo de control.	61
2.4.1. Resultados Consolidados de Departamentos y Alcaldías	65
CAPITULO III: ESTRATEGIAS DE MEJORA PARA LOS SISTEMAS DE INFORMACION Y EL CONTROL.....	81
3.1. Índice de Gobierno Abierto	81
3.2. Sinergia de los sistemas	83
3.3. Comparación de sistemas.....	87
3.4. Estrategia anticorrupción articulada desde la Procuraduría.....	99
3.5. Plan de Acción	100
CONCLUSIONES	112
ANEXOS	117
BIBLIOGRAFÍA	121

TABLAS

Tabla 1 Contratación Pública SIA Observa - SECOP	66
Tabla 2 Modalidad de Contratación SECOP 2016	68
Tabla 3 Modalidad de Contratación SIA Observa 2016	69
Tabla 4 Contratación Directa SECOP- SIA Observa 2016.....	70
Tabla 5 Tipos de Contratación Directa -Prestación de servicios profesionales	71
Tabla 6 Prestación de servicios profesionales SECOP y SIA	72
Tabla 7 Contratación Directa – SECOP.....	72
Tabla 8 Contratación Directa –SIA Observa	73
Tabla 9 Régimen Especial.....	74
Tabla 10 Modalidad de Licitación Pública	76
Tabla 11 Reporte de Información	77
Tabla 12 Comparación de estructura Índice de Gobierno Abierto.....	88
Tabla 13 Comparación de estructura Índice de Transparencia Activa - ITA.....	90
Tabla 14 Comparación de estructura Formulario Único de Reporte de Avance de La Gestión – FURAG	91
Tabla 15 comparación de instrumentos y sistemas de información.....	94

ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Triangulo del fraude.....	23
Ilustración 2 Estructura del IGA 2016	26
Ilustración 3 Modelo Operativo de La Gestión de la Función Preventiva de la PNG	52
Ilustración 4 Principios de la contratación Estatal	62
Ilustración 5 Índice de Gobierno Abierto IGA	64
Ilustración 6 Contratación	66
Ilustración 7 Etapas del Plan de Acción.....	101

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene el Informe Final del capstone desarrollado en la Procuraduría General de la Nación (PGN) que lleva como título “Estrategias de eficiencia para el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el ejercicio del control a la contratación estatal”, requisito para optar al título de “Magister en Gobierno y Políticas Públicas” en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Este trabajo contiene la propuesta realizada en la PGN, del desarrollo del objetivo principal frente a las acciones planteadas para el IGA, como principal herramienta de seguimiento y control a la gestión pública, aplicada por la PGN, en el cumplimiento de su función preventiva y en la búsqueda constante de la lucha contra la corrupción, específicamente en los procesos de articulación de los controles de la contratación pública en Colombia relacionados con este trabajo.

Así mismo el contenido del documento se presenta en tres capítulos, así: 1) Contexto de la política anticorrupción en Colombia y el Índice de Gobierno Abierto - IGA; 2) La procuraduría general de la nación como instrumento de control en la contratación estatal y 3) Estrategias de mejora para los sistemas de información y el control; al final del presente documento se presenta las conclusiones. Es de resaltar que al finalizar el capítulo dos se formularon interrogantes sobre las capacidades y posibilidades que a futuro tiene el sistema, así en el capítulo final se aborda un análisis a las respuestas de dichos planteamientos.

La aspirante a magister en este trabajo tuvo una interacción permanente con la PGN, y la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, esta dependencia ha venido

impulsando acciones de reforma al interior de la entidad para hacer más eficiente el control a la gestión pública y contractual.

En el desarrollo del plan de acción de esta consultoría académica, se acordó con el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativo las actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo principal, lo que se documenta en este trabajo y en el plan de trabajo. Así mismo, como se analizó el desarrollo de este documento y lo que conllevó su construcción se concluye que es un aporte significativo que promovió un proceso de cambio orientado a la articulación de controles a la contratación entre otras propuestas de mejoras analizadas.

CAPITULO I: CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA Y EL INDICE DE GOBIERNO ABIERTO – IGA.

1.1 Evolución de la política pública anticorrupción en Colombia

La lucha contra la corrupción en el Estado colombiano desde la década de los 80. Tiene como principal referente el proceso constituyente y la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991. Lo cual obedece igualmente al cumplimiento de los compromisos adquiridos en las diferentes convenciones y tratados internacionales suscritos por Colombia en el marco del artículo 93 de la Constitución. Ante ello se han generado actuaciones, acciones y postulados dentro de los organismos del Estado y la PGN.

Así mismo, el ordenamiento jurídico en su preámbulo de la CPC establece un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Lo que da paso al Estado social de derecho en Colombia, dentro de este marco normativo, se deben vigilar los intereses de los ciudadanos, proteger los diferentes procesos y actividades contractuales desarrolladas por la administración pública, garantizando la transparencia a través de los organismos de control, para evitar casos de corrupción en la contratación estatal y en diversos ámbitos de la gestión pública.

Por lo tanto Colombia, dando cumplimiento a la “Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción” celebrada en 1997, donde resalta el papel de los Estados en cuanto a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada país, los cuales deben formular, aplicar o mantener en ejecución las políticas de regularización y eficacia contra la corrupción, promoviendo la participación de la sociedad como uno de los principios del Estado Social de Derecho. En 1997 el Gobierno mediante la Ley 412 aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción",

obligándose a su cumplimiento, como resultado de lo anterior, en el año 1998, a través del Decreto 2405, se crea el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

En el siglo XXI para el año 2004, se elaboró por parte el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la propuesta de política pública de lucha contra la corrupción, cuyo objetivo era contar con instrumentos para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública, donde se establecieron las siguientes acciones: 1) mejorar los controles de la administración pública; 2) fortalecer el control social y ciudadano; 3) unificar la contratación estatal; 4) implementar la carrera administrativa y meritocrática y 5) mejorar la capacidad de los órganos de control para investigar, juzgar y sancionar actos de corrupción; esta propuesta de Política Pública no se formalizo.

En este mismo contexto, el Estado Colombiano, dando cumplimiento a la “Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción”, se aprobó mediante la Ley 970 de 2005 (Colombia.) teniendo como finalidad: 1) promover y fortalecer las medidas para prevenir, combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción; 2) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos y 3) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En 2011, mediante la Ley 1474 (Colombia. C. d.), conocida como el Estatuto Anticorrupción, donde se establecen los lineamientos de la creación de la Secretaria de Transparencia. En este mismo año, se sustituyó el programa presidencial de lucha contra la corrupción por la Secretaría de Transparencia, mediante el Decreto 4637 del 9 de diciembre de 2011, adquiriendo la misión de asesorar y apoyar a la Presidencia de la Republica, en el diseño de una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción, tomando como marco de referencia la política de buen

gobierno. Igualmente, en el estatuto se establecieron nuevas inhabilidades para contratar con el Estado, haciendo énfasis en un control interno independiente y efectivo de la rama ejecutiva, con el objetivo de evitar posibles casos de corrupción.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, “*Prosperidad para Todos*” (Colombia. C. d.), en el cual se fortalecieron las acciones para combatir la corrupción; se incluyó dentro de sus soportes transversales, el componente de Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción para alcanzar la prosperidad democrática, dentro del cual se destaca lo siguiente:

“Dentro de esta sección, se señala que las estrategias para reducir la corrupción se deben encaminar prioritariamente a la prevención de este fenómeno, a mejorar la capacidad de investigación - sanción, y a desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en los delitos asociados a la corrupción, involucrando al sector privado y a actores sociales, además, fortaleciendo el control social y político”. (Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupcion, 2013)

En el año 2013, se aprobó el documento CONPES 167 (CONPES C. N.), y se creó el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PPLCC), teniendo como objetivo la implementación y articulación de las políticas adelantadas por los organismos de control y la ciudadanía, estas no tuvieron obligatoriedad ni permanencia.

“El componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), cuyo objetivo es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia. La PPIA se desarrolla en dos componentes: el documento CONPES 167 de 2013 y un documento que presenta otras herramientas de gestión de política pública anticorrupción. Las acciones que se proponen están dirigidas, desde la perspectiva preventiva a: mejorar el acceso y la calidad de la información pública;

mejorar las herramientas de gestión anticorrupción, aumentar la incidencia del control social sobre la gestión pública, y promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad” (República C. G., Política Pública de Buen Gobierno, 2014)

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015 –2018 (Colombia. C. d., Ley 1753 de 2015.), “*Todos por un Nuevo País*”, se da continuidad a la estrategia de Buen Gobierno, centrándose en la eficiencia y eficacia del Estado con énfasis en los procesos de planeación, programación y asignación de los recursos, particularmente de la inversión, esto con el fin de aunar esfuerzos y fortalecer el control social y la prevención de la corrupción, lo que significaría el avance a un modelo de control y vigilancia focalizada más en los resultados que en las sanciones, buscando el fortalecimiento de la dimensión de la ética pública para la transparencia y buen gobierno.

1.2 Política Pública Integral Anticorrupción

A partir del CONPES 167 de 2013, se priorizaron cinco ejes orientados a objetivos específicos de diagnóstico, donde se propuso incluir a la rama judicial y los entes de control a nivel nacional del Estado Colombiano e implementar las estrategias de seguimiento, evaluación y monitoreo. Una de las acciones implementadas por el gobierno fue contar con instrumentos que permitan la prevención, investigación y sanción de los posibles actos de corrupción, todo dentro de los límites del Estado Social de Derecho.

Dentro de las estrategias de implementación se encuentra el programa de “*Buen Gobierno*”, estableciendo como prioridad, fortalecer la prevención y el desarrollo de herramientas, para la lucha contra los actos corruptos e involucrando a su vez al sector privado, actores sociales, control social y político con la finalidad de contar con los diferentes escenarios y garantizar la

participación activa. El fenómeno de la corrupción ha llevado a debilitar el papel del Estado y evidenciar la carencia de herramientas para la prevención, investigación y sanción, creando un ambiente propicio para prácticas corruptas en los diferentes niveles del poder. La debilidad de los controles del Estado ha generado injusticia, ineficacia del sistema, limitación del control político y baja participación ciudadana en los procesos de veeduría.

Este fenómeno ha generado en el país aumento de la pobreza, reducción e ineficiencia de la inversión social, políticas públicas ineficientes, sobre costo en la inversión pública y el decaimiento de la imagen del gobierno. Por lo tanto, en las investigaciones del siglo XXI, se abordan tendencias clásicas del desarrollo institucional y sitúan a las entidades tradicionales en el contexto del Estado Social de Derecho con una acción integradora de diversas disciplinas para aplicar principios como la economía, la eficiencia y la legitimidad.

El objetivo primordial de los diferentes gobiernos ha sido combatir la corrupción, lo que ha obstaculizado que los recursos sean utilizados de manera eficaz, y a sí mismo, se pueda proveer los servicios básicos que debe garantizar el Estado. La estrategia del Gobierno de Juan Manuel Santos fue la formulación y adopción de una política pública integral enfocada en la prevención, investigación y sanción, de allí la importancia de la función preventiva desarrollada por la PGN. Donde es necesario actualizar las herramientas existentes para la prevención y lucha contra la corrupción tomando como punto de partida la ley 190 de 1995 donde se instauró “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.

Así dando cumplimiento a los objetivos del gobierno y los compromisos adquiridos ante los entes internacionales, retomando importancia los organismos de control, especialmente la PGN, la cual a través de su función preventiva, se ha encargado de analizar la información obtenida a través

del IGA para promover el reporte y el cumplimiento de normas, cuya importancia se ha visto soportada por el CONPES 167 de 2013.

La Política Pública Integral Anticorrupción establece dos componentes: 1) Herramientas de gestión de política pública anticorrupción, con un mejor acceso y calidad de la información, control social y un fortalecimiento de legalidad del Estado y 2) Investigación y sanción, en el cual se incluyen acciones de lucha contra la impunidad de los actos de corrupción, buscando el fortalecimiento de las herramientas y mecanismos de prevención, investigación, y sanción de modo que el accionar de lo público reduzca evidentemente la incidencia negativa en el Estado colombiano, logrando un mayor nivel de transparencia. Dentro de esta política integral se plantearon igualmente cinco estrategias:

- Primera Estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública.
- Segunda Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción.
- Tercera Estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción.
- Cuarta Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
- Quinta Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción. Estas han sido el resultado de los análisis obtenidos a través de mesas de trabajo articuladas con diferentes entidades del Estado y en busca de una articulación entre componentes y estrategias

En este contexto la puesta en marcha de las estrategias planteadas, la PGN ha llevado a cabo diferentes estrategias, la primera estrategia “*Mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública*”, siendo esta un pilar de transparencia en la gestión pública, sin embargo, existen en la actualidad algunos inconvenientes que limitan este accionar para la toma de decisiones con base en la información recolectada a través del IGA, pues aún se evidencian múltiples problemas con la calidad y el acceso a la información reportada relacionada con la inversión de los recursos públicos.

Con esta estrategia se pretende establecer estándares de calidad que ayuden a mejorar los procesos de control y acceso a la información pública que contribuya al fortalecimiento de la herramienta hoy empleada por la PGN para evaluar la gestión pública de las entidades territoriales, buscado obtener un mejor análisis cuantitativo y cualitativo que facilite la toma de decisiones en los procesos que se llevan en la entidad.

La articulación con el seguimiento a la gestión pública y la contratación estatal, la cual es un área de gestión susceptible a actos de corrupción, por ser el mecanismo legal de ejecución presupuestal, por esta razón la PGN focalizó los procesos de contratación. Una segunda estrategia de “*fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción*” se priorizó la contratación estatal, y para ello el uso del Sistema Electrónico para la Contratación Pública “SECOP” y la construcción de instrumentos de vigilancia, control y buenas prácticas impartidas por la entidad. Adicional a esta herramienta, se encuentra el Sistema Integral de Auditoria -SIA OBSERVA-, mediante la cual se realiza el cruce de información reportado en estas dos herramientas a través del IGA. Este relacionamiento se desarrolla en el segundo capítulo.

La tercera estrategia para la PGN “*incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción*” tiene como objetivo aumentar el control social y su incidencia, enmarcada en la función prevención de la entidad.

La última estrategia está orientada a *promover la integridad y la cultura de la legalidad* en la sociedad en general contando con una orientación transversal, la corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción, contando con los actores públicos, la empresa privada y ciudadanía en una participación activa. Esta se orienta a la reducción de la impunidad de los actos de corrupción, buscando el fortalecimiento de la investigación y sanciones con efectos penales, fiscales y disciplinarios, a los que haya lugar.

Lo anterior tiene como finalidad, el mejoramiento de las herramientas y mecanismos para la prevención, sanción e investigación en la lucha contra posibles actos corruptos. Su ineficacia ha tenido efectos negativos en la credibilidad del Estado frente a los ciudadanos. Así mismo, el Buen Gobierno es uno de los mecanismos más efectivos que posibilita el fortalecimiento institucional, mejora la participación ciudadana y lucha contra la corrupción, siendo clave para la implementación de las políticas y la consolidación de una institucionalidad madura, legítima y fuerte, teniendo como prioridad la prevención del fenómeno de la corrupción.

La trazabilidad dada por la Política Pública Integral Anticorrupción–PPIA-, en sus componentes y estrategias ha generado diversas acciones como el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011 ya referida, cuenta como una iniciativa gubernamental, constituyendo un paquete de normas orientadas a la disminución de la corrupción e instituyendo facultades a los entes de control para que sean más eficaces. Adicionalmente se establecen normas para reducción del riesgo y conflictos de interés particular en la contratación estatal y la gestión pública.

Este Estatuto creó dos comisiones, la Comisión Nacional para la Moralización (CNM) (Colombia C. d., Ley 190 de 1993.) con la participación de los organismos de control, auditoría e investigación, la secretaria técnica de la Comisión la ejerce la Secretaría de Transparencia, que debe velar por la correcta aplicación del Estatuto, adicionalmente aprobar y realizar el seguimiento a la Política Pública Integral Anticorrupción, y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (Colombia. C. d., Ley 1474 de 2011), en la cual los ciudadanos organizados bajo diversas figuras de representación realizan el seguimiento y evaluación a la política anticorrupción.

La Ley 1712 de 2014, está orientada “Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”, la cual da un desarrollo al derecho al acceso de la información, implementando la armonización de procesos y procedimientos de la administración pública. Este proceso de implementación en las diferentes entidades ha sido continuo, generando una dinámica de interacción en las áreas funcionales de acuerdo a su competencia, lo que permite establecer la eficiencia en las actividades misionales y administrativas frente a los estándares establecidos en la mencionada ley.

Así mismo en el Plan Estratégico “Por una Procuraduría Ciudadana” 2017 – 2021, recogiendo las estrategias y leyes mencionada adoptó como uno de sus ejes temáticos los planteamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, la organización lidera a nivel internacional la tendencia de gobiernos abiertos bajo el principio de la transparencia, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la población y lograr un mayor desarrollo económico, social y ambiental.

Colombia durante los últimos siete (7) años, avanza en el cumplimiento de requisitos para ser admitido, por la OCDE lo que se logró el día 30 de mayo de 2018, ya como miembro de este

organismo que se encuentra integrado por 37 países y está comprometido con la sana expansión económica, generación de empleo y un progreso en el nivel de vida de su población, entre otras obligaciones internacionales.

Uno de los compromisos del Gobierno Nacional para postularse ante la OCDE fue exactamente la lucha contra la corrupción, lo que se manifestó con la presentación y promoción de la Ley de Transparencia. Esta ley prevé que la PGN, como organismo de control y cabeza del Ministerio Público, apoye a la sociedad civil interesada en participar en la implementación y en la capacitación con enfoque diferencial para su aplicación. La ley 1712 de 2014 (Colombia. C. d., Ley 1712, 2014), establece los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la información y responsabilidad en el uso de la información.

Como se establece en el artículo tercero en su principio de transparencia, los sujetos obligados deben proporcionar y facilitar el acceso a la información a través de los medios y procedimientos que establezca, por lo cual en el desarrollo de las funciones públicas de las entidades estatales como privadas, deben garantizar la publicación de la información que poseen, administran o generan a través de los mecanismos establecidos en los protocolos o procedimientos generales e internos de cada entidad, en los instrumentos determinados por el Estado, esto se fundamenta en lo relacionado a los procesos de contratación, como se determina en el siguiente articulado.

“Artículo 9, literal e)” Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios,

deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas”.

Igualmente, en el artículo 10 se establece” Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción. Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.”. (Colombia. C. d., Ley 1712, 2014)

El Estado debe garantizar el cumplimiento de la aplicación, control y el seguimiento de la ley, para evitar la conducta de no cumplimiento, que ha sido la dificultad por falta de aplicación, control y sanción. Se cuenta con todos los principios constitucionales, legales e institucionales, desarrollados a través de procedimientos, incluso dentro de la formalidad de los sistemas integrados de gestión debidamente certificados.

A partir de los compromisos asumidos en el 2018 ante OCDE, surge un marco de acción y control de la PGN que se resume así:

1. **Transparencia y la rendición de cuentas.** Implementar de manera estricta la ley 1712 de 2014, de transparencia y acceso a la información pública y generar cambios en la

política y la cultura de lo público, implementar en todo el Gobierno la estrategia de rendición¹ de cuentas (CONPES 3654 de 2010.).

2. **Integridad en el sector público.** Se adoptó el Código de Integridad y se implementó que los responsables del control interno en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional sean nombrados previo concurso y dependan directamente del presidente de la República. Fortalecer la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
3. **Correcto manejo del recurso humano,** esto implica: *Planeación* y gestión estratégica de la fuerza laboral; La Selección meritocracia; Sistema de evaluación del desempeño individual, gerencial y organizacional; y contar con un Plan Nacional de Formación y Capacitación para Empleados Públicos.
4. **Medición de indicadores de desempeño y datos de gobernanza pública.** Hace referencia al siguiente: 1) institucionalizar el Análisis de Impacto Normativo de los nuevos trámites en el proceso de emisión normativa; 2) articular acciones de la política de mejora regulatoria con MIPG, MECI y el SGC, permitiendo su divulgación y seguimiento y 3) incluir criterios de obligatoriedad, publicidad, consulta pública y seguimiento a los nuevos trámites.

Lo anterior está directamente relacionado con la información contenida en el IGA en el seguimiento y monitoreo realizado a la gestión pública en uno de su ámbito de contratación estatal y por ende con la eficiencia de los datos incorporados en el Índice que se encuentra enmarcado y fundamentado en cuanto a la publicidad de la información de los diferentes procesos generados en la administración pública.

¹ Ley 1474 de 2011 (Colombia. C. d., Ley 1474 de 2011). Artículo 72 y 78

1.3 Sistema de captura de información de la Procuraduría General de la Nación

La estrategia de monitoreo y seguimiento a la administración pública, se han desarrollado a través de diversos instrumentos de captura de la información para obtener una visión real del accionar de las entidades del Estado para el cumplimiento de metas de los diferentes gobiernos, por lo cual la base normativa ha sido la Constitución Política de 1991 (Constituyente, 1991)², donde se establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines y lograr las metas trazadas por el Estado en sus Planes Nacionales de Desarrollo.

Así, en cumplimiento de este mandato constitucional y leyes de transparencia la PGN debe adelantar acciones de coordinación, articulación y colaboración armónica con las instituciones del Estado, con la finalidad de aunar esfuerzos para fortalecer el uso de las herramientas y mecanismos de prevención, investigación y sanción, con incidencia en la administración nacional y territorial, a través de los cuales se tiene una mirada general del fenómeno de la corrupción.

El ejercicio realizado por la PGN durante el periodo 2009 a 2016, a través del reporte de información en el aplicativo del IGA, evidenció los esfuerzos aislados de las diferentes entidades del Estado, por ello se consideró esencial promover una acción conjunta y coordinada entre las diferentes entidades del Estado, desde el ejercicio de las funciones y competencias asignadas a cada una de ellas. Teniendo como punto de partida la articulación armónica y el flujo de información verificable, siendo la principal estrategia para reducir los índices de corrupción, lo que permitirá disminuir los efectos negativos en la esfera de lo social, económico, político, jurídico y ético.

² Constitución Política de Colombia. Artículo 113. “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

La Procuraduría en cumplimiento de las funciones constitucionales otorgadas (Constituyente, 1991)³ y las asignadas en la “Ley de Transparencia” en su artículo 23, “acceso a la información”, en sus literales j) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y e) Implementar y administrar los sistemas de información en cumplimiento de sus funciones, para lo cual se establecieron plazos y criterios de los reportes por parte de las entidades públicas que se consideraron pertinentes.

1.4 . El Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2009 – 2016

“El Índice de Gobierno Abierto es un indicador compuesto, su función es evaluar el nivel de reporte de información que deben presentar las entidades territoriales a través de los sistemas de información del Estado y el nivel de avance en los requerimientos relacionados con la gestión y el cumplimiento de las normas que promueven la transparencia y el gobierno abierto”. (Nacion, Índice de Gobierno Abierto IGA - Análisis comparativo 2010-2015, 2016)

El indicador, tiene tres funciones básicas, generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas, promueve el cumplimiento normativo y el uso de las buenas prácticas, y prevenir posibles sanciones disciplinarias asociadas a conductas de corrupción. Para comprobar la efectividad del IGA, en el año 2009 la PGN, se inició un plan piloto en 87 alcaldías municipales del Departamento de Santander, y posteriormente se decidió expandir esta medición a todo el

³ Constitución Política de 1991 artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1). Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. 2). Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.3). Defender los intereses de la sociedad.4). Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.5). Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.6). Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley. 7). Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.8). Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.9). Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. 10). Las demás que determine la ley. Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

territorio nacional, teniendo una cobertura de 1.133 entidades territoriales desagregadas de la siguiente manera: 32 Departamentos y 1.101 Alcaldías Municipales.

El Índice, es uno de los instrumentos que se utiliza el Estado para el monitoreo e intervención de la corrupción ya que este fue la base para la construcción del CONPES 167 de 2013, el cual tiene cuenta con cuatro componentes básicos: 1) Control Interno; 2) Almacenamiento de la Información; 3) Exposición de la Información y 4) Diálogo sobre la Información, los cuales tienen su respectivo indicador y campo de aplicación. Este índice, se diseñó siguiendo los parámetros de la OCDE sobre el gobierno abierto, que cuenta con tres características esenciales: transparencia, accesibilidad y receptividad.

El planteamiento de este indicador se basó en el triángulo del fraude (triángulo de la corrupción) desarrollado por Donald R. Cressey, ante la existencia de las numerosas teorías para combatir la corrupción, el cual permite comprender de una manera integral la conducta del individuo y la implementación de estrategias efectivas con las cuales se mitigue los posibles riesgos de corrupción.

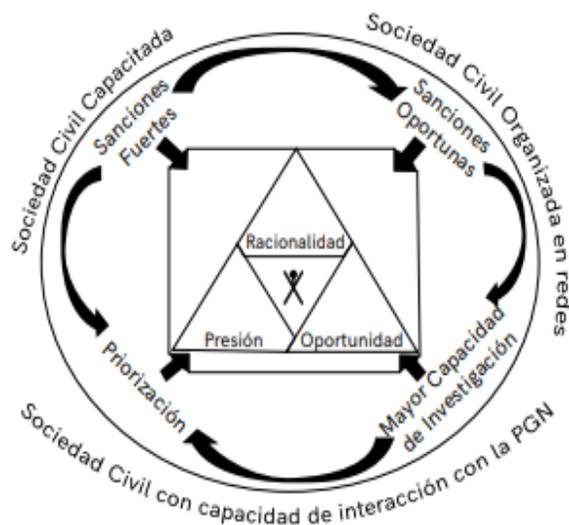


Ilustración 1 Triángulo del fraude

Fuente: Procuraduría General de la Nación

La adopción de esta teoría por parte de la PGN tiene como objetivo iniciar las acciones preventivas y de intervención necesarias, orientadas a la reducir la corrupción en el sector público, diseñando e implementando estrategias que mitiguen el riesgo, teniendo como sujeto al servidor público en el centro de las tres vértices del triángulo, que es necesario controlar: la presión, oportunidad y la racionalidad⁴

Lo anterior da paso a las acciones tomadas e implementadas por parte de la PGN en sus planes estratégicos desde 2009 al 2021, donde su planteamiento principal ha sido el ámbito de la lucha contra la corrupción y la impunidad, igualmente en el fortalecimiento de la vigilancia de la función y la gestión pública, desarrollando instrumentos de monitoreo y control el cual debe “alcanzar un

⁴ Triángulo del fraude de Donald R. Cressey. **Vértice de presión** los incentivos, motivaciones o necesidades que influyen para que el funcionario incurra en actos de corrupción. La presión puede ser interna o externa. La presión interna se refiere a aspectos que ocurren en el hogar del individuo, por ejemplo, la necesidad de sostener un determinado nivel de vida. La presión externa consiste en aspectos que provienen del exterior del hogar. **Vértice de la racionalidad** se refiere la capacidad de racionamiento del individuo sobre su comportamiento en relación a las nociones comúnmente aceptadas de decencia, confianza y honestidad. Es decir, es la valoración ética del individuo que lo hace pensar que lo realizado está bien. **Vértice oportunidad** hace referencia a la posibilidad de cometer un acto de corrupción. Los corruptos no quieren ser capturados y por lo tanto esperan que sus actividades no sean detectadas. Por esta razón, es necesario disminuir “la ocasión”, mediante la implementación de procesos y procedimientos claros y expeditos, garantizando transparencia en la gestión pública.

triple objetivo, generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas, promover el cumplimiento normativo y buenas prácticas, y particularmente, prevenir sanciones disciplinarias y la ocurrencia de actos de corrupción” (Nacion, IGA Indice de Gobierno Abierto Resultados 2010 - 2011)

1.4.1. Estructura del IGA.

Esta se basa en el cumplimiento de los diferentes planteamientos normativos, y la adopción del modelo de cadena de valor, como metodología para explicar, analizar y realizar el seguimiento al fenómeno de la corrupción.

La metodología da paso a la construcción de un gobierno abierto, involucrando los diferentes sectores como: el privado, las organizaciones civiles y así mismo los ciudadanos pueden obtener información relevante y comprensible, recibir servicios y desarrollar intercambios con el gobierno y hacer parte de los procesos en las tomas de decisiones. Como se establece en la OCDE, las bases para establecer un buen gobierno abierto son: “una buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, justicia y equidad, eficiencia y efectividad, respeto por la ley y altos estándares de conducta ética entre los funcionarios públicos” (Nacion, Índice de Gobierno Abierto IGA - Análisis comparativo 2010-2015, 2016)

Este modelo sugerido por la PGN tiene como objetivo lograr una gestión óptima de la información con la implementación de tres componentes básicos tres componentes básicos: 1) Organización de la Información; 2) Exposición de la Información y 3) Diálogo sobre la información. Cada uno de estos se ha fortalecido con la incorporación y optimización de los indicadores basados en el cumplimiento de las normas y ajustes implementados por las entidades rectoras de política pública.

Primer componente Organización de la Información: comprende la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI, el cual plantea las actividades, operaciones y actuaciones, así

como la administración de la información y los recursos de la administración pública, se desarrollen de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes dando cumplimiento a los objetivos y metas trazados dentro de la política. De otra parte, involucra el almacenamiento de la información o gestión documental, que refiere al conjunto de actividades administrativas y técnicas del óptimo manejo y organización de la documentación producida y recibida por la entidad.

Segundo Exposición de la Información: Incorpora actividades de difundir, presentar o reportar información, lo que implica que la entidad debe tener una disposición abierta hacia actores externos como los organismos de control y la ciudadanía. Este incluye tres aspectos: 1) Visibilidad de la contratación, que son los procesos de la contratación pública que se encuentre sujetos a los principios de publicidad y transparencia; 2) Competencias básicas territoriales, es el énfasis al seguimiento de la visibilidad de la gestión pública territorial en cuanto a materia de servicios públicos, educación, salud y atención a población vulnerable y 3) Sistemas de información de gestión administrativa y financiera, que se refiere a los aspectos de ejecución presupuestal, el manejo de los recursos, la gestión del recurso humano y el control de los activos.

Tercer componente Diálogo sobre la información: Hace referencia a los canales y acciones de socialización explicación, justificación y retroalimentación con los grupos de interés en aplicación de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, estas acciones son: la estrategia de gobierno en línea, la optimización de trámites y la satisfacción de los procesos de audiencia pública y atención al ciudadano. Por lo cual, la cadena de valor de la gestión de la información se establece como un modelo que incorpora elementos que contribuyen de manera directa a la construcción de un gobierno abierto materializándose a través de acciones concretas y de obligatorio cumplimiento de la normatividad vigente.

1.4.2. Metodología de Indicadores Evaluados por el IGA y sus contribuciones.

A continuación, se relacionan los diferentes indicadores que componen el IGA, según la metodología de medición aplicada por la PGN a partir de la vigencia 2016.

Cuadro Resumen

Dimensión	Categoría	Indicador
1. ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	1.1. Control Interno	1.1.1. Modelo Estándar de Control Interno - MECI 1.1.2. Control Interno Contable
	1.2. Gestión Documental	1.2.1. Ley de Archivos
	2.1. Contratación	2.1.1. Publicación de Contratos 2.1.2. Plan Anual de Adquisiciones
2. EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	2.2. Competencias Básicas Territoriales	2.2.1. Sistema Único de Información - SUI
		2.2.2. Sistema Beneficiarios Programas Sociales - SISBEN
		2.2.3. Sistema Integrado de Matrículas
		2.2.4. Sistema de Información Hospitalaria - SIHO
	2.3. Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera	2.3.1. Formulario Único Territorial - FUT
		2.3.2. Regalías
		2.3.3. Sistema de Ejecución Presupuestal - SICEP 2.3.4. Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - SIGEP 2.3.5. Sistema de Información y Gestión de Activos - SIGA
3. DIÁLOGO DE LA INFORMACIÓN	3.1. Gobierno Electrónico	3.1.1. GEL Gobierno Abierto
		3.1.2. Gel Servicios
		3.1.3. SICEP Datos Abiertos
		3.1.4. SICEP Publicidad
		3.1.5. Sistema Único de Información de Trámites - SUIT
	3.2. Transparencia y Rendición de Cuentas	3.2.1. SICEP Anticorrupción
		3.2.2. SICEP Mapa de Riesgos
		3.2.3. SICEP Control y Seguimiento
		3.2.4. SICEP Rendición de Cuentas
3.3. Atención al Ciudadano	3.3.1. SICEP Atención al Ciudadano	

Ilustración 2 Estructura del IGA 2016

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Transparencia

1.4.2.1. Dimensión organización de la información - Categoría de Control Interno

Se basa en dos indicadores; MECI y el de Control Interno Contable - CIC, lo que permite la integración de la información a través del sistema esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación. El MECI es un instrumento gerencial que facilita el diseño, operación, desarrollo y evaluación de los procesos de la entidad para el cumplimiento de los objetivos institucionales y CIC es una herramienta de medición o valoración que hace el control interno a los procesos contables, con la finalidad de determinar la calidad y así mismo su nivel de confianza en el reporte de información, sus controles deben ser eficaces y eficientes para la prevención del riesgo de la gestión contable.

El objetivo trazado para estos sistemas es la evaluación de la gestión pública territorial respecto a las disposiciones legales diseñadas para prevenir los riesgos de corrupción a partir de los reportes de los sistemas de información de las entidades territoriales de categorías especial a sexta.

El modo de captura de la información son las encuestas diseñadas por el DAFP, estas determinan por medio de un puntaje de cumplimiento de los subsistemas, componentes MECI y CIC la Resolución 357 de 2008 de la Contraloría General de la Nación, su reporte se hace anualmente. Su soporte normativo es el Decreto 2145 de 1.999 (República C. d.), modificado por el Decreto 2539 de 2000.

1.4.2.2. Dimensión organización de la información - Categoría de Gestión Documental

Este indicador mide el nivel de aplicación de la ley de archivos, la implementación de las reglas y principios generales que regulan la función archivística en las entidades del Estado, mediante la Ley 594 de 2000 y el Decreto 2578 de 2012 se establecen las reglas y principios generales que regulan dicha función y determinan el modo de captura de la información: informes (incluyendo Formato de Auto evaluación de la Función Archivística) enviados al Archivo General de la Nación (AGN) por parte de los Consejos Municipales y Departamentales de Archivos y visitas a entidades territoriales realizadas por el Grupo de Inspección y Vigilancia de AGN. Los Consejos Municipales de Archivos envían los respectivos Consejos Departamentales de Archivos, los informes semestrales de las acciones adelantadas en materia archivística a más tardar la segunda semana de julio y la segunda de diciembre de cada año. Y los Consejos Departamentales de Archivos deben enviar al Archivo General de la Nación los informes semestrales los cuales llevan el plan de acción en la última semana de julio y la segunda de enero de cada año, este reporte lo realizan las entidades, Departamentos, Municipios, Distrito y orden nacional.

1.4.2.3. Dimensión exposición de la información - Categoría de contratación

Este indicador se refiere al cumplimiento de normatividad de la contratación estatal, por lo cual las entidades territoriales dando cumplimiento a las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto Reglamentario 1510 de 2013 utilizan las siguientes fuentes de información: El Sistema Electrónico para la Contratación Estatal SECOP (cuya función de auditora es ejercida por la Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente), ante la cual las entidades deben reportar los documentos de cada proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación, lo cual además permite a los interesados de los sectores público y privado tener una comunicación abierta y ordenada sobre los procesos de contratación. La segunda fuente son los sistemas implementados por las contralorías territoriales para su ejercicio de control fiscal, cuya información se reporta a la Auditoría General de la República con el fin de estandarizar y consolidar en una misma base de datos; la coherencia entre los reportes de la actividad contractual que las entidades territoriales hayan realizado ante el SECOP y lo que hayan remitido en el mismo periodo a la respectiva contraloría territorial.

Los datos deben concordar, con la finalidad de garantizar el principio de eficiencia y transparencia de la contratación pública, siendo esta categoría una de las más importantes dentro del sistema del IGA. El modo de captura de la información es el portal único de la contratación y SIA Observa (Sistema Integral de Auditoría) administrado por la Auditoría General de la República, se establece un plazo para la publicación de la información de tres días hábiles como lo establece el artículo 8 de Decreto 2474 de 2008,

Igualmente se realiza la publicación del Plan Anual de Adquisiciones por parte de las entidades, este es un instrumento de planeación contractual que sirve para: *“(i) facilitar a las entidades identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y (ii)*

diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación” (Nación, 2016), dando alcance al artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, donde se evalúa el cumplimiento de las entidades en la publicación de la proyección de la contratación y sus modificaciones correspondientes la cual debe guardar coherencia con el presupuesto de la entidad.

1.4.2.4. Dimensión exposición de la información - Categoría Competencias Básicas Territoriales.

Tiene como objetivo evaluar la gestión pública territorial respecto a las disposiciones legales diseñadas para prevenir los riesgos de corrupción a partir de los reportes de los sistemas de información de las instituciones del nivel central responsables de liderar. Permitiendo anticiparse a las posibles irregularidades en el ejercicio de lo público y propende por el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones legales, promoviendo un ejercicio transparente de lo público. Esta cuenta con el desarrollo de diversos sistemas de captura de la información con el fin de facilitar a las entidades la consulta de los datos para la toma de decisiones, en este indicador se evalúa cuatro sistemas que son:

- **Sistema Único de Información – SUI**, evalúa la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los aspectos de certificación de las coberturas mínimas y el monitoreo a los recursos del Sistema General de Participación.
- **Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – SISBEN**: este instrumento realiza la identificación y clasificación de las personas de escasos recursos que no cuentan con la capacidad de cubrir sus necesidades básicas. La captura de la información

se realiza a través del envío de las bases brutas municipales o distritales, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación - DNP-.

- **Sistema Integrado de Matriculas – SIMAT**, el sistema monitorea el proceso de matrículas de los estudiantes y todas sus novedades, lo que permite tener un rastreo minucioso de información del alumno.

- **Sistema de Información Hospitalaria SIHO**: Este es el sistema de información técnica, administrativa y financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

1.4.2.5. Dimensión exposición de la información- Categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera.

Esta categoría evalúa cinco indicadores de procesos de la administración territorial, la captura de esta información fiscal y financiera de las administraciones departamentales y municipales debe garantizar la consistencia entre los compromisos de gastos de las administraciones y sus fuentes de financiación, los indicadores evaluados son:

- **Formulario Único Territorial – FUT**: Este sistema está diseñado para la obtención de la información fiscal y financiera, la cual debe guardar coherencia entre los compromisos de los gastos y sus fuentes de financiación. Esta debe incluir la totalidad de rentas, gastos de la entidad territorial, los ingresos tributarios y no tributarios que recauda la entidad, la captura de la información se realiza con el sistema del Ministerio de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación.

- **Sistema general de regalías – SGR**: Este sistema permite determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, la captura

de la información es realizada por el Departamento Nacional de Planeación tomando como fuente los datos reportados por las entidades territoriales.

- **Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal – SICEP:** Permite la recolección de la información de la ejecución presupuestal, este reporte lo realizan las entidades territoriales para evaluar lo previsto en la Ley 715 de 2001 y la Ley 617 de 2000. Es administrado por el DNP, en coordinación con las secretarías de planeación departamental.

- **Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP:** Sistema de registro y almacenamiento de información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado. Las entidades obligadas a reportar dicha información son: Rama Ejecutiva del poder público para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas del orden nacional. Este es liderado por Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.

- **Sistema de Información y de Gestión de Activos - SIGA:** Esta herramienta permite obtener la información de los activos fijos inmobiliarios de las alcaldías y gobernaciones, cuyo objetivo es maximizar el retorno económico y social de los activos públicos. Están obligadas a reportar todas las entidades del Estado del orden nacional, territorial y órganos autónomos e independientes, esta actividad es monitoreada por la Contraloría General de la Nación.

1.4.2.6. Dialogo de la información- Categoría Gobierno en Línea

Se compone de 56 variables, el modo de captura de la información se realiza con la observación de los sitios web de cada entidad, dando cumplimiento a la Ley 734 de 2002, Ley 962 de 2005, y al artículo 8 del Decreto 1151 de 2008.

Esta fue evaluada de una manera diferente lo que género que se abrieran nuevos indicadores, de los que ya se encontraban establecidos. Y así permitir la medición de los avances en la conectividad, acceso a la información, agilidad en los trámites y transparencia en el ejercicio de la función pública, este contiene cuadro indicadores de medición de cumplimiento de normas.

1.4.2.7. Dimensión exposición de la información - Categoría Transparencia y rendición de cuentas.

Esta categoría para el 2016, comenzó a evaluar tres nuevos indicadores de SICEP anticorrupción, mapa de riesgo y control y seguimiento, igualmente se continua con el indicador Audiencias Públicas utilizados por las entidades territoriales para facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, así mismo permite que se involucren con la gestión pública. Las entidades que lideran el proceso es la “Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública

1.4.2.8. Dimensión exposición de la información Indicadores de la categoría atención al ciudadano.

Este permite evaluar el servicio brindado por las entidades a la ciudadanía de manera oportuna y de calidad, garantizando el acceso a los trámites y servicios de la administración pública. Esta evaluación es realizada por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del DNP. El modo de captura de la Información se hace con la observación de los sitios Web de cada entidad.

1.5 Uso de las herramientas y Funcionalidad

El Índice de Gobierno Abierto, como herramienta sistémica de lucha contra la corrupción, desde el 2009 ha realizado el seguimiento al cumplimiento normativo en alcaldías y gobernaciones del país, en el marco de la Función Preventiva. El índice en su estructura consta de veinticuatro (24) indicadores, el cual evalúa sus ítems con un puntaje de 0 a 100, en el cual se refleja el nivel de cumplimiento de la norma que soporta cada uno de los indicadores. Esto visto como una herramienta de prevención, ya que sus resultados sirven de orientación a la PGN para la promoción de acciones preventivas de manera articulada con las entidades que son sujeto de control, con el objetivo de minimizar riesgo y los actos de corrupción, que conllevan a posibles investigaciones y sanciones disciplinarias, lo que permite la revisión y acercamiento de las entidades a cada indicador generado por el IGA y es conocer el comportamiento de la entidad en las diferentes áreas y así mismo realizar el seguimiento a la gestión a través de las oficinas de control interno.

Se puede medir desde varios ámbitos como, el análisis financiero, lo que permite medir el impacto actual o futuro de ingresos, valor de activos, pasivos y cualquier valor relacionado con la riqueza y el riesgo, desde el punto de vista político, ya que impacta en una persona, un grupo de influencia o partidos políticos como producto de la acción del gobierno o su política, desde lo social, puesto que llega a personas o grupos económicos relevantes en sus objetivos o recursos para la innovación y el planeamiento, desde lo ideológico, impactando en las creencias, en la moral o en los compromisos éticos de la sociedad y desde la legitimidad y respeto, ya que amplía los niveles de confianza, integridad y legitimidad de las entidades públicas y privadas. (MINTIC)

Ente los factores a destacar en el uso del IGA se encuentran Transparencia y control social donde se busca que la información de la gestión pública este visible con el fin de realizar acciones

de control social, así mismo el empoderamiento desde este punto, es relevante mencionar que los datos abiertos pueden ayudar a que las personas tengan un rol más activo en la sociedad.

Mejoramiento o creación de productos, servicios o modelos de negocio innovadores: La implementación de este sistema, dentro de su importancia generan un valor económico con su uso, ya que además de generar beneficios a nivel de transparencia y rendición de cuentas, cuentan con la posibilidad de crear nuevas empresas o productos, pues al ser expuestos al público, se pueden generar nuevas fuentes de negocio en beneficio de todos.

Mejoramiento en la eficiencia y eficacia y eficacia de los servicios brindados por el Estado: Estos datos abiertos también aportan un gran valor al Gobierno, ya que brindan la posibilidad de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios de las entidades, pues al tener acceso la ciudadanía a los mismos, evitan trabajo adicional y se pueden reducir el número de preguntas, solicitudes, quejas y reclamos.

Medición predictiva del impacto de políticas: Estos datos también pueden ser usados para prever situaciones futuras a partir del desarrollo de políticas o proyectos de impacto social, además de hallar y prevenir conductas delictivas con los dineros de la República.

Toma de decisiones: Por último, influye de forma positiva en los postulados o directrices que lleve a cabo el Estado con respecto para la definición de políticas, además de la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar activamente en la creación de las mismas en sectores como salud, vivienda, educación, medio ambiente entre otras. (MINTIC)

De lo expuesto anteriormente, es de destacar que el problema de la corrupción en Colombia no es nuevo, que durante muchos años se presentan situaciones con esta conducta que generan el desangre de los recursos en manos de unos pocos en detrimento del interés general, pero a su vez, se ha tratado de emplear sin éxito una serie de políticas para evitar este tipo de conductas.

De estos esfuerzos, se observa que nace el IGA, en sus dimensiones, pone en conocimiento de la generalidad las actuaciones administrativas en materia de contratación estatal y empleo de recursos con el fin de verificar que se hace con los dineros de los contribuyentes.

Se observa la configuración de una estrategia preventiva, donde se analizan los entes territoriales y de allí se extrae la información para prevenir o evitar actividades de corrupción y no hacer un desgaste en la administración de justicia, lo cual es relevante porque contribuye a la descongestión de la misma y permite que sean los órganos de control, la administración y la empresa privada, quienes puedan detectarlas y darles solución.

De otra parte, permite establecer políticas para prevenir futuros casos, medir la acción de la administración y entes de control con respecto a las acciones encaminadas a resolver estos problemas y eleva los niveles de confianza, eficiencia y eficacia en las entidades en la administración. Por último, desde su importancia, permite que las entidades además de realizar las anteriores acciones, pueden implementar y emplear políticas públicas que permitan mejorar la prestación de sus servicios y de su reglamentación interna.

1.5.1 Alcances del Índice de Gobierno Abierto.

La metodología utilizada para el análisis de la información reportada a través del instrumento del IGA de la vigencia 2016, con lo que se llevó a cabo la medición del cumplimiento de la normatividad anticorrupción en las diferentes áreas de la gestión pública. El índice no mide actos de corrupción, sino el nivel de cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción dentro de una escala de cero (0) a cien (100) puntos para el nivel de cumplimiento, igualmente consolida la información reportada por 1.133 entidades territoriales de la siguiente manera 32 Departamentos y 1.101 Municipios. También se encuentra establecida la ponderación porcentual en la categoría y en el indicador en el nivel Departamental y Municipal para la vigencia.

Como resultado del análisis desarrollado sobre la metodología operativa del IGA durante la vigencia 2015, y con el propósito de ampliar el alcance e impacto de la estrategia preventiva, la PGN implementó algunos ajustes en la estructura del Índice a partir de la vigencia 2016. El uso de los resultados del análisis de información IGA, han permitido establecer los avances presentados en cada una de las dimensiones y categorías, según la medición del cumplimiento de la normatividad de la gestión pública territorial, donde se puede evidenciar posibles irregularidades en la gestión pública.

La medición de los indicadores establecidos en el IGA, se encuentra enmarcados dentro del esquema conceptual de cadena de valor de la Gestión de la Información, compuesta por tres dimensiones 1) Organización de la Información, 2) Exposición de la Información y 3) Diálogo de la Información), estos indicadores hacen parte de la elaboración y diseño de cada una de las entidades rectoras de la política pública que se mide, por ejemplo en el caso del Control Interno, se encuentra a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La información del Índice de Gobierno Abierto, emerge de fuentes secundarias de las entidades rectoras de cada uno de los aspectos evaluados, partir del recaudo y análisis de la información que consolidan. La PGN no realiza ningún requerimiento a las entidades territoriales por lo que se concluye que el IGA es producto de un proceso de sinergia institucional propio de la descentralización administrativa. La PGN se dio a la tarea de la construcción de una herramienta que permitiera monitorear el cumplimiento de las normas estratégicas en las gobernaciones y alcaldía municipales de todo el país, con lo que se da a una tarea constante de ajustes que permitan evidenciar y detectar el riesgo de posibles irregularidades en la gestión pública de los 24 indicadores evaluados. Así se busca promover el mejoramiento de los diferentes sistemas que consolidan la información requerida de los reportes de cumplimiento de políticas públicas y

normatividad monitoreada por el IGA, de esta manera se puede advertir sobre posibles riesgos de ocurrencia de actos de corrupción y mala administración.

Por lo tanto, es de precisar que el presente análisis abarca exclusivamente la dimensión de exposición de la información, categoría de contratación de gobernaciones y alcaldías, lo que permite el monitoreo, evaluación y control frente al cumplimiento de la normatividad contractual, siendo Colombia Compra Eficiente y la Auditoria General de la Republica los responsables de la consolidación de la información.

El propósito de analizar los dos indicadores de la contratación pública en los diferentes instrumentos manejados a través del IGA dan cuenta de la coherencia entre el número y valor de los contratos reportados en ambos sistemas y el segundo la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, esto se efectúa ante el SECOP y el SIA Observa, es de aclarar que se podrían analizar otras, pero a la fecha solo se trabajan los puntos descritos.

El SECOP, busca que las entidades estatales den cumplimiento a la normatividad de los procesos contractuales, con lo que se pretende estimular a los posibles oferentes a la participación activa en los procesos de contratación, adicional a esto se aspira a dar un manejo que incluya la participación de las veedurías y ciudadanía en general. El cual emerge de la necesidad del Estado en crear medidas que garanticen los principios de eficiencia y transparencia en la contratación pública, buscando una escogencia adecuada de contratistas y que ellos cumplan con condiciones que favorezcan a las entidades del Estado.

Por otra parte, el SIA Observa permite a las contralorías la captura de información de los procesos contractuales de manera oportuna y en tiempo real con base en la rendición de cuentas de sus vigilados, lo que permite es la revisión de las tendencias de la contratación estatal, esto con el fin de hacer eficiente y eficaz el ejercicio del control a los recursos públicos.

Por lo tanto, la Procuraduría General de la Nación dentro en su función de monitoreo y análisis de la información a través de la herramienta del IGA, donde se ha evidenciado que la información reportada cuenta con deficiencias frente a los datos requeridos igualmente la duplicidad de estos (información del SECOP – SIA Observa). Ocasionando desgaste administrativo para la PGN, y a la vez para las entidades que reportan la información incompleta, dificultando el análisis de la información, lo que da espacio a replantear una unificación en los diferentes instrumentos que evalúan una misma área y la búsqueda de una estrategia para disminuir los reportes múltiples.

Lo anterior con el objetivo de promover la transparencia por lo cual las acciones deben ser coherentes a las características del gobierno abierto transparencia y accesibilidad, participación, rendición de cuentas y datos públicos abiertos. Y buen gobierno, dando lugar a un trabajo de construcción continua, con el fin de garantizar los escenarios requeridos del gobierno en línea, esto en cuanto al acceso a la información pública de calidad, y así mismo dar cumplimiento a los desafíos propuestos por el gobierno colombiano a la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), sobre el acceso a la información y a la política pública integral de lucha contra la corrupción y el mejoramiento de las plataformas existentes.

En Índice de Gobierno Abierto en sus dimensiones, categorías e indicadores y el uso de la herramienta y la aplicación de su funcionalidad, se hace necesario examinar la articulación de la PGN con el cumplimiento de los compromisos asumidos por Colombia ante la AGA, con el fin de promover la transparencia y combatir la corrupción; desde el fortalecimiento del IGA.

CAPITULO II: LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONTROL EN LA CONTRATACION ESTATAL

2.1 Antecedentes de la funciones de la PGN

La Procuraduría General de la Nación en Colombia como se ha mencionado con anterioridad la Procuraduría General de la Nación es el órgano de control autónomo encargado de investigar, sancionar, intervenir y prevenir las irregularidades que cometen los funcionarios públicos, los gobernantes, las agencias del estado y aquellos particulares que han sido facultados o autorizados para desempeñar funciones de índole público y para ello esta entidad se encuentra estructura de la siguiente manera:

El procurador general actúa como máximo rector de la institución que cuenta con un periodo de 4 años, y su elección se hace mediante una terna integrada por el candidato del presidente de la República, el candidato de La Corte Suprema de Justicia y el candidato del Consejo de Estado. Dicha terna es enviada al senado para que estos últimos efectúen la elección. Así mismo, dicho procurador cuenta con un grupo de trabajo integrado por el viceprocurador, los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Publico.

Este equipo de trabajo tiene como una de las tareas primordiales controlar la conducta de los servidores públicos a lo largo y ancho del territorio nacional. cabe resaltar que la carta política del 91 incorpora al organigrama de esta institución a los personeros municipales y crea a la Defensoría del Pueblo como parte integrante de dicha institución con el fin de expandir su alcance y efectividad en la garantía de derechos de los ciudadanos con especial relieve los fundamentales.

Sin embargo, antes de ahondar de llego en las funciones de este órgano y determinación de la importancia que este ente estatal ha ejercido en el control estatal es oportuno realizar una

remembranza hacia los inicios de esta entidad y para ello es imperativo retroceder hasta las ordenanzas de Felipe el Hermoso (Rodríguez, 2006) en 1302 que trae consigo en donde por primera vez se hace alusión al término Ministerio Público, como un el esfuerzo de la monarquía francesa por estructurar un estado administrativo que fuese jurídicamente independiente del poder hegemónico del papado. Sin embargo, esta tesis encuentra detractores en otros autores que sostienen la aparición del antecedente en España, más específicamente en las leyes de indias (Rodríguez, 2006, pág. 155).

En el ámbito colombiano la Procuraduría General de la República tiene su aparición en el Congreso de Angostura de 1819, en donde Simón Bolívar propuso la creación de este ente como regulador de la buena moral y costumbres republicana (Gómez- Martínez, s.f.). Este congreso acogió parcialmente esta propuesta en especial lo referido art 10 que refería la creación de un reglamento provisorio para el poder judicial (Pombo, 1951). Entre los años de 1821 a 1830 los fiscales de la Corte de Justicia, eran los encargados de emitir los conceptos de causas criminales, en causas civiles en donde participaban los Magistrados, además, emitían conceptos en asuntos de hacienda pública o en defensa de la jurisdicción civil.

Ya en 1830 el Ministerio Público es acogido dentro de la Carta Fundamental de la República de Colombia, en 1832 el Ministerio Público deja de ser parte de la carta constitucional hasta 1853, lo anterior no indica que no se expidiera reglamentación en esta área. Por el contrario, fueron expedidas leyes por entidades como Fiscales de la Suprema Corte, Fiscales de Tribunales de Distrito, y Agentes Fiscales, a los cuales prácticamente se encomendaron las funciones del Ministerio Público.

Entre los años de 1853 y 1945 la Procuraduría General de la Nación reaparece en la Constitución Política de la Nueva Granada. En esta carta el Procurador era elegido popularmente

y mantenía su fuero de juzgamiento ante el Senado por responsabilidad política y la Corte Suprema de Justicia por delitos comunes (Nación P. G., Procuraduría General de la Nación, 2011).

Con el correr de los años y la aparición de nuevas tipologías de leyes aparecen las leyes orgánicas y es en una de ellas en donde se conceptualiza el Ministerio Público como un órgano de funcionarios encargados de ejercer vigilancia y control sobre los funcionarios públicos. Es así como la Procuraduría General de la Nación en Colombia finalmente se convierte en un órgano autónomo del poder público que se encarga de investigar, sancionar, intervenir, así como, prevenir las irregularidades cometidas por los gobernantes, los funcionarios públicos, los particulares que ejercen funciones públicas y las agencias del Estado Colombiano. Cabe anotar al respecto que este órgano no solo hace su control sobre los empleados públicos de carrea o designados, sino que además ejerce control sobre aquellos que han sido elegidos por votación popular, lo cual significa un gran avance en materia administrativa en el país.

2.2 La Procuraduría a la luz de la Constitución de 1991

Con la implementación de la constitución del 91 la Procuraduría se adquieren nuevas herramientas agilizar los procesos de control volviéndolos más eficaces, eficientes y efectivos lo cual un alto impacto en el control hacia los funcionarios públicos. Sin embargo, a este órgano no solamente se le da más autonomía para su funcionamiento, sino que se le imponen algunas funciones nuevas (Constituyente, 1991)⁵, con el fin de brindar un apoyo los procesos de veeduría sobre la gestión gubernamental y estos son:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

⁵ Constitución Política Colombiana, art 277: funciones del Procurador General de la Nación que serán ejercidas por sí o por medio de sus delegados y agentes, 1991.

- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad.
- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley.
- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
- Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
- Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

Las anteriores funciones constitucionales no son carácter taxativo, sino que deja la puerta abierta a demás funciones que en un futuro le sean asignados por la ley y se establece que para su cumplimiento la Procuraduría contara con atribuciones de policía judicial, así como también la facultad de interponer las acciones que considere necesarias para la defensa de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de la ley.

2.3 Las funciones de control de la Procuraduría en materia contractual

La Procuraduría General de la Nación al ser un ente autónomo administrativamente, financiera y presupuestalmente según consta en el estatuto orgánico del presupuesto general cuenta con tres

funciones misionales independientes a las asignadas por la Constitución Política de 1991 y estas son la función disciplinaria, la de intervención y la de prevención. Para el presente trabajo se mencionarán las dos primeras funciones de manera muy somera y se hará un énfasis en la tercera función ya que es la que mantiene un contacto directo con la contratación estatal.

a) Función disciplinaria.

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código disciplinario.

b) Función de intervención.

En esta función se le asigna a la Procuraduría la calidad de sujeto procesal y con ello se entrega la facultad de intervenir en las actuaciones procesales de las jurisdicciones ordinarias, Contencioso Administrativa, Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura y demás autoridades administrativas, así como también, en las distintas jurisdicciones de lo penal, penal militar, policivo, civil, ambiental, agraria, familia, laboral. Lo anterior con el objeto en aras de preservar los derechos y las garantías fundamentales dentro de cada proceso.

c) Función preventiva.

Es quizá la función principal de este órgano de control que tiene por objeto manejar toda una suerte de mecanismos capaces de prevenir futuros actos irregulares en los que puedan llegar a incurrir los servidores públicos o quien la ley disponga bajo el amparo de este ente y así advertir cualquier hecho se pueda constituir como violatorio de la ley, sin que

ello implique necesariamente una coadministración en la gestión de las entidades estatales.

Bajo este entendido la prevención aparece como un modelo estratégico que evalúa la gestión pública a fin de evitar la comisión de faltas disciplinarias, delitos o actos indebidos con respecto del patrimonio público como puede llegar a ocurrir en materia contractual. En este aspecto cabe señalar que la PGN es un órgano innovador ejerce un control a priori a diferencia de la Fiscalía y la Contraloría que lo posterior a la comisión del acto o conducta punible o castigable.

Lo anterior viene a concretarse mediante la expedición de la Resolución No. 132 de 2014 (Nación P. G., 2018, pág. 16) que concreta tanto el enfoque como los lineamientos y principios para el ejercicio adecuado de la función preventiva, con el fin de utilizar la anticipación como herramienta en la prevención, detección temprana y advertencia de riesgos en la administración pública. Esto implica que la función preventiva se desarrolla en tres ámbitos de sumo interés a saber:

El primero de ellos hace alusión a la anticipación o evitar alguna afectación en la gestión pública que implique la transgresión de algún bien jurídico, patrimonial o derecho de la Nación; el segundo ámbito hace alusión a la interrupción de la conducta no deseada y de esta manera evitar que se agrave el comportamiento o la falta y el tercero se enfoca en la prevención a través de la promoción de información relevante y oportuna que permita la optimización de la gestión a vigilar.

Para ello la PGN ha dispuesto mediante el artículo noveno de la Resolución No. 132 de 2014 (Nación P. G., 2018, pág. 17) una serie de principios que permitirán dinamizar su actuación y estos son:

- a. **Principio de flexibilidad.** Este principio va enfocado hacia la elección de los instrumentos jurídicos mediante los cuales desplegarán su accionar. Es decir que, a diferencia a

diferencia de las demás funciones misionales como la intervención, la conciliación o la disciplina no tienen una metodología única de trabajo, ni instancias o herramientas que demarquen una única forma de, salvo norma en contrario. Eso si debe ajustarse a la normatividad vigente.

Lo anterior indica que este principio cuenta con diversos tipos de actividades, mecanismos e instrumentos que enriquecen la función de vigilancia y control. Un ejemplo de ello se puede ver en las capacitaciones que se les brindan tanto a los procuradores como a los funcionarios públicos con el objetivo de orientarlos al logro y el buen desempeño laboral.

En materia contractual es común este principio podría encontrar una valiosa aplicación en la capacitación de las partes sobre los procesos contractuales y cuáles son sus obligaciones en cada etapa del proceso, igualmente se podrían aplicar en la implementación de los sistemas inteligentes como App capaces de dar trámite a denuncias por obras inconclusas o algún tipo de irregularidad en la contratación que detecte el ciudadano, esto con el fin de hacer al ciudadano parte activa de la vigilancia en la gestión pública.

- b. **Principio de racionalidad:** hace referencia a la verificación de los planes operacionales, esquemas, etc. que contengan políticas preventivas y como estas se están llevando a cabo, y si las mismas resultan viables en términos jurídicos y operacionales respecto a los hechos facticos y extralimitación de las funciones tanto para los entes públicos como para la misma PGN. En materia contractual este principio hace alusión al análisis y posterior evaluación de cada una de las medidas que se tomaron en el contrato para su desarrollo respecto al

objeto contractual con el fin de evitar dilaciones, retrasos o inconsistencias, prevenir que alguna de las partes se extralimite o desborde su competencia algún ente así.

Este mecanismo permite a su vez en la PGN una auto revisión de competencia como se ha mencionado anteriormente, evitando que factores externos como los medios de los ejerzan presión sobre esta entidad para se expida una suspensión y/o revocatorias dentro de una actuación, sin importar el estado de la contratación y la pertinencia legal de estas peticiones. Tampoco los servidores del Ministerio Público son suficientes para vigilar, controlar y encauzar el comportamiento de los funcionarios hacia el mejoramiento continuo de la función pública. Por ello, nuestra tarea debe responder a un plan estratégico, a unas metas y objetivos producto del análisis de la información que recauden los sistemas misionales, debidamente analizada a la luz de la visión institucional.

- c. **Principio de autonomía:** hace referencia a que la actuación preventiva se llevara con independencia de las demás funciones de la PGN, sin olvidar los preceptos jurídicos o demás restricciones se establezcan en el sistema jurídico nacional.

Un ejemplo, de ello en materia contractual se da cuando la PGN se encuentra vigilando algún contrato por presentar estas dificultades en la ejecución del mismo, dentro de un proceso sancionatorio y al revisar los informes rendidos por los supervisores o interventores, evidencia que se han presentado una serie de irregularidades en las actuaciones precedentes, lo que ha viciado la actuación generando así la compulsas de copias a la autoridad disciplinaria correspondiente.

- d. **Principio de oportunidad:** con este principio se busca dar anticipo a ocurrencia de hechos que puedan llegar a convertirse en una vulneración de derechos y de esta forma iniciar tempranamente la actuación a la que hubiere lugar.

En materia de contractual implica situarse en los hechos fácticos del caso objeto de estudio, para poder determinar si el control sobre el mismo fue pertinente, así como, verificar la gravedad de los hechos, la inminencia del daño a la gestión pública. para de esta forma implementar el plan de acción más eficiente y eficaz que permita asegurar la ejecución del contrato o la actuación sobre la que se ejerce vigilancia.

Este principio se podría aplicar en los contratos de selección, pues el acompañamiento debería empezar desde la publicación de los pliegos de condiciones, pasando por las propuestas de cada oferente. Es allí en donde este principio cobraría más fuerza porque estaría allí para dar un soporte con observaciones, sugerencias y recomendaciones todo dentro del marco de la legalidad y la igualdad, que permitan tener al oferente una mayor claridad sobre lo que pide el ofertante y como satisfacer dicha necesidad. Lo anterior, tendría lugar antes vencer los términos estipulados por la ley para efectuar aclaraciones o modificaciones en el pliego de condiciones, lo que generaría mejores propuestas y un aumento significativo en el cumplimiento o ejecución contractual, puesto que se presentarían propuestas más reales y los procesos sancionatorios serían mínimos en conclusión una descongestión judicial en dicha área permitiendo que entidades como Colombia compra eficiente gaste sus recursos de una forma más óptima.

- e. **Principio de priorización:** este principio toma en cuenta las políticas generales y específicas adoptadas por el Procurador General de la Nación, en el Plan Estratégico Institucional y en el Plan Preventivo de la PGN. con cual, permitirá diseñar indicadores de riesgos potenciales, detectables dentro de cada proceso en vigilancia, así como la determinación de la actuación a seguir para cada caso en concreto.

En este punto es necesario remarcar que los funcionarios de la PGN les es físicamente imposible responder a la necesidad de vigilancia y control de la gestión contractual del Estado, hacia el mejoramiento continuo de la función pública. Por ello, debe responder a con ayuda tecnológicas que les faciliten su trabajo permitiéndoles detectar en que instancia se encuentra cada paso y de esta forma poder priorizar los casos que necesitan de una atención inmediata de acuerdo con las metas y objetivos producto del análisis de la información que el sistema les arroje. Un ejemplo de ello se puede evidenciar en el IGA, tal como se ha de desarrollar a lo largo del presente trabajo.

2.3.1. Marco normativo de la función preventiva

La Procuraduría General de la Nación con aras a establecer los preceptos de respeto al marco jurídico en materia preventiva se encuentra reglada de la siguiente forma:

- a) Ley 262 del 2000 (Nacional, Ley 262 de 2000)⁶ mediante el cual, se regulan las funciones preventivas y de control de gestión, con énfasis especial en el art 24 que alude a las procuradurías delegadas respecto de las funciones de vigilancia con miras a la prevención y el control de gestión. Dentro del precitado articulo caben resaltar las siguientes funciones:

⁶ arts. 24, 75 y 76.

- Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas.
 - Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión sobre ellas.
 - Ejercer, de forma selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.
 - Intervenir ante las autoridades públicas, de ser necesario para la defensa del orden jurídico nacional.
 - Ejercer, de oficio o a petición de parte, de manera temporal o permanente, vigilancia superior de las actuaciones judiciales.
 - Ejercer vigilancia sobre los bienes y recursos de la Nación.
- b) Resoluciones 017 y 018 de 2000 (Nación P. G., Resoluciones 017 y 018 de 2000, s.f.) mediante las cuales, se establecen las competencias al interior de la entidad y se crea la figura de Sistema integral de prevención (SIP) el cual, funciona como mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva integral de la institución. Igualmente se crean otras figuras como función preventiva integral que se encarga de realizar una vigilancia focalizada orientada a promover e impulsar el cumplimiento de la Constitución y la ley; la función preventiva integral que trata de la particularidad con que debe ser tratado cada caso en donde se debe privilegiar la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas dependencias o entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.
- c) Resolución No. 132 de 2014 (Procuraduría General de la Nación, s.f.) en esta resolución se trabaja el análisis de la información que permitan realizar una evaluación de los riesgos

con la finalidad de tratarlos de forma anticipada, esto supone que la PGN se debe estar informada sobre los riesgos que tienen o pueden legar a tener la entidad contrato que vigilan y para ello deben alimentar constantemente y de forma veraz los sistemas de información institucionales como es el caso de SIM O el mismo SIGA ENTRE OTROS. Lo que permite que una vez alimentados dichos sistemas que pueda entrar a analizar la información detalladamente con el fin de establecer las problemáticas existentes sobre todo en materia contractual.

En este punto es importante mencionar que una de las etapas que representa mayor sensibilidad para la PGN es la gestión contractual del Estado, puesto que la falta de planeación se hace evidente al revisar plataformas como el SECOP en donde dependiendo de la zona del país se podrían llevar hacer análisis detallados que permitieran detectar los problemas más comunes y posterior a esto dar solución como por ejemplo establecer cuál es la conducta más sancionada en materia contractual y cuál puede ser una posible o posibles soluciones que van desde mayor educación al oferente hasta mayor control en las propuestas.

Por otra parte, esta resolución también alude al énfasis en la vigilancia y control de cumplimiento que se enmarca en dos aspectos el primero de ellos hace referencia a la vigilancia permanente de las diversas etapas de las políticas públicas donde se observe de manera general la forma en cómo éstas se planean, ejecutan y evalúan. El segundo alude al control sobre la gestión de las políticas públicas donde de manera específica y selectiva se realice el análisis de sus resultados y se identifiquen los posibles riesgos asociados al

cumplimiento de sus objetivos. Es decir, que con el cumplimiento de estos dos aspectos se hace posible o por lo menos plausible realizar una recolección informativa capaz de retroalimentar al sistema de gestión y de esta forma diseñar mejoras en la planeación, ejecución. Dando como resultado un mejoramiento en la gestión pública en términos de pertinencia, economía, eficacia y eficiencia

- d) El Decreto 4170 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación, Colombia Compra Eficiente, como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Que dentro de sus funciones tiene la obligación de crear tanto políticas públicas, planes, programas y normas en materia de compras y contratación pública, así como la de desarrollar, implementar y difundir dichas políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas, buscando promover las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad.

Es por esto que en sus procesos de selección se rigen por la ley 1150 (República C. d.) que en su artículo 2º establece las modalidades de selección como son la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos, la contratación directa, la contratación por mínima cuantía y en qué casos aplica cada una de las modalidades. Lo anterior es un indicador de la intención del Gobierno Nacional fue de regular los procedimientos contractuales de tal forma que no se vean afectados los principios de selección objetiva, transparencia, economía, celeridad y demás descritos en la ley general de Contratación Estatal y con el fin de evitar conductas tendientes a generar corrupción.

La Ley 1150 de 2007 definió unos criterios para la contratación estatal de las entidades públicas, pero, existen otras entidades que teniendo un capital proveniente de recursos públicos, o siendo pública, desempeña funciones o negocios de competencia privada, por lo tanto, no están sujetas a la contratación estatal ya descrita en párrafos anteriores, sino que la Ley 80 de 1993 las exceptúa de utilizar estos mecanismos de contratación y les asigna un régimen especial de contratación para llevar a cabo su objeto, ejemplos de ello son las Empresas Sociales del Estado ley 100 de 1993, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Ley 142 de 1994, entre otras, que tienen la facultad legal de expedir sus propios reglamentos de contratación.

Bajo este entendido es que la Procuraduría General de la Nación como órgano es el responsable de investigar los actos que pongan en detrimento el patrimonio de la nación, esto claro esta en

Definidos en la Resolución No. 55 de 2015, que adición la 132 de 2014.



Imagen tomada de la presentación del Nuevo Modelo de Gestión Preventiva. Delegada para la Vigilancia Preventiva de

Ilustración 3 Modelo Operativo de La Gestión de la Función Preventiva de la PNG

materia contractual y para ellos vale de la función preventiva tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Por otra parte, en lo atinente al, marco jurídico se puede ver actuaciones que dilan la ejecución del contrato pueden llegar a ser sancionadas por la PGN, lo que obliga a que los oferentes se esmeren por ajustarse a los calendarios de cumplimiento generando una cultura de responsabilidad en la gestión pública. Así las cosas, La importancia de las buenas prácticas en la contratación pública consisten en dar un efectivo cumplimiento a la prestación de bienes y/o servicios, puesto que esta representa una de las actividades más atacadas por la corrupción, debido a que en dicho proceso interactúan tanto el sector privado como el público donde se plantean diversas oportunidades para la obtención de ganancias particulares.

Con base en la política pública anticorrupción integral y la articulación institucional desarrollada para su aplicación en las diferentes áreas de la administración pública, se busca tener una gestión eficiente y abierta a la ciudadanía, aplicando medidas institucionales y pedagógicas que coadyuven a disminuir el riesgo. Lo que implica que el gobierno deba garantizar transparencia en sus acciones, ser equitativo y eficaz, en la aplicación normativa propia de este tipo de contratación, para evitar los posibles casos de corrupción.

Un claro ejemplo de esto se puede evidenciar con el IGA un instrumento utilizado por la PGN, para realizar el seguimiento a los contratos y de esta forma evitar brotes de corrupción o malversación de los fondos destinados para los mismos.

Por su parte entidades como la Contraloría General de la Republica, han dedicado ayudar a la PGN adoptando un nuevos esquemas de Control fiscal, que permitan un control y vigilancia con mayor efectividad, especialización sectorial, ampliación de cobertura del control fiscal, con orientación a una evaluación de gestión y resultados, que beneficien y contribuyan a una

transparente administración de los recursos públicos y a compartir información entre entidades, para generar un mayor control sobre las políticas públicas y los contratos estatales sobre los que se ejerza vigilancia en cualquiera de sus etapas.

Para autores como lee el control fiscal va más allá y estableciendo que “el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales. Sobrepasa el control posterior a la actividad contractual, pues el control previo es lo ideal y debe encontrarse a cargo de la oficina de control interno de la propia entidad contratante” (LEE, 2017).

2.3.2. Marco normativo de la función Disciplinaria.

La titularidad de la potestad disciplinaria es del Estado, el cual parte del principio del respeto de la dignidad humana para el ejercicio de esta facultad sancionatoria. La responsabilidad disciplinaria es aquella en que pueden incurrir los servidores públicos, por acción u omisión de sus funciones, deberes u obligaciones. Igualmente, los particulares cuando cumplen funciones públicas, serán responsables disciplinariamente.

El Estado debe proteger su integridad ética, y contrarrestar cualquier acto de corrupción o desvío de poder hacia beneficios particulares. El uso indebido de las potestades de que son investidos los servidores públicos, encuentra en el poder disciplinario su principal control. En especial en cabeza de la PGN, que, en ejercicio del poder disciplinario preferente, junto a las Personerías Distritales y Municipales, están llamadas a direccionar u orientar la política anticorrupción. Los demás operadores disciplinarios son las Oficinas de Control Disciplinario Interno y funcionarios en las distintas ramas del poder público están facultados para conocer los asuntos disciplinarios de los servidores públicos de sus entidades.

Como parte de la lucha anticorrupción, el Estado ha actualizado el marco normativo en esta materia, con la expedición de la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, Código General Disciplinario, derogando la Ley 734 de 2002 y algunos artículos de la Ley 1474 de 2011, conocida como el estatuto anticorrupción.

Las conductas consideradas como disciplinables, por violar principios éticos y de moralidad pública en el ejercicio de la función pública, se clasifican como gravísimas, graves y leves, según su nivel de reproche o daño causado a la gestión pública. Esto sobre la base de entender que los servidores públicos están obligados al correcto ejercicio de la función pública y a cumplir con sus deberes funcionales, aplicando los Principios constitucionales de la función administrativa⁷ contenidos en los artículos 209 de la Constitución Política de Colombia y 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La nueva Ley 1952, introduce algunos conceptos a la estructura de responsabilidad, al definir los conceptos de dolo y culpa en materia disciplinaria, siguiendo los principios establecidos en el Código Penal, los cuales se deben interpretar bajo los principios del derecho disciplinario, el cual no se puede confundir o fusionar con los principios del derecho penal, por proteger bienes jurídicos diferentes y campos de aplicación diferentes. En materia disciplinaria se juzga la conducta del servidor público por faltar a sus deberes funcionales, siempre que sea a título de dolo o culpa grave. Cuando sea a título de culpa leve no será objeto de sanción, de tal forma que los pequeños o mínimos descuidos de los servidores públicos no serán objeto de sanción disciplinaria.

Este nuevo Código General Disciplinario se aplicará también a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que

⁷ Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad, Contradicción, Debido proceso, Buena fe, Participación, Responsabilidad y Transparencia

cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Las múltiples conductas consideradas como gravísimas, las cuales serán sancionadas con destitución e inhabilidad, fueron clasificadas temáticamente, para facilitar su interpretación y aplicación. Una de estas clasificaciones corresponde “Faltas relacionadas con la contratación pública”. De esta manera se reconoce la trascendencia de los procesos de contratación estatal como un riesgo en la gestión pública. Los otros tipos⁸ de conductas que clasificadas como gravísimas, son igualmente reprochables.

Respecto a las sanciones que pueden imponer los operadores disciplinarios, el nuevo Código General Disciplinario, mantiene las mismas del régimen anterior: destitución, inhabilidad general, suspensión en el ejercicio del cargo, inhabilidad especial, multa y amonestación escrita, estableciendo límites de acuerdo a la naturaleza de la imputación subjetiva.

El nuevo Código ratifica a la PGN, como la autoridad disciplinaria, lo que implica que debe liderar la lucha anticorrupción desde la óptica disciplinar. Esta ratificación normativa debe ir acompañada del ejercicio efectivo del poder disciplinario contra aquellos servidores públicos que falten a sus deberes funcionales, incluidos aquellos que incurran en violación directa de la ley contractual, al omitir publicar los actos administrativos y las constancias de las actuaciones de la

⁸ - Faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.
- Faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.
- Faltas relacionadas con el servicio o la función pública.
- Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.
- Faltas relacionadas con la hacienda pública.
- Faltas relacionada con la acción de repetición.
- Faltas relacionadas con la salud pública, los recursos naturales y el medio ambiente.
- Faltas relacionadas con la intervención en política.
- Faltas relacionadas con el servicio, la función y el trámite de asuntos oficiales.
- Faltas relacionadas con la moralidad pública; faltas relacionadas con el régimen penitenciario y carcelario y faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal.

administración dentro de los procesos contractuales en sus etapas de planificación, selección, contratación y ejecución.

Se debe considerar la omisión de informar, reportar o hacer los registros en las bases de datos tales como: SECOP, SIA OBSERVA, como una falta sancionable y no como un simple descuido menor. El riesgo es que la PGN, asuma estas omisiones como faltas leves a título de culpa, las cuales no serían sancionables. Se deben considerar como faltas a título de culpa gravísima, porque es un hecho previsible, obligatorio, que puede estar ocultando actos de corrupción.

El debido registro en estas bases de datos es uno de los principales instrumentos de control de eventuales actos de corrupción de la gestión contractual. Los organismos de control como la PGN, la Contraloría General de la República y La Auditoría General de la Nación, administran estas bases de datos las cuales no son consistentes unas con otras, presentan datos diferentes sobre los mismos contratos y sobre las mismas entidades, dificultando el control.

La PGN, dentro de su política anticorrupción puede impulsar procesos disciplinarios con base en el numeral 3, del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, que prescribe el siguiente:

“Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplada en la Constitución y en la ley”. (Lo subrayado fuera de texto)

La tarea de la PGN, se debe concentrar en socializar los principios de la contratación estatal, los cuales actualmente son desconocidos por la mayoría de servidores públicos y cuando los conocen no comprenden su importancia. En especial los principios de transparencia y publicidad, están orientados a generar una cultura fundada en la ética y la moralidad pública. El no registro

de la información en las bases de datos – SECOP y SIA OBSERVA – se debe asumir como falta disciplinaria grave o leve a título de culpa gravísima, para que sea sancionable.

Según los registros de los últimos años, esta omisión o cumplimiento irregular de diligenciar las bases de datos, no ha sido objeto de sanción, por considerarla como algo intrascendente, una simple falta de cuidado. El llamado a la PGN, es que cambie su concepto sobre esta conducta y genere lineamiento a los demás operadores disciplinarios para que actúen en consecuencia.

2.3.2.1. Aportes en relación a la función disciplinaria en el ejercicio de la PGN

El Profesor Iván Darío Gómez Lee a través de su trabajo como Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, ha venido desarrollando un estudio sobre los controles a la contratación estatal. A lo largo de este trabajo se ha profundizado en el marco general de control de la Procuraduría General de la Nación y las tres funciones que este organismo de control que inciden en la contratación estatal y en particular las funciones disciplinarias que están a cargo de este organismo de control. De anterior estudio podemos destacar:

“La Función Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, busca proteger el correcto ejercicio de la administración pública, mediante un conjunto de acciones para corregir eventuales conductas o comportamientos irregulares de la función pública de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002.

En desarrollo de estas funciones de acuerdo con lo establecido en el Código Único Disciplinario y el Nuevo Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019-. En el marco de este régimen jurídico se adelantan procesos de responsabilidad disciplinaria⁹:

⁹ “La responsabilidad disciplinaria es aquella en la que incurren sujetos disciplinables, que para el caso específico son funcionarios públicos, ya sea por el ejercicio de acción u omisión, donde la administración puede imponer sanciones en virtud de la relación especial de sujeción y el poder disciplinario que le otorga el Estado a la Administración en virtud del ius puniendi”. Contratación Segura, Tercera Edición. Iván Darío Gómez Lee. Págs. 62-64

- La destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos cuando quiera que se esté en presencia de una conducta disciplinable calificada como gravísima o grave a título de dolo o culpa gravísima, conforme al artículo 48 del Código Disciplinario Único.
- La destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos a funcionarios públicos de elección popular cuando quiera que se esté en presencia de actos de corrupción conforme a la definición y alcance del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción y Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- La suspensión provisional del servidor público por faltas calificadas como gravísimas o graves, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

La responsabilidad disciplinaria y sus procedimientos se encuentran regulados en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, el cual modificó algunos aspectos especiales contemplados en el Código Disciplinario Único, el cual modificó algunas disposiciones de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1474 de 2011, en materia disciplinaria y el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2018). Tiene fundamento y soporte Constitucional en los artículos 29, 117, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 209, 275, 278”¹⁰.

¹⁰ Ibidem

En cuanto al Nuevo Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019, es importante en la función disciplinaria de la procuraduría las Faltas relacionadas con la Contratación Pública en su Artículo 54.

1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.
2. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.
3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.
4. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.
5. Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.
6. No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

7. Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

2.4 La información como valor núcleo de control.

Dentro de la estructura operativa de herramientas de control como el IGA, la información adquiere un papel protagónico, pues mediante este se puede disponer, difundir, presentar o poner en conocimiento de la ciudadanía, la información de las entidades territoriales, relacionada con las competencias o contratos que se estén llevando a cabo con el objeto de brindar transparencia en cada actuación o gestión de la administración.

Sin embargo, esto supone un gran reto en infraestructura y aplicación para los municipios y departamentos colombianos, que deberán garantizar el derecho del acceso a la información pública que promulga la Ley de Transparencia y acceso a la información conforme lo preceptúa la Ley 1712 de 2014. Es por esto que la PGN ha implementado plataformas tecnológicas que permitan hacer un control sobre los contratos en ejecución de los municipios, así como, la captura de información con el SECOP y el SIA Observa. Lo que optimiza la vigilancia y ayuda a identificar alertas tempranas sobre casos de corrupción que puedan ocurrir en los procesos de contratación, para la mitigación del riesgo e identificando el uso inadecuado de los recursos públicos orientando adecuadamente la aplicación de los principios de planeación, economía y transparencia. Es en atención a ello que la gráfica ilustra de forma clara los principios de la contratación pública que se buscan preservar mediante las precitadas plataformas tecnológicas



Ilustración 4 Principios de la contratación Estatal

Como se ha venido mencionando a lo largo del presente escrito el contrato estatal es un eje articulador de aplicación de principios generales y específicos que garantizan la satisfacción de necesidades a nivel nacional y para ello la información de todos los procesos de contratación estatal deben ser registrados las plataformas SECOP y SIA Observa, para su posterior publicación en áreas del principio de publicidad.

los actores dentro del proceso contractual: contratistas, contratantes - funcionarios públicos ordenadores del gasto y aquellos que ejerzan la competencia de contratar, interventores, supervisores, funcionarios que hayan participado en los procesos de selección de selección y los particulares que hayan intervenido en los mismos, deben velar por el cumplimiento de los fines de estatales y la correcta ejecución del objeto contractual.

Así las cosas resulta plausible contemplar que la herramienta IGA constituye en el principal instrumento de seguimiento a la contratación estatal y la de prevención de actos corruptos, realiza un análisis del componente a través de los instrumentos de captura de la información, del SECOP

y el SIA Observa, teniendo como punto de partida los avances obtenidos a la fecha en busca de posibles mejoras que ayuden a identificar alertas tempranas de casos de corrupción en los procesos de contratación, para la mitigación del riesgo y el uso inadecuado de los recursos públicos, la orientación adecuada de la aplicación de los principios de planeación, economía, transparencia entre otros en pro de dar cumplimiento a los fines del Estado. Para ello el IGA se rige por los siguientes principios:

- Generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas
- Promover el cumplimiento normativo y buenas prácticas
- Prevenir sanciones disciplinarias y la ocurrencia de actos de corrupción.

Para el generar el cumplimiento de estos objetivos, se tiene como soporte la cadena de valor de la gestión de la información que comprende tres componentes básicos: Almacenamiento de la información, exposición de la información y diálogo sobre la información, que respalda la construcción de un gobierno abierto. A continuación, se puede ver la nueva estructura del índice para el monitoreo de la información

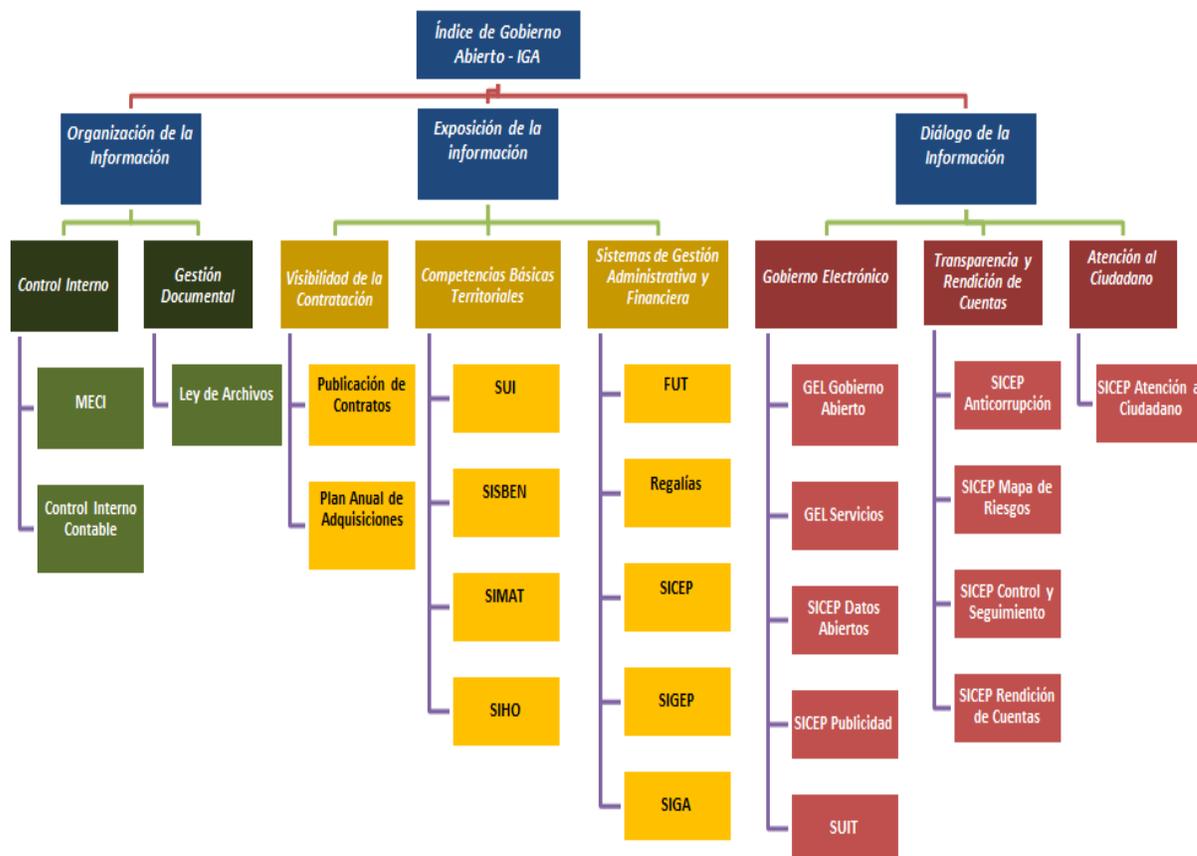


Ilustración 5 Índice de Gobierno Abierto IGA

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Transparencia

La grafica muestra que la reorganización de la estructura del IGA, evidencia componentes con indicadores y listas de chequeo aplicables para visualizar el cumplimiento de la normatividad, el cual recoge y evalúa información a través de tres dimensiones, ocho categorías y 24 indicadores agrupados en los procesos. Lo que permite realizar un análisis sobre la contratación, mediante los cuales la Procuraduría evalúa la coherencia entre el número de contratos reportados ante el SECOP y el SIA Observa, así como, también analiza porcentaje de coherencia permite identificar posibles irregularidades relacionadas con el reporte de información de las entidades territoriales a las dos

plataformas de registro. Del mismo modo en esta categoría se evalúa el reporte del plan anual de adquisiciones ante el SECOP.

2.4.1. Resultados Consolidados de Departamentos y Alcaldías

De acuerdo con la información reportada por las entidades territoriales a través de los instrumentos del SECOP y SIA OBSERVA, durante la vigencia 2016, se realizó un análisis comparativo, teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de la información reportada por las entidades territoriales en los dos aplicativos, de la categoría visibilidad de la contratación, este análisis tuvo como finalidad dar a conocer los diferentes procesos de contratación realizados por las entidades territoriales para el cumplimiento de las metas, planes, programas y proyectos de gobierno, para garantizar el cubrimiento de las necesidades y derechos de la población. Estas acciones repercuten significativamente en el uso eficiente de los recursos del Estado, y es por esta razón, la importancia del comportamiento de la contratación permite evidenciar posibles riesgos.

Es así como el presente análisis tendrá como base un total de 30 billones de pesos en el instrumento del SIA Observa y 20 billones del SECOP. Que corresponde a la contratación realizada por entidades del Orden territorial, de acuerdo a la información recibida en los dos sistemas.

En los cuales se obtuvieron los siguientes resultados Comparativos de los dos instrumentos de la categoría – Contratación

Categoría: Contratación Alcaldías 2015 - 2016			
Indicadores de esta categoría	2015	2016	Variación %
Publicación de Contratos	53,8	70,3	↑ 23,4
Plan Anual de Adquisiciones	90,6	94,3	↑ 3,85

Ilustración 6 Contratación

Fuente: Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público – PGN

Teniendo en cuenta el análisis realizado por el grupo de transparencia de la vigencia 2016 y 2015 frente al indicador de Publicación de Contratos indica un avance importante en el último año, puesto que incrementó en un 23,4%, en su resultado promedio al pasar de 53,8 puntos en el 2015 a 70,3 puntos en el 2016. Esto deja en evidencia que se ha ido mejorando el reporte de información de la actividad de la contratación.

Respecto al indicador del Plan Anual de Adquisiciones, en este se muestra que ha mantenido su reporte por encima de los 90 puntos en promedio. Este comportamiento corresponde claramente a la voluntad de las administraciones de publicar, o no, su Plan Anual de Adquisiciones a través del SECOP (Nacional, Decreto 1510 de 2013)¹¹, lo que es facultativo o a decisión de cada entidad.

Igualmente, el comportamiento del reporte de información presentado en los dos aplicativos, para el 2016, fue el siguiente:

Tabla 1 Contratación Pública SIA Observa - SECOP

APLICATIVO	VALOR REPORTADO
SIA – OBSERVA	\$30.828.887.671.897
SECOP	\$20.799.216.212.398

Fuente: Base SECOP- SIA Observa 2016 -Procuraduría General de la Nación

¹¹ De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, este plan es un instrumento de planeación contractual de las entidades del Estado y se constituye en una herramienta para: (i) facilitar a las entidades identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y (ii) diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación.

En la Tabla N°1, se encuentra el consolidado de la información reportada en los instrumentos del SECOP y el SIA OBSERVA de la contratación en las entidades territoriales en la vigencia 2016, encontrándose una diferencia del 32,54%, entre los valores reportados del SECOP frente al SIA Observa que obtuvo un mayor valor.

Teniendo en cuenta la diferencia obtenida de los dos aplicativos, es importante recordar lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los documentos del proceso de selección y los actos administrativos expedidos durante el Proceso de Contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, adicionalmente en la Sentencia C-711/12, se establece la obligación de dar continuidad a la publicación electrónica de la contratación estatal en el SECOP, debido a que no vulnera el principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, como se encuentra contenido en el artículo 209 de la Constitución Política,

Razón por la cual la diferencia porcentual obtenida de los dos instrumentos, da una lectura de NO cumplimiento a la normatividad frente al principio de publicidad como lo establece la ley, ya que no se tiene una coherencia en los valores de reporte, por lo que se debe buscar fortalecer el seguimiento por parte de Colombia Compra Eficiente a la publicación de la contratación, en cuanto al reporte de información en el SIA Observa el cual cuenta con un mayor valor, es de resaltar que no se cuenta con la certeza que este último contenga toda la contratación realizada por las Entidades territoriales, debido a que esta información se debe cruzar con el plan anual de adquisiciones (el dato con el que se cuenta por parte del SECOP es cuantitativo) y el presupuesto, para tener un dato más certero. Dicho indicador debe guardar coherencia en el reporte realizado por dos instrumentos de captura de información de la contratación de las entidades territoriales.

Igualmente se demuestra que no existe algún reporte de alerta temprana por parte del SECOP, frente al no reporte de los procesos de contratación desarrollados en las entidades generando un posible riesgo que puede ser desde un simple no reporte a un posible mal uso de los recursos.

A través del IGA, se puede conocer la dinámica del comportamiento de la selección de las modalidades de la contratación según las características del objeto a contratar, la cuantía, obra o servicio y destinación del bien o servicio; adquirido por las entidades territoriales durante la vigencia 2016. A continuación, se muestra el comportamiento en el instrumento del SECOP

Tabla 2 Modalidad de Contratación SECOP 2016

SECOP		
Concurso de méritos	269.680.859.152	1,3
Contratación Directa	10.762.849.538.384	51,75
Licitación pública	4.673.126.700.354	22,47
Mínima cuantía	1.001.933.470.045	4,82
Régimen especial	2.280.947.842.267	10,97
Selección abreviada	1.810.677.802.197	8,71
TOTAL	20.799.216.212.398	100

Fuente Base SECOP 2016- Procuraduría General de la Nación

En el SECOP se registraron contratos bajo la modalidad de contratación directa, equivalentes a 10,76 billones de pesos, con una participación del 51,75%, le sigue la licitación pública con un 22,47% con un valor aproximado a los 4,67 billones de pesos, y en un tercer lugar la modalidad de selección abreviada equivalente al 10,97% de la contratación teniendo un valor de 2,28 billones de pesos; las modalidades de concurso de méritos, mínima cuantía y régimen especial representan tan solo el 14,82%.

Igualmente se pudo conocer el comportamiento que se obtuvo en el SIA Observa, en las modalidades de contratación 2016.

Esto deja al descubierto que, si bien es cierto tratándose de procesos de selección la regla general consagrada en el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 es la licitación pública, se observa que los procesos de contratación directa lo superan lo que denota la necesidad de verificar cuántos de estos procesos efectivamente corresponden a la modalidad de selección “contratación directa” y en cuales se pudieron afectar los recursos públicos con el fin de evadir o evitar un proceso de licitación pública para fines personales o de favorecer a un oferente.

Tabla 3 Modalidad de Contratación SIA Observa 2016

SIA OBSERVA		
Concurso de méritos	340.969.623.892	1,11%
Contratación directa	13.426.949.304.859	43,55%
Invitación cerrada	150.725.292.391	0,49%
Invitación directa	2.218.737.944.530	7,20%
Invitación pública	289.271.586.124	0,94%
Licitaciones públicas	4.712.937.500.080	15,29%
Mínima cuantía	1.058.506.626.066	3,43%
Régimen especial	6.652.930.305.829	21,58%
Selección abreviada	1.977.854.817.966	6,42%
Sin modalidad	4.670.160	0,00%
TOTAL	30.828.887.671.897	100%

Fuente: Base SIA Observa 2016- Procuraduría General de la Nación

El comportamiento de modalidades de contratación SIA Observa, donde predominan la Contratación Directa con un 43,55% equivalente a 13,42 billones de pesos, régimen especial con 21,58%, y la licitación pública con una participación del 15,29%, el restante 19,59% que comprende el concurso de méritos, invitación cerrada, invitación directa, invitación pública, mínima cuantía y selección abreviada.

Por lo cual esta información deja ver la incidencia de las modalidades de contratación a las que se dio lugar por las Gobernaciones y Alcaldías en los instrumentos que fueron las mismas en los porcentajes de participación.

Tabla 4 Contratación Directa SECOP- SIA Observa 2016.

CONTRATACION DIRECTA	VALOR	PORCENTAJE
SECOP	10.762.849.538.384	51,75
SIA	13.426.949.304.859	43,55

Fuente: Base SIA Observa 2016- Procuraduría General de la Nación

La contratación directa, (República C. d.)¹² es una de las modalidades más empleadas en el sector público a través de sus entidades territoriales, estas cuentan con la potestad de escoger libremente al contratista sea persona natural o jurídica, sin la necesidad de realizar convocatoria pública, por lo tanto, esta debe ser una modalidad de selección objetiva y ser vigilada de forma continua pues puede ser fuente de conductas de corrupción. Como resultado del análisis de datos, se puede concluir que, en el SECOP, los contratos se efectuaron bajo la modalidad de contratación directa, por un valor aproximado a los 10.76 billones de pesos, encontrándose una diferencia de 24,75% frente a lo reportado en el SIA Observa.

Lo delicado de este comportamiento de porcentaje de participación frente a la modalidad de selección de contratación directa, cuando se puede celebrar mediante otro proceso de selección y lo que hacen es ceñir la necesidad a la contratación directa, cuestión que no puede ser valorada en el SECOP y SIA OBSERVA, ya que solo es tomada como indicador y no puede ser valorar de

¹² ART 2 Tipos de contratación directa: La contratación directa es un mecanismo de selección del contratista, el cual opera en los supuestos enunciados en el numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, los cuales son: 1. Empréstitos, 2. Interadministrativos, con excepción del contrato de seguro, 3. Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, 4. Arrendamiento o adquisición de inmuebles, 5. Urgencia manifiesta, 6. Declaratoria de desierto de la licitación o concurso, 7. Cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia o, en general, cuando falte voluntad de participación, 8. Bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, 9. Cuando no exista pluralidad de oferentes, 10. Productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas

forma eficaz el proceso en sí, ejemplo de ello es la escasez de documentos que permitan determinar que estos procesos se llevan a cabo con las reglas de la contratación directa, y no como producto de una acción ilícita que haya impedido la selección del oferente por licitación pública, lo que afecta el principio de selección objetiva de los contratistas, y IGA no tiene los mecanismos suficientes para generar una alerta temprana en este sentido.

Igualmente, el comportamiento dentro de los tipos de contratación que existen en la modalidad de directa, los contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, es la más empleada por las entidades territoriales, como se observar en la tabla N°7 dejando ver un valor de 5,9 billones de pesos y en el SIA 5,4 billones.

Tabla 5 Tipos de Contratación Directa -Prestación de servicios profesionales

PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	VALOR	PROCENTAJE
SECOP	\$ 5.982.497.150.359	55,58%
SIA	\$ 5.421.094.255.139	40,37%

Fuente: Base SECOP- SIA Observa 2016 -Procuraduría General de la Nación

Cuentan con una participación mayor al 40%; la dinámica de este tipo de contratación en las entidades estatales se enmarca dentro de un desarrollo de actividades relacionadas con la administración o con el ejercicio de la entidad, estos contratos se celebran con personas naturales o jurídicas, que estén en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que hayan demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual, diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad.

El porcentaje de contratación de servicios profesionales permite evidenciar que aún falta, en las entidades adelantar el proceso de estudios técnicos para modificar la planta de personal por el

mecanismo adecuado (concurso de méritos), crear los empleos necesarios y así mismo buscar una disminución en este tipo de contratación.

Tabla 6 Prestación de servicios profesionales SECOP y SIA

SECOP			SIA		
<i>MODALIDAD</i>	<i>VALOR</i>	<i>%</i>	MODALIDAD	VALOR	%
Concurso de Méritos	25.680.140.488	0,3	Contratación Directa	5.421.094.255.139	94,7
Contratación Directa	5.982.497.150.359	71,3	Régimen Especial	300.506.555.506	5,3
Licitación Publica	1.147.190.124.425	13,7	Total, General	5.721.600.810.645	100
Mínima Cuantía	302.792.352.380	3,6			
Régimen Especial	394.631.670.015	4,7			
Selección Abreviada	538.378.644.323	6,4			
Total, General	8.391.170.081.989	100			

Fuente Base SECOP – SIA Observa - Procuraduría General de la Nación

Así mismo en la elaboración del análisis de la contratación directa, de la prestación de servicios donde se puede observar que se efectuó este tipo de contratación en las diferentes modalidades una vez registrado en los instrumentos del SECOP por un valor de 8.39 billones de pesos y en el SIA Observa por 5,7 billones de pesos.

Se muestra en la tabla 7 y 8 la información de los tipos de contratación empleada por las entidades territoriales en su contratación directa.

Tabla 7 Contratación Directa – SECOP

SECOP	
TIPOS DE CONTRATACION DIRECTA	VALOR
Acuerdo Marco	9.828.587.131
Agregación de Demanda	159.252.684
Arrendamiento	76.302.238.507

Comodato	45.756.283.709
Compraventa	88.821.627.003
Concesión	7.600.000
Consultoría	20.348.084.461
Crédito	368.165.252.384
Fiducia	965.363.450
Interventoría	11.524.615.314
Obra	191.693.929.529
Otro Tipo de Contrato	3.770.941.286.220
Prestación de Servicios	5.982.497.150.359
Suministro	195.838.267.633
TOTAL, GENERAL	10.762.849.538.384

Fuente: Base SECOP 2016 -Procuraduría General de la Nación

En esta tabla se evidencian los errores que hay en cuanto a la tipología de la contratación directa, teniendo en cuenta la competencia de la entidad, es visible que esta permite que los sujetos contratantes recaigan en errores por un tema de concesión, consultoría, agregación a la demanda, e interventoría.

Tabla 8 Contratación Directa –SIA Observa

SIA OBSERVA	
TIPOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA	VALOR
Aquellos de los que trata el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia	1.396.538.039.886
Arrendamientos y Adquisición de Inmuebles	205.652.133.236
Contratos de Empréstitos	11.504.022.107
Contratos Interadministrativos	982.349.443.594
Convenios Interadministrativos	2.931.978.927.231
Desarrollo Actividad Científica y Tecnológica	45.644.146.890

Encargos Fiduciarios (Acuerdo de Reestructuración)	7.337.674.775
Otras Formas de Contratación Directa	1.703.610.889.748
Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	5.421.094.255.139
Sin Pluralidad de Oferentes	450.740.650.244
Trabajos Artísticos	51.751.669.310
Urgencia Manifiesta	218.747.452.699
TOTAL, GENERAL	13.426.949.304.859

Fuente: Base SECOP 2016 -Procuraduría General de la Nación

Se debe generar un mayor control a la contratación directa, debido a que muchos de estos procesos no son descritos a fondo, lo que dificulta al momento de realizar el análisis de cruzar la información y no se puede evidenciar si el procedimiento fue realizado de acuerdo a lo establecido en la ley. Es de resaltar que la contratación directa, está fundamentada por la normatividad en cuanto a la escogencia de la modalidad de selección de la contratación, garantizando los principios de economía, transparencia y selección objetiva, debe ejercerse con estricto cumplimiento, y así mismo contar con una adecuada descripción de la necesidad, la cual debe encontrar enmarcada dentro de los planes, proyectos y/o programas de inversión.

Tabla 9 Régimen Especial

RÉGIMEN ESPECIAL		%
SECOP	2.280.947.842.267	10,97
SIA OBSERVA	6.652.930.305.829	21,58

Fuente: Base SECOP 2016 -Procuraduría General de la Nación

La contratación por Régimen Especial (República C. d.)¹³ cuenta con una participación en el SECOP del 10,97% equivalente a 2.2 billones de pesos, y en SIA Observa 6.6 billones de pesos, es de resaltar que esta contratación se relaciona con la naturaleza de la entidad¹⁴ o con referencia al objeto de contractual. Por tanto, el régimen normativo, está fijado de manera especial en la ley que no precisamente remite al derecho público, sino a normas internas o de derecho comercial y civil, es el caso de la Ley 142 de 1994 que regula las empresas de servicios públicos domiciliarios y la Ley 100 del 1993 encargada de regular las Empresas Sociales del Estado.

Por mandato legal, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, por disposición Constitucional, tienen una calidad o connotación distinta por la naturaleza del servicio que prestan, por ende, se les dio la facultad de contratar de forma que no ejerzan una posición ventajosa frente a las Empresas Privadas que prestan los mismos servicios, por lo anterior, tienen un régimen especial, lo que les permite contratar con manuales propios, pueden tener reglas de derecho privado en dichos reglamentos con el fin de competir en igualdad de condiciones con la Empresa Privada.

Lo que se debe entrar a examinar es, si la contratación realizada por quienes ostentan un régimen especial se ajusta a los principios del derecho administrativo y no abusan de la contratación directa con el fin de no realizar otros procesos de selección por favorecer a un oferente con la consecuencia de vulnerar la ley y sus reglamentos internos.

El comportamiento de la contratación por Régimen Especial o excepcional, cuya normatividad de procedimiento se encuentra fijada en sus propias normas internas o al derecho civil o comercial

¹³ Ley 1150 de 2007 Artículo 13. principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal

¹⁴ regímenes especiales de contratación: Por la naturaleza de ciertas entidades estatales: Empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, Universidades estatales u oficiales, Empresas sociales del estado, Entidades financieras de carácter estatal, Fondos de servicios educativos, Banco de la República, Ciertas Empresas Industriales y Comerciales del Estado y ciertas Sociedades de Economía Mixta, Entidades estatales que prestan el servicio de telecomunicaciones, Entidades exceptuadas en el sector defensa, Contratos del programa Colombia Humanitaria.

como es el caso de la regulación de las empresas sociales del estado o la Ley 142 de 1994 empresas de servicios públicos domiciliarios , es de resaltar que la información reportada al SECOP y el SIA Observa no cuenta con las características establecidas por la Ley, lo que sugiere una alerta a la parametrización de esta modalidad de contratación y a retomar la aplicación de esta en qué casos se da en las entidades estatales.

Así mismo uno de los mecanismos de gran importancia en la contratación ha sido la licitación pública y su porcentaje de participación en las entidades estatales, con la finalidad de preservar los fines del estado y una buena gestión administrativa por los montos y servicios a contratar, a continuación, en la tabla 10 se muestra su comportamiento en la vigencia 2016.

Tabla 10 Modalidad de Licitación Pública

LICITACION PUBLICA	
SECOP	\$ 4.673.126.700.354
SIA Observa	\$ 4.712.937.500.080

Fuente: Base SECOP 2016 -Procuraduría General de la Nación

En la información reportada sobre los instrumentos para la licitación pública, cuentan con valores muy cercanos lo que permite deducir que, fueron muy pocos los procesos que no se reportaron al aplicativo del SECOP. Las entidades que se enlistan a continuación no reportaron ningún tipo de proceso contractual ante el SECOP y el SIA Observa.

Tabla 11 Reporte de Información

SIA Observa		SECOP		
Departamento	Municipio	Departamento	Municipio	
Atlántico	Candelaria, Polo nuevo, Repelón, Tubará.	Antioquia	Necoclí, Uramita	
Bolívar	Barranco de Loba, Calamar Montecristo, Pinillos, San Cristóbal, San Estanislao, Santa Rosa, Soplaviento, Tiquisio, Turbana y Villanueva.	Atlántico	Piojo, Santa Usiacurí.	Lucia
Boyacá	Sotaquira	Bolívar	Magangué, Turbana.	Rio Viejo
Cesar	San Alberto	Cundinamarca	La Palma	
Choco	Acandí, Bagadó, Bahía Solano Cértégui, Medio San Juan.	Choco	Certeguí, Rio Iro.	Nuqui
Córdoba	San Andrés Sotavento	Magdalena	Salamina	
Magdalena	Sabanas de San Ángel, Salamina, Zona Bananera.	Norte de Santander	Cáchira	
Santander	Contratación, El Playón, Macaravita, Onzaga, San Andrés, Vetas.	Sucre	Caimito, San Onofre	
Sucre	Corozal, El Roble, San Onofre.			
Valle del Cauca	Argelia, El Cairo, El Cerrito, La Cumbre, La Unión, La Victoria Versalles, Yotoco.			
Vichada	Santa Rosalía			

Fuente: Grupo de Transparencia IGA 2016-Procuraduría General de la Nación

En la actualidad la Procuraduría General de la Nación, como resultado de las consultas sobre las fuentes que generan la información, no ha realizado ninguna sanción por el no reporte de información al IGA, lo que permite evidenciar que esta es una debilidad, ya que este instrumento tiene como finalidad recaudar la información para emitir la alerta que permita realizar una investigación de índole disciplinaria a las autoridades territoriales y municipales a las que se tenga lugar por falta de cumplimiento de ellas. Es de resaltar que la Procuraduría utiliza diferentes fuentes de información de las entidades rectoras de cada aspecto evaluado, así mismo, no realiza

ningún requerimiento de esta información a las entidades territoriales, la obtención de la información del IGA es gestión propia de las entidades obligadas.

Por lo tanto la importancia de la gestión pública en la contratación estatal, parte del manejo adecuado de los recursos públicos, que tiene como finalidad el cumplimiento de programas, proyectos y otros determinados por el gobierno para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; la revisión del componente de visibilidad de la contratación realizada mediante el instrumento del IGA apunta a la estrategia de buen gobierno que ha sido el eje principal dando cabida a la dinámica de la gestión pública por resultados donde se establece en sus pilares el monitoreo y evaluación, entendiendo la función de monitoreo como la recopilación de datos de los indicadores establecidos por las entidades rectoras de la función y la evaluación como análisis de los avances y logros de los objetivos establecidos.

Aunado a lo anterior, la PGN en su deber ser de entidad ha adelantado mancomunadamente múltiples tareas, con la ayuda de las entidades rectoras (Idóneas en la materia), con la finalidad de buscar la mejora continua en el proceso, para este caso dando la importancia requerida a la contratación estatal debido a la complejidad que se genera en la aplicación de normas y el desarrollo de los procesos, siempre buscando la disminución del riesgo y de posibles casos de corrupción.

Busca una adecuada aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, planeación y equilibrio contractual, en el proceso de contratación, para evitar el uso inadecuado de los recursos y la mitigación del riesgo de casos de corrupción.

Así, la armonización del IGA, con la nueva gestión pública, ha sido entendida en el avance como un proceso de transformación constante, con un eje de cambio y modernización de la administración pública en todos sus niveles, buscando la eficiencia, eficacia y efectividad de los

instrumentos manejados por el Estado para la obtención de la información, la puesta en marcha del IGA desde el año 2010, genero por parte de la Procuraduría la socialización de los resultados obtenidos de las alcaldías y departamentos año a año, donde se ha detectado por parte de la entidad el desconocimiento de la normatividad y de los procesos por parte de los servidores públicos responsables, lo que no permite una buena articulación a la gestión pública por resultados y a la estrategia de buen gobierno que apunta a la eficiencia de la administración, lo que no puede quedar solo en un proceso de socialización, porque las conductas se van a seguir presentando y el instrumento no puede quedarse solo en emitir alertas tempranas, ya que se tienen los mecanismos para realizar las investigaciones pertinentes y los órganos encargados de sancionar y juzgar a quienes realicen estas conductas.

Por lo que el uso del modelo de cadena de valor en el IGA, ha tenido como objetivo la construcción constante de un verdadero gobierno abierto donde se deben materializar las acciones concretas y el nivel de cumplimiento normativo vigente en cuanto a la gestión establecida para cada indicador evaluado en este índice sintético, evidenciando que el análisis ha sido cuantitativo y cualitativo teniendo en cuenta los elementos previstos para cada indicador que conforma este índice.

Por lo tanto Colombia en su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, ha generado un desarrollo de acciones como respuesta a las dificultades en temas de gestión pública, conllevando al establecimiento de estrategias para la disminución del fenómeno de corrupción, buscando la optimización, rediseño o innovación de las herramientas utilizadas por el gobierno en los procesos liderados en cada entidad de acuerdo a la normatividad identificando las limitaciones del accionar. Por ende, nuestro país ha realizado

grandes esfuerzos por la implementación de la nueva gestión pública y su articulación en la administración pública.

La importancia que tiene el instrumento de Índice de Gobierno Abierto, para la Procuraduría. Surgen interrogantes valorativos en el análisis realizado acerca de las capacidades y posibilidades que puede tener este sistema, son las siguientes: ¿Realmente el IGA se encuentra enfocado a la medición de la Corrupción? ¿El instrumento es útil a los requerimientos de la Procuraduría? ¿Existe una articulación interinstitucional con el IGA? ¿La información obtenida en el IGA sirve para el análisis de los indicadores establecidos? ¿Se requiere replantear los indicadores de medición? ¿Es necesario un replanteamiento del IGA? ¿Se debe continuar con el IGA?

Estos interrogantes surgen a partir del proceso de análisis que se ha realizado desde el año 2009 hasta la fecha, cuando se dio inicio con el plan piloto en el departamento de Santander, buscando realizar un monitoreo a las diferentes políticas públicas que apuntan a la reducción del fenómeno de la corrupción, todo esto liderado por la entidad competente de realizar el seguimiento, pero buscando que el proceso de articulación desde la Procuraduría lleve a fortalecer la función preventiva del ministerio público a través de su accionar constante del monitoreo a las entidades públicas. Por lo tanto en el siguiente capítulo y en las conclusiones se dará y desarrollaran las respuestas a los anteriores interrogantes de las capacidades y posibilidades de mejoras en el IGA, por el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa.

CAPITULO III: ESTRATEGIAS DE MEJORA PARA LOS SISTEMAS DE INFORMACION Y EL CONTROL

La necesidad del desarrollo de la Política Pública Integral Anticorrupción, se da como respuesta al planteamiento establecido previamente en la ley 1474 de 2011 “Estatuto anticorrupción” para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Dando alcance a las diferentes áreas de la administración pública frente a los diferentes mecanismo de seguimiento y monitoreo.

Como se expone en la Política Publica dentro de las principales normas más relevantes de la administración pública, a través de los objetivos planteados donde se busca el fortalecimiento de las instituciones y así mismo contar con herramientas y mecanismo para la reducción de la corrupción.

3.1 Índice de Gobierno Abierto y sus deficiencias

La Procuraduría General de la Nación, con el propósito de promover y contribuir al monitoreo y seguimiento de las entidades públicas (Alcaldías y Gobernaciones) a través del fortalecimiento y rediseño del instrumento del IGA, elaboró los diferentes indicadores planteados para la gestión pública mediante el trabajo articulado con las entidades rectoras de la política pública que coadyuva en el IGA.

El Índice de Gobierno Abierto desde su implementación, deja ver su contribución a la Política Pública Integral Anticorrupción y la adecuación de los diversos instrumentos y estrategias en cuanto a los contextos que efectúa la lucha anticorrupción, todo encaminado a tener una dinámica de un proceso continuo y transversal de ajustes requeridos, arrojando diferentes resultados a través de las mediciones realizadas año tras año lo que evidencia que su accionar es cambiante, toda vez que la acción pública no es rígida en el proceso de la política pública, en este caso es importante

traer al ejercicio el concepto de *policy network* “Red” es un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Börze, 2018).

El *policy network* permite fundamentar la finalidad del IGA, por su vinculación a otras entidades públicas de orden nacional competentes en la medición de cada indicador, teniendo como punto de referencia, contribuir a alcanzar las metas comunes planteadas en la política pública integral anticorrupción y así mismo a las metas de los gobiernos Nacionales, Departamentales y Municipales. A partir de ello, la PGN mediante la innovación del índice posibilitó la participación de otros actores considerados estratégicos para garantizar un gobierno abierto, lo que demanda que la PGN y los demás actores se articulen en una nueva metodología que contribuya: a lograr la implementación de los cuatro principios de gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación).

Sin embargo, los resultados del IGA son insipientes como mecanismo para impulsar y mejorar el nivel de reporte por parte de las alcaldías y gobernaciones a los diferentes sistemas de información, cuya obligación está expresamente regulada por la normatividad colombiana; esto ha limitado el cumplimiento de los objetivos de la PGN, que están orientados a fortalecer las herramientas y mecanismos institucionales para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país. En otras palabras, los esfuerzos aunados en el IGA ha estado encaminados a alcanzar las estrategias planteadas en la Política Pública Integral Anticorrupción (CONPES 167 de 2013), en busca de:

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.
2. Mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción
3. Aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción
4. Promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad; y
5. Reducir la impunidad en actos de corrupción

En la práctica, el IGA ha permitido crear ventajas competitivas a través de la consolidación de la información, que sin duda, tiene la capacidad de servir de apoyo al desarrollo de las actividades propias de las organizaciones a nivel nacional y territorial.

3.2 Sinergia de los sistemas

En cuanto al análisis de comparación realizado con los dos sistemas de información de la contratación estatal del SECOP – SIA OBSERVA, es de anotar que todas las entidades estatales están reglamentadas para reportar sus procesos contractuales en la plataforma del SECOP, y en el caso del SIA Observa que es de uso de entidades territoriales por la competencia que tiene la auditoria.

Uno de los principales aspectos del SIA Observa, es el reporte de las alertas de riesgo en el proceso de la contratación a las Contralorías Departamentales, el SECOP, por su parte debe ser garante de la publicación de los procesos de contratación en el Estado Colombiano, aunque en éste último se tiene un menor nivel de reporte de la información; ambos sistemas armonizan el plan anual de adquisiciones y la contratación, con base en los principios de la planeación, la selección objetiva, pluralidad de oferentes, competencia, relación calidad – precio y el uso de este en la actividad contractual, así tener un verdadero proceso de planeación; de este modo la contratación pública es efectiva, porque tiene integralidad y certeza de cuál es la necesidad a satisfacer por el

Estado al momento de lo que se requiere contratar, cuál es el presupuesto con el que se cuenta, cuáles son los posibles riesgos, cuáles acciones debe definir sobre las posibles situaciones que se pueden presentar durante el desarrollo de la actividad administrativa de la contratación que va desde el estudio de la necesidad a contratar, hasta la terminación de la garantía o liquidación del contrato.

Para el aprovechamiento de los diversos aportes y en busca de potencializar las herramientas de ambos sistemas, que funcionan simultáneamente, es necesario entender la planeación como una constante y dinámica en el proceso de la contratación estatal para optimizar recursos, reducir costos, minimizar el riesgo y el asegurar el cumplimiento de metas. El mal uso de la planeación en estos sistemas conlleva a tener resultados ineficientes de la administración, por el desconocimiento de las necesidades que realmente existen. La jurisprudencia de la contratación estatal, en este sentido, ha resaltado que la planeación no debe ser solo parte preliminar del proceso, si no parte integral y constante de todas las fases de la misma, buscando una reducción de riesgos de corrupción. Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto hace referencia a todas las actividades que realizan las Entidades para llevar a cabo procesos de contratación, pero se evidencia que no se hace uso de los sistemas para el control de los mismos, por ejemplo, desde estudios previos hay falencias conforme a este principio, con la consecuencia de presentarse errores y sobrecostos durante la ejecución de los mismos, factores que por sí mismos posibilitan conductas de corrupción. Otro ejemplo de error que surge como efecto de la falta de aplicación del principio de planeación constante o dinámica, ocurre al momento de elegir la modalidad de contratación, como se mencionó en capítulos anteriores, las entidades pueden llevar a cabo procesos de contratación, mediante unas modalidades dispuestas en la ley y con unos procedimientos específicos, pero, cuando se realizan los estudios previos no se tiene conocimiento sobre la forma de elegir la

modalidad de selección, pues los documentos publicados en las diferentes plataformas de contratación, muestran un procedimiento, pero en la ejecución de los contratos muestran un contexto completamente diferente y lo que debería hacerse por licitación pública, culmina en un mal procedimiento de contratación directa, posiblemente con fines personales, vulnerando el principio de selección objetiva y por sustracción de materia, afectando desde el inicio todo el esquema contractual, por lo que se puede inferir, que se incrementan la contratación directa, dejando a un lado la regla general de estos procesos que es la licitación pública o la modalidad de selección que corresponda a la necesidad real de las Entidades Estatales.

La recurrencia de la modalidad de contratación directa, donde se observa que se pueden realizar escogencias de las otras modalidades de selección, es incoherente, singular y poco transparente, aunque en la ley su utilización no incumple ningún requisito para la adquisición de bienes y servicios, sin embargo, el uso repetitivo de esta modalidad afecta el principio de pluralidad de oferentes y la selección objetiva del contratista o proveedor, además, cronológicamente, esta dejó de ser una modalidad que fue creada para agilizar la adquisición de bienes o servicios (por el tiempo que tarda el proceso) cayendo en el vicio de ser la más usada para contratar, la cual desdibuja el principio de transparencia y genera vicios en el proceso de la contratación pública, lo que da lugar a una mayor materialización de los riesgos de corrupción. La contratación directa, por sus características, conlleva un riesgo en sí misma, ya que se puede omitir todos los principios, indicadores, inversión, propósitos y expectativas sociales de la contratación pública. Otro ejemplo de las debilidades encontradas es el uso de la modalidad de régimen especial, donde los valores reportados en el SIA Observa son altos y teniendo en cuenta las entidades territoriales que deben hacer uso de este aplicativo en muchos casos, no hay lugar al uso de un régimen especial, por lo que se hace necesario tener un mayor seguimiento en estas situaciones.

Aparte de la falta de planeación, la información del IGA, permite evidenciar a nivel general las siguientes deficiencias en la subutilización de los sistemas de control:

a. Mala calidad de los datos y acceso a la información pública

El Índice, desde su primera medición ha manifestado que uno de los grandes problemas que tiene el Estado, es el relacionado con la calidad de la información de los reportes que presentan las entidades públicas a través de los diferentes sistemas, puesto que deben cumplir con ciertos estándares de calidad, lo que ha ocasionado dificultades en cuanto a la lectura y análisis que debe realizarse por parte de la entidad lo que genera en el mejor de los casos, excluirla del proceso, o en el peor de los casos, la PGN se debe abstener de tomar decisiones debido a la calidad de los datos para no incurrir en algún error de interpretación; igualmente, los canales de acceso a la información aun no son suficientes para la ciudadanía y entidades, en cuanto a la gestión pública en sus diferentes ámbitos y así mismo dinamizar el proceso de participación. Resolviendo estos impases se eliminan como problemas reales, cumpliendo así con el primer principio de transparencia y acceso de la información definido por la Alianza de Gobierno Abierto – AGA.

b. Baja capacidad para evaluar y tomar decisiones basados en los resultados obtenidos del IGA.

La Procuraduría General de la Nación, desde el 2010 se ha limitado a socializar y divulgar los resultados IGA con los sujetos evaluados, generando espacio de comunicación y participación. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, ya que no se han logrado especificar las funciones y los responsables que permitan mejorar los procesos que contribuyan a la resolución de los problemas que se han evidenciado en el proceso.

Esta baja utilización que se le ha dado a los resultados del IGA para proceder a hacer verificaciones en sitio o el seguimiento a muchos de los temas que son considerados estratégicos

para identificar posibles actos de corrupción o causas de una mala gestión territorial, evidencian tanto la subutilización de las herramientas como pérdida de tiempo, esfuerzos y en función de la evaluación y la decisión.

c. Falta de participación de actores cuya contribución es considerada relevante para la consecución de resultados.

Si bien ha logrado la articulación entre varias organizaciones del Estado, aun no se ha hecho con otros actores considerados estratégicos y cuya participación puede ayudar a la obtención de mejores resultados. Hay que reconocer que el papel de las procuradurías regionales y provinciales, las instituciones del Orden Nacional y Territorial, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, son fundamentales para contribuir al mejoramiento general del sistema de regulación de la contratación pública como cultura instalada en nuestra sociedad. Lamentablemente, tan solo algunas entidades del nivel nacional y otras del nivel territorial han aportado al dicho mejoramiento, haciéndose evidente el compromiso como actores en el proceso.

En el caso del SECOP y SIA Observa, se debe promover el trabajo articulado entre ellas y la generación de mecanismos que permitan la ejecución de la estrategia, ya que no sirve de nada accionar a través de la función preventiva de la PGN, cuando ya se ha cometido en un error sin importar su clase, lo que hace importante que para ser óptimo el uso de estos dos instrumentos, se cuente con la colaboración y corresponsabilidad de las entidades que tiene a cargo los instrumentos.

3.3 Comparación y optimización de los sistemas.

Tiene el propósito de describir las principales diferencias entre los instrumentos y sistemas empleados por la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Función Pública para evaluar, de una forma u otra, el cumplimiento y los resultados de la gestión

pública en las entidades del Estado: i) el Índice de Gobierno Abierto – IGA, ii) el Índice de Transparencia Activa – ITA y iii) el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión – FURAG. Con los que se podría evidenciar la contribución sistémica, reflejados en la posible la reducción de procesos y tiempos para obtener a información útil en la gestión pública.

A pesar de que los instrumentos y sistemas hoy empleados por la Procuraduría General de la Nación (IGA e ITA) capturan información similar, estos se diferencian en su propósito o alcance. Por un lado, IGA, evalúa el reporte de información que las alcaldías y gobernaciones deben presentar ante diferentes sistemas del Estado. Con ello, se ha buscado potencializar sus efectos para alcanzar una mayor efectividad de los mecanismos empleados para evaluar los procesos de la gestión pública en las diferentes entidades y sus resultados.

El Índice de Gobierno Abierto se alimenta de fuentes secundarias (entidades del Orden Nacional líderes de políticas públicas), y su estructura permite evaluar el reporte de información que deben presentar las 1.101 alcaldías y las 32 gobernaciones del país ante múltiples sistemas, esto además de agruparla y organizarla a través de sus tres dimensiones, 9 categorías y 24 indicadores. Este índice recoge un total de 105 variables y las respuestas a 72 preguntas

Tabla 12 Comparación de Estructura Índice de Gobierno Abierto

ORGANIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN	CATEGORÍA 1: CONTROL INTERNO	ITA	FURAG
	• Indicador 1: Modelo Estandar de Control Interno (5 variables)	SI (1)	SI (8)
	• Indicador 2: Control Interno Contable (9 variables)	NO	SI (2)
	CATEGORÍA 2: GESTIÓN DOCUMENTAL	ITA	FURAG
	• Indicador 3: Gestión documental (9 variables)	SI (1)	SI (12)

EXPOSICIÓN DE LA INFORMACIÓN	CATEGORÍA 3: CONTRATACIÓN	ITA	FURAG
	• Indicador 4: Coherencia en la publicación de Contratos (7 variables)	NO	SI (5)
	• Indicador 5: Plan Anual de Adquisiciones (1 variable)	SI (1)	SI (4)
	CATEGORÍA 4: COMPETENCIAS BÁSICAS TERRITORIALES	ITA	FURAG
	• Indicador 6: Sistema Único de Información - SUI (4 variables)	NO	NO
	• Indicador 7: Programa social - SISBEN (5 variables)	NO	NO
	• Indicador 8: Sistema Integrado de Matrículas - SIMAT (2 variables)	NO	NO
	• Indicador 9: Sistema de Información Hospitalaria - SIHO (7 variables)	NO	NO
	CATEGORÍA 5: SISTEMAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	ITA	FURAG
	• Indicador 10: Formulario Único Territorial - FUT (3 variables)	NO	NO
	• Indicador 11: Regalías (8 variables)	NO	NO
	• Indicador 12: Ejecución Presupuestal - SICEP (6 variables)	NO	SI (4)
	• Indicador 13: Empleo Público - SIGEP (5 variables)	SI (1)	SI (2)
	• Indicador 14: Gestión de activos - SIGA (5 variables)	NO	NO

DIALOGO DE LA INFORMACIÓN	CATEGORÍA 6: GOBIERNO ELECTRÓNICO	ITA	FURAG
	• Indicador 14: TIC Gobierno Abierto (9 variables)	NO	NO
	• Indicador 15: TIC Servicios (13 variables)	NO	SI (2)
	• Indicador 16: SICEP Datos Abiertos (5 variables)	SI	SI (6)
	• Indicador 17: SICEP Publicidad (11 preguntas)	SI (1)	NO
	• Indicador 18: Información de Trámites - SUIT (2 variables)	SI (2)	SI (5)
	CATEGORÍA 7: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	ITA	FURAG
	• Indicador 19: SICEP Anticorrupción (7 preguntas)	NO	SI (4)
	• Indicador 20: SICEP Mapa de Riesgos (8 preguntas)	NO	SI (6)
	• Indicador 21: SICEP Control y Seguimiento (8 preguntas)	NO	SI (4)
	• Indicador 22: SICEP Rendición de Cuentas (23 preguntas)	SI (2)	SI (7)
	CATEGORÍA 8: ATENCIÓN AL CIUDADANO	ITA	FURAG
	• Indicador 23: SICEP Atención al Ciudadano (15 preguntas)	SI (1)	SI (2)

Fuente: Procuraduría General de la Nación - IGA

Por otro lado, con el índice de Transparencia Activa – ITA se pretende lograr el registro, seguimiento, monitoreo y evaluación al cumplimiento del principio de transparencia y del respeto al derecho de acceso a la información pública por parte todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos, y/o que administren instituciones parafiscales y fondos o recursos de naturaleza u origen público.

La captura de información ITA se hace online a través de una encuesta de 170 preguntas, diseñada para que los sujetos obligados “No tradicionales” diligencien, consulten y actualicen la información respecto del cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública (Ley 1712 de 2014) en tiempo real. Las preguntas se agrupan en 10 categorías y 58 sub-categorías.

Tabla 13 Comparación de estructura Índice de Transparencia Activa - ITA

MECANISMOS DE CONTACTO	4 Sub-categorías 15 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (3 Sub)</td> <td>SI (2 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (3 Sub)	SI (2 Sub)
IGA	FURAG					
SI (3 Sub)	SI (2 Sub)					
INFORMACIÓN DE INTERES	9 Sub-categorías 11 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (7 Sub)</td> <td>SI (4 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (7 Sub)	SI (4 Sub)
IGA	FURAG					
SI (7 Sub)	SI (4 Sub)					
ESTRUCTURA ORGÁNICA Y TALENTO HUMANO	8 Sub-categorías 21 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (7 Sub)</td> <td>SI (7 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (7 Sub)	SI (7 Sub)
IGA	FURAG					
SI (7 Sub)	SI (7 Sub)					
NORMATIVIDAD	3 Sub-categorías 22 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NO</td> <td>SI (2 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	NO	SI (2 Sub)
IGA	FURAG					
NO	SI (2 Sub)					
PRESUPUESTO	3 Sub-categorías 5 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (3 Sub)</td> <td>SI (2 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (3 Sub)	SI (2 Sub)
IGA	FURAG					
SI (3 Sub)	SI (2 Sub)					
PLANEACIÓN	6 Sub-categorías 22 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (6 Sub)</td> <td>SI (6 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (6 Sub)	SI (6 Sub)
IGA	FURAG					
SI (6 Sub)	SI (6 Sub)					
CONTROL	6 Sub-categorías 18 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (6 Sub)</td> <td>SI (6 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (6 Sub)	SI (6 Sub)
IGA	FURAG					
SI (6 Sub)	SI (6 Sub)					
CONTRATACIÓN	4 Sub-categorías 5 preguntas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>FURAG</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI (4 Sub)</td> <td>SI (4 Sub)</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	FURAG	SI (4 Sub)	SI (4 Sub)
IGA	FURAG					
SI (4 Sub)	SI (4 Sub)					

TRÁMITES Y SERVICIOS	6 Sub-categorías	IGA	FURAG
	6 preguntas	SI (6 Sub)	SI (4 Sub)
INTRUMENTOS DE GESTIÓN Y DE INFORMACIÓN PÚBLICA	9 Sub-categorías	IGA	FURAG
	45 preguntas	SI (9 Sub)	SI (6 Sub)

Fuente: Procuraduría General de la Nación – ITA

Finalmente, el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión – FURAG, es la herramienta empleada por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión Pública – MIPG, del Departamento Administrativo de la Función Pública, que permite la captura, el monitoreo y la evaluación de la capacidad administrativa y el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social¹⁵. Hasta el año 2016, esta era aplicada únicamente a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden Nacional, pero a partir de la vigencia 2017, esta se expande a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como a la organización electoral, a los organismos de control y a las entidades control y a las entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial en los términos del artículo 40 de la Ley 489 de 1998¹⁶. Este formulario tipo encuentra, captura la información directamente de las entidades a través de 7 módulos, 9 secciones y 237 preguntas con una o varias opciones de respuesta.

Tabla 14 Comparación de estructura Formulario Único de Reporte de Avance de La Gestión – FURAG

DIRECCIONAMIENTO Y PLANEACIÓN	SECCIÓN A	IGA	ITA
	• Sección A1: 16 preguntas (Direccionamiento y plan estratégico, Plan de Acción, capacidad institucional, rendición de cuentas, resultados de evaluación del riesgo, mediciones de desempeño.	SI-	SI-
	• Sección A2: 5 preguntas (atención de grupos étnicos, recursos presupuestales, política administración del riesgo)	SI-	SI-

¹⁵ Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 2, Documento Conceptual y Orientaciones Generales

¹⁶ Ley 489 de 1998. capítulo IV Sistema de Desarrollo Administrativo - Nivel Nacional y Territorial

GESTIÓN CON VALORES	SECCIÓN B <ul style="list-style-type: none"> • Sección B1: 7 preguntas (procesos y procedimientos; bienes de la entidad; planes, programas y proyectos; SECOP II y tienda virtual) • Sección B2: 15 preguntas (Finanzas, presupuesto, contabilidad, proyectos de inversión, plan de acción) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	SI -	SI -	SI -	SI -					
	IGA	ITA											
	SI -	SI -											
	SI -	SI -											
SECCIÓN C <ul style="list-style-type: none"> • Sección C1: 9 preguntas (Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, PQRD) • Sección C2: 7 preguntas (Participación ciudadana) • Sección C3: 10 preguntas (Rendición de cuentas y acciones de dialogo) • Sección C4: 13 preguntas (Trámites/servicios presenciales y en línea) • Sección C5: 12 preguntas (Trámites/servicios presenciales y en línea) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	SI -	SI -	SI -	NO	SI -					
IGA	ITA												
SI -	SI -												
SI -	NO												
SI -	SI -												
SI -	SI -												
SI -	SI -												
SECCIÓN D <ul style="list-style-type: none"> • Sección D1: 6 preguntas (Transparencia y acceso a la información pública, accesibilidad, usabilidad, Gobierno en Línea) • Sección D2: 14 preguntas (Tecnologías y sistemas de Información - TI) • Sección D3: 14 preguntas (Tecnologías y sistemas de Información - TI) • Sección D4: 15 preguntas (seguridad y privacidad de la información) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI -</td> <td>SI</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	SI -	SI	SI -	NO	SI -	NO	SI -	SI		
IGA	ITA												
SI -	SI												
SI -	NO												
SI -	NO												
SI -	SI												
EVALUACIÓN DE RESULTADO	SECCIÓN E <ul style="list-style-type: none"> • Sección E1: 4 preguntas (Indicadores de seguimiento y evaluación a la gestión) • Sección E2: 4 preguntas (Logro de resultados) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	NO	NO	NO	NO					
IGA	ITA												
NO	NO												
NO	NO												
TALENTO HUMANO	SECCIÓN F <ul style="list-style-type: none"> • Sección F1: 11 preguntas (Talento humano) • Sección F2: 11 preguntas (Carrera administrativa, requisitos, desempeño, inducción, etc) • Sección F3: 9 preguntas (Capacitaciones, reinducción, mejoras, desempeño, código de integridad, estrategias, retiro) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	SI -	SI -	SI -	NO	NO	NO			
IGA	ITA												
SI -	SI -												
SI -	NO												
NO	NO												
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	SECCIÓN G <ul style="list-style-type: none"> • Sección G1: 4 preguntas (Conocimiento adquirido, registro de información y procesos, análisis de datos) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	NO	NO							
IGA	ITA												
NO	NO												
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	SECCIÓN H <ul style="list-style-type: none"> • Sección H1: 7 preguntas (Comunicación, flujo de información, gestión documental, archivos) • Sección H2: 6 preguntas (Producción documental, fondos documentales, clasificación de documentos) • Sección H3: 8 preguntas (Inventario documental, archivo de gestión, archivo central, disposición final y eliminación, conservación, preservación digital) • Sección H4: 8 preguntas (Documentos electrónicos, políticas de gestión ambiental, disposición a usuarios, sistema de gestión de calidad) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	SI -	SI -	SI -	NO	SI -	NO	NO	NO	
IGA	ITA												
SI -	SI -												
SI -	NO												
SI -	NO												
NO	NO												
CONTROL INTERNO	SECCIÓN I <ul style="list-style-type: none"> • Sección I1: 5 preguntas (Conducta ética, integridad, control interno, auditoría) • Sección I2: 7 preguntas (Política de gestión del riesgo, mapa de riesgos, auditoría interna) • Sección I3: 7 preguntas (Auditoría, autoevaluación, sistema de control interno) • Sección I4: 3 preguntas (Información de cierre) 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>IGA</th> <th>ITA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>NO</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>NO</td> </tr> <tr> <td>SI -</td> <td>SI -</td> </tr> <tr> <td>NO</td> <td>NO</td> </tr> </tbody> </table>	IGA	ITA	NO	SI -	SI -	NO	SI -	SI -	NO	NO	
IGA	ITA												
NO	SI -												
SI -	NO												
SI -	SI -												
NO	NO												

FUENTE: Departamento Administrativo de la Función Pública - MIPG

Con lo anterior, se concluye que los tres sistemas buscan el mismo propósito: Procurar que las actividades de una entidad se realicen de acuerdo con el marco normativo, con procesos eficientes y que generen un impacto social positivo. Sin embargo, la gran diferencia se encuentra en el ámbito de aplicación que apuntan a distintos grupos, problema que se resolvería con la integración de todos los sistemas.

Sin embargo, dada la misionalidad de cada entidad, se plantea que con el trabajo conjunto y armónico entre la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y las demás entidades rectoras de políticas públicas, se pueda potencializar el uso de estas herramientas para que además de capturar, monitorear y evaluar la capacidad administrativa y el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social, se puedan resolver los inconvenientes relacionados con: i) la oportunidad en la entrega de la información, ii) la relevancia y objetividad de la información que se evalúa, iii) la calidad de los datos, iv) la accesibilidad a la información y a los resultados, v) la capacidad para retroalimentar y tomar decisiones, y vi) la participación de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas en la vigilancia y control de los procesos que generan valor público.

A continuación se relacionan los procesos o indicadores que se evalúan en cada uno de los instrumentos y sistemas referidos en el documento y por medio de los cuales, se busca simplificar y racionalizar la labor de las entidades en la generación y presentación de planes, reportes e informes:

Tabla 15 comparación de instrumentos y sistemas de información.

SI*: Evalúa el mismo proceso o indicador, pero se encuentra formulado de manera diferente.	Se evalúa: SI/SI*/NO			
	Ley 1712	ITA	IGA	FURAG
MECANISMOS DE CONTACTO	SI	SI	SI*	SI*
Mecanismos para la atención al ciudadano:	SI	SI	SI	SI
Localización física, sucursales o regionales, horarios y días de atención al público	SI	SI	SI	SI
Correo electrónico para notificaciones judiciales	SI	SI	SI	NO
Políticas de seguridad de la información del sitio web y protección de datos personales	SI	SI	NO	SI
INFORMACIÓN DE INTERÉS	SI	SI	SI*	SI*
Datos abiertos	SI	SI	SI	SI
Estudios, investigaciones y otras publicaciones	SI	SI	NO	NO
Convocatorias	SI	SI	NO	NO
Preguntas y respuestas frecuentes	SI	SI	SI	SI
Glosario	SI	SI	SI	NO
Noticias	SI	SI	SI	SI*
Calendario de actividades	SI	SI	SI	SI
Información para niñas, niños y adolescentes.	SI	SI	SI	NO
Información adicional	SI	SI	NO	NO
ESTRUCTURA ORGÁNICA Y TALENTO HUMANO	SI	SI	SI	SI*
Misión y Visión	SI	SI	SI	NO
Funciones y deberes	SI	SI	SI	SI
Organigrama	SI	SI	SI	SI
Directorio de información de servidores públicos y contratistas	SI	SI	SI	SI*

Directorio de entidades	SI	SI	SI	NO
Directorio de agremiaciones, asociaciones y otros grupos de interés.	SI	SI	SI	SI
Ofertas de empleo	SI	SI	SI	SI
Caracterización de servidores	NO	NO	NO	SI
Características de la planta de personal	NO	NO	NO	SI
Procesos internos de gestión del talento humano	NO	NO	NO	SI
NORMATIVIDAD	SI	SI	SI	SI*
Normatividad del orden nacional	SI	SI	NO	SI*
Normatividad del orden territorial	SI	SI	NO	SI*
Otros sujetos obligados	SI	SI	NO	NO
PRESUPUESTO	SI	SI	SI*	SI*
Presupuesto general asignado	SI	SI	SI*	SI*
Ejecución presupuestal histórica anual	SI	SI	SI	SI*
Estados financieros	SI	SI	SI	SI*
Marco Fiscal de Mediano Plazo	NO	NO	NO	SI
Estructura presupuestal	NO	NO	NO	SI
Recursos presupuestados de los planes, proyectos o programas de la entidad	NO	NO	NO	SI
PLANEACIÓN	SI	SI	SI*	SI*
Políticas, lineamientos y manuales	SI	SI	SI*	SI
Plan de gasto público	SI	SI	SI	SI
Programas y proyectos en ejecución	SI	SI	SI	SI*
Metas, objetivos e indicadores de gestión y/o desempeño	SI	SI	SI	SI*
Participación en la formulación de políticas	SI	SI	SI*	SI*
Informes de empalme	SI	SI	SI	SI

Información sociocultural, geográfica, económica o tecnológicas de los grupos de valor (étnicos, etc.)	NO	NO	NO	SI
Direccionamiento estratégico	NO	NO	NO	SI
Plan Estratégico	NO	NO	NO	SI
Plan de Acción Anual	NO	NO	NO	SI
Análisis de capacidad institucional	NO	NO	NO	SI
Recomendaciones del equipo directivo y sus equipos de trabajo	NO	NO	NO	SI
Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC	NO	NO	NO	SI
Planeación del talento humano	NO	NO	NO	SI
SEGUIMIENTO Y CONTROL	SI	SI	SI*	SI*
Informes de gestión, evaluación y auditoría	SI	SI	SI*	SI
Reportes de control interno	SI	SI	SI	SI*
Planes de Mejoramiento	SI	SI	SI	SI*
Entes de control que vigilan a la entidad y mecanismos de supervisión	SI	SI	SI	SI*
Defensa judicial	SI	SI	SI	NO
Medición del desempeño en periodos anteriores	NO	NO	NO	SI
Medición de la satisfacción de los grupos de valor en periodos anteriores	NO	NO	NO	SI
La evaluación y retroalimentación ciudadana realizada en las actividades de rendición de cuentas	NO	NO	NO	SI
Monitoreo y evaluación del impacto social y económico de la ejecución de los proyectos de inversión	NO	NO	NO	SI
Controles y seguimiento a la ejecución presupuestal	NO	NO	NO	SI
CONTRATACIÓN	SI	SI	SI	SI*
Publicación de la información contractual	SI	SI	SI	SI
Publicación de la ejecución de contratos	SI	SI	NO	SI*

Publicación de procedimientos, lineamientos y políticas en materia de adquisición de compras	SI	SI	SI	NO
Plan Anual de Adquisiciones	SI	SI	SI	SI
TRAMITES Y SERVICIOS	SI	SI	SI*	SI*
Trámites y servicios	SI	SI	SI*	SI*
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA	SI	SI	NO	SI*
Información mínima	SI	SI	NO	NO
Registro de activos de información	SI	SI	NO	SI
índice de información clasificada y reservada	SI	SI	NO	SI
Esquema de publicación de información	SI	SI	NO	SI
Programa de gestión documental	SI	SI	NO	SI
Tabla de retención documental	SI	SI	NO	SI
Registro de publicaciones	SI	SI	NO	NO
Costos de reproducción	SI	SI	NO	NO
Informe de PQRS	SI	SI	NO	SI
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	NO	NO	NO	SI
Resultados de las auditorías internas y externas	NO	NO	NO	SI
Resultados de la evaluación de la gestión de riesgos	NO	NO	NO	SI
Resultados de la evaluación de la gestión financiera	NO	NO	NO	SI
Seguimiento y evaluación de la gestión	NO	NO	NO	SI
Logro de resultados	NO	NO	NO	SI
Necesidades y problemas resueltos	NO	NO	NO	SI
Consistencia entre la ejecución presupuestal y el cumplimiento de los resultados	NO	NO	NO	SI
GESTIÓN CON VALORES	NO	NO	NO	SI

Generación oportuna de bienes y servicios para resolver las necesidades	NO	NO	NO	SI
Estado de las instalaciones, muebles, computadores y demás bienes de la entidad para el cumplimiento de las funciones	NO	NO	NO	SI

Fuente: Elaboración Grupo de Transparencia –PGN, con base en indicadores IGA, formulario ITA, Ley 1712 y formulario FURAG

Como resultado del ejercicio constante de la Procuraduría, en busca de la mejora y fortalecimiento del Índice de Gobierno Abierto, se han realizado análisis de las diferentes fuentes de información que pueden contribuir con las acciones desarrolladas por el Ministerio Público para el cumplimiento de la política pública anticorrupción, con el objetivo de alcanzar una mejor armonización de los diferentes sistemas de información aplicados por el Estado para la captura de datos.

Lo anterior, permite concluir que los tres (3) sistemas tienen un mismo propósito “procurar que las actividades de una entidad se realicen de acuerdo con el marco normativo, con procesos eficientes y que generen un impacto social positivo”. La gran diferencia se encuentra en su ámbito de aplicación debido a que apuntan a distintos grupos, este escenario heterogéneo se puede resolver a través de una verdadera integración o armonización entre todos los sistemas existentes generando una mejor operatividad entre ellos y reducción en los diferentes reportes de información que conducen a una verificación similar dependiendo la entidad que lidere el respectivo proceso y según sea su competencia.

El lograr una articulación con los sistemas que alimentan el IGA, da paso a una mejor gestión pública, respetando la misionalidad de cada institución que contribuya al rediseño del índice, teniendo en cuenta las acciones que ha venido adelantando la Procuraduría General de la Nación-PGN, el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP y demás entidades rectoras

de políticas públicas que deben vigilar el accionar permanente de las entidades públicas según su competencia.

Por otra parte la unificación de los instrumentos sirve para conseguir un objetivo común, avanzando en la simplificación de informes y reportes, realizados por las entidades territoriales, permitiendo aprovechar al máximo los beneficios que se derivan de los resultados de estos instrumentos.

Es importante el fortalecimiento de la herramienta en el uso de sus indicadores, teniendo en cuenta la coadyuvancia brindada por el DAFP colocando a disposición de la PGN la información capturada en la herramienta, lo cual reduce tiempos importantes en el tema de recolección de información.

3.4. Estrategia anticorrupción articulada desde la Procuraduría

Es necesario el proceso de articulación desde la PGN con cada una de las entidades de orden nacional para la elaboración de la estrategia de lucha anticorrupción con énfasis en los controles a la contratación estatal, dicha estrategia debe contemplar, entre otras cosas, la definición clara de las funciones de cada entidad y su accionar, el mapa de riesgo anticorrupción de cada entidad, la identificación de las medidas para mitigación del riesgo e identificación de los mecanismos para el acceso a la información en el marco de la estrategia, debido a la debilidad institucional que se evidencia en los temas de monitoreo y seguimiento a la gestión pública. Esta problemática genera la necesidad de desarrollar estrategias encaminadas al fortalecimiento institucional para la prevenir y mitigar el riesgo de posibles casos corruptos.

La importancia de la definición de un sistema de información (instrumento) de carácter preventivo a partir de la definición de acciones e indicadores y ejecución de las estrategias que permitan la eficiencia, eficacia, simplificación y racionalización de procesos; por lo cual las

acciones conjuntas de articulación con las entidades de orden nacional deben ser definidas de manera estratégica con una proyección a largo plazo, lo cual hace indispensable la identificación de los responsables de cada una de estas acciones y en que parte de la estrategia interviene cada uno de los actores; buscando fortalecer a las entidades del impacto negativo de las prácticas corruptas, esto da paso al liderazgo de la PGN en un plan de acción que contenga la identificación interna de las herramientas para la mitigación de los actos corruptos (gestión pública) de cada una de estas entidades.

3.5. Plan de Acción

Desde los mecanismos anticorrupción empleados a la fecha por la PGN, está la generación y reporte de información para la toma de decisiones, lo que hace necesario contar con modelos pertinentes de gestión de la información actualizados y previamente discutidos con las entidades competentes y rectoras de las políticas públicas evaluadas en este índice sintético, así mismo buscando promover el uso de los instrumentos y la cultura de transparencia en pro de la defensa de los bienes públicos. Estos modelos necesariamente exigen la renovación en la metodología implementada a la fecha en el índice, y tomando como punto de partida los análisis efectuados a la contratación en lo cual se han detectado falencias en los procesos mínimos de la actividad contractual y el desconocimiento de los principios de transparencia y responsabilidad.

Bajo esta perspectiva el IGA se encuentra estructurado para ser un instrumento de cumplimiento de la función preventiva de la PGN; estas acciones de innovación del IGA, buscan la generación de alertas tempranas sobre las posibles irregularidades que se presenten al momento de analizar los diferentes indicadores, lo que promueve el cumplimiento normativo del estado, por lo tanto, se ha buscado potencializar los efectos que puede producir la herramienta del IGA sobre la gestión

pública territorial que va más allá de la verificación del cumplimiento normativo y así fortalecer la función preventiva, disciplinaria y de intervención; no obstante, aunque algunos procesos de información están estructurados de acuerdo a lo requerido, es necesario generar un rediseño para poder garantizar una toma de decisiones asertiva que depende de una información con estándares de calidad, por lo que se propone desarrollar un plan de acción que corrija estas deficiencias y haga del IGA, una verdadera herramienta que contribuya a la identificación de riesgos de corrupción y al mejoramiento de la gestión pública en los territorios.



Ilustración 7 Etapas del Plan de Acción

Primera Etapa - Diagnóstico. En esta etapa es necesario realizar el inventario general de lo que verifican los indicadores planteados, el impacto y la medición que realizan estos; una vez identificadas las deficiencias establecer los objetivos, acciones de mejoras y los posibles actores aliados en el proceso para generar una real articulación de solución del problema.

A continuación se listan posibles estrategias para las acciones en temas de gestión contractual desde la PGN.

Segunda Etapa A - *Fortalecer la Normatividad de Contratación Estatal.*

Es necesario que la Procuraduría reitere a las administraciones Departamentales y Municipales la obligación que tienen de dar aplicación estricta al marco normativo en materia de contratación estatal, so pena de ser sancionadas y por aplicación del principio de responsabilidad. La política en materia de contratación estatal asume el contrato no como un simple trámite sino como un indicador de eficiencia y transparencia de la administración. El aplicar de manera estricta los principios de contratación estatal, así como los procedimientos establecidos, las formas de selección de los contratistas, implica una cultura organización que se reflejará en la calidad de los servicios prestados, el cumplimiento de metas institucionales y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Por estas razones se hace énfasis a las administraciones territoriales de la importancia y la obligación de asimilar y aplicar de manera integral la normatividad en materia de contratación, que lo asuman como una estrategia de lucha contra la corrupción. Cada contrato es un riesgo de corrupción por el eventual desvío de intereses públicos hacia intereses privados. Con la expedición de la ley 1150 de 2007, se estableció el marco normativo anticorrupción en materia de contratación, al modificar todas las modalidades de selección de los contratistas. Esta norma y sus desarrollos reglamentarios, fueron complementados con la llamada ley anticorrupción, ley 1474 de 2011, la cual no solo complemento el régimen reglamentario de contratación, sino que desarrollo el marco sancionatorio, aplicado parcialmente.

Una de las grandes deficiencias que se presentan en el uso de los diferentes instrumentos al momento de realizar el reporte de información, es la multiplicidad de entidades requiriendo la

misma, por tanto, es necesaria la unificación de los sistemas de información utilizados por las entidades nacionales que son rectoras de políticas públicas evaluadas.

Segunda Etapa B - Articulación interinstitucional. Una vez surtido los procesos de la fase diagnóstica, se puede pasar a la fase segunda fase de articulación con otras entidades rectoras de política pública que no se encuentran aún vinculadas al proceso, y así mismo las que se encuentran acompañando el proceso de manera paralela; e involucrar a las que buscando enriquecer este índice con otras fuentes de información para robustecer el IGA. Lo que da pasó a las siguientes estrategias:

a. Mesas de trabajo interinstitucionales: Para garantizar la dinámica del IGA en su comportamiento, es necesario culminar el proceso de articulación con el DAFP, ya que por medio del instrumento del FURAG II -MIPG se logra gran parte de la recolección de datos requerida por el IGA, se obtiene información de 10 entidades que lideran políticas públicas, adicionalmente se ha realizado un ejercicio por parte del DAFP acerca de las características de las entidades territoriales por lo que tienen establecidos indicadores diferentes dependiendo del territorio, lo que hace que sean evaluados de acuerdo a su capacidad organizacional y así mismo con las demás entidades involucradas en el índice.

Se debe plantear el fortalecimiento de las acciones del Departamento de Planeación Nacional - DNP, la Contaduría General de la Nación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los cuales lideran temas netamente presupuestales, en estos indicadores que componen el IGA las entidades mencionadas deben liderar el proceso que han venido desarrollando, es de resaltar que la información recolectada a través de los diferentes aplicativos de información del DNP, muestra las diversas mediciones que se realiza y así mismo la veracidad de la información el cual puede

llegar a jugar un papel importante es este proceso por las diversas evaluaciones en el aspecto presupuestal.

Es importante generar articulación entre Colombia Compra Eficiente, Auditoría General de la Nación y la Contraloría General de la República, ya que las dos primeras cuentan con aplicativos de seguimiento a la gestión contractual en las entidades territoriales y la última tiene una función de control.

En este proceso de articulación y con el objetivo principal de aunar esfuerzo y potencializar la misión de cada entidad rectora de política pública o programa de gobierno que contribuye al monitoreo y seguimiento del cumplimiento de la normatividad de la gestión pública en lucha contra la corrupción. Lo que permite evidenciar cuales son las acciones estratégicas y cuál es el eje de mayor importancia en cada una de estas, por lo cual se debe realizar también un trabajo interno en cada entidad lo que permite identificar las necesidades y así mismo general un verdadero trabajo de articulación. Ya que se va tener un escenario real de los sistemas de información con los que cuenta cada entidad pública.

Por lo tanto es necesario establecer en este proceso de articulación un plan de trabajo y cronograma de actividades, estableciendo los objetivos generales y específicos. Lo que permite tener una ruta de navegación en el desarrollo de este proyecto.

b. ***Delimitar el monitoreo:*** una vez surtido el proceso de mesas de trabajo interinstitucional y el desarrollo del plan de trabajo que este genere, es necesario establecer un líder para cada proceso por ejemplo en el proceso de gestión contractual, el cual está asignado por su competencia a Colombia Compra Eficiente y en un posible proceso de articulación de con la AGR la optimización del instrumento SIA OBSERVA, liderado por esta entidad y sin dejar de lado su limitación en cuanto a competencia, la cual se limita a las entidades territoriales, se podría plantear su uso a nivel

nacional, debido a que este cuenta con una articulación del plan anual de adquisiciones, lo que da un escenario más efectivo de las entidades, ya que cuenta con un seguimiento en tiempo real y así mismo el análisis hecho por el equipo de la AGR, que permite tener el comportamiento de la contratación en las entidades territoriales.

Se debe buscar la negociación por parte de la PGN con Colombia Compra Eficiente, para el ajuste de los indicadores que se evalúan por parte del IGA ya que al generar un proceso de articulación se optimizan los recursos y se tienen resultados eficientes al momento de monitorear a la entidad.

Tercera Etapa A - Difusión de los sistemas

a. Captura de información de la gestión contractual

Deben estar articulados con los lineamientos normativos de la contratación estatal, respecto al SECOP en cuanto a los sujetos obligados que contratan con cargo a los recursos públicos deben publicar la información correspondiente a las distintas etapas del proceso contractual, igualmente se debe realizar ante el SIA Observa según las entidades que se encuentren obligadas a dicho reporte.

b. Publicación de la información

Dentro de esta fase, la publicación de la información es vital en la estrategia a desarrollar por la procuraduría y se deben aunar esfuerzos con las entidades competentes de la captura de datos de la contratación pública y con los sujetos obligados al reporte de la información, ratificando. Estableciendo unos estándares mínimos como:

- Contar con la información en tiempo real o mensual
- Publicar dentro de los tres días siguientes a la expedición del acto administrativo, como se establece en la ley.

- Publicar el manual de contratación de la entidad territorial, según lineamientos de Colombia compra eficiente
- Publicar la información de las modificaciones a la que hubiere lugar en el contrato.
- Contar con la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, como se establece en la ley.

Para que estas acciones sean efectivas en la entidad, se debe contar con una comunicación asertiva, para que los requerimientos exigidos sean atendidos, sin dejar de lado que estos son de obligatorio cumplimiento y lo que permite generar una mejor gestión en la administración pública.

Tercera Etapa B - Validación la Pertinencia de la Información Solicitada

Las mesas de trabajo que se establezcan con las diferentes entidades implicadas en el cumplimiento de la normatividad a través del Índice de Gobierno Abierto, deben evaluar desde su accionar, si los indicadores de evaluación de información son realmente los necesarios y si con ellos se puede tener un escenario de la realidad de la entidad que está siendo analizada. En estas mesas debe existir la concertación de los indicadores de medición, de los instrumentos, los cuales deben generar información de análisis, a través de la cual se pueda obtener el escenario de la entidad territorial. Reafirmando la conformación de una “policy network “Red interinstitucional, para una evaluación constante de los indicadores planteados para la medición de las políticas, debido a su proceso dinámico y flexible, fundamentado en una estrategia de liderazgo y difusión del Derecho a la Información Pública.

Cuarta Etapa - Fortalecimiento de la función preventiva

El fortalecimiento de esta función como se establece en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, en el proceso de análisis de los datos capturados en el índice frente al SECOP y SIA Observa, buscando anticiparse o evitar la ocurrencia de posibles hechos que afecte gestión pública y así mismo generar una alerta temprana lo que da paso a un manejo en tiempo real. Dado

que esta función preventiva comprende las actuaciones que se realizan con fines preventivos y de control de gestión.

Esto fundamentó en el accionar del desarrollo y fortalecimiento de la capacidad para identificar y valorar los riesgos en la gestión, en el caso de existir una vulneración de los derechos o principios de la contratación con el fin de realizar una labor preventiva.

El procedimiento disciplinario de la PGN, y el procedimiento de las Oficinas de Control Interno de las Entidades, el objetivo es fortalecer el proceso sancionatorio, según las faltas cometidas por las entidades y que acarree el no cumplimiento de la normatividad del índice de gobierno abierto, a la fecha se observa que no existen sanciones, por el incumpliendo en el reporte de la información veracidad de esta, toda vez que los resultados en sanciones disciplinarias son muy bajos y no representan el 1% según la base de datos estratégicas, y no se logra un impacto considerable en rigor y respeto de estas líneas y normas.

Quinta Etapa – Función disciplinaria.: Proteger el correcto ejercicio de la administración pública, mediante un conjunto de acciones para corregir eventuales conductas o comportamientos irregulares de la función pública de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002 y el nuevo código disciplinario. En desarrollo de estas funciones de acuerdo con lo establecido en el Código Único Disciplinario, en el trámite de las diligencias disciplinarias puede decretar:

* La solicitud de suspensión de procedimientos administrativos, actos administrativos, contratos y su ejecución¹, para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público.

* La destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos cuando quiera que se esté en presencia de una conducta disciplinable calificada como gravísima o grave a título de dolo o culpa gravísima, conforme al artículo 48 del Código Disciplinario Único.

* La destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos a funcionarios públicos de elección popular cuando quiera que se esté en presencia de actos de corrupción conforme a la definición y alcance del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción y Convención Interamericana Contra la Corrupción. Se consideran actos de corrupción a la luz de las anteriores disposiciones:

1. Todas aquellas conductas constitutivas de delitos, cuando quiera que se realicen de forma intencional – dolo o culpa gravísima, que es un presupuesto que al parecer está implícito de todo acto que se pueda denominar de “corrupción”

2. Los actos que atentan contra el “patrimonio público”, cuando se cometen por culpa gravísima o dolo constituyen actos de corrupción. En este caso tal comportamiento podría constituir peculado o malversación de fondos, u otras formas de desviación de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo, conforme al artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas.

3. El incremento injustificado del patrimonio de un funcionario público – enriquecimiento ilícito-, constituye un acto de corrupción conforme al artículo IX de la Convención Interamericana y 20 de la Convención de las Naciones Unidas. Así mismo está tipificado como delito en el artículo 323 del Código Penal.

4. Celebración indebida de contratos, que incluye Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades; Contrato sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos, tráfico de influencias de servidor público y actos de soborno. Es importante resaltar que dentro de los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción las conductas inmersas en procesos de contratación estatal son actos de corrupción. Así mismo estas conductas han sido objeto de tipicidad o incremento de sanciones dentro de los denominados “estatutos anticorrupción”.

* La suspensión provisional del servidor público por faltas calificadas como gravísimas o graves, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere

Sexta Etapa – Función de Intervención: Conforme al artículo 277 de la Constitución Política; el Decreto Ley 262 de 2000, Leyes 1563 y 1564 de 2012, el Procurador General de la Nación Formula las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos; por sí o por medio de sus delegados y agentes: En desarrollo de su papel como supremo Director del Ministerio Público, en relación con sus funciones de intervención se tiene:

A. Funciones de intervención ante las autoridades administrativas. Los procuradores delegados y/o Judiciales, dentro del marco de sus funciones, intervienen, como Ministerio Público, en las actuaciones y ante las autoridades administrativas y de policía, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos,

culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas, de los trabajadores o de los pensionados.

B. Funciones de Intervención en acciones constitucionales: Los procuradores delegados y/o judiciales, dentro del marco de sus funciones, intervienen en el trámite de las siguientes acciones constitucionales, ante cualquier autoridad judicial cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política.:

C. Funciones de intervención ante autoridades jurisdiccionales. Los Procuradores Delegados y/o Judiciales intervienen como agentes del Ministerio Público ante las distintas instancias y autoridades jurisdiccionales del país, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente.

D. Funciones de Intervención para la prevención del daño antijurídico: Los Procuradores Delegados y/o Judiciales intervienen como agentes del Ministerio Público ante las distintas instancias y autoridades jurisdiccionales del país, cuando sea necesario para la prevención del daño antijurídico y/o recuperación de dineros o bienes públicos.

En desarrollo de las anteriores funciones podrán:

- Interponer acciones de nulidad en contra de los contratos estatales cuando quiera que se evidencie la violación de normas de orden público o se amenace el patrimonio público.
- Interponer acciones nulidad de actos administrativos

- Interponer acciones de repetición con el fin de obtener el reintegro de sumas de dinero que haya pagado el estado por una conducta dolosa o grave de un servidor público.
- Interponer acciones de reparación directa encaminadas a obtener indemnizaciones a favor del estado por daño antijurídico en su contra.

E. Funciones de Intervención dentro de los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias:

El Procurador Delegado en lo Contencioso Administrativo y/o Judiciales en quien éste Delege podrán intervenir:

En los procesos o trámites arbitrales en los que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

F. Funciones de intervención en el trámite de la conciliación prejudicial: Los Procuradores Delegados y/o Judiciales actuarán como conciliadores en aquellos trámites que se adelanten como requisito de previo a la interposición de cualquier demanda contra una entidad pública o particular que cumpla funciones públicas o administre recursos públicos, cuando el medio de control a utilizar sea el de nulidad y restablecimiento del derecho y el de acciones contractuales.

CONCLUSIONES

1. Se han evidenciado falencias en las acciones de control de la función preventiva, la cual ha sido considerada la principal responsabilidad de la PGN ya que está encaminada en “prevenir antes que sancionar”. Las estadísticas de la PGN, frente al IGA indican que las entidades no publican de manera regular la integridad de los procesos de contratación, y eso no les genera investigación ni sanción, porque se considera esta omisión como un desgaste administrativo o falta de cuidado, que no afecta el proceso, olvidando que esto constituye una violación al principio de transparencia, que debe ser sancionado.
2. La falta de publicidad, de registro oportuno y comunicación de los actos contractuales, hacen inoperante el seguimiento a través del IGA, el SECOP y demás instrumentos aquí analizados. Esta omisión debe ser objeto de sanción en los términos del parágrafo del artículo 44 de la ley 734, cuando esta conducta – no publicación o registro de actos de contratación – sea reincidente. Detrás de esos aparentes descuidos, falta de cuidado, de pericia o de ignorancia supina se dan actos de corrupción. Se recomienda adoptar una política sancionatoria de aquellas actuaciones aparentemente intrascendentales, como la publicación o registro en el SECOP, reporte al IGA. Eliminando este vicio, con seguridad el seguimiento a la contratación será más eficiente y se logra un sistema más transparente.
3. La metodología de análisis de la gestión contractual no debe limitarse a mediciones basadas en la recolección de datos que permitan inferir en algún nivel de captura de la corrupción sobre las instituciones. Para ello, es necesario el rediseño de los mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, de manera que se puedan

obtener resultados que reduzcan efectivamente la incidencia negativa de este fenómeno en la sociedad colombiana, se obtengan mayores niveles de transparencia e integridad en el sector público y una mayor corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

4. La etapa de planeación en la actividad contractual, ha sido subvalorado y concebida como una actividad estática y no dinámica en el proceso, limitándola a un simple concepto, al desarrollo de estudios previos de la etapa precontractual, abandonando en las demás etapas del proceso en las cuales también se requiere la planeación y que son parte integral del desarrollo y cumplimiento de los términos contractuales pactados. Se está descartando la planeación como un sistema para el cumplimiento de los fines del Estado y siendo la contratación de una herramienta de ejecución del servicio, lo que da paso a replantear el uso adecuado en los procesos contractuales y su importancia,.
5. La Procuraduría debe fortalecer la acción de investigar las faltas disciplinarias de los servidores públicos o privados que manejen dineros públicos y la Contraloría General de la Republica sancionar pecuniariamente a quienes cometan actos de corrupción. El artículo 113 de la Constitución, consagra el principio de colaboración armónica, donde las entidades estatales, a pesar de tener funciones separadas, tienen el deber de colaborar armónicamente desde su espectro de acción lo que, el IGA busca prevenir y evitar la sanción disciplinaria. No se evidencio un indicador sobre las alertas tempranas que debe emitir para evitar conductas de corrupción dentro de las entidades.
6. Los instrumentos utilizados para alimentar el IGA, se deben rediseñar en la medida de crear unos verdaderos indicadores, los cuales sean ajustados a la misión de cada entidad que lo aplica, para evitar que se asuma como un reporte más, lo que ha restado

importancia a la medición. Como se evidenció este es uno de los mayores obstáculos para la efectividad del IGA e incluso para otros sistemas que pretendan mejorar en los controles en la transparencia y en la lucha contra la corrupción.

7. Los sistemas de información empleados en la actualidad por la Procuraduría han sido los adecuados para el desarrollo y cumplimientos de metas por lo cual se puede seguir trabajando con estos y realizar los ajustes correspondientes a su estructura y tener una buena administración de los instrumentos manejados por las entidades líderes de los procesos. Así mismo se puede pensar en la activación del sistema integral de prevención – SIP, el cual fue creado para una vigilancia focalizada a las entidades estatales en busca de impulsar el cumplimiento de la normatividad en cuanto a la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades públicas. Por lo cual el problema de la corrupción no se soluciona con la creación de más normatividad si no con la aplicación de las normas existentes.
8. Reforzar y replantear la función preventiva de la Procuraduría como se ha venido desarrollando en el caso de la contratación estatal, generando las alertas tempranas para la prevención de posibles casos de corrupción, lo que da paso a que se realice un monitoreo en tiempo real, para que se ejerza un verdadera función preventiva, con el fin de prevenir el riesgo en los procesos de contratación pública y demás aspectos evaluados en el índice, a la fecha se ha accionado la función preventiva de manera aislada para casos específicos sin cohesión institucional.
9. Es vital contar con mesas de trabajo interinstitucionales de coordinación de las estrategias para realizar un monitoreo constante de los procesos de contratación, con base en la información reportada, para identificar posibles mejoras y reducir el desgaste

administrativo, que implica más de una entidad analizando los mismos datos para los mismos fines.

10. Se debe buscar la formación de los funcionarios públicos en ética pública y legalidad.

El no cumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos no solo tiene origen en su falta de competencias laborales, sino en el desconocimiento de valores y principios éticos. Se debe promover un comportamiento transparente y de respeto por los bienes públicos y normas, como estrategia para generar una cultura organizacional que bloquee la corrupción.

11. En cuanto a los interrogantes planteados en el segundo capítulo ; el procurador delegado

para la conciliación administrativa concluye que el IGA es mucho más estructural y lo es tanto que desborda a veces sus posibilidades de cargue y análisis, por ello se debe afinar en el mismo análisis para combatir la corrupción en una nueva estrategia.

El IGA desborda los requerimientos de la entidad por ello mismo con la consulta de otras fuentes, la articulación del IGA se puede mejorar y optimizar su uso.

12. Por último, el análisis como el que se llevó en este proceso consultor, desde la Procuraduría, será un punto de partida para mejorar la articulación de los sistemas de control existentes al interior de esa entidad. Ello toda vez, que se hacen diseños institucionales como el IGA y sus finalidades sociales e institucionales están implícitos pero no son revelados, tampoco se definen los aspectos que los estructuran y su relacionamiento. Este trabajo también ha sido un aporte concreto a una nueva “estrategia de articulación de los controles a la contratación” que se ha iniciado en el año 2019, por parte de los organismos de control y la rama ejecutiva a nivel nacional. Para ese objetivo

la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, estima que ha sido un primer aporte precursor y así lo presentó en el marco de esa estrategia.

ANEXOS

TALLER “ESTRATEGIA PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS CONTROLES A LA CONTRATACIÓN ESTATAL”

FECHA: 22 de Enero de 2019

- I. OBJETIVO:** Definir un plan de acción integral de los controles a la contratación, para articular en forma efectiva (eficiente y eficaz), los diversos esfuerzos institucionales que se estén llevando a cabo y que serán desarrollados en los planes de acción institucionales de cada uno de los organismos de control, las entidades y las organizaciones que se enuncian en el numeral tercero.

II. DESARROLLO TEMÁTICO

Primera Parte

- Presentación general del rol institucional y su marco jurídico.
- Inventario de Sistemas de información. (caso IGA)
- Inventario de medidas generales o medios de control a la contratación.
- Presentación de cada plan de acción y estrategia institucional.
- Posibles acciones de articulación y alianzas estratégicas.

Segunda Parte:

- Las bases de los nuevos planes de acción articulados.
- Los riesgos y amenazas por superar.
- Las oportunidades y nuevos proyectos.

Participantes: Contraloría General de la Republica, Colombia Compra Eficiente, Departamento Administrativo de la Función Pública , Departamento Nacional Planeación, Secretaria de Transparencia, Organización de Estados Iberoamericanos y Procuraduría General de la Nación.

III. Mapa de Entidades y Funciones:

- a. Función preventiva y de intervención judicial o administrativa (PGN).
- b. Función de vigilancia y de auditoría (CGR).
- c. Función de control interno (gubernamental por niveles y sectores) [Presidencia, Vicepresidencia, DNP, Ministerio de Transporte, otros ministerios, DAFP, Colombia Compra Eficiente].
- d. Función de coordinación de la Comisión Nacional de Moralización y lucha contra la corrupción (entidades que integren esta Comisión, cuya secretaría técnica estaría en cabeza de la Secretaría de Transparencia).
- e. Función de Responsabilidad Fiscal (CGR).
- f. Función Disciplinaria (PGN).
- g. Función de Control Social (veeduría, academia, organismos internacionales, gremios y ONG's).
- h. Función de intervención judicial ante las autoridades penales por los delitos contra la administración pública y ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en los medios de control contractual y en acciones populares.
- i. Función de control presupuestal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Secretarías de Hacienda, CGR y la Contaduría General de la Nación).

- j. Función de Protección a la Libre Competencia (Superintendente de Industria y Comercio y legitimación de la PGN).
- k. Función de control de las Contralorías Territoriales y Personerías, quienes hacen réplica de las competencias de la CGR y la PGN.

IV. Conformación de la Red PJ-PICE: Procuradores Judiciales para la Prevención y la Intervención en Contratación Estatal.

La PGN en una acción de integración de las Funciones Preventivas y las de Intervención Judicial en Procesos Contenciosos, Acciones Populares y Procesos Penales en Delitos Contractuales, con las respectivas Procuradurías Delegadas que coordinan esa función* le ofrece al Mapa de Entidades y Organizaciones que Controla la Contratación Estatal MAP - OCCE la conformación de la Red de Procuradores Judiciales para la Prevención e Intervención Administrativa y Judicial en Contratación Estatal.

Este es un grupo de procuradores en todo el país que tendrán un entrenamiento especializado y que apoyarán con facultades de vigilancia, de supervisión y de acciones administrativas y/o judiciales, la probidad, la seguridad jurídica y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal.

V. Acciones de Formación:

Por último, se fija como meta que, con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Universidad Externado de Colombia y un grupo de Universidades Descentralizado se dé curso al proceso de promoción de la estrategia y de formación de líderes en el control a la

contratación. Este programa académico lo coordinará el profesor Gómez Lee al servicio de todo el Mapa Institucional y sus Redes.

VI. ENCUESTA DEL TALLER estrategias para la articulación de controles a la contratación estatal

1. ¿Cuál es la oferta (sistema de productos, asesorías, servicios y/o orientación) que su entidad aporta para la articulación de los controles a la contratación estatal? Enumere y si es necesario maneje categorías.
2. ¿Cuáles son las contribuciones (oferta) que sus sistemas de información contractual, aporta a para lograr articular los controles institucionales en materia de contratación estatal? Identifique el nombre del sistema y sus contribuciones.
3. ¿Cuáles son las necesidades (demanda) que su sistema de información contractual, requiere de otras entidades o sistemas de información para mejorar la articulación y mejorar los controles en la contratación estatal y darle valor integral como un todo?
4. ¿Cuáles podrían ser los planes de acción desde su entidad para articular los distintos controles a la contratación estatal?
5. ¿Cuáles son los riesgos y amenazas que se deben superar lograr una articulación interinstitucional en la contratación estatal en los próximos cuatro años?

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, N. (1989). Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica.
- Boehm, r., & Lambsdorff, J. G. (2009). CORRUPCIÓN Y ANTICORRUPCIÓN:UNA PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL. *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n.º 21, 45-72.
- Börze, T. A. (15 de Marzo de 2018). *Revista Redes*. Obtenido de <http://revista-redes.rediris.es/>
- Brand, M. M. (2000). La instrumentación política de la corrupción. *Estudios Politicos Núm. 16 (2000)*, 103-117.
- Cartier-Bresson, J. (Septiembre-Octubre 1996,). Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. *Nueva Sociedad Nro. 145* , 110-125.
- CEPAL, N. (2001). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. Siglo Veintiuno, CEPAL.
- CÓDIGO CIVIL. (Mato de 26 de 1873). *CÓDIGO CIVIL*. Colombia.
- Colombia, C. d. (s.f.). Decreto 2405 de 1998. *Por el cual se transforma en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para la Administración Pública en el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción*. Colombia.
- Colombia, C. d. (s.f.). Ley 970 de 2005. *Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas".* Colombia.

- Colombia, P. . (Diciembre de 2011). *BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN CONTRACTUAL*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD – Colombia.
- Conpes. (09 de diciembre de 2013). Documento Conpes 167. *ESTRATEGIA NACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN*. Bogotá D.C., Colombia: Conpes.
- CONPES. (s.f.). CONPES 167 de 2013. *Estrategia Nacional De La Política Pública Integral Anticorrupción” II Antecedentes de política y espacios institucionales*. Colombia.
- CONPES. (s.f.). CONPES 3654 de 2010. *Política de rendición de cuentas*. . Colombia.
- Constituyente, A. N. (1991). *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*. Colombia.
- Consulta sobre Hallazgos Fiscales en contratos en ejecución – Función de advertencia. (08 de Abril de 2011). contraloria general de la republica.
- CONTRACTUAL, S. -G. (2017). Matriz Resumen SIA OBSERVA. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Contraloría General de la República. (Junio de 2017). Guía de Auditoría de Cumplimiento. *EN EL MARCO DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES - ISSAI*. Colombia: Contraloría General de la República.
- Cruz, M. L. (2015). *¿CÓMO EJERCER CONTROL SOBRE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DEL ESTADO?* Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Cumplimiento de normas estrategicas anticorrupcion. (2017). *Indice de Gobierno Abierto IGA 2015-2016*. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Díaz, C. A., Pulido, J. P., Ramirez, G. A., Escobar, C. A., & Perez, D. M. (Diciembre de 2011). Índice de gobierno abierto / Resultados 2010 – 2011. *Medición del cumplimiento de*

- normas estratégicas anti-corrupción en las entidades territoriales de Colombia*. Bogotá D.C: Procuraduría General de la Nación.
- Díaz, C. A., Ramírez, G. A., & Molina, T. H. (Diciembre de 2016). Índice de Gobierno Abierto - Iga 2015. *Análisis Comparativo 2010-2015*. Bogotá,, Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- DNP. (s.f.). Recuperado el 21 de 07 de 2017, de Gestión Contractual Pública: <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/programas-estrategicos-para-el-buen-gobierno/Paginas/gestion-contractual-publica.aspx>
- DNP. (Diciembre de 2004). Manual de buenas practicas para la gestión contractual pública. Bogota D.C, Colombia: DNP , grupo de Comunicaciones y relaciones Publicas.
- Echeverri, R., González, H., Echeverri, A. M., & Miranda, A. C. (2011). *Proterritorios : Bases de Diseños de la I Encuesta Iberoamericana sobre Políticas Públicas territoriales*. Brasilla: Secretaria general Iberoamerica .
- Economía Urbana Ltda. (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación Instrumentalización. Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- EL NUEVO ENFOQUE DEL CONTROL FISCAL. (2017). *Palabras del Señor Contralor en la presentación del nuevo enfoque del control fiscal en Colombia*. Colombia: contraloria general de la republica.
- Española, R. A. (s.f.). Recuperado el 21 de 07 de 2017, de <http://dle.rae.es/?w=estado>
- Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. (9 de Diciembre de 2013). En D. N. Planeación, *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción* (pág. 8). Bogota, Colombia, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Giraldo, M. H. (2007). LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA COMO HERRAMIENTA PARA UN CONTROL SOCIAL EXACERBADO. *Estudios de Derecho Vol. 64, Núm. 144* , 200-216.

Gómez- Martínez, J. L. (s.f.). *Proyecto Ensayo Hispánico*. Obtenido de <http://www.ensayistas.org>

Guía de Auditoría Financiera - GAF CGR. (Marzo de 2017). *En el marco de las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI*. Colombia: Contraloría General de la República.

GUZMAN, S. E., & MARTINEZ, G. A. (2007). ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA Y ESPECÍFICAMENTE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL DURANTE EL TIEMPO. *MAESTRIA DERECHO ADMINISTRATIVO*. Bogotá D.C., Colombia: UNIVERSIDAD LIBRE.

Kaufmann, D. (2015). La corrupción importa. *Finanzas & Desarrollo FMI*, 20-23.

LEE, I. D. (2016). La Seguridad Jurídica. El caso de la Responsabilidad Fiscal en Colombia. Colombia: Publicacione Universidad Externado de Colombia.

LEE, I. D. (Febrero de 2016). La Seguridad Jurídica: Una Teoría Multidisciplinaria aplicada a las Instituciones. *Doctorado en sociología jurídica e instituciones políticas*.

LEE, I. D. (2017). *Contratación Segura, Estudio Normativo Compilatorio de la Contratación Estatal.- Actualización en el 2017*.

Ltda., M. S. (2009). *RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESTATAL MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA Ley 1150 de 2007, Decreto Reglamentario 2474 de 2008 Edición 2009*. Bogotá: DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN DESIGNIA ADV.

Martínez-Cousinou, G., & Andersson, S. (2009). El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 43*.

MLCC. (s.f.). RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS QUE NO SE RIGEN POR EL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ANEXO CIRCULAR CONJUNTA No. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Nación, P. G. (Diciembre de 2011). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf

Nación, P. G. (24 de Abril de 2011). *Procuraduría General de la Nación*. Recuperado el 20 de Marzo de 2017, de Procuraduría General de la Nación: https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/resena_his.page

Nación, P. G. (Abril de 24 de 2011). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de Reseña Histórica: https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/resena_his.page

Nación, P. G. (Diciembre de 2011). *www.procuraduria.gov.co*. Obtenido de www.procuraduria.gov.co: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf

Nación, P. G. (30 de Abril de 2014). Resolución 132 de 2014.

NACIÓN, P. G. (30 de Abril de 2014). Resolución No. ' ~ :3 2. Colombia: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

Nación, P. G. (2015). ¿CÓMO EJERCER CONTROL SOBRE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DEL ESTADO? Procuraduría General de la Nación.

Nación, P. G. (Diciembre de 2016). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación : <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGA2.pdf>

Nacion, P. G. (Diciembre de 2016). *www.procuraduria.gov.co*. (I. d. Público, Ed.) Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGA2.pdf>

Nacion, P. G. (Diciembre de 2016). *www.procuraduria.gov.co*. (I. d. Público, Ed.) Obtenido de [www.procuraduria.gov.co: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGA2.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/IGA2.pdf)

Nación, P. G. (2017). PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL. *POR UNA PROCURADURÍA CIUDADANA*. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Nación, P. G. (2018). *¿Como ejercer control sobre la gestión contractual del estado colombiano?* Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/guiacontrolcontratacionestatal2014%202015.pdf>

Nación, P. G. (s.f.). *Resoluciones 017 y 018 de 2000*. Obtenido de por la cual se denominan las procuradurías territoriales, se delegan funciones del procurador general y se distribuyen y asignan funciones: https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Resoluciones/R-00-0018_Procs_Territoriales-funciones_y_competencias.htm

Nacion, P. G. (s.f.). *www.procuraduria.gov.co*. Obtenido de [www.procuraduria.gov.co: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe_Integra_Completo.pdf)

Nacion, P. G. (s.f.). *www.procuraduria.gov.co*. Obtenido de [www.procuraduria.gov.co: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf)

Nacional, G. (s.f.). Decreto 1510 de 2013. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*. Colombia.

Nacional, G. (s.f.). Ley 262 de 2000. Colombia.

OECD. (23 de Marzo de 2010). INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA BUENAS PRÁCTICAS DE LA “A” A LA “Z”. OECD.

Orrego Larraín, C. (1999). corrupción : : modelos y factores determinantes. *Revista de ciencia política Vol. 20, no.1 .*, 96-125.

Ortiz, D. A. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Bogotá D. C , Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas.

Pegoraro, J. S. (1999). La corrupción como cuestión social y como cuestión penal. *Delito y Sociedad, UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL*, Vol. 1, Núm. 13.

PGN, P. G. (s.f.). *Integra - Herramienta de Fortalecimiento para la Gestión Preventiva*. Procuraduría General de la Nación.

Planeacion, D. N. (9 de Diciembre de 2013). Conpes Número 167 . Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

Pombo, M. A. (1951). *Constituciones de Colombia [Decretos de Angostura]*. Bogotá D.C, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *Resolución 132 del 2014:* . Obtenido de por la cual se conceptualiza el nuevo modelo de gestión preventiva de la Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Sistema-Integral-de-Prevencion.paege>

Procuraduría General de la Nación. (06 de Febrero de 2015). RESOLUCIÓN No. O55. Colombia: Procuraduría General de la Nación.

RABOTNIKOF, N. (s.f.). *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración* . México: Instituto de Investigaciones Filosóficas, UAM.

Ramírez, G. A., López, P. H., & Díaz, C. A. (s.f.). Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia Índice de Gobierno Abierto iga resultados 2013 - 2014 Índice Integra: Análisis de su Aplicación. Bogotá, D.C, Colombia: Procuraduría General de la Nación.

Ramírez-Alujas, Á. (2014). Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad N5. *Gobierno abierto* . Programa en Cultura de la Legalidad.

República, S. d. (17 de Enero de 2017). Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales. Imprenta Nacional de Colombia.

REPÚBLICA, A. G. (Junio de 2017). SIAOBSERVA, CONTROL A LA CONTRATACIÓN, SISTEMA INTEGRAL DE AUDITORÍA. *MANUAL DEL USUARIO*. Bogota D.C, Colombia: AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

República, A. G. (s.f.). CURSOS VIRTUALES DE ACTUALIZACIÓN. *GUÍA METODOLÓGICA PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DE LOS RECURSOS PUBLICOS*. Auditoria General de la República .

República, C. d. (s.f.). Ley 190 de 1993. . *Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*. Colombia.

República, C. d. (s.f.). Ley 412 de 1997. "*Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis*. Colombia.

República, C. d. (2011). Ley 1474 de 2011. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.* Colombia.

República, C. d. (6 de Marzo de 2014). Ley 1712. *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.* Colombia.

República, C. d. (s.f.). Decreto 2145 de 1999. *Por el cual se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial y se dictan otras disposiciones.* Colombia.

República, C. d. (s.f.). Ley 1150 del 2007 . *por medio de la cual se fijan los lineamientos para la eficiencia y la transparencia en materia contractual ley 80/93.* Colombia.

República, C. d. (s.f.). Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.* Colombia.

República, C. d. (s.f.). Ley 1753 de 2015. . *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país.* Colombia.

República, C. G. (S e p t i e m b r e de 2 0 1 1). Economía Colombiana Edición 332. *La infraestructura en Colombia : Vicisitudes del Regimen Contractual.* Contraloría General de la República.

República, C. G. (Octubre de 2014). Política Pública de Buen Gobierno. *Monopolios y Contratación Estatal.* Colombia: Contraloría General de la República.

REPÚBLICA, C. G. (Mayo de 2015). *GUÍA DE AUDITORÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.* CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

República, C. G. (Junio de 2017). *AUDITORÍA DE DESEMPEÑO -GAD.* Bogota D.C, Colombia: Contraloría General de la República.

- REPÚBLICA, S. D. (2016). ESTATUTO ANTICORRUPCIÓN LEY 1474 DE 2011. *AVANCES Y DESAFÍOS TRAS CINCO AÑOS DE SU EXPEDICIÓN*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodríguez, L. (2006). Estructura del Poder Público en Colombia. Bogotá D.C, Colombia: Temis.
- Sánchez, J. J. (16 de 04 de 2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI*. Mexico D:F, Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sandra Valeria, M. P. (2004). Teorías de Corrupcion. En *Una transición de la corrupción comunista a la corrupción democrática*. Cholula, Puebla, México: Departamento de Relaciones Internacionales e Historia. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla.
- Sarmiento, R. (2016). LA TEORÍA DE LA CORRUPCIÓN EN ANTONIO DE NEBRIJA (1492). *Bulletin Hispanique, tome 94, n°2, 405-409*.
- Schröder, P. (s.f.). Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública. *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México, D.F: Fundación Friedrich Naumann.
- Teoría de la corrupción. (08 de 2015). *resumen de la sesión de 16/09/15*. España: www.alfadeltapi.org/.
- Uvalle, R. (16 de 04 de 2012). Sociedad abierta, gobernabilidad y gobernanza y gestión pública. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Sociales.
- Wagner, G. (1994). *Corrupcion y moderniazcion del Estado , Documento de Trabajo N° 174*. Chile: Pontificia univercidad catolica de Chile.