

# Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



3686

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO  
EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR LA SUMA DE US\$  
10.000.000 O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR  
EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE  
LA NACION - SEGUNDA ETAPA**

**DNP- SC, DJSG  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

**Versión aprobada**

**Bogotá D.C., 19 de octubre de 2010**

## **Resumen**

El presente Documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD 10 millones, con el propósito de financiar el Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

El objetivo de dicho programa es contribuir al mejoramiento de la gestión pública a través del fortalecimiento de la función de prevención que ejerce la PGN. Los objetivos específicos de la operación incluirán: (i) Fortalecer el diseño y ejecución de las políticas de prevención; y (ii) contribuir con el mejoramiento de los niveles de cumplimiento normativo en la administración pública.

**Clasificación:** Z42

**Palabras Claves:** Lucha, corrupción, modernización, control, prevención, cumplimiento, normas, cultura, legalidad, participación.

## CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. ANTECEDENTES .....	5
III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	9
A. Objetivo	9
B. Componentes	9
1. Componente 1: Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención.	9
2. Componente 2: vigilancia del cumplimiento normativo	10
C. Esquema Institucional	13
IV. FINANCIAMIENTO.....	14
A. Justificación de la Fuente de Financiación	14
B. Costos del Programa	14
C. Programación de Desembolsos	15
V. RECOMENDACIONES .....	16

## I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y por el Decreto 2681 de 1993, este documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – para obtener su concepto favorable para contratar por parte de la Nación un empréstito externo con la Banca Multilateral, hasta por diez millones de dólares (US\$10.000.000) o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación – Segunda Etapa. Este crédito, cumple los requisitos exigidos en el artículo 40 del decreto 2681 de 1993 en cuanto a la adecuación a la política del Estado en temas de crédito público y está hecho de conformidad al programa macroeconómico y el plan financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y social CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Este documento presenta 5 partes, la primera de las cuales es esta introducción, la segunda los antecedentes, la tercera hace una descripción del programa, sus objetivos, componentes y esquema institucional, una cuarta que expone el financiamiento del mismo y en la quinta se presentan las recomendaciones.

La Procuraduría General de la Nación (PGN) es el máximo órgano de control de la conducta estatal en Colombia y ejerce sus facultades constitucionales y legales a través de tres funciones misionales: preventiva, de intervención y disciplinaria.

La Entidad ha enfocado esfuerzos en la que es considerada su principal responsabilidad y función frente a los amplios mandatos que le otorga el ordenamiento jurídico colombiano, es decir, la función preventiva. Frente a ello, el adecuado ejercicio de la función preventiva pretende incentivar una cultura que evite la vulneración de los derechos del ciudadano y su consecuente costo social antes que ejercer medidas de carácter represivo.

Según el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, la corrupción y la ineficiencia de la burocracia del Gobierno son, respectivamente, el primer y cuarto factor más problemáticos para hacer negocios en Colombia<sup>1</sup>. Así mismo, según el índice de gobernabilidad del Banco Mundial, el Estado de Derecho es uno de los aspectos con resultados más bajos y el control de la corrupción es uno de los factores que muestra disminución en los últimos años<sup>2</sup>. Los anteriores indicadores parecen tener confirmación en las mediciones nacionales. Por

---

<sup>1</sup> Informe de Competitividad 2009 – 2010. Foro Económico Mundial. <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>

<sup>2</sup> KAUFMANN D., A. Kraay, y M. Mastruzzi 2009. Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)

ejemplo, el Sistema de Información Misional (SIM) de la PGN documenta que la corrupción es el mayor motivo de queja por parte de la ciudadanía ante la Entidad<sup>3</sup>. Según el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, la apropiación indebida de recursos públicos se traduce en una pérdida para el Estado de 3.9 billones de pesos al año (aproximadamente, US\$ 17 mil millones), es decir, el 13% de los recursos que el Estado contrata anualmente.<sup>4</sup> De esta manera, existen razones para pensar que, a pesar del significativo número de casos disciplinarios adelantados por la PGN, el incumplimiento normativo sigue siendo un motivo de preocupación en Colombia.

## II. ANTECEDENTES

Durante el período comprendido entre los años 2003 y 2007, la PGN ejecutó, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un programa de modernización que contribuyó significativamente a aumentar su capacidad institucional (Préstamo No. 1459/OC-CO). El mencionado programa se organizó en tres componentes (fortalecimiento de las funciones misionales, fortalecimiento del sistema de gestión y mejoramiento del servicio a la ciudadanía), a través de los cuales se canalizaron inversiones que beneficiaron transversalmente a la Entidad (tales como, tecnología de información, capacitación, y archivos y adecuaciones físicas). El programa incluyó a los funcionarios de la PGN, tanto a nivel central como territorial (82 sedes territoriales, 3.500 funcionarios) y su valor fue de US\$20 millones.

Entre los logros de esa primera etapa se pueden destacar una considerable disminución en la congestión de investigaciones disciplinarias procesadas por la Entidad, que generan significativos ahorros para el Estado como producto de la actividad conciliatoria de la PGN y un claro aumento en la confianza que los ciudadanos tienen en la gestión de la Entidad y en su rol de vigilancia del correcto funcionamiento de las entidades públicas. Estos y otros resultados han sido reconocidos en repetidas ocasiones, por ejemplo, en la evaluación que al final del Programa realizó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que destacó elementos como (i) la efectividad de las estrategias emprendidas, (ii) el nivel de conocimiento y apropiación de los funcionarios en los procesos de transformación, (iii) el ajuste de las estrategias o acciones del programa con las necesidades de cambio identificadas en la etapa de diagnóstico y (iv) la incorporación de lecciones aprendidas durante la gestión del Programa.

Superada la primera etapa de modernización, la PGN ha enfocado esfuerzos en la que es considerada su principal responsabilidad frente a los amplios mandatos que le otorga el

---

<sup>3</sup> El SIM presenta un aumento significativo de los casos por corrupción de 10% en 2007 a 33% en el 2009. Ver Informe de gestión de la Procuraduría General de la Nación 2009. Pág. 55.

<sup>4</sup> Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. <http://www.anticorruccion.gov.co/noticias/2009/julio/090713b.asp>

ordenamiento jurídico colombiano, es decir, la función preventiva. A pesar de los resultados positivos de la primera etapa del Programa de Modernización de la PGN, aún se observan indicios de bajo cumplimiento normativo en el país por parte de los funcionarios públicos. Frente a ello, el adecuado ejercicio de la función preventiva pretende incentivar una cultura que evite la vulneración de los derechos del ciudadano y su consecuente costo social antes que ejercer medidas de carácter represivo. La PGN se ha propuesto consolidar el ejercicio de formalización y estandarización de su función preventiva y demostrar que dicho fortalecimiento trasciende e impacta la manera en que se desempeña la actividad estatal, cuya vigilancia le corresponde.

A esta situación contribuyen dos series de dificultades: (i) la relativa a la insuficiente capacidad del actual sistema de prevención de la PGN y (ii) la relativa a la cultura de incumplimiento normativo detectado en significativos sectores de la administración pública nacional y territorial.

En cuanto *al Sistema Integral de Prevención de la PGN*, sobresale la falta de coordinación entre los distintos niveles de la Entidad que desarrollan la función preventiva. El actuar insular entre las dependencias del nivel central y el nivel territorial provoca pérdida de recursos e ineficacia de las políticas de prevención trazadas. A pesar del avance normativo alcanzado en la primera fase del proyecto<sup>5</sup> –representado en la expedición de normativa interna que conceptualiza y sienta las bases para la operatividad de dicha función–, aún no se consolida la materialización interna del mismo.

Así, solo algunas dependencias de la PGN canalizan su actuar preventivo en los términos establecidos en dicha normativa, lo cual afecta las pretensiones de estandarización de esta función y los beneficios esperados, tales como la formalización de una memoria institucional en materia preventiva y la consolidación de una cultura de la prevención.

Una consecuencia igualmente importante de lo anterior es la ausencia de incentivos internos orientados al cumplimiento de la función preventiva, en términos semejantes a los existentes para el desarrollo de otras funciones de la PGN. Así, según información del Sistema de Información Misional (SIM) sobre la distribución de los asuntos y la carga de trabajo de las distintas dependencias de la Entidad, la función preventiva representa apenas el 6.50% de la actividad de la Procuraduría. En tal sentido, la preventiva es la función misional menos atendida por los funcionarios de la PGN, debido esencialmente a (i) la ausencia de políticas de incentivos

---

<sup>5</sup> Resolución 490 de 2008 “*Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones*”, fue uno de los productos que desarrolló el crédito BID 1459/OC-CO y establece la base jurídica para estandarizar *inter alia* la capacitación, la divulgación de materiales relevantes, la generación de protocolos de trabajo y las reglas de formación de expedientes que permitirá privilegiar la función preventiva al interior de la PGN.

en esta materia, (ii) una infraestructura y distribución de competencias que privilegia las funciones disciplinaria y de intervención sobre la preventiva y, (iii) un presupuesto igualmente desbalanceado que afecta la función preventiva (en los procesos preventivos se invierten solo el 5.36% de los recursos destinados al funcionamiento de la Entidad).<sup>6</sup>

En este contexto, las herramientas informáticas que apoyan la función preventiva al interior de la PGN son limitadas y están circunscritas fundamentalmente al Sistema de Información Misional (SIM) y al Sistema de Información Gerencial (Strategos).<sup>7</sup> A pesar de que estas herramientas cumplen un rol fundamental al permitir llevar el registro de procesos preventivos y generar estadísticas descriptivas, éstos no permiten atender en su totalidad las necesidades de información que requeriría desarrollar y potenciar la función preventiva dentro de la PGN como mecanismo para disminuir el incumplimiento normativo y la cultura de la ilegalidad. Para cumplir tal rol dichos sistemas requieren fortalecerse de manera que permitan a la PGN: (i) proveer indicadores estratégicos y de gestión; (ii) gestionar el riesgo; (iii) identificar patrones en las actuaciones públicas; (iv) registrar y hacer seguimiento de las actuaciones preventivas, especialmente en los temas de planes de acción y control; y, (v) cumplir un propósito pedagógico y de soporte a funcionarios para compartir experiencias con el ánimo de mejorar la capacidad de las entidades en su cumplimiento normativo.

En cuanto a las dificultades relacionadas con *la cultura del incumplimiento normativo*, al analizar el cumplimiento de normas expedidas con el propósito de mitigar los riesgos de corrupción, se observan indicadores con resultados críticos que abren la oportunidad a la ocurrencia de este tipo de actos. A manera de ejemplo:

a) A pesar que la Ley de Archivos fue expedida en el año 2000, el Archivo General de la Nación reporta que a febrero de 2010 la totalidad de los municipios del país, sólo el 16% presentan tablas de retención documental aprobadas y únicamente el 9% tienen archivos generales.

b) Igualmente, según reportes de la Contaduría General de la Nación (CGN), para 2009: (i) 56% de 3.072 entidades públicas incumplieron con el reporte de la información del Boletín de Deudores Morosos; (ii) 13% de 1.133 entidades territoriales no reportaron la información sobre categoría de gastos de inversión a través del FUT (Formulario Único Territorial) y, (iii) 62% de

---

<sup>6</sup> Contrato 066/2006 cuyo objeto fue diseñar el sistema de gestión de costos de la PGN. El contrato se desarrolló en ejecución del crédito BID 1459/OC-CO.

<sup>7</sup> Strategos es un sistema de la PGN que opera como un visor gerencial para la toma de decisiones en toda la Entidad. Este sistema administra información sobre los diferentes procesos misionales y proporciona bases para formular políticas, establecer acciones de mejoramiento, evaluar la gestión de las dependencias y facilitar los procesos de rendición de cuentas.

750 entidades que reciben regalías no registraron la información relacionada con la ejecución de dichos recursos<sup>8</sup>.

c) En el mismo sentido, según la evaluación del desempeño integral de los municipios sobre la vigencia 2008 elaborada por el DNP, el 71% de los municipios reportó información incompleta e inconsistente a pesar de lo dispuesto en las diferentes normas sobre la obligatoriedad de presentar cada año el correcto informe sobre las variables requeridas para realizar el monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones (SGP).<sup>9</sup>

d) En materia de implementación del sistema de control interno, según el informe de resultados de la aplicación de la encuesta de “verificación del cumplimiento de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno –MECI- en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª categoría (PGN, Febrero de 2010)”<sup>10</sup>, el 75% de las entidades examinadas muestran incumplimiento parcial.

e) En el tema de contratación, según distintos analistas la ejecución contractual del Estado evidencia la injerencia de prácticas corruptas,<sup>11</sup> lo que implica que la visibilidad de la contratación en Colombia sigue siendo cuestionable. En efecto, según el informe del Índice de Transparencia Municipal –ITM- 2005-2006<sup>12</sup> en el que se evaluaron a 252 municipios, “el 56% de los municipios de categorías 1 a 4 (63 municipios) cumplieron registrándose ante el Sistema de información para la Vigilancia de la Contratación Estatal –SICE- e inscribiendo su plan de compras (2006) y sólo el 32% de los municipios entre categoría 5 y 6 [189] hicieron lo propio”. A pesar de que las entidades públicas tienen la obligación de publicar en el Portal Único de Contratación –SECOPI- la información detallada de cada una de las etapas contractuales de todos los procesos”,<sup>13</sup> según el Índice de Transparencia Nacional –ITN- 2007-2008, sólo 62% (86 de 138 entidades del nivel central) de las entidades evaluadas publican en el Portal la totalidad de su información de contratación.

f) Por otra parte, en la evaluación del desempeño integral 2009 de los municipios elaborada por el DNP, el 93%<sup>14</sup> muestra niveles de incumplimiento a los requisitos legales establecidos en la Ley 715 de 2001 referente a la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), equivalente a US\$ 6.4 mil millones en el 2008. Estos recursos representan el 49% y el 47% de los recursos de los departamentos y los municipios respectivamente.

---

8 ROLDÁN, Rosa Margarita. El Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública – CHIP. En: Boletín Ojo Avizor. Junio de 2010. <<<http://www.procuraduria.gov.co/descargas/ojo%20avizor%20%203%20e-book.pdf>>>. P. 2.

<sup>9</sup> <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=XsLXxJetbJI%3d&tabid=387>

<sup>10</sup> PGN. [http://www.procuraduria.gov.co/descargas/INFORME%20FINAL\\_ENCUESTA%20MECI%20MUNICIPIOS.doc](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/INFORME%20FINAL_ENCUESTA%20MECI%20MUNICIPIOS.doc)

<sup>11</sup> MARTÍNEZ Edgar y Ramírez Juan. La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo. Revista UNAD, Junio de 2006.

<sup>12</sup> Transparencia por Colombia. Índice Municipal de Transparencia 2005-2006. [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%2005-06%20May21%20\(2\).pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%2005-06%20May21%20(2).pdf)

<sup>13</sup> Transparencia por Colombia. Índice Nacional de Transparencia 2007-2008. <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202007-2008/ITN%20Resultados%2007-08.pdf>

<sup>14</sup> <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=XsLXxJetbJI%3d&tabid=387>



Todo lo anterior apunta claramente hacia una tendencia generalizada al incumplimiento de normas por parte de los funcionarios públicos. En síntesis, existen razones para creer que el incumplimiento normativo en Colombia debe ser mejor vigilado, si se pretende contribuir con la eficacia de la actividad estatal. Igualmente puede decirse que esta cultura de incumplimiento normativo permite la comisión de actos de corrupción, aún cuando no sea su única causa.

### **III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Objetivo**

El objetivo general del Programa es contribuir al mejoramiento de la gestión pública a través del fortalecimiento de la función de prevención que ejerce la Procuraduría General de la Nación (PGN). Los objetivos específicos de la operación incluirán: (i) Fortalecer el Sistema Integral de Prevención de la PGN; y, (ii) contribuir con el mejoramiento de los niveles de cumplimiento normativo en la administración pública. En la contextualización general se trata de consolidar la formalización y estandarización de la función preventiva a través de pilotos definidos por la PGN que se constituyan en lecciones aprendidas y puedan generar réplica.

#### **B. Componentes**

##### **1. Componente 1: Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención.**

El objetivo de este componente es abordar las actuales debilidades del Sistema Integral de Prevención. Las actividades del componente se orientarán al rediseño de la política interna en materia de prevención.

*Plan de fortalecimiento y focalización de la función preventiva.* Este subcomponente financiará un conjunto de actividades entre las cuales se pueden destacar: (i) el diseño de un modelo optimizado de la función preventiva; (ii) la formulación de mecanismos de coordinación a nivel central y territorial (82 dependencias de la PGN), a fin de mejorar la eficacia e impacto de las acciones preventivas que emprenda el organismo de control; (iii) el establecimiento de políticas institucionales para el ejercicio de la gestión preventiva (incluyendo las actividades previstas en la Resolución 490 de 2008 del Procurador General de la Nación, el diseño de protocolos y modelos de gestión que faciliten la materialización de la acción preventiva, la implementación de mecanismos de medición de dicha gestión, la implementación de estrategias de cambio cultural al interior de la Entidad y la revisión de incentivos internos orientados a dar prelación a la función preventiva); (iv) la elaboración en concertación con el gobierno nacional de una guía de contratación pública para apoyar la labor del operador preventivo de la PGN y de las oficinas de control interno de las entidades estatales, así como un Manual de Buenas Prácticas

dirigido a las oficinas de contratación de la administración pública y (v) diagnóstico de la desregularización de las actividades vigiladas e inspeccionadas por las superintendencias y diseño de una metodología de control de gestión en relación con la función que a cada una de ellas le ha sido asignada. Este protocolo consiste en el desarrollo de una metodología interna para ser utilizada únicamente por operadores preventivos con el propósito de cumplir las funciones de control de gestión.

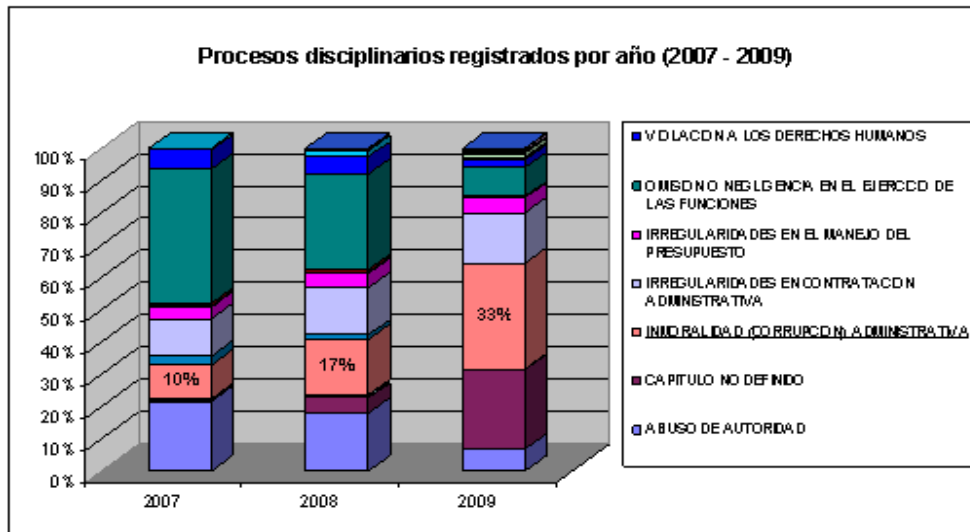
a) *Diseño e implementación de un sistema integrado de información preventiva.* Este subcomponente financiará un sistema de información para apoyar la función preventiva en la PGN a nivel estratégico, operativo y de soporte. Esto incluirá: (i) la construcción de software de los índices preventivos; (ii) la adaptación de software de mercado para gestión de riesgos e inteligencia de negocios; (iii) el perfeccionamiento de SIM y Strategos para adaptarlos a las necesidades de la función preventiva; (iv) la integración e interoperabilidad entre sistemas de información internos de la PGN y externos (entidades públicas y de control); y, (v) la adaptación del software de relatoría (Alero) en aspectos asociados con los protocolos, la doctrina y la jurisprudencia en materia preventiva. La implementación de este sistema deberá tener concepto favorable de Comisión Intersectorial de Política y Gestión de Información en la Administración Pública, COINFO, antes de su ejecución.

b) *Proyecto nacional de capacitación preventiva.* En esta materia se abordará un proceso de formación de todos los operadores preventivos a partir de una propuesta de transformación misional y cultural que asegure la consolidación de un nuevo esquema conceptual y operativo. La relevancia que debe adquirir la función misional preventiva involucra procesos de enseñanza a los funcionarios de la PGN. Se partirá del diseño de una metodología que combine actividades de naturaleza presencial y virtual, para generar un plan de capacitación en un esfuerzo que deberá ser continuado y sostenible, y que tendrá como beneficiarios aproximadamente a 650 funcionarios en todo el país que ejercen función preventiva. La capacitación incluirá manuales, protocolos, guías y producción de contenidos para formación bajo *e-learning* que faciliten la aplicación práctica de la función preventiva de la Procuraduría.

## **2. Componente 2: vigilancia del cumplimiento normativo**

El objetivo de este componente es asegurar los beneficios de la vigilancia ejercida por la PGN en términos de la contribución al mejoramiento de la gestión pública y la prevención de comportamientos contrarios a la ley por parte de los servidores públicos. El componente estará orientado a la vigilancia del cumplimiento de los mandatos que regulan la razón de ser de las instituciones, los cuales indican la estructura necesaria, los procedimientos a seguir y las metas u objetivos a cumplir por parte de la administración pública.

**Grafico 1. Procesos disciplinarios registrados por año. Fuente. Sistema de Información Misional–SIM de la Procuraduría General de la Nación**



Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2010

Este componente contendrá los siguientes subcomponentes:

a) *Mecanismos de medición del cumplimiento normativo.* Este subcomponente financiará un conjunto de actividades entre las cuales se pueden destacar: (i) el diseño e implementación de un modelo de evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo y de la gestión de información; (ii) el diseño e implementación de una metodología para la medición de la legalidad de la gestión y la función pública; (iii) la construcción de un índice para medir el cumplimiento de normas relativas a la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones<sup>15</sup> y de Regalías y su aplicación a seis entidades territoriales piloto<sup>16</sup>; (iv) la capacitación de recolectores de información; y, (v) la aplicación de las metodologías para la medición de la legalidad en dos entidades públicas del orden nacional escogidas como pilotos.

<sup>15</sup> Recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para financiar servicios de educación, salud, agua y propósito general.

<sup>16</sup> La selección de estas entidades territoriales obedeció los siguientes criterios: en cuanto a los departamentos, los seleccionados registran el mayor número de implicados en procesos disciplinarios a 31 de agosto de 2010, según reporte del SIM; en cuanto a los municipios, se seleccionaron ejemplos de distintas categorías (Cartagena: 1; Yopal: 3 y Puerto Wilches: 6) que obedecen al nivel de recursos y de población.

**Tabla 2. Apropriación inicial por Entidad de los pilotos nacionales seleccionados según las leyes del PGN y su participación en la apropiación total de las entidades del nivel central (Billones de pesos corrientes)**

Año	Min. Protección		INVIAS	
	Monto	%	Monto	%
2010	2,3	10%	2,5	9,2%
2009	1,9	6,3%	2,1	7%
2008	1,7	8%	1,6	7,6%
2007	2,8	13%	2,2	10,6%
2006	2,2	15%	1,8	12,3%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, 2010

**Tabla 3. Recursos SGP Departamentos y Municipios Pilotos 2008-2009 (Millones de pesos corrientes)**

Departamento	Entidad	Total SGP2008	Total SGP2009
Bolívar	Departamento de Bolívar	980.121	1.100.398
Casanare	Departamento de Casanare	212.927	235.280
Santander	Departamento de Santander	935.701	1.008.298
Bolívar	Distrito de Cartagena	330.576	368.922
Santander	Municipio de Puerto Wilches	7.448	8.266
Casanare	Municipio de Yopal	18.462	20.550

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dirección de Desarrollo Territorial, 2009.

b) *Fomento de la cultura de la legalidad.* El objetivo de este subcomponente es luchar contra la corrupción mediante acciones dirigidas a aumentar la sanción social y el rechazo individual hacia los actos de corrupción dentro de la administración pública. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) la aplicación de instrumentos de medición (encuesta a los servidores públicos en la percepción de hábitos o patrones culturales en el cumplimiento normativo o criterios de legalidad que permitirían diseñar estrategias de cambio cultural. El ámbito de aplicación corresponderá específicamente a las entidades territoriales y entidades pilotos definidos para su aplicación dentro del programa, los individuos definidos en la encuesta serán particularmente los servidores públicos y grupos focales de los pilotos mencionados); (ii) el desarrollo de una estrategia para el fomento de la cultura de la legalidad entre los funcionarios públicos; (iii) la implementación de la estrategia a través de medios de comunicación (prensa, radio, televisión, nuevas tecnologías, talleres, actividades lúdicas, grupos focales, etc.).

Lo anterior busca establecer una línea de base de la estrategia de cambio cultural vinculando a los entes encargados de generar mediciones y estadísticas en el tema con el fin de

garantizar su sostenibilidad.

c) *Fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social.* El objetivo de este subcomponente es fortalecer el control social y la vigilancia al cumplimiento normativo en la administración pública a través de los mecanismos de participación ciudadana existentes. Busca que la ciudadanía activa se convierta en una fuente de información generadora de insumos importantes para el ejercicio de la función preventiva que ejerce la Entidad y ayudar a generar una metodología de acercamiento a la ciudadanía que de respuesta a las demandas y que fortalezca la red de veedurías ciudadanas, articulado con los lineamientos que existen en la materia en los documentos CONPES 3661: Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, el CONPES 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos y el CONPES de Participación ciudadana que se encuentra en elaboración. Para ello, se realizarán las siguientes actividades: (i) el desarrollo de metodologías de rendición pública de cuentas y de mecanismos de control social (dentro del marco de la ley 850 de 2003);<sup>17</sup> (ii) la preparación, implementación y evaluación de acuerdos de control social entre la PGN y organizaciones de la sociedad civil para efectuar vigilancia coordinada con el control social de la gestión de proyectos en al menos tres municipios piloto; y, (iii) el desarrollo e implementación de una estrategia de facilitación de acceso a la información que incluya la aplicación de nuevas tecnologías. Así mismo, la PGN publicará en su portal electrónico toda la información relevante a la ejecución de este Programa para facilitar su control social.

### **C. Esquema Institucional**

La celebración de la operación de crédito público estará a cargo de la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, en calidad de Prestatario y responsable de efectuar las gestiones necesarias para lograr los acuerdos con la fuente de financiación seleccionada. El organismo ejecutor será la Procuraduría General de la Nación – PGN y los beneficiarios serán la administración pública en el orden nacional y territorial y la ciudadanía en general.

La Procuraduría General de la Nación cuenta con una Unidad Ejecutora del Programa (UEP)<sup>18</sup>, conformada por especialistas que realizan funciones de naturaleza técnica y

---

17 La Ley 850 de 2003 creó la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas, entre cuyos integrantes se encuentra la PGN, para coadyuvar en el desarrollo de la promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del control social a la gestión pública. En desarrollo de este mandato se han constituido experiencias de articulación institucional en cada uno de los departamentos del país para propender al fortalecimiento del ejercicio del control social a la gestión pública. La PGN cuenta ya con extensa experiencia de colaboración con estas veedurías, a través de asesoría y suministro de información.

<sup>18</sup> Unidad Ejecutora constituida a partir del Programa de Modernización de la Procuraduría – Primera Fase (2003-2007), adoptada y conformada por funcionarios de la entidad.

administrativa de acuerdo con las leyes y procedimientos delimitados dentro del ordenamiento legal colombiano. Es dirigida por un Comité Directivo (CD) y tiene como objetivo administrar los recursos del Programa, aprobar y poner en vigencia el Plan de Ejecución del Programa y el Plan de Adquisiciones, revisar el desarrollo y ejecución del Programa y garantizar un sistema de monitoreo y contabilidad eficientes y transparentes del Programa.

Adicionalmente, para efectos de la ejecución se designará un Grupo de Apoyo Técnico (GAT), conformado por funcionarios técnicos de la Procuraduría especializados en la función misional de prevención, que acompañan la ejecución de la Unidad Coordinadora.

#### **IV. FINANCIAMIENTO**

##### **A. Justificación de la Fuente de Financiación**

La elección de la Banca Multilateral como fuente de financiación para el Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación -Segunda Fase, responde a las condiciones financieras favorables, pues además de tasas de interés competitivas, amplios plazos de amortización y períodos de gracia considerables que permiten acumular rendimientos financieros para cubrir el servicio de la deuda, facilita nuestra inversión social y financiera y se caracteriza por ofrecer asistencia técnica en la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos con base en su experiencia tanto en Colombia como en otros países.

Específicamente en la implementación de programas de modernización de los Entes de Control en Colombia, la Banca Multilateral ha participado en el diseño, ejecución y financiación del Programa de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y la Auditoría General, el Programa para Modernizar la Administración de Justicia con la Fiscalía General de la Nación y el primer Programa de Modernización de la Procuraduría, cuyo objetivo permitió llevar a cabo un proceso integral de modernización institucional, tanto a nivel central como territorial.

En este sentido, se considera que sea la Banca Multilateral, la fuente idónea para acompañar el desarrollo de la Segunda Fase del Programa de Fortalecimiento de la PGN.

##### **B. Costos del Programa**

El costo total del Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación-Segunda Fase asciende a USD 10.000.000, destinados a lograr el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención y vigilancia del cumplimiento normativo en la administración pública.

**Tabla 6 – Presupuesto consolidado por Componente**

<b>COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES</b>					
<b>COMPONENTE 1: Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención</b>					
<b>1</b>	<b>COMPONENTES Y PRODUCTOS</b>	<b>MONTO</b>		<b>LOCAL</b>	
		<b>USD</b>	<b>%</b>	<b>USD</b>	<b>%</b>
1.1	Plan de fortalecimiento y focalización de la gestión preventiva	1.444.443	33%	0	0%
1.2	Sistema integrado de información preventiva	1.993.600	45%	0	0%
1.3	Proyecto Nacional de Capacitación Preventiva	974.999	22%	0	0%
<b>TOTAL COMPONENTE 1</b>		<b>4.413.042</b>	<b>44,1%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>COMPONENTE 2 : Fortalecimiento de la prevención en la administración pública</b>					
<b>2</b>	<b>COMPONENTES Y PRODUCTOS</b>	<b>MONTO</b>		<b>LOCAL</b>	
		<b>USD</b>	<b>%</b>	<b>USD</b>	<b>%</b>
2.1	Mecanismos de medición del cumplimiento normativo	1.619.444	37%	0	0%
2.2	Fomento de la cultura de la legalidad	1.538.888	35%	0	0%
2.3	Fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana	1.188.159	27%	0	0%
<b>TOTAL COMPONENTE 2</b>		<b>4.346.491</b>	<b>43,5%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL COMPONENTES</b>		<b>8.759.533</b>	<b>87,6%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>3</b>	<b>OTROS COSTOS ASOCIADOS AL PROGRAMA / UNIDAD EJECUTORA</b>	<b>MONTO</b>		<b>LOCAL</b>	
		<b>USD</b>	<b>%</b>	<b>USD</b>	<b>%</b>
3.1	Auditoría Estados Financieros del Programa	230.051	19%	0	0%
3.2	Evaluación Intermedia y Final	416.667	34%	0	0%
3.3	Unidad Coordinadora	138.888	11%	0	0%
3.4	Imprevistos	454.861	37%	0	0%
3.5	Intereses	0	0%	0	0%
<b>TOTAL OTROS COSTOS ASOCIADOS AL PROGRAMA / UNIDAD EJECUTORA</b>		<b>1.240.467</b>	<b>12,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – FASE II</b>		<b>10.000.000</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: Procuraduría General de la Nación – PGN

### C. Programación estimada de Desembolsos

Se estima un cronograma de desembolsos como se muestra a continuación:

**Tabla 7- Cronograma estimado de desembolsos**

<b>DESEMBOLSOS ANUALES</b>					
<b>Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
<b>Millones de USD</b>	1.8	4.4	2.3	1.5	10.0
<b>Millones de Pesos</b>	3.246	7.989	4.072	2.722	18.029

Fuente: Procuraduría General de la Nación - PGN

## V. RECOMENDACIONES

**El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación recomiendan al CONPES:**

- 1) Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD \$ 10.000.000 o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación - Segunda Etapa.
- 2) Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la Nación y al Departamento Nacional de Planeación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito de acuerdo a la normativa vigente.
- 3) Solicitar a la Procuraduría General de la Nación programar los recursos previstos para la ejecución del proyecto dentro de las cuotas de inversión aprobadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.