

RECOMENDACIONES GENERALES FRENTE AL PROYECTO DE LEY, 338 DE 2023 CÁMARA, 274 DE 2023 SENADO, POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La corrupción en Colombia continúa siendo un problema estructural y con efectos graves para la institucionalidad y para la población. Resulta evidente que la lucha contra la corrupción no solamente debe buscar un efecto en la protección de los recursos públicos, sino que debe tener como objetivo final la consecución de propósitos mayores como la garantía de derechos, la provisión de bienes y servicios, la protección del medio ambiente y el bienestar general de la población.

Este fenómeno requiere un abordaje que involucre voluntad por parte del Gobierno Nacional, recursos, y una visión de largo plazo que permita lograr resultados contundentes en los próximos años. Por lo tanto, al ser el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 la carta de navegación más importante para que el Gobierno Nacional establezca las bases y los lineamientos estratégicos en materia de políticas públicas, representa una gran oportunidad para plantear acciones concretas que permitan abordar la lucha contra la corrupción en Colombia y contribuir a los fines últimos planteados por el Gobierno Nacional.

Transparencia por Colombia ha realizado un seguimiento al documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” y al proyecto de articulado del Plan y, a partir de este ha realizado algunas recomendaciones para abordar el fenómeno de la corrupción.

A continuación, se encuentran las propuestas de la Corporación frente al articulado del Proyecto de Ley en temas como: el enfoque anticorrupción, implementación del acuerdo de paz, medio ambiente, formalización del empleo público, participación ciudadana y control público, administración de fondos públicos y facultades extraordinarias del Presidente de la República.

Este documento se convierte en un insumo desde la sociedad civil para que Congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo realicen proposiciones de ajuste dirigidas a fortalecer las apuestas anticorrupción del Plan Nacional de Desarrollo y reduzcan el riesgo de corrupción.

RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE ENFOQUE ANTICORRUPCIÓN

El proyecto de Ley del PND no cuenta con una apuesta o línea estratégica de lucha contra la corrupción que aborde el problema en su complejidad. Al contrario, preocupa el abordaje fragmentado, poco visible y desarticulado para un problema estructural y sistémico como es la corrupción y la captura del Estado. Para abordar el tema, Transparencia por Colombia propone una ruta que contemple, en primer lugar, la formulación y puesta en marcha de una Política Pública Nacional de Lucha Contra la Corrupción y el fortalecimiento de la Arquitectura Institucional Anticorrupción.

ÁMBITO	RECOMENDACIONES TPC
<p>Direccionamiento estratégico anticorrupción.</p>	<p>Se recomienda agregar un artículo en que se le asigne a la Presidencia de la República y al DNP la obligatoriedad de desarrollar una política nacional de lucha contra la corrupción en la que se aborde la problemática de manera sistémica y en conjunto con las demás ramas del poder y órganos de control, así como con entidades de nivel nacional y territorial.</p> <p>Dicha política debe realizarse en consulta con las entidades que hacen parte de la Comisión Nacional de Moralización, así como de instancias sociales, académicas, privadas y comunidad internacional. Dicha estrategia debería, entre otros aspectos, propender por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de capacidades institucionales de lucha contra la corrupción del Estado Colombiano, tanto a nivel nacional como territorial. • El mejoramiento de la articulación y coordinación de entidades que en su misionalidad cuentan con funciones de lucha contra la corrupción. • Mecanismos de colaboración entre entidades, ramas del poder y órganos de control. • Lineamientos para el diagnóstico y el abordaje sistémico del fenómeno de la corrupción en Colombia. • Responsabilidades de la entidad coordinadora de la política. • Diseño de estrategias sectoriales de lucha contra la corrupción, priorizando temas relevantes para el gobierno nacional como paz, ambiente y justicia. • Apoyo a entidades territoriales para formulación de políticas regionales y departamentales de lucha contra la corrupción. • Articulación de esfuerzos con la sociedad civil y el sector privado.
<p>Agencia Anticorrupción. Nacional</p>	<p>Se recomienda la creación de una Agencia Nacional Anticorrupción con autonomía presupuestaria y administrativa. Dentro de las funciones de esta entidad estarían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación de la Política Nacional Anticorrupción, así como de su seguimiento y evaluación. • Organizar, integrar y dirigir los esfuerzos de lucha contra la corrupción del Gobierno en el corto, mediano y largo plazo. • Buscar articulaciones con entidades de otras ramas del poder, órganos autónomos y de control, para la implementación de la Política Nacional de Lucha Contra la Corrupción. • Coordinar y apoyar el diseño de estrategias de lucha contra la corrupción en los sectores de la rama ejecutiva. • Delegar funciones de lucha contra la corrupción a las entidades responsables de cada sector y tema de la gestión pública. • Diseñar un modelo de seguimiento y evaluación a las acciones de lucha contra la corrupción, a partir de indicadores de impacto.

IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

La apuesta del PND para la implementación del Acuerdo de Paz es significativa, sin embargo, para mitigar los riesgos de corrupción asociados a la implementación del Acuerdo de Paz y sus posibles afectaciones a la construcción de la paz total es necesario mejorar en el PND las medidas para garantizar el derecho de acceso a la información, la transparencia presupuestaria y contractual, los procesos de rendición de cuentas y la equidad territorial.

ARTICULOS EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<p>Art. 8. Implementación de recomendaciones del informe Final de la comisión para el esclarecimiento de la verdad.</p>	<p>Fortalecer el articulado considerando que los principios y lineamientos planteados por el DAPRE apunten a cualificar la información para la toma de decisiones y facilite el control ciudadano al acuerdo de paz</p> <p>Incluir un párrafo en el que se establezca que la adecuación del SIIPO deba articularse con los indicadores del PMI y se garantice la interoperabilidad por lo menos con Central PDET, Mapa Inversiones, SECOP I y SECOP II.</p>
<p>Art. 11. Régimen del Fondo Colombia en Paz - FCP -.</p>	<p>Incluir en el articulado mecanismos mínimos que garanticen los principios de transparencia y publicidad en las actuaciones y contratos asociados a este Fondo, teniendo en cuenta el art. 17 de la Ley 2272 de 2022 y art. 53 de la Ley 2195 de 2022.</p>
<p>Art. 14. Seguimiento a las metas del plan marco de Implementación -PMI- y de los planes nacionales sectoriales -PNS.</p>	<p>Incluir en el articulado la necesidad de fortalecer los informes, hallazgos y datos producto del seguimiento de los recursos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo Final, liderado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, haciéndolos públicos y disponibles para la consulta ciudadana.</p> <p>Incluir en el texto que la información dispuesta y el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz deba considerar además de la información del SIIPO, la del SIRCAP, avanzando hacia la interoperabilidad de ambos sistemas.</p>
<p>Art. 15. Asignación para la paz.</p>	<p>La posibilidad contemplada en el párrafo primero del artículo 15 debe realizarse garantizando el principio de descentralización en el uso de los recursos del Sistema General de Regalías.</p>
<p>Art. 35. Ejecución de Recursos para la Gestión Catastral.</p>	<p>La propuesta del Fondo Colombia en Paz debería incorporar en el articulado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los principios de transparencia y publicidad en la gestión catastral y de recursos asociado. • Trabajar con base en la información dispuesta en SIIPO y SIRCAFF. • Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información asociados con el fin de mejorar la rendición de cuentas.

MEDIOAMBIENTE

La corrupción es un fenómeno que tiene implicaciones en áreas cruciales como el medioambiente; los crímenes como la tala de madera ilegal, el tráfico de especies y la minería ilegal están estrechamente ligados a fenómenos como el soborno, redes de macro-corrupción, y ejercicios de facilitación de las actividades ilegales mediante la captura de la institucionalidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en cumplimiento de compromisos internacionales como el Acuerdo de Escazú, es importante trabajar para fortalecer la lucha contra la corrupción como herramienta que promueve la garantía del cuidado del medioambiente y el cubrimiento de las necesidades de las y los ciudadanos. Si bien el enfoque ambiental es significativo en el Plan Nacional de Desarrollo, este no contempla un enfoque de lucha contra la corrupción que permita impactar en la prevención, investigación y sanción de los delitos ambientales.

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<p>Artículo 40. Formalización del Sistema de Administración del Territorio.</p>	<p>En el marco de la propuesta de formalización del Sistema de Administración del Territorio (SAT) se recomienda incluir en el articulado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que el SAT considere como base para su funcionamiento el Sistema Nacional Ambiental (SNA) que se encuentra vigente desde 1993 y se incluyan en el sistema estándares para entregar la información ambiental en un formato comprensible para el ciudadano, con enfoque étnico y contemplando la divulgación. • Un párrafo que contemple medidas para el fortalecimiento de la coordinación sistémica e integradora por parte del SINA. • Un párrafo que busque avanzar en la interoperabilidad del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema de Administración del Territorio (SAT).

FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO BAJO LA FIGURA DE PLANTAS TEMPORALES

La calidad y formalización del empleo público fue una de las propuestas de campaña del presidente Gustavo Petro. El PND 2022-2026 propone la formalización del empleo público a través de plantas temporales y la disminución del uso de las órdenes de prestación de servicio en el Estado.

ARTÍCULO/S EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<p>Art. 65. Formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir un párrafo transitorio en el que se le asigne al DAFP la responsabilidad de realizar y divulgar ampliamente un diagnóstico que dé cuenta del estado actual del empleo público, la viabilidad presupuestal del Plan de Formalización y su articulación con la Ley 909 de 2004. • Incluir en el articulado la obligatoriedad de que el proceso de transición cuente con criterios de competencia, mérito y de acuerdo a lo establecido en la Ley 909 de 2004 respecto a la necesidad de avanzar con la lista de elegibles de la Comisión Nacional de Servicio Civil, y <i>“De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos”</i> (Artículo 21, Ley 909 de 2004).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIÓN PÚBLICA Y EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El PND de manera transversal otorga mucha importancia a la participación de los diferentes grupos poblacionales y comunidades, en este sentido las bases del PND muestran voluntad política y avanzan en afirmar la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisión, dando un paso importante en términos de vinculación ciudadana en la decisión y la gestión pública. La participación ciudadana también se fundamenta y fortalece a partir de la garantía de acceso a la información pública sobre recursos y contratos, por lo que se recomienda que este aspecto se amplíe a diversos sectores, como por ejemplo los temas de paz, y no solo en lo que respecta al ambiente como está planteado en el PND.

ARTÍCULO	RECOMENDACION/ES TPC
ARTÍCULO 91. Participación democrática para la reconstrucción del tejido social y la planificación participativa del desarrollo.	Además de la metodología de evaluación para evaluar la suficiencia, calidad y efectividad de las instancias de participación ciudadana se hace necesario incluir en el articulado la obligación para la entidad encargada de definir los mecanismos de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisión pública. Por otro lado, se recomienda proponer garantías sobre las condiciones de la participación
ARTÍCULO 94. Mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTIQ+	Con el fin de garantizar un impacto integral, el mecanismo de coordinación interinstitucional deberá en todo caso articularse con la Política de Derechos Humanos, entendiendo que las violencias y actos de discriminación a la comunidad LGBTIQ+ son actos violatorios de los derechos humanos
ARTÍCULO 277. Política nacional derechos sexuales y derechos reproductivos	El articulado que propone la política nacional de derechos sexuales y reproductivos, debe incluir la obligación de articular esta con la Política Nacional de Derechos Humanos, en pro de la incorporación efectiva de los objetivos de promoción, protección, atención, participación y garantía de los derechos sexuales y derechos reproductivos,
ARTÍCULO 293. Acuerdos de la consulta previa y otros espacios de diálogo.	Si bien la destinación de recursos para garantizar el funcionamiento de los espacios de consulta previa y de los otros espacios de dialogo con las comunidades son necesarias. El articulado debe contemplar la obligación de las entidades encargadas, de hacer públicas las modificaciones realizadas a los mecanismos de participación ciudadana, consulta ciudadana y los espacios de diálogo.

ADMINISTRACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS

La administración de recursos públicos por medio de fondos públicos ha generado riesgos de corrupción ligados a la opacidad y a la discrecionalidad en la toma de decisiones. Estos riesgos tienen que ver con la ejecución de sus recursos por parte de empresas de categoría mixta que aplican régimen privado a sus procesos de contratación, y debido a que las empresas que administran estos fondos no han publicado la información relacionada con la ejecución de recursos públicos.

ARTÍCULO/S EN EL PL	RECOMENDACION/ES TPC
<p> Art. 200, Art. 205, Art. 214, Art. 235, Art. 265, Art. 266, Art. 270, Art. 294. </p>	<p>En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 53 de la Ley 2195, se recomienda incluir proposiciones de <u>artículo general, o párrafos en cada uno de los artículos</u> citados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir la obligatoriedad de publicación de la información contractual en SECOP. • Establecer la obligación para las empresas o entidades que administren los fondos de rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos públicos, los criterios de administración, el estado de la ejecución de los fondos, los retos y las problemáticas asociadas a la ejecución. • La creación y ejecución de trazadores presupuestales y de contratación pública en SECOP, que permitan identificar los contratos que serán financiados por los fondos creados por el Gobierno. • La obligación para el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Transparencia de hacer seguimiento a la publicación de información contractual y presupuestal de los recursos asociados a fondos públicos.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE

Si bien las facultades extraordinarias permiten al Presidente de la República expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, estas deben estar suficientemente detalladas¹. Esto contribuye a prevenir cualquier riesgo de corrupción asociado a concentración de poder o discrecionalidad en la toma de decisiones del Presidente de la República.

Dentro las facultades extraordinarias propuestas en el Proyecto de Ley del PND, se identifican algunos riesgos asociados a la opacidad de información, ausencia de rendición de cuentas, selección de personal sin el debido proceso, ausencia de criterios claros para la asignación de subsidios y falta de delimitación de las facultades.

ARTÍCULO/S EN EL PL	RECOMENDACION/ES TPC
<p>Artículo 298, Literal m). Sobre subsidios y Artículo 55. Sobre registro universal de ingreso.</p>	<p>Se recomienda para ese apartado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar de forma precisa cuál es el alcance de las facultades extraordinarias del presidente, puesto que el texto de la propuesta del artículo es general en su apreciación, dando lugar a posibles riesgos de beneficiar a personas o grupos en específico. • En cumplimiento del principio de máxima publicidad de la Ley 1712 es necesario que se obligue al Presidente de la República a informar sobre los algoritmos, reglas y parámetros para la asignación de fondos, que se publique la lista de beneficiarios sin perjuicio de la Ley 1581 (habeas data), y que se rinda cuentas periódicamente sobre la asignación y entrega de subsidios. • Eliminar la reserva de los algoritmos del artículo 55 del PL, sobre el Registro Universal de Ingresos y el Registro Social de Hogares. • Realizar un estudio previo de factibilidad para la asignación de subsidios que incluya el estudio del impacto fiscal que podría tener la creación de transferencias monetarias o en especie de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
<p>Artículo 298 literales a) al g). Sobre el la facultad para cambiar, objetivos, funciones, presupuestos de entidades y empresas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda especificar las modificaciones que puede realizar el Presidente ya que esto puede representar discrecionalidad y opacidad en la toma de decisiones tanto presupuestales como en la modificación normativa que puede conllevar a diferentes riesgos de corrupción. • Delimitar cuáles son las empresas o entidades que se plantea crear y los límites presupuestales para la realización de estas modificaciones.
<p>Artículo 298, literal j). Sobre reindustrialización y economía popular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda describir claramente cuál es la normativa que puede ser objeto de modificación por medio de la facultad extraordinaria. • Delimitar el alcance de las facultades extraordinarias, evitando que en la ambigüedad del texto se modifiquen numerosas normas asociadas a la economía nacional.
<p>Artículo 298 párrafo segundo. Sobre facultades para determinar la planta de personal necesaria para el funcionamiento de entidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda delimitar el alcance del párrafo especificando la obligatoriedad de aplicar las reglas de contratación de la Ley 909 de 2004, y procesos de selección bajo criterios de mérito.

¹ “Suficientemente detallada en cuanto a las materias o los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes, para delimitar adecuadamente la actividad legislativa delegada. Una ley habilitante demasiado amplia o imprecisa vulnera el carácter excepcional de la facultad legislativa presidencial, al tratarse de una cesión de la función legislativa, más que de una delegación” Sentencia C-159 de 2021 Corte Constitucional