

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo No 437/24c y 18/24s “Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

Este documento¹ contiene los comentarios y recomendaciones de la Corporación Transparencia por Colombia (TPC) al Proyecto de Acto Legislativo (PAL) No 437 de 2024 Cámara – 018 de 2024 Senado, impulsado por el Gobierno Nacional y congresistas de distintos partidos, por medio cual se busca reformar el Sistema General de Participaciones (SGP).

Desde Transparencia por Colombia se considera relevante y necesario avanzar en el proceso de descentralización en el país a partir de las recomendaciones presentadas por la Misión de Descentralización². Esto implica realizar ajustes a nivel constitucional y legal que permitan tener lineamientos claros sobre: 1) las competencias que asumirían las entidades territoriales en el marco de ese proceso; 2) los recursos necesarios para ejecutar las acciones asociadas a esas competencias; y 3) la incorporación de acciones que permitan gestionar los riesgos de corrupción que emergen durante la transición hacia un modelo más descentralizado del poder.

En este sentido, el PAL es una iniciativa que posibilita el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, a partir del cual se pueden llevar a cabo procesos de fortalecimiento institucional que lleven a los gobiernos territoriales a mejorar la provisión de bienes y servicios, en perspectiva de la garantía de derechos de la ciudadanía. Sin embargo, para garantizar este avance se requiere que esta modificación constitucional:

- 1) Mantenga un enfoque de progresividad que permitan que la transición no genere traumatismos en las finanzas públicas.
- 2) Esté fundamentado en análisis técnicos y rigurosos sobre las magnitudes y proporciones de los recursos a transferir hacia las entidades territoriales.

Esta reforma constitucional debe tener en perspectiva distintos desafíos que la distribución actual de partidas y la proporción distribuida ha generado para las finanzas públicas y la transparencia en el uso de recursos. Dentro de estos desafíos destaca, por ejemplo, el uso de recursos del Sistema General de Participaciones para financiar la implementación del Acuerdo de Paz de 2016. Este

¹ Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Corporación Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos

² Ver recomendaciones de la Misión de Descentralización:

<https://colombia.nimd.org/publications/sintesis-de-las-propuestas-finales-de-la-mision-electoral-especial-mee/>

Con el apoyo de:

proceso demandaba precisamente ajustes a nivel constitucional para determinar un porcentaje específico orientado a tal fin, pero ante la ausencia de ese ajuste constitucional, se han contabilizado recursos de otras partidas del SGP como fuente de financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, en un marco de amplia discrecionalidad y generación de opacidades que se acompaña de procesos de doble contabilización y re-etiqueteo de recursos, lo cual expone las finanzas públicas territoriales a riesgos de corrupción.

Asimismo, se deben señalar los riesgos que se derivan de la generación de complejos esquemas de concurrencia entre niveles de gobierno, en los cuales, la multiplicidad de actores, fuentes de recursos y entidades lleva a la pérdida en la trazabilidad de recursos y al aumento de discrecionalidad, lo que conlleva la generación de obstáculos para el seguimiento por parte de la ciudadanía y de los organismos de control.

Desde Transparencia por Colombia se destaca que en la actual versión del PAL, se considere la definición de ley de competencias necesaria para la entrada en funcionamiento de los cambios normativos, incluyendo: 1) el énfasis en el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, 2) criterios de gradualidad y diferenciación territorial para la implementación y 3) el establecimiento de un modelo de Gobierno Abierto unificado destinado a garantizar la transparencia en el manejo de recursos y a fortalecer la participación y la rendición de cuentas.

En este contexto, a continuación se presentan una serie de recomendaciones destinadas a fortalecer el seguimiento de la ley de competencias en materia de Estado Abierto:

- 1) **Generar una competencia específica de lucha contra la corrupción.** Si bien existen competencias y obligaciones generales sobre lucha contra la corrupción y cuidado de recursos públicos, resulta necesario definir una competencia específica para los mandatarios locales, destinada a la prevención de la lucha contra la corrupción en su jurisdicción.
- 2) **Mejorar la arquitectura institucional para la lucha contra la corrupción a nivel territorial y articularla en los diferentes niveles de gobierno:** Esto demanda el fortalecimiento del rol de las gobernaciones en el acompañamiento técnico a los municipios en estas temáticas y en su capacidad coordinación.
- 3) **Implementar estrategias territoriales de lucha contra la corrupción a nivel territorial.** A partir de mesas de coordinación entre niveles de gobierno, las entidades territoriales deben definir estrategias que incluyan los mecanismos específicos y los compromisos que adoptarán las autoridades territoriales para promover la transparencia en la administración pública, la participación ciudadana y prevenir que se presenten hechos de corrupción.
- 4) **Establecer el rol y alcance de las oficinas de transparencia.** Es necesario definir el nivel jerárquico que deben ocupar las oficinas encargadas de la promoción de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción en las entidades territoriales.

Con el apoyo de:

- 5) **Definir las capacidades y estructura mínima de oficinas de control interno.** Las oficinas de control interno hacen parte esencial del proceso de autorregulación y de control institucional. Es fundamental avanzar en la definición de criterios mínimos para las oficinas de control interno. Particularmente, se debe enfatizar en la necesidad de asignar al menos un funcionario de planta a las oficinas de control interno en los municipios con menores capacidades institucionales, incrementando de forma progresiva las capacidades de estas oficinas de acuerdo con el nivel de desarrollo institucional de las entidades territoriales.
- 6) **Incorporar competencias específicas en materia de transparencia presupuestaria y contractual a nivel territorial:** Se requiere prestar atención a la presupuestación y la contratación pública como ámbitos críticos de la gestión pública que se encuentran expuestos a múltiples riesgos de corrupción, en este sentido, se deben contemplar competencias específicas para que las entidades territoriales aporten en la generación de transparencia en estos asuntos a nivel local, lo cual posibilita mejores controles institucionales y facilita el control ciudadano a la gestión pública.
- 7) **Fortalecer el control ciudadano a nivel territorial a partir de la implementación de los compromisos del punto 2.2.5 sobre control y veeduría ciudadana del Acuerdo de Paz.** Es necesario incluir competencias en materia de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, y campañas de divulgación de derechos y deberes sobre la participación y control a la administración pública.

Asimismo, se debe resaltar que el trámite de la ley de competencias debe articularse con otras la discusión de otras iniciativas relevantes para fortalecer la lucha contra la corrupción en el nivel territorial en Colombia. Particularmente, se debe hacer énfasis en:

- **Reforma al control fiscal:** se debe priorizar la discusión sobre los mecanismos de fortalecimiento de las contralorías territoriales y de coordinación con la Contraloría General de la República, incluyendo la especialización de los organismos de control territorial.
- **Capacidad de los organismos de control:** se debe revisar las capacidades mínimas con las que deben contar las personerías a nivel local, al tiempo que, se revise la forma del cálculo de los recursos que financian las contralorías territoriales.
- **Elección de autoridades de control:** se debe garantizar que el concurso de méritos sea el mecanismo para la selección de contralores y personeros, de forma tal que no se asignen cargos a cualquiera que haya obtenido un puntaje mínimo en los exámenes de selección, sino que los puntajes de los exámenes y los concursos se conviertan en el mecanismo principal de selección.
- **Seguimiento de las acciones territoriales:** revisar los encargados y mecanismos para recolectar datos sobre el cumplimiento de las entidades territoriales en materia de mecanismos de prevención de corrupción.

Con el apoyo de: