

RECOMENDACIONES

para fortalecer

la transparencia
presupuestaria

y lucha contra la corrupción

en el proceso
presupuestal

2023

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de Estados Unidos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Consejo Rector

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Guillermo Carvajalino Sánchez
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez

Junta Directiva

María Elisa Bernal Bueno
Eulalia Arboleda de Montes
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Calle 35 # 24-19, Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

Dirección Programática

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas Sistema Político y Estado

Equipo de Investigación

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor
Ciudadano de la Corrupción
Jimmy Alexander Benito Molina
Profesional de Proyecto –
Transparencia Presupuestaria

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia

Julio, 2023

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no compromete a los financiadores.

Contenido

- Presentación..... 4
- I. Contexto de la transparencia presupuestaria en Colombia 5
- II. Desarrollo del Proceso Presupuestal 7
- III. Cinco ejes prioritarios para fortalecer el proceso presupuestal..... 9
 - (1) Habilitar la presupuestación por programas y la plurianualidad. 12
 - (2) Mecanismos para fortalecer y transparentar el rol del legislativo. 16
 - (3) Racionalización del uso de fondos extrapresupuestarios. 21
 - (4) Mejorar el acceso a datos del presupuesto público y los proyectos de inversión... 25
 - (5) Propiciar la presupuestación verde. 29
- IV. Conclusiones..... 32
- V. Referencias..... 34

Presentación

El proceso presupuestal es fundamental para el adecuado funcionamiento de la administración pública. A partir de éste, se establece la entrega de bienes y servicios públicos a la población en el momento y en las cantidades oportunas. Asimismo, se determina el fortalecimiento (o detrimento) de determinados sectores, territorios, políticas transversales, entre otras.

En efecto, la priorización en la asignación de partidas presupuestales en el marco del proceso de programación y aprobación de los presupuestos públicos, se convierte en un elemento esencial de las políticas públicas. La falta de información pública sobre el proceso de programación y aprobación del presupuesto favorece la captura de las asignaciones por parte de intereses particulares, con la consecuente afectación hacia los sectores y los territorios desestimados en la priorización. De esta manera, para prevenir riesgos en la implementación de los presupuestos públicos, resulta necesaria la disposición de información pública en la materia y su interoperabilidad con los sistemas de información contractual. Además, la evaluación de la ejecución de presupuestos públicos también requiere de la adecuada disposición de información, de forma tal que se puedan implementar seguimientos desde la ciudadanía y de cualquier instancia interesada en la temática.

En complemento a lo anterior, el estudio de la transparencia presupuestaria toma relevancia desde la perspectiva de transferencia de riesgos, es decir, en la medida en que la presencia de riesgos de corrupción en el ciclo presupuestal puede llevar a la generación de ese tipo de riesgos y a la captura de recursos públicos en los procesos de contratación o de asignación de vacantes en el empleo público. Por el contrario, la reducción de los riesgos asociados al ciclo presupuestal puede conducir a una mejor asignación del presupuesto y, de esta manera, contribuir al uso eficiente de los recursos públicos (De Renzio & Wehner, 2017).

En el caso colombiano, analizar la transparencia del presupuesto público nacional necesariamente implica la revisión de problemáticas de carácter estructural del proceso presupuestal, debido a las limitaciones que imponen sobre la recolección y disposición de información en la materia. Este es el caso, por ejemplo, del uso desmedido de mecanismos destinados a evadir las normativas generales de presupuestación y contratación (fondos extrapresupuestarios) y que llevan a la pérdida de la trazabilidad de los recursos públicos.

En este contexto, Transparencia por Colombia ha desarrollado el presente documento que recoge un conjunto de recomendaciones estructuradas en cinco ejes prioritarios, los cuales se han construidos a partir de la revisión de la literatura y de experiencias internacionales y nacionales. El análisis que se presenta no pretende abarcar la totalidad de procesos que componen al sistema presupuestal, sino aquellos temas que son relevantes y pertinentes para

fortalecer la transparencia y acceso a información pública, y que podrían tener un impacto significativo en la calidad y eficacia del gasto público en el país.

Este documento, elaborado a partir del apoyo del Programa Juntos por la Transparencia de USAID, se enmarca en la Iniciativa de Transparencia Presupuestaria de Transparencia por Colombia, la cual tiene el objetivo principal de profundizar en el conocimiento de los riesgos de corrupción asociados al ciclo presupuestal, sus manifestaciones y el impacto que tiene sobre la eficacia y eficiencia del gasto público. De esta manera, se aporta un insumo para propiciar la profundización del diálogo y el encuentro entre autoridades públicas relevantes en el manejo de las finanzas del país, organizaciones de la sociedad civil y personas interesadas en el manejo de los recursos públicos.

I. Contexto de la transparencia presupuestaria en Colombia

A nivel internacional la Encuesta de Presupuesto Abierto, que realiza *International Budget Partnership – IBP*, es una de las mediciones más importantes en materia de transparencia presupuestaria. A través de esta Encuesta, IBP valora 120 países alrededor de tres dimensiones principales:

- **Transparencia:** esta se refiere al acceso a información pública sobre la manera como el gobierno central recauda y gasta los recursos públicos. Para esto se utilizan indicadores de disponibilidad, puntualidad y exhaustividad de ocho documentos presupuestarios.
- **Participación pública:** mide las oportunidades que tienen los ciudadanos de participar formalmente en las diferentes etapas del proceso presupuestal.
- **Vigilancia del presupuesto:** rol que desempeñan los órganos legislativos y las instituciones de auditoría o control fiscal.

Los resultados de la encuesta se presentan en una escala de 0 a 100, por lo que se consideran como adecuados los puntajes superiores a 61. En este sentido, en América Latina y el Caribe se observa que de los 18 países evaluados México y Brasil han sido constantemente los países con mejores resultados (ver *Tabla 1*). Perú destaca por empeorar su resultado significativamente entre 2017 y 2021. Por su parte, Colombia se mantuvo en un nivel medio-bajo, pues obtuvo 50 puntos en la Encuesta de 2017 y 2021, pero su resultado empeoró en 2019 (47).

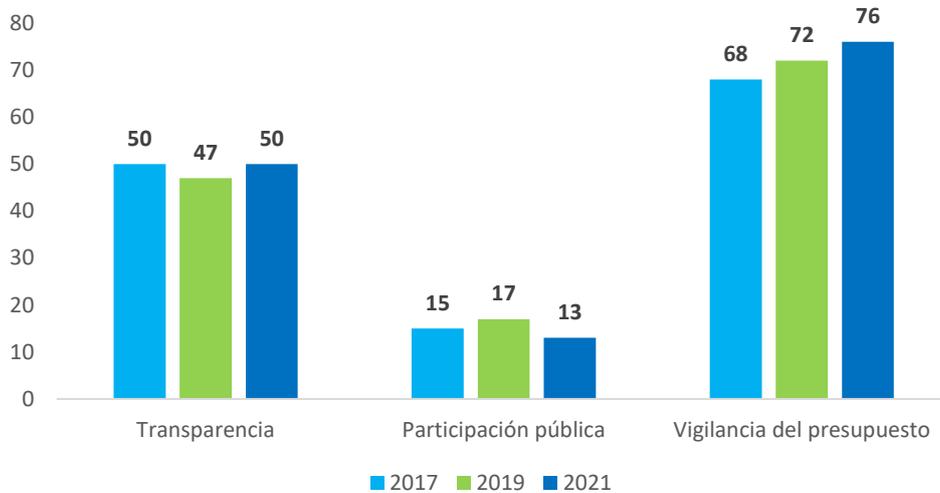
Tabla 1. Resultados del Índice de Presupuesto Abierto, países seleccionados de América Latina.

País	2017		2019		2021	
	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición
México	79	1	82	1	82	1
Brasil	77	2	81	2	80	2
Costa Rica	56	7	57	8	63	5
Perú	73	3	76	3	61	7
Chile	57	6	55	9	60	8
Argentina	50	9	58	7	50	10
Colombia	50	10	47	10	50	11
Ecuador	49	11	38	15	46	13

Fuente: Elaboración propia a partir de International Budget Partnership – IBP (2021).

A nivel de las dimensiones medidas por la encuesta Colombia presenta resultados heterogéneos, como se muestra en la *Gráfica 1*. Por una parte, en la dimensión de participación pública se obtuvieron unos resultados mediocres, lo que da cuenta de la falta de mecanismos formales para incluir de manera activa a la ciudadanía tanto en la etapa de formulación, así como en la implementación del presupuesto por parte del ejecutivo. Por otra parte, en la dimensión de transparencia se encuentran unos resultados insuficientes, pues no superaron los 61 puntos. Este resultado se relaciona con vacíos en la información contenida en la propuesta del ejecutivo, pues no se detallan las prioridades en materia de ingresos y gastos. Por último, se deben destacar los resultados en materia de vigilancia del presupuesto público, que se dan por el rol que tiene tanto el legislativo como la Contraloría en el proceso presupuestal. Esta calificación podría mejorar, a partir del fortalecimiento del rol del legislativo, incluyendo la revisión por parte de éste de las reducciones en el presupuesto y mediante la revisión más específica del reporte que genera la Contraloría sobre el presupuesto público (*International Budget Partnership – IBP, 2021*).

Gráfica 1. Resultados de Colombia desagregados por dimensiones.



Fuente: Elaboración propia a partir de International Budget Partnership – IBP (2021).

Este nivel intermedio-bajo en la transparencia de la información presupuestal es consistente con los resultados del Global Data Barometer (2022). De acuerdo con esta medición, Colombia obtuvo un puntaje de 52 sobre 100 en el módulo de finanzas públicas, la cual mide la disponibilidad de datos presupuestales y del gasto público, y la estructura de gobernanza de estos datos. De esta manera, el país se ubicó en la posición 13 entre 23 países medidos en la región de América Latina y el Caribe.

II. Desarrollo del Proceso Presupuestal

El proceso presupuestal en Colombia ha permanecido relativamente inalterado en las últimas décadas. En la Constitución Política de 1991 se sentaron las bases para el actual sistema presupuestal. El artículo 346 de la Constitución establece que:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, se evidencian algunas características que determinan el proceso presupuestal: en primer lugar, define que la formulación del presupuesto debe realizarse año a año; en segundo lugar, precisa que el ejecutivo debe presentar la propuesta de presupuesto

al Congreso de la República para que este la apruebe, como mecanismo de contrapeso¹; y, por último, la Constitución menciona en general el “presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”, pero no hace explícita la división entre gasto de funcionamiento e inversión.

Asimismo, el artículo 352 de la Constitución determinó la necesidad de crear una Ley Orgánica del Presupuesto para regular los diferentes procesos relacionados con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos en los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, esta Ley como tal no ha sido expedida por el Congreso, por el contrario, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 111 de 1996 a través del cual se compilan diferentes Leyes que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto – EOP².

Como consecuencia de lo anterior, el Estatuto vigente es la compilación de normas creadas previamente, incluso algunas anteriores a la Constitución Política como es el caso de la Ley 38 de 1989. Precisamente en esta Ley establece la distinción entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, la cual hace parte de las divergencias entre el sistema presupuestal colombiano y los estándares internacionales. La separación entre funcionamiento e inversión dificulta la coordinación para alcanzar los objetivos propuestos, no garantiza los gastos que requieren los proyectos de inversión para mantener su operación y mantenimiento en el futuro y dificulta la evaluación de los resultados de una política pública.

Además, en la práctica las entidades registran gastos recurrentes como los contratos de prestación de servicios profesionales, dentro de los rubros de transferencias o de inversión, generando distorsiones en el registro de los datos presupuestales (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018). De igual manera, al no existir una clasificación programática que incluya gastos de inversión y funcionamiento, no es posible identificar ineficiencias del gasto público, lo cual puede provocar duplicidades en el gasto (Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública, 2022).

De esta manera, se evidencia que el EOP contiene lineamientos desactualizados, que divergen de estándares internacionales y que se pueden convertir en una limitante para avanzar en la mayor disposición y claridad de la información presupuestal.

¹ Sin embargo, el alcance del Congreso es delimitado de la siguiente manera en el artículo 351: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.

² El artículo 24 de la Ley 225 de 1995 autorizó al Gobierno Nacional para “compilar las normas de esta ley, la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, sin cambiar su redacción ni contenido, esta compilación será el Estatuto Orgánico de Presupuesto”.

Ahora bien, a pesar de que parte de la rigidez del sistema presupuestal actual se encuentra arraigada en el marco normativo, en las últimas décadas se han desarrollado algunos instrumentos relevantes para la planificación financiera en el país. Es el caso del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP y el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP. Respecto al primero, a partir de la Ley 819 de 2003 se determinó la necesidad de que anualmente se precisen tanto las proyecciones macroeconómicas y fiscales plurianuales (10 años) sobre las cuales se sustenta el Presupuesto General de la Nación, como los resultados de la vigencia fiscal anterior.

Por su parte, el Marco de Gasto de Mediano Plazo representa un instrumento relevante en tanto contiene las proyecciones que anualmente realiza el Gobierno Nacional alrededor de las prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto por un periodo de 4 años, lo cual tiene el potencial de programar el gasto desde una perspectiva plurianual (Decreto 4730 de 2005). Sin embargo, como se verá más adelante, persisten limitaciones relacionadas con el énfasis fiscal de estos instrumentos.

Finalmente, es importante mencionar que en 2020 se aprobó el Conpes 4008 a través del cual se desarrolla la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública. A partir de esta política se identificaron múltiples acciones que se deben implementar con el fin de resolver los problemas de la Gestión Financiera Pública, asociados a la alta fragmentación de la información que se produce en relación con cinco grandes subsistemas: programación fiscal y presupuesto, contabilidad, estadística, tesoro y los subsistemas de soporte relacionados, entre otras, con la gestión de contrataciones y el talento humano. Para esto, el Conpes contempló un horizonte temporal de 9 años.

III. Cinco ejes prioritarios para fortalecer el proceso presupuestal

En general, el ciclo de gestión del presupuesto público se caracteriza por cuatro etapas principales. La primera consiste en la formulación de la propuesta de presupuesto, la cual se encuentra a cargo del ejecutivo que, además, se encarga de presentar dicha propuesta ante la rama legislativa. La segunda etapa se refiere a la aprobación de la Ley de Presupuesto por parte del Congreso, lo que da validez normativa al recaudo y ejecución del gasto público. Posteriormente, el ejecutivo implementa las asignaciones presupuestales aprobadas para determinada vigencia fiscal. La última etapa consiste en la evaluación de los resultados

producto de la ejecución del presupuesto en términos financieros y no financieros, para lo cual es importante el control del legislativo y de instituciones de auditoría o control fiscal.

En cada una de estas etapas intervienen múltiples actores y se establecen diferentes relaciones que pueden dar lugar a riesgos de corrupción en la gestión presupuestal. Estos riesgos son entendidos como la posibilidad de que “se presente algún evento que afecte el logro de los objetivos planteados por las instituciones, las normas, la sociedad en general y las organizaciones, como consecuencia de actos de corrupción” (Transparencia por Colombia, 2022b, p.28). Teniendo en cuenta la revisión conceptual, a continuación, se presentan los principales riesgos de corrupción identificados en cada etapa del ciclo del presupuesto público.

Riesgos de corrupción en el ciclo presupuestal



Fuente: Elaboración propia a partir de Morgner & Chêne (2014) y GIFT (2022).

En los siguientes apartados se profundiza sobre algunos ejes clave de análisis en los cuales se identifican diferentes riesgos de corrupción, pero también propuestas para avanzar en un mayor nivel de transparencia presupuestaria. Esto se basa en la revisión de la literatura disponible en la materia y en los diferentes lineamientos internacionales sobre buenas prácticas en la gestión presupuestal.

(1) Habilitar la presupuestación por programas y la plurianualidad.

La etapa de formulación del presupuesto es particularmente relevante pues representa el punto de partida para la asignación de las partidas presupuestales para los diferentes sectores y entidades públicas. En esta etapa el ejecutivo tiene el poder de decisión, en tanto controla el proceso de asignación de los fondos públicos. Al respecto, existen múltiples riesgos de corrupción debido, en general, a la alta complejidad del proceso presupuestal y la naturaleza técnica de las discusiones, lo que limita el monitoreo y vigilancia por parte de actores sociales.

Particularmente, la presión que ejercen *lobbyistas* para que la dirección de los recursos públicos favorezca a determinados sectores y actores, puede dar lugar a la materialización de irregularidades y distorsiones en las etapas subsecuentes del proceso presupuestal (Morgner & Chêne, 2014). Teniendo en cuenta el marco institucional de anualidad que rige en múltiples países, estos riesgos de presiones en la dirección de la asignación de los fondos públicos son recurrentes en la gestión presupuestal y se acumulan al final de cada ciclo anual.

En este contexto, la implementación de un enfoque de presupuestación por programas y presupuestos plurianuales está dirigido a reducir las presiones que ejercen múltiples actores en la etapa de formulación de cada ejercicio presupuestal. Adicionalmente, este enfoque no solo tiene el objetivo de mitigar riesgos de corrupción, sino que también permite asignar los recursos públicos en función de los resultados de cada programa, los cuales, además, pueden tener una perspectiva temporal que trasciende la anualidad y se circunscribe a objetivos de política pública de mediano plazo.

Este tipo de instrumentos de presupuestación por programas y plurianual otorgan un mayor campo de gestión a los actores encargados de la ejecución del presupuesto público, por lo que es necesario que se acompañen de mecanismos de control confiables y periódicos. Específicamente, el mayor grado de flexibilidad en el gasto implica mantener “un control cercano sobre algunos rubros como, por ejemplo, los servicios de consultoría, la contratación de asesores, los servicios públicos y los viajes oficiales, que son propensos al mal manejo y a la interferencia política” (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018, p.108).

De acuerdo con el EOP uno de los principios centrales que rige al sistema presupuestal colombiano es el de anualidad, según el cual el año fiscal inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. Por esta razón, “no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción” (Decreto 111 de 1996, Art. 14). De esta manera, los gastos aprobados para una vigencia fiscal deben ejecutarse durante dicha vigencia, a pesar de que existan algunos instrumentos de programación plurianual (ver *Cuadro 1*). Esto genera múltiples limitaciones para las entidades ejecutoras.

Cuadro 1. Vigencias futuras.

Las vigencias fiscales futuras se refieren a las autorizaciones que permiten comprometer de manera anticipada apropiaciones de presupuestos futuros. A través de esta figura el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS “autoriza que recursos fiscales estimados en presupuestos futuros se asignen al financiamiento de un determinado gasto reconocido como indispensable para el logro de propósitos estratégicos relacionados con el desarrollo económico y social del país” (Ministerio de Hacienda, 2022, p. 463-464).

Dentro de los requisitos que se deben cumplir para que el CONFIS apruebe vigencias futuras se encuentran que el monto, plazo y condiciones de las vigencias futuras solicitadas estén acordes con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, además, que el Consejo Nacional de Política Económica y Social haya declarado este gasto de importancia estratégica. Además, en el caso de las vigencias futuras extraordinarias, las cuales permiten asumir obligaciones de presupuestos futuros sin que en el año en que se concede la autorización exista apropiación presupuestal, son necesarios otros requisitos adicionales, como el aval previo del CONFIS a la declaratoria de importancia estratégica del gasto (Ministerio de Hacienda, 2022).

Si bien las vigencias futuras representan un instrumento de programación plurianual, este no resuelve la rigidez que impone el principio de anualidad, pues persiste la necesidad de que la mayor parte de los gastos aprobados para una vigencia fiscal se ejecuten obligatoriamente en la misma vigencia. Además, a pesar de que la figura de vigencias futuras permite comprometer recursos con anterioridad a la aprobación del presupuesto, el uso de esta figura incrementa el grado de inflexibilidad del gasto de tal manera que restringe aún más el margen de acción de las siguientes vigencias fiscales (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018).

En general, la gestión de los proyectos de inversión o el proceso contractual, entre otros trámites administrativos relacionados con la ejecución de gastos, implica la inversión de una gran cantidad de recursos y tiempo con el fin ejecutar efectivamente las apropiaciones presupuestales aprobadas. Además de la presión que ejerce la anualidad fiscal en el sentido de que los recursos se comprometan en la misma vigencia, estos procedimientos administrativos no están exentos de contingencias que pueden retrasar la ejecución del gasto público.

De esta manera, en muchos casos las entidades no logran ejecutar la totalidad de los recursos públicos aprobados para una vigencia fiscal y, por tanto, terminan teniendo pérdidas de apropiaciones presupuestales (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018) o, tal y como muestran los resultados del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP que mide riesgos de corrupción en la gestión administrativa, lleva a que las entidades concentren la ejecución presupuestal en el segundo semestre del año (Transparencia por Colombia, 2019). Todo esto, afecta significativamente la calidad, eficacia y eficiencia del gasto público.

Reconociendo las limitaciones que establece el principio de anualidad, en el país se han llevado a cabo esfuerzos con el objetivo de implementar una perspectiva plurianual del gasto, como lo es el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el presupuesto del Sistema General de Regalías, que es de carácter bianual. Sin embargo, la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (2022)³ identificó la persistencia de debilidades en el uso de herramientas como el Marco de Gastos de Mediano Plazo a manera de instrumento que permita la programación del gasto plurianualmente dada su orientación fiscal y la falta de asociación entre metas plurianuales y apropiaciones presupuestales.

En este punto es muy importante diferenciar los instrumentos de inversión plurianual de macroproyectos de inversión denominados como proyectos “sombra”: mientras que el primero consiste en la programación del gasto de acuerdo con resultados de múltiples años, el segundo se ha convertido en una práctica de asignación de recursos públicos a proyectos anuales que se caracterizan por la poca definición específica de objetivos, actividades y alcance y que financian una serie de proyectos específicos.

En suma, el principio de anualidad establecido en el EOP ha generado una alta rigidez en el sistema presupuestal colombiano que se manifiesta en las dificultades que enfrentan las entidades públicas al momento de ejecutar las apropiaciones presupuestales aprobadas para una vigencia fiscal. Es decir, en lugar de favorecer un sistema presupuestal ágil que sirva de soporte al logro de objetivos de política, lo dispuesto normativamente ha limitado el desarrollo de la acción gubernamental, por lo que en la práctica se han generado distorsiones para eludir el proceso presupuestal, como el uso de fondos especiales a través de los cuales se evade el principio de anualidad.

Lo anterior, unido a un limitado avance en la presupuestación plurianual, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la implementación de una presupuestación basada en programas y efectivamente plurianual, de tal manera que permita mejorar la calidad del gasto público y mitigue los riesgos de corrupción asociados al inicio de cada vigencia fiscal.

A partir de lo anterior, es importante considerar las siguientes recomendaciones:

FORMULACIÓN

Modificar el principio de anualidad, si bien no para todo el presupuesto, para los programas y proyectos de inversión que requieran una perspectiva plurianual, los cuales deben tener una duración de acuerdo a sus objetivos, mecanismos de implementación

³ Dentro del Plan de Acción definido en el Conpes 4008, a través del Decreto 224 de 2021 se creó esta Comisión con el objetivo de solucionar los problemas asociados a la alta fragmentación de la gestión financiera del país a través de la armonización de los diferentes procesos en el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP).

y metas. Esto es relevante pues otorga una mayor flexibilidad que la que ofrece el trámite de vigencias futuras.

FORMULACIÓN

Como se mencionó en el apartado anterior, es necesario mejorar la clasificación presupuestal, de forma tal que en la categoría de inversión solo se registren programas o proyectos específicos que incluyan, además, los gastos asociados a su operación y mantenimiento.

FORMULACIÓN

Implementar programas presupuestales de tal manera que incorporen tanto el presupuesto de inversión y deuda como el de funcionamiento destinado específicamente a la operación de los proyectos contenidos en los distintos programas presupuestales.

FORMULACIÓN

Acelerar la implementación de las acciones contenidas en el Plan de Acción del Conpes 4008 de 2020, haciendo énfasis en particular en la adopción del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP) en todas las unidades ejecutoras del Presupuesto General del Sector Público.

Cuadro 2. Ley de Garantías.

La Ley de Garantías (Ley 996 de 2005) contiene una serie de restricciones destinadas a evitar el uso indebido de recursos públicos, mediante el desvío o uso inadecuado de bienes o dineros del erario o mediante el proselitismo político a partir de estos recursos. Sin embargo, dos restricciones han resultado particularmente controversiales. La primera, restringe la contratación directa (con ciertas excepciones) por cuatro meses antes de las elecciones presidenciales (art. 33), mientras que la segunda prohíbe los contratos interadministrativos durante los cuatro meses previos en todas las elecciones (art 38). Para los críticos de la medida, las restricciones llevan a ralentizar o “paralizar” el aparato estatal, toda vez que limitan la ejecución de recursos durante un tercio del año electoral.

Al respecto, se debe destacar que la primera restricción, la prohibición de la contratación directa, sólo aplica a campañas presidenciales y a una de las modalidades de contratación, posibilitando el uso de otras modalidades como la licitación pública, la mínima cuantía, la selección abreviada, e, incluso, el régimen especial. Además, el proceso de planeación contractual de las entidades públicas debería llevar a reducir la limitación de ejecución de recursos, al dejar firmados los contratos en forma previa a la entrada en rigor de la ley de garantías.

Por otra parte, la segunda restricción sobre contratos interadministrativos, lleva a un bloqueo de las transferencias entre entidades públicas, incluyendo las trasferencias entre niveles de gobierno. De esta forma, el obstáculo que se genera a la ejecución es mayor, toda vez que podría llevar a mayores atrasos en la ejecución de recursos, puesto que el proceso de implementación en la entidad ejecutora (p.e. una licitación pública en una alcaldía), no puede iniciar sin la celebración del contrato interadministrativo.

En este contexto, es necesario resaltar que persisten los riesgos de captura y desvío de recursos públicos con fines político electorales. De hecho, en el Monitor Ciudadano de la Corrupción se registran ocho hechos en los que se evidencian este tipo de prácticas (Transparencia por Colombia, 2021).

Por lo anterior, se debe destacar: 1) la necesidad de revisar la ley de garantías, de forma tal que se fortalezcan los procesos competitivos y los mecanismos de seguimiento a la contratación en período electoral 2) la posibilidad de eliminar las restricciones a los contratos interadministrativos y fortalecer el seguimiento de los mismos y 3) la relevancia de la eliminación de la anualidad, particularmente para los años electorales.

(2) Mecanismos para fortalecer y transparentar el rol del legislativo.

A pesar de que dentro del ciclo presupuestal el ejecutivo desempeña el rol central en la etapa de formulación de los presupuestos, en el marco de un adecuado sistema de pesos y contrapesos la rama legislativa tiene dentro de su campo de acción dos funciones relevantes: el estudio y aprobación de la propuesta de presupuesto presentada por el ejecutivo, y el seguimiento a la ejecución del mismo.

Es importante tener en cuenta que, en Colombia, dentro de la composición del Congreso, las Comisiones Cuartas representan una instancia en donde los Congresistas se encargan de analizar las diferentes iniciativas que se presentan en materia presupuestal y fiscal. Estas Comisiones son de gran relevancia, pues es la primera instancia ante la cual el Ministerio de Hacienda presenta la propuesta de presupuesto para que inicie su trámite legislativo.

En el marco de las discusiones sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto, los coordinadores y ponentes designados en las Comisiones Cuartas se reúnen con el Ministerio de Hacienda para estudiar el proyecto presentado. Asimismo, durante estas sesiones los miembros de esta Comisión citan a diferentes servidores públicos para que rindan cuentas sobre la ejecución presupuestal de sus respectivos sectores. Sin embargo, el alcance del control político que ejercen estas Comisiones a la implementación del presupuesto es limitado.

En la etapa de aprobación se pueden generar riesgos de corrupción relacionados con el gasto discrecional que se le otorga al poder legislativo. En particular, se han identificado riesgos de malversación de fondos y favoritismo, a partir de prácticas de *pork-barrel*, es decir, desde las asignaciones presupuestales o proyectos que se otorgan a los legisladores y que permiten la obtención de beneficios clientelares/*patronage* (Bak, 2021). Este tipo de fondos asignados a legisladores, además de fortalecer las opciones de reelección de determinados grupos políticos sesgando la arena política, también pueden afectar la separación de poderes públicos (Bak, 2021). Se debe resaltar que la asignación de partidas presupuestales por medio de esta modalidad puede ocurrir de manera explícita, en el marco de las proposiciones de los Congresista durante los debates públicos, o implícita, cuando logran acuerdos de manera directa con los funcionarios del ejecutivo.

Cuadro 3. Cupos indicativos.

En Colombia el gasto asignado a congresistas es un problema antiguo que incluye a la Constitución de 1886. Sin embargo, los conocidos como “auxilios parlamentarios” o “aportes para el desarrollo regional” en los años setenta, fueron eliminados en el artículo 355 de la Constitución de 1991, en donde se determinó que “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

Aun así, este gasto asignado a congresistas revivió con el “Sistema Nacional de Cofinanciación” y, posteriormente, a través de las “Partidas de Inversión Social Regional”, lo que provocó una demanda ante la Corte Constitucional (Rodríguez & Maldonado, 2021). En la Sentencia C-1168 2001 la Corte ratificó la prohibición de los auxilios parlamentarios, pero dejó abierta la puerta alrededor de las partidas presupuestales que cumplen con los principios de legalidad, por ejemplo, al estar debidamente registradas en el banco de proyectos de inversión.

A partir de lo anterior, surgieron los denominados “cupos indicativos” o “presupuesto regionalizable no regionalizado”, los cuales se refieren a “recursos dentro de las partidas del presupuesto de inversión regional que se asignan a determinadas entidades territoriales y proyectos, ‘indicados’ por congresistas” (Kahn & Saavedra, 2021, p. 148). Esta influencia de los Congresistas sobre el presupuesto nacional se evidencia en el caso de la red de corrupción de las “Las Marionetas”, en el cual el entonces Senador Mario Castaño, quien hizo parte de la Comisión Cuarta del Senado y fue coordinador ponente de las Leyes de Presupuesto de 2021 y 2022, aprovechó su posición para influir de manera indebida en el direccionamiento de los proyectos de inversión nacionales hacia determinados departamentos (Caldas, Risaralda, Cauca, Tolima, Valle del Cauca, Chocó, Cundinamarca, Antioquia, Quindío, Putumayo y Boyacá) y, de esta manera, cooptó la contratación pública a nivel territorial (Transparencia por Colombia, 2022d).

Con el objetivo de mitigar los riesgos de corrupción que surgen de la asignación de fondos a legisladores, es importante la publicación de la información sobre las solicitudes de asignaciones presupuestales que realizan todos los congresistas, la justificación de las mismas y la validación de que los legisladores no tienen intereses financieros en estas solicitudes de gasto (Bak, 2021). Específicamente, en el caso colombiano es necesario insistir en la regulación del proceso de asignación de estos recursos indicando los criterios de distribución, garantizar la trazabilidad de los convenios interadministrativos de manera que se identifiquen a los congresistas que intervinieron en el proceso y publicar la información del destino final de estos recursos (Comisión de Expertos Anti-Corrupción, 2021).

Asimismo, el paso del presupuesto por el legislativo puede ser objeto de presiones por parte de intereses particulares que, a través de procesos de *lobby*, buscan obtener beneficios en la asignación del presupuesto, lo cual no solo socava el interés colectivo, sino que en casos extremos puede conducir a la captura del Estado (Morgner & Chêne, 2014).

En este contexto, el registro de lobby o cabildeo representa una buena herramienta anticorrupción orientada a mitigar los riesgos asociados a la influencia de particulares sobre el legislativo. Específicamente, este registro permite que la sociedad civil, académicos y periodistas identifiquen los grupos e intereses particulares que actúan en el legislativo y que, eventualmente, podrían influir en las modificaciones que se realizan sobre el presupuesto (Morgner & Chêne, 2014).

En este sentido, es importante hacer énfasis en que en Colombia no existe un registro público de *lobby* que contenga los datos de las empresas y personas particulares que intervienen en las discusiones legislativas alrededor de la aprobación del Presupuesto General de la Nación. Esto se evidencia, además, en los resultados del Global Data Barometer (2022) según los cuales el registro de *lobby* y los datos de esta práctica son los que tienen más bajo desempeño dentro de los diferentes temas evaluados en el eje temático de integridad política.

A pesar de que algunas disposiciones legales reconocen la necesidad de regular el cabildeo (Ley 1474 de 2011), estas no han tenido el suficiente peso y no han sido recogidas por parte del Congreso de la República. Por ejemplo, en el periodo legislativo 2018-2022 se presentó el Proyecto de Ley “por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos”, el cual fue archivado por no obtener la mayoría absoluta de los votos (Transparencia por Colombia, 2022b). Por esta razón, sigue vigente la necesidad de crear un registro público que incluya la identidad de los cabilderos, la financiación de actividades de servidores públicos por parte de estas personas, así como la prohibición de recibir obsequios de alto valor (Comisión de Expertos Anti-Corrupción, 2021).

Además de los anteriores mecanismos anticorrupción alrededor de la regulación del gasto discrecional asignado a Congresistas y el registro del *lobby* en el legislativo, la complejidad del proceso presupuestal puede representar un obstáculo para la discusión pública y un desbalance de poder entre el legislativo y el ejecutivo con repercusiones sobre la calidad del gasto público.

Por esto, es fundamental el fortalecimiento de la capacidad técnica del legislativo para aprobar, controlar y hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto, por lo cual son relevantes las Instituciones Fiscales Independientes (*Independent Fiscal Institutions – IFI*). Estos, son “organismos independientes financiados con fondos públicos, bajo la autoridad legal del poder ejecutivo o legislativo que proporcionan supervisión y análisis no partidistas de la política y los resultados fiscales” (OCDE, 2014, p.5).

Este tipo de instituciones, particularmente las que se materializan a través de las Oficinas Parlamentarias de Presupuesto (*Parliamentary Budget Offices – PBOs*), permiten cualificar la discusión pública y el análisis presupuestal por parte del legislativo, no solo en la etapa de aprobación del presupuesto, sino en el escrutinio y seguimiento del mismo. De esta manera,

la creación de oficinas de presupuesto para apoyar la labor legislativa tiene el potencial de mejorar la pertinencia en la asignación y evaluación del gasto público.

Al respecto, el Congreso de la República aprobó la Ley 1985 de 2019 que define los lineamientos para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), la cual tiene como objeto principal la provisión de insumos técnicos y el acompañamiento al legislativo alrededor de la toma de decisiones económicas, fiscales y presupuestales.

A pesar de que se aprobó en 2019, la OATP no ha sido reglamentada debido a posibles vacíos en las funciones de sus integrantes, la responsabilidad en la asignación de presupuesto para su implementación (Cámara o Senado), el periodo laboral de esta Oficina y la entidad encargada de ejercer el control y supervisión sobre las funciones que desarrolla la OATP⁴. Se debe resaltar que la implementación de la OATP tiene el potencial de mejorar la calidad de la discusión pública alrededor de temas que tienen implicaciones económicas, los cuales no solo se circunscriben al proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto, sino también en relación con otras discusiones estratégicas del país, como la creación de nuevos fondos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Observatorio Fiscal, 2023).

Por lo tanto, es necesario avanzar en:

APROBACIÓN

La generación de un registro de cabildeo, a través del cual se identifique la identidad de los cabilderos, las actividades de servidores públicos que financian y se prohíba a estos recibir obsequios de alto valor.

APROBACIÓN

La publicación en formato de datos abiertos todas las solicitudes de asignaciones presupuestales que realizaron los Congresistas, directas en el marco de las discusiones públicas o indirectas como producto de la gestión ante el ejecutivo, incluyendo aquellas que fueron efectivamente aprobadas. Además, esto debe incluir la validación de que no existen conflictos de interés entre los Congresistas y las personas encargadas de la ejecución de los proyectos financiados con estas partidas presupuestales.

IMPLEMENTACIÓN

Incluir dentro del reporte de los proyectos de inversión los datos de los Congresistas que intervienen en la gestión de estos proyectos,

⁴ Respuesta del 4 de julio por parte de la Dirección General Administrativa del Congreso de la República.

propiciando la actualización periódica y cruce de estos datos con otras fuentes de información.

CONTROL Y
SEGUIMIENTO

Avanzar en la puesta en marcha de la OATP, de tal manera que se implementen los procesos para la selección de los miembros y se inicie el proceso de análisis presupuestal por parte de esta dependencia.

(3) Racionalización del uso de fondos extrapresupuestarios.

Los fondos extrapresupuestarios (*extra-budgetary funds*) se refieren a las cuentas o entidades gubernamentales que realizan “transacciones financieras, a menudo bajo arreglos bancarios e institucionales independientes, que no se incluyen en la ley anual de presupuestos del Estado” (Allen & Radev, 2006, p.4). Por tanto, este tipo de transacciones no se encuentran expuestas al mismo nivel de escrutinio del que son objeto las apropiaciones que se encuentran dentro de las leyes de presupuesto.

En general, los recursos públicos que se asignan a través de estos fondos están orientados al cumplimiento de funciones de gobierno específicas, tales como la construcción de infraestructura vial o educativa. A pesar de que los fondos extrapresupuestarios pueden favorecer mayor agilidad en la ejecución de los recursos públicos y producir servicios de manera eficiente y eficaz (Allen, 2013), el uso de estos fondos genera riesgos en la gestión financiera y de rendición de cuentas.

Uno de los principales riesgos que enfrenta el uso de fondos extrapresupuestarios es la falta de especificidad y delimitación del objeto de los mismos, lo que puede provocar la proliferación de múltiples fondos que ejecutan recursos públicos, de tal manera que fragmenta y socava la calidad, eficiencia y eficacia del gasto público. Además, el uso excesivo de fondos afecta la consolidación de los sistemas de gestión de finanzas públicas (*Public Financial Management Systems – PFMS*), en la medida en que, la falta de visibilidad y claridad sobre la manera como se están ejecutando los recursos públicos, particularmente en relación con los procesos de contratación, dificulta un adecuado control sobre el gasto (Allen, 2013).

Al diluir la rendición de cuentas y regirse por otras normas de reporte de datos financieros (Allen, 2013), el riesgo de que los recursos públicos ejecutados a través de fondos extrapresupuestarios sean objeto de fraudes, irregularidades y utilización para fines no autorizados es mayor respecto a los recursos asignados en las leyes de presupuesto (GIFT, 2022).

En este sentido, en el año 2020 múltiples países crearon fondos extrapresupuestarios con el objetivo de asignar recursos públicos para atender la emergencia generada por la pandemia del COVID-19. Si bien esto simplificó y aceleró la ejecución del gasto público, el diseño poco claro de estos fondos también estuvo relacionado con usos indebidos y resultados ineficientes. Particularmente, a causa de las limitadas capacidades para gestionar y contabilizar los fondos, se identificaron casos de pagos no autorizados, uso de recursos públicos para la compra de artículos no relacionados con la atención de la pandemia y casos en donde se generaron posibles conflictos de intereses en la selección de proveedores (Hsu et al., 2022).

En Colombia se identificaron múltiples alertas relacionadas con la falta de claridad del monto total de la inversión del Gobierno Nacional para atender la emergencia causada por el COVID-19, la cual se dirigió a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) (Transparencia por Colombia, 2022a). De igual manera, la ejecución de los recursos asociados a este Fondo también presentó diversas alertas relacionadas con la opacidad de la información contractual, el alto volumen de recursos que se contrataron bajo régimen privado, sobrecostos, la utilización de la causal de urgencia manifiesta en objetos no asociados a la atención de la pandemia y la contratación de financiadores de campañas políticas territoriales (Transparencia por Colombia, 2022a). Algunos de estos riesgos en la ejecución de los recursos también se evidenciaron en el proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en donde la opacidad de la información contractual dificultó el seguimiento efectivo a los recursos públicos (Transparencia por Colombia, 2022c).

De esta manera, resulta necesario “garantizar un equilibrio entre los beneficios potenciales (flexibilidad) y los riesgos (supervisión deficiente, uso indebido de los fondos, potencial de corrupción)” (Hsu et al., 2022). Es importante resaltar que a nivel internacional se recomienda minimizar el uso de fondos extrapresupuestarios y, por regla general, deben utilizarse acuerdos de gobernanza adecuados para garantizar el cumplimiento de principios de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos ejecutados a través de estos fondos (GIFT, 2022).

El uso de fondos como mecanismo para evadir el proceso presupuestal ha llevado a procesos subóptimos de asignación de recursos, al aumento de la opacidad presupuestal y a la pérdida de trazabilidad de los recursos. Dentro de estos mecanismos se encuentra el uso de fiducias, patrimonios autónomos y otros fondos especiales que se caracterizan por una mayor flexibilidad en el uso de los recursos públicos, pues permiten ejecutar los recursos en varias vigencias fiscales.

La proliferación del uso de esta figura en Colombia se evidencia en los numerosos fondos de los diferentes ministerios sectoriales, pero también administrados por algunas entidades

adscritas y vinculadas. La *Tabla 2* presenta los principales fondos cuenta de acuerdo con el sector al que pertenecen:

Tabla 2. Principales Fondos en Colombia.

Sector	Fondos
Interior	Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia
Relaciones Exteriores	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores
Justicia y del Derecho	Fondo de Infraestructura Carcelaria
	Fondo Lucha contra las Drogas
Defensa	Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública – FONDETEC
Agricultura y Desarrollo Rural	Fondo de Fomento Agropecuario
	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales – FOMMUR
	Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios – FAIA
	Fondo Agropecuario de Garantías – FAG
	Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA
	Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo – FICR
	Fondo de Microfinanzas Rurales
	Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – FONAT
Salud y Protección Social	Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud – FONSAET
Trabajo	Fondo de Riesgos Profesionales
	Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo
	Fondo de Solidaridad Pensional
	Fondo de Pensiones Públicas
Minas y Energía	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas – FAZNI
	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas – FAER
	Fondo de Energía Social – FOES
	Fondo de Solidaridad Subsidios y Redistribución de Ingreso – FSSRI
	Fondo Especial Cuota de Fomento Gas Natural
	Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía – FENOGE
	Fondo Rotatorio del Ministerio de Minas y Energía
Educación	Fondo de Desarrollo para la Educación Superior – FODESEP
	Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa – FFIE
	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Fondo Nacional Ambiental – FONAM*
	Fondo de Compensación Ambiental

Vivienda, Ciudad y Territorio	Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA*
Cultura	Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y de las Artes*
	Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica*
Ciencia, Tecnología e Información	Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación - "Fondo Francisco José de Caldas"
	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Deporte	Fondo Financiero de Desarrollo Deportivo y Recreativo

Fuente: Elaboración propia.

Adicional a los anteriores fondos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se aprobaron cuatro nuevos fondos: i) el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, ii) Fondo Cuenta MinDeporte, iii) Fondo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", y iv) Fondo de Buen Vivir. Asimismo, se introdujeron diferentes modificaciones sobre otros 16 fondos existentes⁵. Esto reafirma la tendencia de administrar los recursos públicos a través de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, por lo cual es necesario insistir en quienes administren estos recursos rindan cuentas “sobre la ejecución presupuestal, los criterios de administración, el estado de la ejecución de los fondos, y los retos y las problemáticas asociadas a la ejecución” (Transparencia por Colombia, 2023, p.10).

Además de los obstáculos en términos del seguimiento y control a los recursos de los fondos extrapresupuestarios, la falta de especificidad del objeto de algunos fondos puede provocar problemas relacionados, por ejemplo, con duplicidad en el gasto; es decir, la asignación de recursos públicos de varios fondos en actividades similares, lo cual repercute en la calidad y eficacia del gasto público.

Es importante hacer énfasis en que el uso de fondos extrapresupuestarios, y el impacto que tiene en términos de transparencia y calidad del gasto público, es una consecuencia de la rigidez que establece el marco normativo en relación con el principio de anualidad. Por tanto, la racionalización del uso de este tipo de fondos implica la implementación de reformas y modificaciones de raíz que conlleven a un sistema presupuestal que adopte una perspectiva del gasto público que incorpore los desarrollos más avanzados en la materia.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario avanzar en:

⁵ Se debe destacar que en este Plan de Desarrollo también quedó consignada la responsabilidad del Gobierno Nacional de formular una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, la cual debe contemplar “mecanismos para el seguimiento y control de los recursos públicos administrados mediante fondos o patrimonios autónomos” (Art. 200, Ley 2294 de 2023).

FORMULACIÓN

Racionalizar el uso de fondos, de forma tal que se reduzca el uso excesivo de este mecanismo, al tiempo que, se especifiquen los objetos de inversión de los fondos restantes y se especifiquen los mecanismos de inversión.

IMPLEMENTACIÓN

Modernizar los procesos de contratación pública, particularmente alrededor de la obligatoriedad del certificado de disponibilidad presupuestal como requisito fundamental para el inicio de los procesos contractuales. Asimismo, se requiere reducir el número de modalidades de contratación y racionalizar el uso de regímenes especiales. Esto, en el marco de la unificación de SECOP y la mejora de la calidad de información contractual. (Transparencia por Colombia, 2019).

IMPLEMENTACIÓN

Publicar toda la información presupuestal y contractual de las fiducias y patrimonios autónomos, teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 2195 de 2022. En particular, la información contractual debe ser publicada tanto en la plataforma de SECOP como en las páginas de los fondos de inversión y/o fiducias.

CONTROL Y SEGUIMIENTO

Generar estrategias localizadas de transparencia presupuestaria y contractual por parte de los fondos, como es el caso del Fondo Colombia en Paz.

(4) Mejorar el acceso a datos del presupuesto público y los proyectos de inversión.

En el análisis la transparencia presupuestaria el acceso a la información es un elemento central. En particular la divulgación de información fiscal y presupuestal debe publicarse de tal manera que responda a las demandas y necesidades de información de los ciudadanos. De acuerdo con GIFT (2022) la divulgación de esta información promueve la rendición de cuentas por parte de las instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución del presupuesto y, además, tiene el potencial de reducir riesgos de corrupción relacionados con irregularidades en la asignación de las partidas presupuestales y la captura de los fondos públicos a nivel local.

Con el fin de que los datos presupuestales favorezcan un adecuado control por parte de la sociedad civil, éstos deben cumplir ciertas características. En primer lugar, es fundamental que reporte información de todo el ciclo presupuestal, es decir, desde el anteproyecto de

presupuesto elaborado por el ejecutivo, la propuesta aprobada, los reportes de ejecución durante, a mitad y al final del año fiscal, así como los reportes de auditoría (OCDE, 2017). Además, es importante hacer énfasis en que esta información sea comprensible por parte de la ciudadanía en general, por lo que es necesaria la divulgación del presupuesto en un formato que facilite la comprensión de manera detallada de las prioridades de inversión de los gobiernos sin la necesidad de contar con conocimientos técnicos (este tipo de formatos se han denominado “presupuestos ciudadanos”).

Ahora bien, la disposición de esta información debe cumplir determinados estándares en términos de calidad, confiabilidad, comparabilidad y comprensión de tal manera que permita analizar el presupuesto desde las diferentes funciones que desempeña. Particularmente, desde una perspectiva anticorrupción, son importantes características como:

- Claridad: este criterio se refiere a la presentación de los datos en formatos legibles por máquina con un alto grado de granularidad de manera que se conozca la información presupuestal de manera detallada,
- Credibilidad: con el fin de que los datos presupuestales sean efectivamente útiles es necesario que sean completos y exactos,
- Complejidad: en línea con la importancia de la divulgación del presupuesto ciudadano, este criterio llama la atención sobre los datos puedan ser comprendidos y utilizados por personas sin conocimientos especializados,
- *Conclusividad*: posibilidad de que a través del análisis de datos se puedan identificar patrones indicativos de corrupción,
- Comparabilidad: esta característica se refiere a que la estructura de los datos permite hacer comparaciones a nivel temporal y entre diferentes niveles de gobierno (Berliner & Dupuy, 2018).

Además del cumplimiento de estas características mínimas, la divulgación de datos presupuestales debe incluir no solo la información agregada que generalmente se aprueba por parte de los órganos legislativos o parlamentarios a nivel institucional, sino también el detalle de las asignaciones presupuestales, lo cual incluye aquellas partidas asignadas a fondos extrapresupuestarios (GIFT, 2022).

Como muestra de buenas prácticas en materia de disposición de datos presupuestales, en México, el Gobierno Federal dispuso un portal web que se actualiza constantemente en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público divulga guías ciudadanas para facilitar la comprensión de los datos por parte de la ciudadanía, y realiza formaciones y eventos a manera

de *rally* de datos para promover el uso de la información disponible⁶. Este es uno de los puntos que se refleja en el buen desempeño de México en la Encuesta de Presupuesto Abierto (International Budget Partnership, 2021).

En materia de datos presupuestales, en Colombia el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, que encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda, desempeña un rol central en tanto es el sistema en donde todas las entidades del Presupuesto General de la Nación – PGN reportan su información financiera y ejecución presupuestal. A pesar de sus potencialidades, solo las entidades ejecutoras del presupuesto nacional tienen acceso a este sistema transaccional, por lo que la principal fuente de datos presupuestales a la que tiene acceso la sociedad civil y la ciudadanía en general es el Portal de Transparencia Económica – PTE.

La información dispuesta en este Portal presenta múltiples debilidades, de las cuales destacan: la falta del histórico de datos presupuestales, pues la información se actualiza con el presupuesto vigente y no preserva los datos de vigencias anteriores; vacíos en los datos de ejecución real por contrato; desactualización de la información de los trazadores presupuestales; falta de detalle de los objetos de gasto; y persistencia de fallas técnicas en el funcionamiento de la página web.

Ahora bien, teniendo en cuenta el rol que desempeña el DNP en materia del presupuesto de inversión pública, es necesario destacar el diseño e implementación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP. Esta plataforma moderniza la gestión de la inversión pública en el país y, además, integra múltiples sistemas de tal manera que reduce la fragmentación de la información. La implementación de esta plataforma con entidades nacionales representa un importante avance; sin embargo, como en el caso del SIIF, la ciudadanía no tiene acceso a los mismos datos dispuestos en la plataforma, pues la ventana ciudadana sobre información de inversión pública es el sistema MapalInversiones.

De esta manera, si bien la PIIP y el SIIF representan avances significativos en la gestión financiera pública, persisten brechas entre la calidad de los datos presupuestales que producen las entidades y la información a la que tienen acceso de manera efectiva los ciudadanos. Particularmente, es importante mencionar que la falta de actualización, interoperabilidad y granularidad de los datos públicos representan algunos de los problemas más significativos en materia de información presupuestal. Entre otras consecuencias, esto restringe la posibilidad de que la sociedad civil identifique peso por peso la manera como se gastan los recursos del Presupuesto General de la Nación (Observatorio Fiscal, 2022).

⁶ Este portal de Transparencia Presupuestaria se encuentra disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Finalmente, es importante destacar el desarrollo del Catálogo de Clasificación Presupuestal de Ingresos y Gastos, el cual representa un avance significativo en la armonización de las estadísticas fiscales de acuerdo con los estándares internacionales. Esto es relevante teniendo en cuenta que los clasificadores responden a diferentes necesidades de información y, por tanto, la disposición completa de estos clasificadores permite que la sociedad civil identifique con diferentes grados de agregación y desagregación la fuente y destino del gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Sin embargo, clasificadores como la asignación funcional o territorial del gasto no se encuentran disponibles para consulta pública, lo que profundiza las brechas en cuanto acceso a datos por parte de la ciudadanía.

Como ya se mencionó, el país ha desarrollado algunos avances en favor de una mayor transparencia presupuestaria. Sin embargo, persisten limitaciones tanto a nivel estructural del sistema presupuestal colombiano, como en un nivel más operativo de diferentes procesos presupuestales. Es importante hacer énfasis en que estas limitaciones son resultado en gran medida de la disociación entre el marco normativo y las prácticas relacionadas con la gestión del presupuesto público.

Con el fin de mejorar el acceso y disposición de los datos presupuestales, es necesario:

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Avanzar en la publicación de información del Catálogo de Clasificación Presupuestal, así sea información de carácter preliminar.

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Avanzar en la interoperabilidad de los diferentes sistemas y subsistemas que constituyen el modelo de gestión de finanzas públicas, de tal manera que sea más clara la conexión entre procesos.

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Mejorar la calidad de la información dispuesta en los sistemas de información alrededor de datos presupuestales. Frente al Portal de Transparencia Económica es importante que conservar el histórico de los datos y ajustar los errores técnicos. Por su parte, respecto a MapalInversiones es necesario fortalecer la granularidad de los datos y fortalecer la disposición de información sobre los proyectos de inversión, incluyendo la visualización de los diferentes productos esperados de cada proyecto y el monto de los recursos marcados con trazadores presupuestales específicos.

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Someter los proyectos individuales financiados mediante proyectos sombrilla a su registro en PIIP y publicación en Mapa Inversiones. Esta identificación tiene el objetivo de evitar duplicidades en el registro del gasto y el mapeo completo de las inversiones.

(5) Propiciar la presupuestación verde.

Teniendo en cuenta los compromisos adquiridos a partir del Acuerdo de París, el uso de herramientas fiscales y presupuestales ha tomado una creciente relevancia con el objetivo de fortalecer la implementación de estrategias relacionadas con la protección ambiental, la acción climática y la transición hacia fuentes de energía sostenibles. Sin embargo, estos procesos no han estado exentos de riesgos en la gestión fiscal. Particularmente, se han identificado riesgos asociados a prácticas de *greenwashing*, entendidas como la “afirmación de que una actividad contribuye a un objetivo climático o medioambiental más de lo que realmente lo hace” (Blazey & Lelong, 2022, p.6). Este tipo de sobreestimaciones o subestimaciones de los costos y beneficios de determinadas actividades tiene un impacto directo sobre el recudo de ingresos y, de esta manera, impacta la posibilidad de alcanzar los objetivos y metas trazadas por los países.

Igualmente, es importante mencionar que la financiación climática, entendida como “financiación local, nacional o transnacional – procedente de fuentes de financiación públicas, privadas y alternativas – que busca apoyar acciones de mitigación y adaptación para hacer frente al cambio climático” (UNFCCC, s.f.), ha crecido de manera significativa. El aumento de los recursos para programas de mitigación y adaptación climática, financiados en buena parte por fondos internacionales y multilaterales, ha implicado una mayor exposición a riesgos de corrupción. Particularmente, la corrupción en la financiación climática “puede producirse al captar la asignación de estos recursos y desviarlos hacia empresas con conexiones políticas o redes familiares” (Resimić, 2022, p.48). Asimismo, dado el carácter de estos recursos, existe un riesgo significativo de apropiación indebida de estos fondos por parte de organizaciones transnacionales.

A nivel internacional la OCDE (2021) ha desarrollado un marco de referencia para la implementación de procesos de presupuestación verde (*Green Budgeting*) que se basa en cuatro grandes bloques, de los cuales a continuación se destacan algunas dimensiones:

- i) Marco estratégico: incluye el proceso de toma de decisiones y priorización de las inversiones y asignaciones presupuestales.
- ii) Métodos y herramientas para la generación de evidencia: este bloque contiene la clasificación del presupuesto de acuerdo con el gasto orientado a la acción climática y medioambiental. Particularmente, es relevante el etiquetado del presupuesto verde y la revisión del gasto verde que mide la transición de las agencias gubernamentales hacia formas de operar sostenibles ambientalmente.
- iii) Rendición de cuentas y transparencia: incluye el monitoreo, evaluación y reporte de las iniciativas presupuestales que están relacionadas con acciones climáticas y

medioambientales; asimismo, se hace énfasis en la divulgación, el reporte financiero de la implementación de las iniciativas presupuestarias verdes y el acceso a estas a través de plataformas abiertas y accesibles.

- iv) Ambiente propicio para la presupuestación: por último, este bloque se refiere a los indicadores de impacto que permiten medir el desempeño de las iniciativas presupuestales verdes, los programas presupuestales asociados a los objetivos de políticas pública de cambio climático y medioambientales, la coordinación entre ministerios y la capacitación de los diferentes equipos en materia de presupuestación verde.

De esta manera, el desarrollo de estas dimensiones tiene el objetivo de garantizar el adecuado seguimiento y control de los recursos provenientes de las diferentes fuentes que financian los programas y proyectos orientados al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países a partir del Acuerdo de París.

Como consecuencia de las particularidades geográficas y ambientales, Colombia se enfrenta a un contexto de alta vulnerabilidad en relación con las consecuencias del cambio climático. Frente a esto, el Informe *Cambio Climático 2022: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad* del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) indica que Colombia se encuentra dentro de los países de la región más vulnerables a inundaciones y deslizamientos de tierra, además de que actualmente es, junto con Perú y Guatemala, uno de los países con mayor promedio de desplazamientos por causas hidrometeorológicas (IPCC, 2022). Asimismo, respecto a los potenciales efectos del cambio climático, de acuerdo con el Banco Mundial a nivel económico el país podría enfrentar pérdidas anuales de 4,3% del PIB (DNP & Fedesarrollo, 2022).

En este contexto, la implementación de acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático toman gran relevancia, por lo que desde un punto de vista de transparencia presupuestaria es fundamental la identificación de este tipo de iniciativas y los recursos movilizados en esta dirección. A nivel de marco estratégico, en Colombia se han desarrollado diferentes instrumentos que sustentan la toma de decisiones alrededor del financiamiento ambiental, dentro de los cuales es importante destacar la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA a través del Decreto 298 de 2016.

Dentro del SISCLIMA se creó la Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC, instancia que, entre otras funciones, se encarga de la definición de los criterios para articular los recursos de diferentes fuentes que se destinan a la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático. Asimismo, como parte de la CICC, el Comité de Gestión Financiera – CGF tiene la función de generar los lineamientos de planificación económica y financiera con criterios de cambio climático; formular, actualizar e implementar la Estrategia Nacional de

Financiamiento Climático – ENFC; y hacer seguimiento a las inversiones, fuentes de financiación y demandas de financiamiento.

A partir de esta estructura institucional que delimita la manera como opera el financiamiento climático en el país, en 2021 el DNP puso a disposición pública el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) en el que se divulgan los recursos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, que se ejecutan en Colombia para “implementar acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y promover la adaptación al cambio climático” (DNP, 2021).

Si bien el sistema MRV representa una herramienta significativa con el objetivo de identificar las partidas presupuestales etiquetadas en relación con el cambio climático, la información dispuesta en este sistema presenta múltiples limitaciones. Por un lado, a pesar de que las iniciativas financiadas se encuentran clasificadas en función de su aporte a mitigación, adaptación (o ambas), y por diferentes dimensiones (biodiversidad y recursos ecosistémicos, infraestructura, recurso hídrico, entre otras), no es claro el impacto que tienen estas iniciativas sobre las metas trazadas en materia de cambio climático. Frente a esto, es importante destacar el avance en el diseño de una Taxonomía Verde que permita clasificar la inversión que tiene un impacto positivo sobre el cambio climático (DNP & Fedesarrollo, 2022).

Por otro lado, a nivel operativo, los datos de financiamiento climático disponibles en el MRV se actualizan con poca regularidad⁷, lo cual dificulta el seguimiento a la implementación de las iniciativas presupuestarias verdes. Además, es importante mencionar que en el sistema MRV se encuentra habilitada una opción de descarga de información sobre gestión del riesgo de desastres; sin embargo, al descargar el reporte no se encuentra ningún dato disponible. Estos vacíos de información y limitaciones en la actualización de los datos obstaculizan el seguimiento y evaluación de las iniciativas etiquetadas de acuerdo con su aporte a la acción climática y medioambiental.

Por último, es importante mencionar que la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático representa un instrumento muy importante en tanto se concibe como un documento de rendición de cuentas sobre el balance del financiamiento climático, al tiempo que define las principales líneas estratégicas y áreas de trabajo prioritarias a mediano y largo plazo.

De esta manera, es importante destacar algunas propuestas como:

⁷ A la fecha de elaboración de este documento, los datos dispuestos en este sistema presentan una desactualización de más de 12 meses.

FORMULACIÓN

Incorporar y actualizar los desarrollos en materia de Taxonomía Verde Colombia dentro de la información dispuesta en el sistema MRV.

IMPLEMENTACIÓN

Generar mecanismos específicos de transparencia presupuestaria y Contractual para los fondos públicos que ejecutan proyectos relacionados con los objetivos en materia de cambio climático.

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Fortalecer el reporte de la información en el sistema MRV, haciendo énfasis en la actualización de manera recurrente de la información, al tiempo que es importante disponer los datos de manera completa con el fin de fortalecer la credibilidad de los mismos.

**CONTROL Y
SEGUIMIENTO**

Fortalecer el reporte de información sobre políticas transversales en MapalInversiones, particularmente en lo relacionado con Cambio Climático.

IV. Conclusiones

El análisis del sistema presupuestal en Colombia permite identificar que la rigidez impuesta por el marco normativo vigente, además de estar arraigada en leyes incluso previas a la Constitución, ha provocado que en la práctica se utilicen diferentes mecanismos para eludir normativas específicas del proceso presupuestal. Esto no solo ha tenido impacto sobre la calidad del gasto público y la disposición de información, sino que también ha generado múltiples riesgos de corrupción en las diferentes etapas del ciclo presupuestal, como es el caso específicamente del uso de fondos extrapresupuestales.

A partir de los marcos y estándares internacionales, se identificaron cinco ejes de análisis centrales alrededor de los cuales se presentan algunas recomendaciones para avanzar hacia un mayor nivel de transparencia presupuestaria, acompañado de una mejor eficiencia, eficacia y pertinencia del gasto público.

Teniendo en cuenta los diferentes ejes de análisis, se identifican varias acciones prioritarias en materia de transparencia y acceso a la información sobre el presupuesto público. A nivel estructural, es necesario ajustar el marco normativo a través de la creación de una Ley Orgánica de Presupuesto que responda a los desafíos y necesidades actuales. A nivel legal es posible implementar algunas recomendaciones dentro de las Leyes Anuales de Presupuesto de tal manera que se incorpore, por ejemplo, la obligatoriedad de que las diferentes entidades

que ejecutan recursos del Presupuesto General de la Nación reporten adecuadamente la forma como están ejecutando los recursos asignados.

Finalmente, teniendo en cuenta que persisten restricciones en el derecho de acceso a información pública, es necesario desarrollar múltiples ajustes orientados a mejorar el acceso a la información presupuestal con altos estándares de calidad. Para esto no solo es relevante la implementación de herramientas para la generación de conocimiento, como es el caso de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, sino también la mejora de los sistemas de información de tal manera que reflejen los avances que se han realizado alrededor de la gestión de las finanzas públicas del país.

V. Referencias

- Allen, R. (2013). Managing Extrabudgetary Funds. In R. Allen, R. Hemming, & P. Barry (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan.
- Allen, R., & Radev, D. (2006). *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. Fondo Monetario Internacional – FMI. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>
- Bak, M. (2021). *Overview of parliamentary discretionary spending*. Anti-Corruption Helpdesk. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Overview-of-parliamentary-discretionary-spending_final.pdf
- Berliner, D., & Dupuy, K. (2018). *The promise and perils of data for anti-corruption efforts in international development work*. CHR. Michelsen Institute. U4 Anti-Corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/the-promise-and-perils-of-data-for-anti-corruption-efforts-in-international-development-work.pdf>
- Blazey, A., & Lelong, M. (2022). Green budgeting: A way forward. *OECD Journal on Budgeting*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en>
- Comisión de Expertos Anti-Corrupción. (2021). *Recomendaciones para combatir la corrupción en Colombia*. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4223/Repor_Octubre_2021_Fedesarrollo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2018). *Informe Final*. <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública. (2022). *Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública en Colombia*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-205867
- Congreso de la República de Colombia. (1989). *Ley 38 de 1989. Normativo del Presupuesto General de la Nación*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14811>
- Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 225 de 1995. “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14940>
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>
- Congreso de la República de Colombia. (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.”
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1985 de 2019. “Por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=98370>

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida.”* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1168/01.* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1168-01.htm>

DANE. (2021). *Encuesta de Cultura Política 2021.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

De Renzio, P., & Wehner, J. (2017). The Impacts of Fiscal Openness. *World Bank Research Observer*, 32(2), 185–210. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/wbro/kx004>

DNP. (2020). *Conpes 4008. Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4008.pdf>

DNP. (2021). *Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) del Financiamiento Climático.* <https://mrv.dnp.gov.co/MRV/Paginas/default.aspx>

DNP, & Fedesarrollo. (2022). *Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia_Nacional_de_Financiamiento_Climatico.pdf

Global Data Barometer. (2022). *Colombia.* <https://globaldatabarometer.org/country/colombia/>

Global Initiative for Fiscal Transparency – GIFT. (2022). *Guide on Advancing Fiscal Transparency for Development.* <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2023/02/Guide-on-Advancing-Fiscal-Transparency-for-Development.pdf>

Hsu, J., Barroy, H., Allen, R., Rahum, F., Tsilaajav, T., & Nabyonga, J. (2022). *Extra-Budgetary Funds for COVID-19: Evidence from two years of implementation.* P4H Social Health Protection Network. <https://p4h.world/fr/node/13686>

International Budget Partnership - IBP. (2021). *Resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto.* <https://survey.internationalbudget.org/#download>

IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability.* Cambridge University Press. Cambridge, UK and New York, NY, USA. <https://doi.org/https://doi:10.1017/9781009325844>

- Kahn, T., & Saavedra, V. (2021). *La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla*. Fedesarrollo.
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4213/Co_Eco_Diciembre_2021_Kahn_y_Saavedra.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Decreto 298 del 24 de febrero de 2016. "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones."*
<https://archivo.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/55-decreto%20298%20feb%202016.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Sistema de Clasificación Presupuestal. Presupuesto General de la Nación*.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-147294%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Decreto 224 de 2021. "Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública."*
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159746>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*.
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-156332%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Morgner, M., & Chêne, M. (2014). *The budget process and corruption. Topic guide*. Anti-corruption Helpdesk.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/The_budget_process_topic_guide.pdf
- Observatorio Fiscal. (2022). *Presupuestos públicos: un gran bolsillo oscuro. Destápate, 4*.
<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/destapate-4-transparencia-avanzar-y-no-retroceder-.pdf>
- Observatorio Fiscal. (2023). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.
https://www.ofiscal.org/_files/ugd/5d5051_2a408a9579994bce8ad6c27067c1cbb7.pdf
- OCDE. (2014). *Recommendations of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*.
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>
- OCDE. (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (OECD Publishing, Ed.).
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>
- OCDE. (2021). *Green Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1787/acf5d047-en>

Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y lucha contra la corrupción

- Presidencia de la República de Colombia. (1996). *Decreto 111 de 1996. "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto."*
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto 4730 de 2005. "Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto."*
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18712>
- Resimić, M. (2022). *Grand corruption and climate change policies. Overview of grand corruption evidence in energy transition, biodiversity loss and climate finance.* U4 Helpdesk.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Grand-corruption-and-climate-change-policies_2022_PR.pdf
- Rodríguez Valero, L. A., & Maldonado Gómez, N. (2021). Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o "mermelada tóxica." *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.* http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862020000100001
- Transparencia por Colombia. (2019). *Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual.* <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-la-gestion-contractual.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2021). *Radiografía de la Corrupción 2016 – 2020.*
<https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2022a). *Balance del monitoreo a la contratación pública Covid-19.*
<https://transparenciacolombia.org.co/2022/09/13/balance-del-monitoreo-a-la-contratacion-publica-covid19/>
- Transparencia por Colombia. (2022b). *Balance Legislativo 2018-2022. Análisis de la gestión legislativa en materia de lucha contra la corrupción.* <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2022/07/balance-legislativo-vf-2.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2022c). *Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.* <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/diagnostico-ciudadano-al-proceso-de-reconstruccion-del-archipelago-1-1.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2022d). *El millonario show de Castaño y sus "marionetas." Caso de Estudio No. 12.*
<https://transparenciacolombia.org.co/site/wp-content/uploads/2023/01/Estudio-de-Caso-El-show-de-Castano-y-sus-marionetas.pdf>
- Transparencia por Colombia. (2023). *Balance del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", desde una perspectiva de lucha contra la corrupción.*
<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/06/Balance-Plan-de-Desarrollo-VF-1.pdf>

Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y lucha contra la corrupción

United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC. (S.F.). *Introduction to Climate Finance*.
<https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER

la transparencia presupuestaria

▶ **y lucha contra la corrupción**
en el proceso presupuestal ▶▶



Calle 35 # 24-19

Barrio La Soledad

Teléfono: +57 601 477 8282

Bogotá, Colombia



www.transparenciacolombia.org.co