

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3907

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 40 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO A FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 03 de noviembre de 2017

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Juan Guillermo Zuluaga Cardona
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Griselda Janeth Restrepo
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Camilo Armando Sánchez Ortega
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

César Augusto Ocampo Rodríguez
Director General de Colciencias

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora Sectorial

Juan Felipe Quintero Villa
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión del concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 40 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

El programa resulta fundamental para el desarrollo del Plan Estratégico Institucional de la PGN, 2017-2020 *Por una Procuraduría ciudadana*, cuyo objetivo es recuperar la confianza de la ciudadanía y fortalecer las capacidades del Estado, de la PGN y de la sociedad civil para identificar, prevenir, intervenir, sancionar y no tolerar la corrupción y la mala administración, así como garantizar derechos, cumplir deberes y salvaguardar el ordenamiento jurídico.

A través del programa de fortalecimiento de la PGN, del cual se han implementado de forma satisfactoria dos fases, la primera entre 2003 y 2007 y la segunda entre 2011 y 2017, se busca fortalecer la efectividad de la gestión institucional de la PGN para contrarrestar sus principales debilidades para el ejercicio del control público: (i) la baja eficiencia de los procesos de la PGN a nivel central; (ii) la baja eficiencia de los procesos de la entidad en el nivel territorial, y (iii) la limitada capacidad de la PGN para asegurar la integridad y la transparencia a nivel interno y externo.

El programa será ejecutado en un horizonte de hasta cuatro años a través del desarrollo de tres componentes: (i) la mejora de las capacidades de planeación, coordinación y gestión de tecnología; (ii) el fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial, y (iii) el fortalecimiento de la integridad, transparencia y participación ciudadana. Se espera que el programa impacte en una mayor efectividad del control público y, como principales resultados, logre una mayor eficiencia de la gestión institucional de la PGN y mayor transparencia e integridad interna y externa.

Clasificación: H81.

Palabras clave: Control público, transparencia, corrupción, integridad, participación ciudadana, acceso a la información, gobierno abierto, conciliación, disciplinario.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	11
3. JUSTIFICACIÓN	16
3.1. Justificación técnica.....	16
3.1.1. Baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel central que afectan el ejercicio del control público.	18
3.1.2. Baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel territorial que afectan el ejercicio del control público.	19
3.1.3. Insuficiente capacidad para asegurar la integridad y la transparencia a nivel interno y externo.....	21
3.2. Justificación económica y social	22
3.2.1. Identificación de beneficios.....	22
3.2.2. Identificación de costos	27
3.2.3. Análisis de sensibilidad	27
3.3. Espacio fiscal	28
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	29
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO	30
4.1. Objetivo	30
4.2. Objetivos específicos	30
4.3. Componentes	31
4.3.1. Componente 1. Mejora de capacidades de planeación, coordinación y gestión de tecnologías en el nivel central	31
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial	32
4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento de la integridad, transparencia y participación ciudadana	34
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	35
4.5. Costos del programa.....	36
4.6. Programación de desembolsos	36
4.7. Seguimiento y evaluación	37

4.7.1. Indicadores del programa.....	37
5. RECOMENDACIONES	40
ANEXOS	41
Anexo A. Matriz de resultados.....	41
BIBLIOGRAFÍA	47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conciliaciones 2010-2016.....	23
Tabla 2. Cálculo los beneficios anuales por conciliaciones en USD para 2018	25
Tabla 3. Cálculo de beneficios anuales por disminución de fallos disciplinarios revocados, 2018 (USD)	26
Tabla 4. Análisis costo beneficio (USD).....	28
Tabla 5. Costos por componentes del programa	36
Tabla 6. Programación de desembolsos, 2018-2021	37
Tabla 7. Indicadores de impacto y de resultado.....	37
Tabla 8. Matriz de impactos esperados del programa.....	41
Tabla 9. Matriz de resultados esperados del programa	43

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tendencia de fallos disciplinarios y prescripciones	19
--	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PGN	Procuraduría General de la Nación
QPSC	Quejas, peticiones y solicitudes ciudadanas
ROP	Reglamento operativo
TIR	Tasa interna de retorno
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
VPN	Valor presente neto

1. INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación (PGN) es un órgano autónomo en la estructura del Estado que integra lo que modernamente se denomina la organización fiscalizadora o de control. Su función es vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, y ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive de las funciones de los cargos de elección popular.

Para el cumplimiento de sus funciones, la PGN debe prevenir las irregularidades o posibles afectaciones a derechos que puedan cometer los sujetos obligados. En este sentido, la PGN puede investigar, intervenir y sancionar a quienes incumplen sus deberes funcionales e intervenir ante las autoridades de justicia en el marco de sus competencias. El procurador general encabeza la PGN y de su despacho dependen la Viceprocuraduría y las procuradurías delegadas y auxiliares, enfocadas en temas sectoriales¹. En el nivel territorial, la PGN se encuentra descentralizada en treinta y dos procuradurías regionales, cincuenta procuradurías provinciales y dos procuradurías distritales. El ámbito de competencia de este ente de control se extiende a todos los organismos y entidades oficiales, sean del nivel nacional o de los niveles departamental o municipal, así como a los de carácter particular que ejercen funciones públicas.

En los últimos quince años, la PGN ha evaluado su gestión a nivel interno y externo, ha analizado sus problemáticas y ha realizado esfuerzos importantes para contrarrestarlas. Tal es el caso de la implementación de dos programas de apoyo al fortalecimiento de la PGN, fases I² y II³; ambos financiados con recursos de crédito externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La primera fase (2003-2007) se enfocó en problemas organizacionales de la PGN para fortalecerla internamente. Para ello, se planteó el desarrollo de conceptualizaciones para el ejercicio de las funciones misionales (disciplinaria, preventiva e intervención),

¹ Las procuradurías delegadas preventivas tienen asignadas sus funciones de acuerdo con sectores: la vigilancia preventiva de la función pública, para la descentralización y entidades territoriales, de paz y la protección de los derechos de las víctimas, para asuntos agrarios y de restitución de tierras, para asuntos ambientales, para asuntos civiles y laborales, para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos, para la salud, la protección social y el trabajo decente, y para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

² Contrato de crédito BID 1459/OC-CO.

³ Contrato de crédito BID 2249/OC-CO.

capacitaciones a funcionarios, implementación de sistemas de información, implementación del modelo de gestión organizacional, dotación tecnológica en hardware y software y servicios de red, adecuación de sedes, entre otros. La segunda fase (2011-2017) abordó la función preventiva, profundizando en su conceptualización, definición de alcance y orientación hacia la anticipación de hechos que atentan contra los derechos de los ciudadanos. Con este propósito, diseñó instrumentos y metodologías para su aplicación y, adicionalmente, incluyó acciones directas con los sujetos de control –a través de los mecanismos de cumplimiento normativo, haciendo socializaciones y acompañamiento– y con los entes territoriales, para instarlos al cumplimiento de normas como un factor de transparencia y legalidad en su gestión. Así mismo, en el tema de cultura de la legalidad y la integridad, se realizaron sensibilizaciones a funcionarios públicos y se aplicó una estrategia de comunicación con el lema "soy correcto, no corrupto".

Para la tercera fase, la PGN se enfoca en una intervención integral, que actualice, dé continuidad y mejore lo existente. Es decir, se enfoca en los avances en el desarrollo de las funciones misionales, en gestión organizativa, sistemas de información, plataforma tecnológica, metodologías, entre otros. Esta fase se desarrolla para fortalecer sus capacidades frente a sus responsabilidades con la administración pública y la ciudadanía, y para actuar de manera efectiva en el contexto económico y social actual del país.

Dando continuidad al esfuerzo permanente de modernización y fortalecimiento institucional, la PGN con el apoyo de consultores expertos⁴, realizó durante el primer semestre 2017 una serie de diagnósticos focalizados en temas considerados como relevantes para el enfoque estratégico de la entidad⁵.

Los diagnósticos mencionados evidenciaron una serie de problemáticas entre las que se destacan el bajo nivel de confianza de los ciudadanos frente a la labor de la PGN; debilidad en los mecanismos de participación ciudadana; ausencia de visión estratégica; inexistencia de una estructura sistémica e integrada para las funciones misionales; baja intervención en procesos administrativos y contractuales; debilidades de coordinación institucional; deficiencias en el fundamento de sanciones disciplinarias; limitada capacidad

⁴ En el primer semestre de 2017, la PGN contó con el apoyo de consultores expertos para realizar diagnósticos en temas relevantes para la entidad como son los doctores: Juan Fernando Londoño Osorio (Convivencia, Paz y Posconflicto); Fernando Cepeda Ulloa (Lucha Anticorrupción); Jorge Enrique Ibáñez (Marco constitucional Funciones) y Carlos Eduardo Borrero González (Cumplimiento Legal Sectorial).

⁵ Los diagnósticos se focalizaron en los siguientes temas: Convivencia, paz y posconflicto, lucha anticorrupción, contexto constitucional y de mandato legal de la gestión misional de la PGN, ordenamiento jurídico en diferentes sectores de la administración, gestión tecnológica, gestión de procesos misionales y coordinación territorial.

de gestión a nivel territorial; bajo nivel de integración y cobertura de sistemas de información; y limitada capacidad para asegurar el cumplimiento de la ley de transparencia, entre otros.

Los resultados anteriormente mencionados también sirvieron como insumo para la elaboración del Plan Estratégico Institucional 2017-2020, el cual está orientado a mejorar la capacidad de la PGN para identificar, prevenir y sancionar y rechazar la corrupción y la gestión indebida de lo público, así como garantizar derechos, cumplir deberes y salvaguardar el ordenamiento jurídico. El desarrollo del plan hizo necesaria la búsqueda de fuentes que contribuyeran a su materialización, por lo que, dadas las experiencias positivas anteriores de la entidad en la utilización de fuentes de crédito externo para apoyar su fortalecimiento, se consideró el desarrollo de una nueva operación como una alternativa de financiamiento.

En este sentido, la tercera fase del programa de fortalecimiento de la PGN complementa y potencia los esfuerzos realizados en las fases precedentes (I y II). En la nueva fase se recoge la necesidad de modernización de los equipos tecnológicos a nivel central y se reconoce que estas debilidades son aún mayores en los niveles territoriales, brechas que no se lograron cerrar. Por último, con PGN II se construyó un modelo anticipatorio de la función preventiva que debe ser dotado de herramientas de análisis para que logre resultados y sea fortalecido con capacidad técnica. La base de esto será un enfoque centrado en un control de riesgos con estándares internacionales en materia de prevención y control de la corrupción, así como de promoción de la transparencia e integridad.

Los esfuerzos de modernización y de fortalecimiento de la PGN han buscado contrarrestar la baja efectividad de la gestión institucional para el ejercicio del control público. La fase tres del programa de fortalecimiento constituye una nueva iniciativa con énfasis en los problemas específicos que se identificaron: (i) la baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel central que afectan el ejercicio del control público; (ii) la baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel territorial que afectan el ejercicio del control público, y (iii) insuficiente capacidad para asegurar la integridad y la transparencia a nivel interno y externo.

El desarrollo de este programa se encuentra alineado con lo planteado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, particularmente en lo dispuesto en el segundo objetivo de la estrategia de buen gobierno que se enfoca en la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, y que además habla de robustecer la capacidad institucional de los organismos de control fiscal y disciplinario. De igual manera, el programa contribuirá con el Plan Decenal de

Justicia 2017-2027, en lo atinente a la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control.

Este documento se compone de seis secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y los diferentes esfuerzos de fortalecimiento hechos por la PGN en programas anteriores. La tercera, describe la justificación técnica que aborda las problemáticas detectadas, mientras que en la cuarta sección se presenta la descripción del programa, así como sus componentes, financiamiento, indicadores y seguimiento, entre otros aspectos. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales recomendaciones y se anexa la matriz de resultados esperados del programa.

2. ANTECEDENTES

La PGN atiende tres procesos misionales: disciplinario, preventivo e intervención. Para ello, cuenta con una planta de personal de 4.137 funcionarios a nivel nacional, 686 dedicados al proceso disciplinario, 511 al proceso preventivo y 744 al proceso de intervención. En el nivel territorial se cuenta con en 32 oficinas regionales, 50 provinciales y 2 distritales para atender el proceso disciplinario y preventivo. El proceso de intervención se atiende con los procuradores judiciales que están distribuidos a nivel territorial por temáticas (por temas agrarios, de familia, penales, de tierras y víctimas). En el nivel central las dependencias son especializadas, de las cuales 15 delegadas están dedicadas al proceso de intervención, 12 al disciplinario y 9 al preventivo. Los sujetos obligados de control por parte de la PGN ascienden a 9.041 entidades públicas⁶.

En el proceso disciplinario, durante el periodo 2009-2016, se experimentó un incremento porcentual del 28 % en el número de expedientes y un promedio de fallos de 2.220 al año (primera, segunda y única instancia). En el proceso preventivo se encuentra que la entidad actualmente realiza un promedio anual de 94.550 actuaciones preventivas (solicitudes, asuntos ordinarios, asuntos abreviados y casos preventivos). En el proceso de intervención se encuentra que, en promedio, la entidad emite 45.250 conceptos, realiza un promedio de 61.100 audiencias y genera un ahorro en promedio anual de 276.966.219.935 millones de pesos, valor que se calcula entre lo pretendido y lo acordado por la intervención de la entidad.

Durante el período 2003-2007, la PGN ejecutó con el apoyo del BID, el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la PGN⁷, cuyo monto fue de USD 20 millones. El objetivo

⁶ Centro Nacional de Consultoría (2014). Integra-Herramienta de Fortalecimiento para la gestión preventiva.

⁷ 1459/OC-CO.

general del programa fue contribuir a la modernización del Estado mediante el afianzamiento y consolidación de su sistema de control, promover una mayor eficiencia mediante la disuasión de conductas contrarias a la probidad, fomentar al respeto a los derechos fundamentales y facilitar el control ciudadano sobre la conducta del poder estatal. El propósito específico del programa fue la modernización de la PGN y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales para proteger los derechos humanos y vigilar la conducta de los servidores públicos.

En 2002, antes de la implementación del programa de modernización fase I, en la PGN se presentaba desproporción de cargas laborales, ausencia de coordinación interna, congestión y prescripción de procesos, centralización de las funciones misionales y ausencia de metodologías y procesos. En el sistema de gestión se evidenció carencia de herramientas, metodologías, conceptos y tecnología para respaldar su planeación, seguimiento, evaluación y control interno; inadecuados procesos administrativos; baja calificación de personal; inadecuada infraestructura para el manejo documental; ausencia de incentivos; carencia de programas de formación y capacitación; *hardware* y *software* obsoletos, falta de integración de los sistemas existentes e insuficiencia de equipos. En cuanto al servicio al ciudadano y a la comunidad, las problemáticas se reflejaban en falta de capacitación técnica y atención al usuario, ausencia de herramientas que fomentaran la participación ciudadana, carencia de estándares para el mejoramiento del servicio, baja presencia en las regiones, desconfianza y falta de credibilidad, y desconocimiento sobre la entidad por parte de los ciudadanos.

Para superar estas problemáticas, la fase I del programa de fortalecimiento se dividió en tres componentes. Uno dirigido al fortalecimiento de las funciones misionales, en el cual se contemplaron la función preventiva, la función disciplinaria, la función de intervención, las relaciones interinstitucionales y el programa integral de descentralización. En el segundo componente, orientado al fortalecimiento del sistema de gestión, se gestionaron el soporte estratégico institucional, un nuevo modelo de gestión pública, la gerencia estratégica del talento humano y la tecnología de la información. Finalmente, un tercer componente enfocado en la comunidad y al mejoramiento del servicio y de la imagen de la PGN, mediante el cual se gestionó el servicio al ciudadano y la imagen de la PGN.

Los resultados esperados de esta fase se resumen en la disminución en la congestión de investigaciones disciplinarias, la generación de ahorros para el Estado producto de la actividad conciliatoria de la PGN y el aumento en la confianza que los ciudadanos tienen en la gestión de la entidad y en su rol de vigilancia de las entidades públicas. Esto último se estableció a través de la implementación de una encuesta de satisfacción sobre los servicios de la PGN.

En este sentido, la fase I del programa de modernización PGN-BID logró sus principales objetivos, al tiempo que contribuyó de manera significativa a que la entidad alcanzara un mejor desarrollo institucional. Mejoró sus habilidades para cumplir de forma más eficiente sus funciones misionales al tener conceptualizaciones y capacitación respecto de los procesos disciplinario, preventivo y de intervención, y al contar con herramientas informáticas y de formación para su uso. De otra parte, se vieron fortalecidas las funciones misionales mediante la definición de su alcance y de sus límites, se capacitó a cerca de 2.300 funcionarios de todos los niveles en forma presencial en las ciudades capitales del país, se establecieron protocolos y procedimientos de actuación y seguimiento de la gestión, y se proveyó a los funcionarios de medios de consulta actualizados para el ejercicio de sus funciones. Además, se renovó la infraestructura tecnológica y se capacitó a los funcionarios para su uso eficiente. Se establecieron sistemas de información novedosos tanto para la planeación estratégica (Strategos) y el desarrollo de las funciones misionales (SIM) como para otras funciones de apoyo como el control interno. Se implantó un sistema de atención al ciudadano con espacios adecuados de atención y protocolos de servicio; se adecuó el 100 % de las sedes de la PGN a nivel nacional, estandarizando la imagen de la entidad y elevando su nivel con la implementación de una estrategia de comunicaciones en la que la PGN se reconocía como la entidad que protege los derechos de los ciudadanos. Según la evaluación final, los funcionarios percibieron una alta contribución del programa para el ejercicio de sus funciones, mientras que los ciudadanos recibieron mejores servicios, más oportunos y de calidad.

Durante el período 2011-2017, se ejecutó el Programa de Fortalecimiento de la PGN-segunda etapa con el BID⁸, por un monto de USD 10 millones, cuyo objetivo principal fue contribuir al mejoramiento de la gestión pública a través del fortalecimiento de la función de prevención de la PGN⁹. Sus objetivos específicos fueron: (i) fortalecer el diseño y ejecución de las políticas de prevención de la PGN y (ii) contribuir con el mejoramiento de los niveles de cumplimiento normativo en la administración pública.

Las problemáticas identificadas previas a la ejecución de la segunda fase del programa se resumen en una falta de coordinación entre los distintos niveles de la entidad que desarrollan la función preventiva; deficiencias en la estandarización de la función preventiva; debilidades en la formalización de memoria institucional en materia preventiva

⁸ Contrato de crédito BID 2249/OC-CO.

⁹ La prevención es la función misional de la PGN a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. De igual manera, la PGN promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales.

y en la consolidación de una cultura de prevención; ausencia de incentivos para realizar la función preventiva; baja inversión en función preventiva; sistemas de información limitados; y mecanismos débiles de control social y ciudadano.

Esta segunda fase del programa se ejecutó a través dos componentes: un primer componente dirigido al fortalecimiento del sistema integral de prevención y un segundo componente orientado a la vigilancia del cumplimiento normativo. El primero incluyó un plan de fortalecimiento y focalización de la función preventiva, el diseño e implementación de un sistema integrado de información preventiva y un proyecto nacional de capacitación preventiva. El segundo incluyó el desarrollo de mecanismos de medición del cumplimiento normativo, el fomento de la cultura de la legalidad y el fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana.

Los resultados esperados de esta segunda fase fueron cuatro. Primero, un mayor cumplimiento de las normas relativas a la gestión pública, teniendo en cuenta aquellas que regulan la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) en seis entidades territoriales escogidas como piloto: los departamentos de Santander, Casanare y Bolívar; los municipios de Puerto Wilches y Yopal; y el Distrito de Cartagena. Segundo, un mayor cumplimiento integral de las normas relativas a la gestión pública en dos entidades públicas del orden nacional escogidas como pilotos, como son Inviás y el Ministerio de Protección Social (posteriormente, Ministerio de Salud y Protección Social). Tercero, un mayor cumplimiento de las normas estratégicas en la lucha contra la corrupción en la administración pública a nivel nacional y territorial. Específicamente, en lo relacionado con la Ley 594 de 2000¹⁰, el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el Reporte de Sistemas de Información y gobierno en línea. Cuatro, un aumento en el número de procesos preventivos tramitados por la PGN.

En cuanto a los resultados del Programa de Fortalecimiento de la PGN segunda fase, se logró una función preventiva con un nuevo modelo de operación anticipatorio, es decir, que la prevención se fundamenta en el actuar antes de que los eventos que vulneren los derechos de las personas ocurran. Dicho modelo se formalizó a través de la Resolución 132 del 2014¹¹ de la PGN, y se diseñaron instrumentos y herramientas para su gestión. Además, los sistemas de información SIM y Strategos fueron ajustados a dicho modelo. La entidad abordó el tema de riesgos desde el punto de vista metodológico y se logró

¹⁰ Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por medio de la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

estandarizar procedimientos para todas las delegadas preventivas. Se diseñó la guía de prevención para la contratación, así como mecanismos para el ejercicio preventivo a través de la participación ciudadana. A nivel externo, se implementó en entidades piloto¹² el proyecto de cultura de la legalidad y la integridad, que partió del levantamiento de la línea de base, el diseño de una estrategia de formación y comunicaciones y una encuesta de comprobación. Una vez implementada la estrategia, la PGN continuó con el programa de formación de cultura de la legalidad por solicitud de las entidades públicas interesadas. Adicionalmente, se desarrolló el proyecto de cumplimiento normativo que partió del diseño del modelo, implementación del índice de gobierno abierto (IGA) y del índice de integridad (Integra). Para este último, se pidió su generación para 300 entidades y el resultado fue mayor al obtener el índice para la totalidad de entidades públicas definidas (9.041). Como complemento, se desarrolló un sistema de información para generación del índice.

Actualmente, Colombia se encuentra en un escenario de posconflicto, por lo que la PGN debe fortalecer el control y promover la transparencia e integridad en el país¹³. En este contexto se requiere una institucionalidad robusta para asegurar la prestación de servicios de forma eficiente y de calidad, así como una amplia agenda del sector público para acelerar el desarrollo del país con equidad. Esto implica impulsar estrategias efectivas de gobierno abierto, prevención de la corrupción y fomento de la transparencia¹⁴. Al respecto, los Acuerdos de Paz suscritos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), establecen que la PGN debe asumir una serie de compromisos institucionales¹⁵, por lo que la entidad requiere el fortalecimiento de sus capacidades para poder abordarlos adecuadamente. El mandato de la PGN con respecto a los acuerdos de paz implica realizar acciones de control para asegurar su implementación con criterios de transparencia e integridad. Tarea que debe ser apoyada en una adecuada gestión de la información para el ejercicio de dichas funciones.

¹² Departamentos de Santander, Casanare y Bolívar, los municipios de Puerto Wilches y Yopal y el Distrito de Cartagena, el Ministerio de Protección Social y el Instituto Nacional de Vías (Invías).

¹³ En noviembre de 2016, el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron los Acuerdos de Paz para poner fin a casi 50 años de conflicto armado.

¹⁴ La Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto comprende, entre otros, el fortalecimiento de un comando anticorrupción y el desarrollo de un grupo de investigación y judicialización a servidores públicos involucrados en crimen organizado en el cual participa la PGN (DNP).

¹⁵ Diagnóstico sobre la temática de la convivencia, paz y posconflicto, elaborado para la PGN por el consultor Juan Fernando Londoño (2017).

La tercera fase del programa busca apoyar los compromisos de la PGN en lo atinente a la Ley 1712 de 2014¹⁶, la Ley estatutaria 1757 de 2015¹⁷ y la Ley 1341 de 2009¹⁸, normas marco de los instrumentos expedidos para la implementación de los Acuerdos de Paz en los que participa la PGN. Este programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la PGN tiene como objetivo fortalecer el control público a través del mejoramiento de su efectividad.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

En 2017 la PGN inició una nueva etapa en su administración con nuevos retos para hacer frente a las demandas y necesidades ciudadanas, el escenario del posconflicto, el panorama de corrupción en el país y la búsqueda de una gestión pública moderna y eficiente. Partiendo de lo anterior, la PGN se ha planteado dar especial relevancia al cumplimiento del mandato constitucional, al enfoque territorial y a la defensa de los derechos de las víctimas.

Para ello, se realizaron diagnósticos internos con los aportes de las dependencias de la PGN¹⁹ y consultorías en temas prioritarios para la entidad²⁰. Los resultados evidenciaron una serie de problemáticas entre las que se destacan el bajo nivel de confianza de los ciudadanos frente a la labor de la PGN, debilidad en los mecanismos de participación ciudadana, ausencia de visión estratégica, inexistencia de una estructura sistémica e integrada para las funciones misionales, baja intervención en procesos administrativos y contractuales, debilidades de coordinación institucional, deficiencias en el fundamento de sanciones disciplinarias, limitada capacidad de gestión a nivel territorial, bajo nivel de integración y cobertura de sistemas de información, limitada capacidad de para asegurar el cumplimiento de la ley de transparencia, entre otros.

¹⁶ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

¹⁸ Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Equipo de empalme PGN (2017). Informe de empalme Procuraduría.

²⁰ Convivencia, paz y posconflicto, lucha anticorrupción, misión constitucional, normas estratégicas, sistemas de información, procesos misionales.

Con base en estos diagnósticos, la Procuraduría se planteó en su plan estratégico 2017-2020 tres grandes ejes: (i) la integridad, lucha contra la corrupción, y participación y el valor de lo público; (ii) los derechos, convivencia, y justicia y legitimidad, y (iii) gestión para un Estado moderno, transparente y en paz.

Partiendo de las dos experiencias satisfactorias de programas de fortalecimiento financiadas por el BID, se consideró que a través de una nueva operación se puede materializar gran parte de la nueva estrategia de la PGN. La elaboración del diseño de la nueva operación de crédito, presentada en este documento, se realizó nuevamente con el apoyo del BID, las áreas misionales y de apoyo de la PGN.

En el proceso de diseño, se realizó una valoración y análisis de los principales desafíos que enfrenta la entidad y que pueden dificultar el ejercicio del control público. Para ello se procesó la información institucional recabada a partir de entrevistas, mesas técnicas con funcionarios y autoridades, y consulta de los sistemas e informes institucionales. Adicionalmente, fue complementada con estudios internacionales y literatura especializada reciente en materia de control público.

Como resultado de dicho análisis, se identificó una baja efectividad en la gestión institucional de la PGN para el ejercicio del control público, entendido el concepto de efectividad como el logro de los objetivos de la organización a través del mejor método y el más económico (Thompson et al., 2008).

Para explicar la baja efectividad, se llevó a cabo una evaluación del papel que ha jugado la entidad en la lucha contra la corrupción durante los últimos ocho años. A raíz de esto, se encontró lo siguiente: en procesos disciplinarios, del 100 % de las quejas recibidas en la PGN durante el periodo 2009-2016 (756.419) solo el 49 % fueron tramitadas y el 51 % restante se remitieron internamente entre dependencias de la entidad, fueron remitidas a otras entidades por competencia externa, fueron autos inhibitorios²¹ o fueron archivadas. Lo anterior indica que más de la mitad de las quejas que llegan a la entidad no tiene trámite.

Adicionalmente, solo el 18,27 % de las quejas que ingresaron a la entidad tuvieron mérito para iniciar indagación preliminar. De estas, el 36,49 % pasaron a investigación disciplinaria, pero solo 6,67 % (50.429) dieron inicio a investigación disciplinaria. Al sumar la totalidad de los fallos emitidos por la entidad en ese periodo, se encuentra que

²¹ La decisión de la PGN es no continuar con el proceso porque no existió el hecho o porque por diferentes motivos probados no podía iniciarse o proseguirse.

solo el 2 % de las quejas que se radicaron en la entidad terminaron en fallo (6.097 fallos en primera instancia, 5.393 fallos en segunda instancia y 3.754 fallos en proceso verbal).

En el proceso preventivo que está en fase de implementación del modelo de gestión anticipatoria no se cuenta con información base que permita analizar el nivel en el cual se adoptan las recomendaciones hechas a las entidades sujetos de control; es decir, no se conocen los resultados de la gestión.

En materia de conciliación, al analizar las variables del valor pretendido y el valor acordado por la acción de la PGN durante el periodo 2013-2016, se encuentra lo siguiente: en el año 2013 se obtuvieron ahorros para el Estado de 241.066.622.368 millones de pesos; en 2014 fueron de 242.731.031.656 millones de pesos; en el 2015 de 192.884.064.749 millones de pesos; y en el año 2016, de 92.310.000.000 millones de pesos, observándose una tendencia decreciente significativa en la gestión en materia de conciliación. En conciliación, de las 49.823 solicitudes admitidas, en solo 5.498 se tuvo acuerdo, lo que significa que en el 11 % se tuvo éxito.

Esta baja efectividad es producto de brechas en la capacidad institucional de la PGN en tres aspectos: (i) baja eficiencia a nivel central, (ii) baja eficiencia a nivel territorial, e (iii) insuficiente capacidad para asegurar la transparencia e integridad tanto en el interior de la PGN como a nivel externo.

3.1.1. Baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel central que afectan el ejercicio del control público.

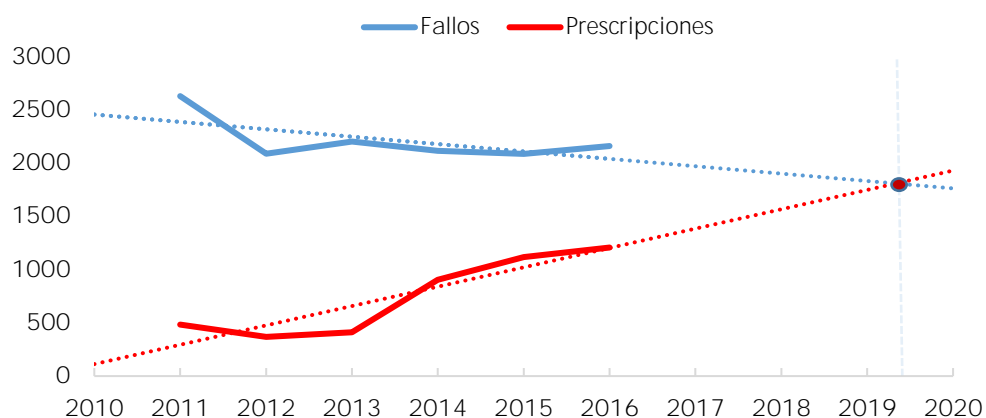
Los determinantes de esta problemática se evidencian en las deficiencias en la planeación estratégica y en los incentivos existentes para el ejercicio de las funciones misionales en la entidad. La planeación estratégica institucional no ha tenido una correcta alineación con los procesos misionales, en cuanto a definir lineamientos, políticas, objetivos y metas, y formas de evaluación, lo que ha trascendido en que los resultados alcanzados no sean óptimos. Al no contarse con políticas institucionales claras, cuando las dependencias desarrollan su gestión dan prioridad a temas que ellos consideran de su interés.

En 2017, cerca del 50 % de los fallos disciplinarios fueron revocados, lo cual costó al fisco aproximadamente USD 2,2 millones. Esto se debe a que los funcionarios tienden a generar casos para cumplir con metas de éxito preestablecidas en la planificación, lo cual puede incidir en las altas tasas de revocatoria por falta de fundamentación en una instancia posterior. En otras palabras, los funcionarios abren expedientes y los fallan sin el sustento suficiente (pruebas concluyentes) para cumplir con metas establecidas, lo que hace que en las instancias superiores sean revocados.

Como consecuencia de este problema, hay un alto grado de prescripciones en comparación con los fallos disciplinarios. Mientras que los fallos han disminuido progresivamente, las prescripciones han aumentado año a año, a punto tal de que si no se revierte esta tendencia para mediados de 2019 existirán la misma cantidad de fallos y prescripciones (Gráfico 1). Adicionalmente, se presenta una baja tasa de éxito en las conciliaciones administrativas. En 2016 la tasa de éxito de las conciliaciones administrativas fue del 11 % (menor a las obtenidas en los años 2014, con 16,28 %, y 2015, con 13,37 %). Por ello, los ahorros por conciliaciones han pasado de un 52 % y un 44 % en 2014 y 2015 a un 21 % en 2016.

De otra parte, hay debilidades en la aplicación de los lineamientos y políticas para la gestión de información que afectan la toma de decisiones. La PGN solo cumple con el 46,7 % de los lineamientos obligatorios para entidades públicas (que son 120) en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones en áreas críticas para la gestión de información, como son los sistemas de información misionales. Lo anterior evidencia un incumplimiento de los lineamientos obligatorios de dicho ministerio por parte de la PGN.

Gráfico 1. Tendencia de fallos disciplinarios y prescripciones



Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

3.1.2. Baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel territorial que afectan el ejercicio del control público.

Los determinantes de la baja eficiencia se evidencian en las debilidades en la coordinación entre el nivel central y el nivel territorial. La gestión de la PGN en territorio presenta duplicaciones de funciones. Por ejemplo, existen dos procuradurías delegadas que tienen funciones y competencias superpuestas en relación con la gestión territorial, como

son la delegada de víctimas y la de entes territoriales, que duplican acciones y generan desde el nivel central confusión hacia la acción territorial.

Además, se presenta una alta tasa de revocatorias de las decisiones adoptadas en el nivel territorial. Por ejemplo, de 2014 a 2016 las procuradurías regionales emitieron 771 fallos disciplinarios (ordinarios y verbales) de los cuales 377 fueron revocados en segunda instancia (nivel central), es decir, el 49 %. A nivel provincial, entre 2014 a 2016 se emitieron 1.583 fallos, de los cuales 430 fueron revocados en segunda instancia (procuradurías regionales), lo que equivale al 27 %.

Consecuentemente, hay una débil gobernanza del Sistema de Control Público que se manifiesta especialmente en el ejercicio del control en los niveles territoriales y obsolescencias en los mecanismos de consolidación, integración y análisis de información que afectan la gestión institucional. Los problemas de gestión de la información a nivel territorial son múltiples. Hay un nivel básico operativo que se refiere a la capacidad de infraestructura para cumplir con la misión (equipos, teléfonos, acceso a redes, etcétera). Además, los mecanismos que usa la PGN para compartir y consolidar información son obsoletos o inexistentes, lo que hace que la información del nivel central no llegue a las territoriales, o que la información del territorio no fluya hacia el nivel central, lo que afecta al ministerio público en general, dado que la PGN es cabeza de sector.

En este sentido, la consistencia de los datos compartidos entre los principales sistemas que soportan la gestión de la PGN (Strategos y SIM) es baja, llegando solamente al 56 %²². Lo anterior genera pérdida de tiempo por parte de los funcionarios de la PGN que, al no confiar en los sistemas de información misionales, realizan diversas verificaciones de manera manual en los archivos físicos. Por ejemplo, en el marco de la preparación de la fase tres del programa, se realizaron visitas a un conjunto de procuradurías regionales y provinciales, así como a las procuradurías delegadas a nivel central, en donde se evidenció la necesidad de realizar operaciones manuales debido a la falta de confianza en los sistemas de información. Esta evidencia, revelada en la fase dos del programa de fortalecimiento de la PGN, hace necesaria la mejora de interoperabilidad entre estos sistemas.

²² Datos correspondientes al primer semestre 2017 de la Oficina de Informática PGN.

3.1.3. Insuficiente capacidad para asegurar la integridad y la transparencia a nivel interno y externo

En relación con la interacción de la PGN con la ciudadanía, se presenta atención inoportuna a quejas, peticiones y denuncias de los ciudadanos. El promedio de respuesta a quejas, peticiones y denuncias es de 107 días, cuando la respuesta legal debe producirse en un máximo de 30 días. En complemento a lo anterior, hay insuficiencia de los mecanismos de participación ciudadana para el control social y la rendición de cuentas. A manera de ejemplo, las audiencias ciudadanas que realiza la PGN no se realizan en línea, lo cual dificulta el acceso de los ciudadanos a procesos de rendición de cuentas.

Además, hay un limitado conocimiento sobre las posibles situaciones que pueden generar conflictos de intereses de los funcionarios de la PGN, ya que actualmente no existe un sistema de monitoreo de conflictos de interés institucional. Lo anterior limita la aplicación de medidas para prevenir y controlar la corrupción en el interior de la entidad. Es así que el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas²³ califica a la PGN como en riesgo alto por sus debilidades en la aplicación de medidas anticorrupción.

En el nivel externo, se identifica principalmente una limitada capacidad para realizar un monitoreo del incremento patrimonial injustificado de funcionarios públicos. El incremento patrimonial injustificado puede constituir una falta disciplinaria de acuerdo con la Ley 734 de 2002²⁴ y puede constituir el delito de enriquecimiento ilícito. Consecuentemente, hay un bajo nivel de confianza en el accionar de la PGN como órgano principal para vigilar la conducta de los funcionarios públicos y velar por el ejercicio eficiente de las funciones administrativas. En los últimos dos años (2015 a 2017) la imagen desfavorable de la PGN ha aumentado de un 44 % a un 51 %²⁵. Según datos del Foro Económico Mundial, Colombia presenta una nota baja en términos de desviación de recursos públicos que ha venido empeorando: en 2006 fue de 2,8; en 2009 de 2.6; en 2012 de 2.3; y en 2016 de 2.2²⁶.

De otro lado, la PGN presenta un bajo nivel de cobertura en el seguimiento a los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014²⁷. Actualmente existen 68.788 sujetos obligados por esta ley que son objeto de seguimiento de la PGN (instituciones públicas y

²³ Generado por Transparencia por Colombia.

²⁴ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

²⁵ Informe de percepción diario El Tiempo 2017.

²⁶ En una escala que va de 1(peor) a 7 (mejor).

²⁷ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

entes privados que manejan fondos públicos). Según la PGN, en 2016 solo se ha logrado la cobertura de un 0,2 % (137). Lo anterior se explica porque la entidad tiene grandes responsabilidades en los frentes preventivo, de intervención y disciplinario y una fuerza de trabajo que no alcanza a cubrir la demanda que experimenta, máxime si se tiene en cuenta que ha sido objeto de nuevas responsabilidades que le ha otorgado la Ley 1367 de 2009²⁸ en cuanto a conciliación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, no se cuenta con metodologías, herramientas ni soporte tecnológico que le permitan a la PGN afrontar este compromiso de manera eficiente.

De igual forma, hay un bajo cumplimiento de políticas de datos abiertos ya que los ciudadanos tienen acceso limitado a información pública de la PGN. De hecho, la PGN solo tiene publicado en la web un único set de datos, cuando debería existir al menos cinco publicados. Las situaciones descritas demuestran un incumplimiento del rol de garante de la transparencia y el acceso a la información según la legislación nacional.

3.2. Justificación económica y social

Con el fin de evidenciar la conveniencia de la inversión propuesta, a continuación, se hace un análisis costo beneficio de la tercera fase del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la PGN.

3.2.1. Identificación de beneficios

Los beneficios del programa están dados principalmente por el aumento en la efectividad del control público.

Beneficios esperados I

El primer grupo de beneficios se asocia a las actividades específicas de la PGN. Una de ellas es el manejo de las demandas en contra del Estado. Su objetivo es reducir lo máximo posible las erogaciones del Estado derivadas de estas demandas. Esto puede obtenerse mediante un fallo favorable o a través de una conciliación previa a la etapa judicial. Las conciliaciones son beneficiosas cuando se espera que el Estado pierda la demanda en la etapa judicial, porque los acuerdos se establecen por un monto inferior al que debería ser pagado luego del eventual fallo. El aumento de la atención a procesos disciplinarios está previsto como uno de los resultados del programa.

²⁸ Por la cual se adicionan unas funciones al procurador general de la nación, sus delegados y se dictan otras disposiciones.

Los ahorros que pueden obtenerse mediante conciliaciones son significativos. Prueba de ello es la información obtenida para el período 2010-2016 acerca de los valores pretendidos por los demandantes y los valores conciliados. La diferencia entre esos valores es el ahorro que el Estado consigue a partir del rol de la PGN (Tabla 1). Sin embargo, existe una tendencia decreciente en los ahorros para el Estado generados por este concepto, pues los valores conciliados se acercan a los pretendidos cada vez más. En línea con lo expuesto por Banerjee et al. (2012), una mejora en la planeación, organización, las condiciones laborales e incentivos, puede ser un catalizador para mejorar la prestación de servicios de la entidad. En este caso, esto podría suponer mejorar la actividad conciliatoria (Banerjee, et. al., 2012).

Tabla 1. Conciliaciones 2010-2016
Millones de pesos

Intervención	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valores pretendidos	710.185	1.558.706	502.945	569.912	810.122	437.995	445.394
Valores conciliados	316.980	1.145.825	266.453	328.846	385.391	245.111	352.084
Ahorros para el Estado	393.205	412.881	236.492	241.066	424.731	192.884	93.310

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

Existe evidencia acerca de cómo mejoras en transparencia e integridad, así como la incorporación de nuevas tecnologías de información, impactan positivamente diversos indicadores de eficiencia de la gestión pública. Respecto a contrataciones del sector público y sobrepagos, Olken (2007) encontró en Indonesia una reducción del 8 % en sobrepagos pagados por organismos del sector público cuando el porcentaje de controles ascendía del 4 % al 100 %, es decir, cuando se aplicaban la totalidad de controles establecidos. Para el caso de Brasil, Beylis, Finan y Mazzocco (2011) muestran que al incrementar la misma probabilidad de un 5 % a un 17 %, las irregularidades de los funcionarios municipales se reducen considerablemente (aproximadamente 8 veces).

Por otra parte, Bandeira, Pratt y Valetti (2009) afirman que las pérdidas por irregularidades son pequeñas en comparación con las que se producen debido a una mala administración. Si bien la medida de eficiencia utilizada en este análisis será la correspondiente a ahorros por conciliaciones, la evidencia de la literatura proporciona una aproximación acerca del impacto de las mejoras en transparencia e integridad de los funcionarios públicos, en este caso controlados por la PGN.

En este sentido, se puede esperar que las mejoras previstas en el programa impacten positivamente sobre el nivel de ahorros que se obtienen por conciliaciones. En todo caso, una mejora en el control sobre los organismos o funcionarios que manejan dineros del Estado, de tener el impacto previsto por la literatura, debería derivar incluso en un ahorro previo mediante la reducción de las demandas o bien de las sumas a las cuales ascenderían esas demandas.

Supuestos

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %.
- A partir de los datos correspondientes al período 2010-2016, se estima una tendencia de los valores conciliados sin la implementación del programa para el período 2017-2028. Tendencias estimadas según datos proporcionados por la PGN.
- Con base en Olken (2017), se considerará que, debido a las actividades del programa, los ahorros del Estado ascenderán a un 8 % más (sobre los valores proyectados de conciliaciones) de lo que se habría obtenido sin el programa
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.897 pesos colombianos por dólar, según la cotización del 2 de junio de 2017 de la página web *The Money Converter*.
- El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años.

Cálculos

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del programa (Tabla 2). Luego, esta fórmula será replicada para cada año, aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12 %.

Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos de los componentes. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual debe tenerse en cuenta la tasa del 12 %. Esto nos lleva a que los beneficios totales se deben calcular mediante la siguiente fórmula:

$$B_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde B denota los beneficios y t indica el año corriente.

Tabla 2. Cálculo los beneficios anuales por conciliaciones en USD para 2018

Variable	Valor	Fuente
Conciliaciones sin programa 2018 USD (1)	121.017.685	Tendencia basada en datos del período 2010-2016
Tasa de ahorros sobre conciliaciones (2)	8 %	Supuesto con base en Olken (2007)
Beneficios por conciliaciones 2018 USD	9.681.415	(2) * (1)

Fuente: BID (2017). Análisis Económico del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la PGN.

De lo anterior se deduce que, con las acciones del programa, se incrementarán en un 8 % los beneficios monetarios derivados de las acciones de conciliación.

Beneficios esperados II

El segundo grupo de beneficios se asocia a la disminución de fallos disciplinarios revocados al Estado. La PGN debe controlar el desempeño de sus funcionarios. Una de las herramientas con las que cuenta para incentivar su correcto desempeño es la posibilidad de sancionarlos si observa que un funcionario ha sido corrupto, ineficiente o incapaz de cumplir sus funciones correctamente. Sin embargo, cuando un funcionario es sancionado, puede iniciar una demanda al Estado, y si se prueba que la sanción ha sido infundada, es el Estado quien debe resarcir al funcionario por haberlo sancionado incorrectamente.

Se espera que las mejoras en los incentivos, análisis y decisión de la PGN derivadas de las actividades del programa de fortalecimiento reduzcan significativamente la cantidad de sanciones que posteriormente deriven en fallos adversos para la administración pública. Lo anterior, por medio de una mejora en la fundamentación y calidad de los fallos. Esto está alineado con la literatura académica especializada sobre reformas de incentivos y organizaciones en órganos de control y judiciales, partiendo de las tesis de Posner (1993). Adicionalmente, la disminución de fallos disciplinarios revocados en segunda instancia está prevista como uno de los resultados del programa (Anexo A). Durante los años 2015 y 2016 las revocaciones ascendieron a 6.740.421.771 millones de pesos y 6.482.813.710 millones de pesos colombianos, respectivamente.

Supuestos

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %.
- A partir de los datos correspondientes al período 2015-2016, se estima una tendencia de revocaciones sin programa para el período 2017-2028.

- Se asume que las mejoras obtenidas gracias a las actividades del programa llevarán a una disminución de fallos disciplinarios revocados por parte de la PGN del 5 %. Este supuesto se basa en una evaluación cuasi experimental, en la que Soares & Sviatschi (2010) estimaron un incremento de tasas de resolución del 4,88 % como efecto de la instalación de un sistema para mejorar la calidad de las resoluciones en los juzgados de Costa Rica. La hipótesis principal fue que una vez instalado el sistema, y después de un periodo inevitable de reducción de eficiencia (por la curva de aprendizaje), se agiliza el trabajo y se crean incentivos para trabajar mejor generando resultados de mayor calidad. Sin perjuicio de que se haya elegido este porcentaje como supuesto, un análisis de sensibilidad posterior será conducido sobre este parámetro a fin de medir si las estimaciones dependen o no en gran medida del mismo.
- El tipo de cambio utilizado para la conversión de pesos colombianos a dólares es de 2.897 pesos colombianos por dólar, según la cotización del 2 de junio de 2017 de la página web *The Money Converter*.
- El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años.

Cálculos

El cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del programa (Tabla 3). Luego, esta fórmula será replicada para cada año, aplicándose sobre ella una tasa de descuento del 12 %.

Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de 10 años durante los cuales se consideran los efectos de los componentes. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual debe tenerse en cuenta la tasa del 12 %. Los beneficios totales se estiman de acuerdo con la fórmula descrita para el primer grupo de beneficios esperados.

Tabla 3. Cálculo de beneficios anuales por disminución de fallos disciplinarios revocados, 2018 (USD)

Variable	Valor	Fuente
Fallos adversos sanciones incorrectas sin programa 2018 (USD)	2.059.923	Estimación de la PGN con base en datos del programa
Disminución de fallos disciplinarios revocados	20 %	Supuesto
Beneficios por reducción de fallos debidos a sanciones incorrectas 2018 USD	411.985	(1) * (2)

Fuente: BID (2017) Análisis Económico del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la PGN.

Los beneficios de la Tabla 3 se explican en los ahorros económicos que se generarán cuando los fallos proferidos en primera instancia (sancionatorios en disciplinario) no sean revocados. Si no hay mejoras en la calidad de los fallos, para 2018 las sanciones contra la nación por sanciones incorrectas le costarían al Estado USD 2.059.923 millones. El supuesto del programa es que con la intervención se disminuiría en un 20 % el porcentaje de fallos que se caen en segunda instancia, lo que representaría un ahorro de USD 411.985.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, ejercicio derivado del trabajo conjunto entre los equipos técnicos de la PGN y el BID, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 40 millones.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Partiendo de los supuestos mencionados, se presentan los resultados en paralelo del análisis de sensibilidad en los que se incluyen dos escenarios alternativos al escenario base: uno conservador y otro optimista (Tabla 4). Los costos del programa ascienden a US 40 millones y serán distribuidos proporcionalmente durante el período 2018-2021.

- En el escenario base, donde el incremento de los ahorros por conciliaciones es del 8 % y la disminución de fallos disciplinarios revocados es del 5 %, la relación beneficio costo para el programa resulta ser de 1,87. Esto significa que se espera recuperar 1,87 dólares por cada dólar invertido en el proyecto. La TIR²⁹ social resulta ser del 38 %.
- En el escenario más conservador, donde el incremento de los ahorros por conciliaciones es del 6 % y la disminución de fallos disciplinarios revocados es del 3 %, la TIR social del programa es del 24 % y la relación beneficio costo asciende a 1,4, lo que muestra que el programa sigue siendo rentable.
- En un escenario favorable, donde el incremento de los ahorros por conciliaciones es del 10 % y la disminución de fallos disciplinarios revocados es de 7 %, se obtiene una TIR social del 54 %, con una razón beneficio costo de 2,34. Por cada dólar invertido, se recuperará más del doble.

²⁹ La TIR se define como la tasa de descuento intertemporal a la cual los ingresos netos del proyecto apenas cubren los costos de inversión, de operación y de rentabilidades sacrificadas. En otras palabras, indica la tasa de interés de oportunidad para la cual el proyecto apenas será aceptable. (Mokate, 2004, pág. 52).

Tabla 4. Análisis costo beneficio (USD)

Escenario	Valor presente costos	Valor presente beneficios	Valor presente neto	Razón beneficio /costo	TIR social
Escenario 1 Base					
Aumento de conciliaciones		63.075.674			
Disminución de fallos disciplinarios revocados		508.727			
Total	34.018.313	63.584.401	29.566.088	1,87	38 %
Escenario 2 Conservador					
Aumento de Conciliaciones		47.306.756			
Disminución de fallos disciplinarios revocados		305.236			
Total	34.018.313	47.815.482	13.797.169	1,41	24 %
Escenario 3 Favorable					
Aumento de Conciliaciones		78.844.593			
Disminución de fallos disciplinarios revocados		712.217			
Total	34.018.313	79.556.810	45.538.497	2,34	54 %

Fuente: BID (2017). Análisis económico del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la PGN.

Se espera que el programa tenga una alta rentabilidad social. La tasa interna de retorno se situaría por encima del 38 %, con un valor presente neto de USD 29.566.088 en el escenario base, según el análisis de sensibilidad. Las variables sensibles identificadas son el incremento de los ahorros por conciliaciones y la reducción de sanciones incorrectas, las cuales explican el 100 % de la variación del valor presente neto. Por ello, en el escenario conservador se han aplicado valores menores. Aun así, el programa resulta rentable ya que reporta una TIR del 24 %, lo que está por encima del 12 % establecido por el BID.

3.3. Espacio fiscal

La PGN es un organismo autónomo e independiente del Estado de rango constitucional, que por disposición de los artículos 3 y 11 del Decreto Ley 111 de 1996³⁰ hace parte del Presupuesto General de la Nación y, por tanto, se financia con sus recursos. El endeudamiento se enmarca dentro del cupo aprobado por el Congreso de la República,

³⁰ 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.

atendiendo la capacidad de pagos de la nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política y la Ley.

El sector de órganos de control dispone del espacio fiscal suficiente para recibir el valor total del programa, conforme a las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2018-2021.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

La alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa, debido a las siguientes consideraciones:

- La experiencia de la banca multilateral en el área de reforma del Estado, en particular en la modernización de los sistemas de control y las buenas prácticas del área de gestión financiera y compras.
- La banca multilateral tiene experiencia específica sobre fortalecimiento de los sistemas de control y organismos de control en varios países: en Perú, con el Programa de Mejora del Sistema Nacional de Control para la Gestión Pública Eficaz e Integral; en Ecuador, con el Programa de Mejora de la Función de Control de la Contraloría General del Estado, y en Brasil, con el Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública, entre otros.
- En Colombia, la banca multilateral ha apoyado previamente a las instituciones de control. Actualmente la Contraloría General de la República ejecuta el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría³¹, el cual tiene como objetivo contribuir a fortalecer la efectividad del sistema de control fiscal a través del mejoramiento de la calidad y eficiencia de las acciones de control y la promoción de la transparencia y participación ciudadana. Además, la PGN ha recibido previamente dos operaciones de crédito para su fortalecimiento institucional (la fase I y II del programa de fortalecimiento de la entidad).
- La banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.

³¹ CGR-BID 3993

- Actualmente, la banca multilateral es una fuente de financiamiento que ofrece condiciones favorables y competitivas para la nación.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación se encuentra estructurado en tres componentes que se tiene previsto ejecutar en un horizonte de hasta cuatro años. Por encontrarse estrechamente relacionado con los temas de transparencia, participación ciudadana y gestión de la información, el desarrollo de los tres componentes del programa deberá enmarcarse en lo establecido en la Ley 1712 de 2014, la Ley estatutaria 1757 de 2015 y los lineamientos que en materia de gestión de la información defina el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. De igual forma, las actividades previstas en el programa contribuirán a mejorar el sistema de justicia, sus herramientas tecnológicas y a ejecutar el plan de acción interinstitucional previsto en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027.

El principal impacto esperado del programa será una mayor efectividad del control público, cuya medición se realizará por el incremento en el cumplimiento por parte de las entidades públicas de las recomendaciones y observaciones de acciones de control realizadas por la PGN. El aumento de la efectividad se derivará de tres aspectos clave que responden a las brechas de capacidad institucional previamente identificadas: (i) una mayor eficiencia de la gestión institucional de la PGN en el nivel central; (ii) una mayor eficiencia de la PGN en el nivel territorial; y (iii) una mayor transparencia e integridad interna y externa.

Los principales beneficiarios del programa serán los ciudadanos en general debido a un mayor y mejor control público. Por otro lado, los servidores públicos también se beneficiarán al recibir recomendaciones y observaciones útiles y oportunas y, finalmente, los funcionarios de la PGN se verán beneficiados por un mejoramiento de sus capacidades para el ejercicio de las funciones.

4.1. Objetivo

Fortalecer la efectividad de la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación para el control público.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Mejorar la eficiencia y coordinación de las funciones misionales en el nivel central

OE 2. Mejorar la eficiencia en la operación de la PGN a nivel territorial

OE 3. Fortalecer los mecanismos para la mejora de la transparencia y la integridad interna y externa

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Mejora de capacidades de planeación, coordinación y gestión de tecnologías en el nivel central

Bajo este componente, se pretende realizar el diseño e implementación de un modelo de gestión ajustado al enfoque estratégico de la PGN, que incluya un ciclo de control y una estrategia de identificación de riesgos, y se articule con el sistema de gestión de calidad de la PGN. De igual manera, se financiará la actualización de las funciones disciplinaria y de intervención judicial, lo que incluye la unificación de criterios de actuación, conceptualización, líneas jurisprudenciales y estudio de cargas laborales. Adicionalmente, se realizará el diseño e implementación de un sistema de monitoreo que verifique el nivel de implementación de las recomendaciones y observaciones realizadas por parte de la PGN a los sujetos controlados en el marco de sus competencias.

Todo lo anterior requerirá de capacitación del personal para la implementación de los nuevos lineamientos definidos, lo que incluirá una combinación de herramientas virtuales y presenciales a nivel central. El alcance y contenido de las capacitaciones se definirá con base en los lineamientos y políticas de capacitación existentes.

Con el propósito de fortalecer las políticas y herramientas para la toma de decisiones, se diseñará un modelo de gestión efectiva, lo que requiere una gestión de información fortalecida. Existe evidencia empírica de que las mejoras tecnológicas pueden tener resultados positivos en términos de eficiencia y ahorros fiscales³², por lo cual se realizará el diseño, ejecución y evaluación de un ejercicio de arquitectura empresarial, arquitectura de software y gobierno de tecnologías de información, conforme a los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Lo anterior, permitirá tener un mapeo integral de las funciones misionales, los datos asociados a estas funciones, los sistemas de información como fuente única de datos útiles (estandarizados, interoperables y usables) para apoyar o argumentar las decisiones corporativas, y la infraestructura necesaria para la gestión institucional de la PGN.

Se dotará a la entidad de instrumentos que le permitan mejorar la toma de decisiones en el marco del ejercicio de control público. Para ello, se realizará el diseño e

³² En el caso de India, una mejora tecnológica a los sistemas de pagos ha generado ahorros de USD4.5 millones (Muralidharan K., Niehaus P. y Sukhtankar S., 2016).

implementación de un modelo de inteligencia de negocios y analítico, así como una herramienta para el seguimiento y control georreferenciado que le permita a la PGN monitorear la implementación de los acuerdos de paz por parte de las entidades sujeto de control³³. Esta herramienta estará orientada a focalizar las actuaciones misionales que son competencia de la PGN en diferentes sectores, con énfasis en la visualización de información sobre temas prioritarios en el marco de los acuerdos de paz. El diseño e implementación de esta herramienta tomará en consideración la perspectiva de género para facilitar la toma de decisiones de la PGN.

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial³⁴

La PGN ejerce su misión apoyada en dependencias de nivel territorial, por lo que cualquier mejora en la gestión institucional debe tener un efecto cascada en todos los niveles. Para este propósito, el programa prevé la realización de un diagnóstico de la gobernanza con énfasis en el nivel territorial. Dicho diagnóstico es necesario para evaluar la interacción y articulación entre el nivel central, regional y provincial, así como de los flujos de información y criterios de actuación para llevar a cabo la misión de la PGN. También evaluará la capacidad del territorio para responder como parte del sistema de control público ante las necesidades de los ciudadanos, de acuerdo con las condiciones propias de cada región. Se realizará capacitación a nivel territorial para la implementación de los modelos de gestión y nuevos lineamientos definidos, lo que incluirá una combinación de herramientas virtuales y presenciales a nivel central

Así mismo, se realizará el diseño de un modelo de gestión para el territorio con base en dicho diagnóstico y estos desarrollos deberán articularse con el modelo de gestión institucional. Para comprobar la funcionalidad y eficacia del modelo, se realizará el diseño, implementación y evaluación de un conjunto de pruebas piloto. Los pilotos buscan probar en campo diferentes modelos de gestión a nivel territorial que tengan en cuenta la heterogeneidad de las procuradurías territoriales, esto es, diferencias en tamaño,

³³ El sistema georreferenciado de la PGN está enfocado a registrar información de las entidades sujetas de control (en temas de posconflicto, menor y familia y género) y utilizará, mediante esquemas de interoperabilidad, el intercambio de información con el SIPO (Sistema Integrado de Información para el Posconflicto) de la Alta Consejería para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Este sistema tendrá la información georreferenciada de los territorios priorizados para la implementación de los acuerdos de paz y las acciones para el posconflicto, así como el objeto, costos, estado de avances y localización geográfica de los proyectos, discriminados para cada uno de los puntos concertados financiados con recursos públicos.

³⁴ La evidencia indica que una visión coordinada y estratégica a nivel local en los entes de control puede generar beneficios, como se comprobó en el caso de Ontario, Canadá. Baltaci M. y Yilmaz S. (2006).

capacidad, recursos, entre otros aspectos. De esta forma, se procurará identificar y generar evidencia sobre soluciones que permitan mejorar el ejercicio integrado de funciones misionales de la PGN e incorporar una gestión por riesgos priorizando sectores, temas y criterios geográficos. En ese sentido, se planea la realización de un piloto por cada región del país³⁵ y se seleccionará con la PGN al menos una procuraduría provincial, una regional y una distrital, de tal forma que puedan definirse modelos diferenciados de gestión conforme a las capacidades institucionales de cada una de ellas. Se realizará capacitación a nivel territorial para la implementación del modelo de gestión territorial que incluirá una combinación de herramientas virtuales y presenciales.

La aplicación de este modelo permitirá realizar evaluaciones posteriores y, de ser necesario, hacer ajustes. En consistencia con la propuesta de evaluación del programa, la implementación del modelo de gestión se realizará en dos fases. La primera será realizada en el segundo año de implementación del programa y la segunda en el tercer año de implementación del programa.

Las mejoras en la operación a nivel territorial estarán soportadas con la optimización de sus recursos tecnológicos. Para esto se realizará la adecuación de los sistemas de información misionales y de apoyo, así como la organización, mejora del proceso de captura, transmisión de la información y la ampliación de cobertura de los sistemas para mejorar la interoperabilidad entre el nivel central y territorial. Esto requerirá la adquisición de infraestructura, *software* y servicios tecnológicos para mejorar la cobertura de la PGN y sus niveles de respuesta. De esta forma, el programa apoyará la actualización de los servicios de infraestructura de tecnologías de la información críticas para el funcionamiento de la PGN.

Lo anterior incluye *software* de base (sistemas operacionales, motores de base de datos) y redes inalámbricas, la adquisición de equipos de comunicaciones (*router, hub*) y equipos de procesamiento (servidores, computadores e impresoras). Complementariamente, para apoyar la sostenibilidad de las mejoras implementadas, será necesario un plan y política de mantenimiento, soporte y actualización para que la entidad mantenga los niveles de eficiencia alcanzados por los cambios realizados a partir de la disponibilidad de la información y la comunicación entre todas las dependencias, tanto internas como externas de la PGN.

³⁵ La PGN hace presencia en todas las regiones del país: Andina, Caribe, Pacífico, Llanos orientales y Amazonía. Tiene sedes regionales en cada uno de los departamentos del país, 32 en total. Adicionalmente tiene 50 sedes provinciales.

4.3.3. Componente 3. Fortalecimiento de la integridad, transparencia y participación ciudadana

La mejora de capacidades en el tema de integridad se aborda teniendo en cuenta los sujetos de control de la PGN: las entidades públicas, los servidores públicos y, a nivel interno, sus propios funcionarios. De acuerdo con lo anterior, para el control a entidades públicas se realizará el diseño e implementación de una herramienta de identificación y mitigación de riesgos en la contratación pública, en coordinación con las entidades correspondientes³⁶, para detectar las problemáticas que impiden una gestión eficiente de los recursos y que puedan ser tratadas desde el ámbito de acción de la PGN.

Para el control a servidores públicos, uno de los factores que puede generar alertas es el aumento injustificado en su patrimonio, para esto, la PGN realizará el monitoreo patrimonial de funcionarios públicos en coordinación con las entidades correspondientes³⁷, lo que conlleva la revisión del marco normativo, la adopción de perfiles de riesgo y el diseño e implementación de una metodología que oriente la realización del monitoreo desde el ámbito de actuación de la PGN y las acciones a tomar en casos de que se generen alertas. De otra parte, como aporte a la integridad institucional interna, se diseñará e implementará un sistema de monitoreo de conflictos de intereses para los funcionarios de la PGN.

Como impulso a la responsabilidad de la PGN con los sujetos obligados al cumplimiento de la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, se realizará la caracterización de los niveles de riesgo de dichos sujetos frente a los requerimientos de la ley. Derivado de dicha caracterización, se realizará el diseño e implementación de una estrategia y hoja de ruta para el cumplimiento de la Ley de transparencia por parte de la PGN, incluyendo la definición de la estructura institucional requerida³⁸. Por último, siendo la PGN parte de los sujetos obligados, se realizará el diseño e implementación de una política de datos abiertos de la PGN.

³⁶ Conforme a las competencias de la PGN, por ejemplo, se establecerán los mecanismos, procesos y reglas para institucionalizar la relación con entidades clave como la Agencia Nacional de Compras Públicas (Colombia Compra Eficiente), y la Auditoría General de la República, entre otras. A manera de ejemplo, ver el convenio de cooperación entre PGN y Auditoría General de la República de 2017.

³⁷ Conforme a las competencias de la PGN, por ejemplo, en el caso de lavado de activos se establecerán los mecanismos, procesos y reglas para institucionalizar la relación entre la PGN y la UIAF de acuerdo al Convenio de Cooperación de 2017.

³⁸ Esta actividad incluye creación de herramientas de promoción, capacitación, vigilancia y seguimiento al cumplimiento de la Ley.

Con el ánimo de fortalecer la interacción de la PGN con la ciudadanía y robustecer los canales de participación, se realizará un diagnóstico de brechas de la gestión de quejas, peticiones y solicitudes ciudadanas (QPSC). Esto, para orientar el diseño e implementación de un modelo de gestión de QPSC, que será complementado con la revisión y ajuste a los sistemas y canales para su gestión adecuada. Para que este esfuerzo sea integral, paralelamente se realizará un diagnóstico del estado actual de las comunicaciones de la entidad, que apoye la elaboración e implementación de un plan de comunicaciones, incluyendo la articulación con redes sociales y los mecanismos de participación de la sociedad civil³⁹. Por último, como una aplicación del fortalecimiento de la interacción con la ciudadanía, se realizará el diseño e implementación de un modelo de audiencias ciudadanas en línea.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El ejecutor del programa de fortalecimiento de la gestión institucional será la PGN, entidad que ya se encuentra familiarizada con los procedimientos de ejecución propios de la banca multilateral

De igual forma, como parte del diseño de la operación se realizó un ejercicio de gestión de riesgos con participación de funcionarios de la PGN, en virtud del cual se definieron los siguientes arreglos institucionales: conformación de una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) con especialistas experimentados en la implementación de este tipo de proyectos; segundo; elaboración de un reglamento operativo que identifique en detalle todos los procedimientos, requisitos y controles; y tercero, realización de una capacitación continua de los especialistas fiduciarios del programa.

La UEP será creada por resolución de la PGN y estará adscrita al despacho del procurador general. La UEP contará con un equipo mínimo integrado por un gerente del programa, un especialista en tecnología de la información, un especialista en adquisiciones, un especialista en planeación y monitoreo y un especialista financiero con experiencia en temas de banca multilateral, además de las áreas de apoyo administrativa y financiera que correspondan. La UEP contará con autonomía en materia de ordenación de gasto, aprobación de adquisiciones y contrataciones del programa. La PGN creará un comité de gestión del programa, instancia que articulará las acciones de las dependencias técnicas y operativas que intervienen en su ejecución. Estas dependencias incluyen, entre otras, a las procuradurías delegadas de nivel central, regionales, provinciales y distritales y

³⁹ Este plan tendrá una cobertura de todo el país (central y territorial).

aquellas que se consideren relevantes. La secretaría técnica estará a cargo de la UEP. El procurador encabezará el comité.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de USD 40 millones, el cual será financiado en su totalidad mediante un préstamo por dicho monto. En la Tabla 5 se presentan los componentes del programa, con su respectivo monto estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a la administración del programa.

Tabla 5. Costos por componentes del programa

Componentes del programa y administración	Millones de dólares	Participación porcentual
Mejora de capacidades de planeación, coordinación y gestión de tecnologías en el nivel central	12,3	30,75
Fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial	20,4	51
Transparencia e Integridad	6,3	15,75
Administración del programa	1	2,5
Total	40	100

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

Las actividades por financiar en los tres primeros componentes están descritas en el numeral 4.3 del presente documento, a saber: (i) mejora de planeación, coordinación y gestión de tecnologías en el nivel central; (ii) fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial; y (iii) fortalecimiento de la integridad, transparencia y participación ciudadana. Por su parte, los costos de administración del programa incluyen las evaluaciones intermedia y final, las auditorías financieras anuales y otros gastos administrativos relativos al funcionamiento de la unidad ejecutora.

4.6. Programación de desembolsos

Se proyecta ejecutar el programa en un plazo de hasta cuatro años, iniciando en el 2018, de acuerdo con el programa de gastos anuales proyectados por la PGN. El primer año habrá un desembolso de menor cuantía (USD 3,7 millones que corresponden al 9,24 %), mientras que en el periodo intermedio 2019-2020 se desembolsará el 67,22 % del total del empréstito. La Tabla 6 presenta el detalle de la programación de desembolsos.

Tabla 6. Programación de desembolsos, 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Total
Millones de USD	3,695	11,01	15,877	9,418	40
Participación anual (%)	9,24	27,53	39,69	23,55	100

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

4.7. Seguimiento y evaluación

Para el seguimiento y evaluación del proyecto se implementará un sistema gerencial que permita dar seguimiento a los indicadores de resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presenta en el Anexo A. El sistema deberá permitir: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados; y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

Así mismo, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002, el artículo 15 del Decreto 3517 de 2009, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*⁴⁰.

4.7.1. Indicadores del programa

El seguimiento del programa se realizará mediante los indicadores de impacto y de resultado presentados en la Tabla 7, que además contiene las respectivas líneas de base y metas que se alcanzarán en el cuarto año de operación. Los detalles de los indicadores se presentan en el Anexo A.

Tabla 7. Indicadores de impacto y de resultado

Indicador	Línea base	Año	Meta final
Indicador de impacto			
Recomendaciones y observaciones de acciones de control implementadas por entidades públicas	Por determinar ^(a)	2018	Doble de línea de base

⁴⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>

Indicador	Línea base	Año	Meta final
Indicadores de resultado			
Procesos disciplinarios prescritos	1.210	2016	605
Fallos disciplinarios revocados	72 %	2015-2017	58 %
Fallos de procesos disciplinarios	10 %	2015-2016	20 %
Atención de procesos disciplinarios a nivel provincial por funcionario	305	2016	250
Tasa de éxito conciliaciones administrativas	10 %	2010-2016	20 %
Cumplimiento de lineamientos de MINTIC	46,7 %	2017	70 %
Consistencia en la información para la toma de decisiones	56 %	2017	80 %
Tiempos promedio de respuesta a las denuncias, peticiones o quejas ciudadanas.	107 días	2016	30 días
Audiencias ciudadanas en línea	0 %	2017	80 %
Nivel de riesgo en aplicación de medidas anticorrupción	Alto	2017	Bajo
Cobertura de vigilancia a sujetos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	0,2 %	2016	10 %
Datos Abiertos Publicados	1	2017	5

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

Notas: ^(a) La línea de base será determinada durante el primer año de ejecución de la operación. La PGN actualmente no cuenta con un sistema que procese y haga seguimiento a las recomendaciones realizadas por la entidad en uso de la función preventiva. Dicho sistema será diseñado e implementado por esta operación.

La mayor eficiencia de la gestión institucional de la PGN tanto en el nivel central como territorial, se medirá a través de una disminución de procesos disciplinarios prescritos; una disminución de fallos disciplinarios revocados; un aumento de fallos de procesos disciplinarios; una disminución en el número de procesos disciplinarios a nivel provincial atendidos por funcionario; un incremento en tasa de éxito de conciliaciones administrativas; un aumento en el cumplimiento de lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y un aumento en el nivel de consistencia en la información para la toma de decisiones (Anexo A).

Por su parte, la mayor transparencia e integridad interna y externa se medirá con una disminución de tiempos promedio de respuesta a las denuncias, peticiones o quejas ciudadanas; las audiencias ciudadanas en línea; una reducción del nivel de riesgo en aplicación de medidas anticorrupción; el incremento en la cobertura de vigilancia a sujetos

de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la publicación de datos abiertos de la PGN (Anexo A).

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Autorizar a la nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de USD 40 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación presentado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y a la Procuraduría General de la Nación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa vigente y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar a la Procuraduría General de la Nación priorizar los recursos para el desarrollo del programa de fortalecimiento de la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación, dentro de su Marco de Gasto de Mediana Plazo y presupuesto de cada vigencia.
4. Solicitar a la Procuraduría General de la Nación comprometerse con la utilización de los productos del programa.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, por lo menos una vez al año, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 8. Matriz de impactos esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta general ^(a)	Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
Mayor efectividad del control público											
Recomendaciones y observaciones de acciones de control implementadas por entidades públicas	%	Por determinar ^(b)	2017	N.A.	N.A.	30 % mayor a la línea de base	NA	El doble de la línea de base	El doble de línea de base	Fuente: Oficina de planeación PGN con información de delegadas. Responsable de recolección y reporte de datos: oficina de planeación (recolección)- Unidad Ejecutora (UEP) PGN (reporte)	La evaluación del porcentaje de recomendaciones implementadas se realiza en el transcurso de los dos años a partir del momento de la realización de las recomendaciones. Línea de base: total de las recomendaciones realizadas en el 2017 a través de informes y comunicaciones en uso de la función preventiva a los sujetos vigilados Formula: número de recomendaciones

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones Intermedias					Meta general ^(a)	Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5			
										formuladas en k-2 (2017) implementadas hasta k (2020) /número de recomendaciones formuladas en k-2.	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2017).

Notas: ^(a) En tres operaciones recientes del Banco sobre fortalecimiento de los sistemas de control (Contraloría de Ecuador, 3120/OC-EC; Brasil, 2919/OC-BR y Colombia 3593/OC-CO; todas en ejecución) se ha utilizado un indicador de impacto para medir la efectividad del control público relacionado con el porcentaje de implementación de las recomendaciones realizadas a entidades públicas. En el caso de Ecuador se estimó que pasaría de 23 a 45% y en el caso de Brasil de 10 a 50% (es decir prácticamente el doble en la vida del programa). En esa línea en el caso de la PGN se estima un incremento similar, lo cual deberá ser corroborado al momento en que se determine la línea de base. ^(b) La línea de base será determinada durante el primer año de ejecución de la operación. La PGN actualmente no cuenta con un sistema que procese y haga seguimiento a las recomendaciones realizadas por la entidad en uso de la función preventiva. Dicho sistema será diseñado e implementado por esta operación.

Tabla 9. Matriz de resultados esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias				Meta general	Fuente/medio de verificación	Observaciones
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Mayor eficiencia de la gestión institucional de la PGN										
Disminución procesos disciplinarios prescritos	Número	1.210	2016	0	1.000	800	605	605	<p>Estadísticas sobre comportamiento de procesos disciplinarios PGN</p> <p>Fuente: Oficina de Planeación PGN con información de delegadas.</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)</p>	<p>De 2011 a 2016 el número de prescripciones se ha triplicado de 484 a 1.210.</p> <p>Se espera una reducción de aproximadamente 200 procesos al año a partir del año 2.</p>
Disminución de fallos disciplinarios revocados	%	72	2015-2017	0	65	0	58	58	<p>Estadísticas sobre comportamiento de procesos disciplinarios PGN</p> <p>Fuente: Oficina de planeación PGN con información de Provinciales.</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)</p>	<p>La línea base se calcula tomando un promedio de fallos disciplinarios revocados en segunda instancia entre 2015 a 2017.</p> <p>Se estima una disminución en las revocatorias de fallos superior al 20 %.</p>

Aumento de fallos de procesos disciplinarios	%	10	2015-2016	0	0	0	20	20	<p>Estadísticas sobre comportamiento de procesos disciplinarios PGN</p> <p>Fuente: Oficina de planeación PGN con información de Provinciales.</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)</p>	<p>La medición se realizará teniendo en cuenta únicamente los fallos sancionatorios y absolutorios buscando al final de la operación una mejora del doble de la línea de base.</p>
Aumento en la atención de procesos disciplinarios a nivel provincial por funcionario	Número	305	2016	0	0	0	0	250	<p>Fuente: Oficina de planeación PGN con información de delegadas.</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)</p>	<p>Aumento de los procesos disciplinarios atendidos por funcionario al año (en promedio).</p> <p>Al final de la intervención se espera una mejora del 16 % en la productividad en la atención de casos por funcionario a nivel provincial.</p>
Incremento en tasa de éxito conciliaciones administrativas	%	10	2010-2016	0	14	0	20	20	<p>Estadísticas sobre comportamiento de conciliaciones administrativas PGN.</p> <p>Fuente: Oficina de planeación PGN con información de delegadas.</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)</p>	<p>Se estima un aumento porcentual de 4 puntos a la mitad del programa y un aumento de 10 puntos porcentuales al final de la operación. Esto representaría un incremento en la tasa de éxito del 20 % al término del programa.</p>

Aumento en el cumplimiento de lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	%	46,7	2017	0	0	0	70	70	Medición de cumplimiento Fuente: Oficina de sistemas PGN. Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de Planeación (recolección)-UEP PGN (reporte)	Frente a la línea de base, se espera que la PGN cumpla con en torno al 70 % de los lineamientos obligatorios (120) para entidades públicas en materia de TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al término del programa.
Aumento en el nivel de consistencia en la información para la toma de decisiones	%	56	2017	0	0	0	0	80	Fuente: Oficina de sistemas PGN Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de sistemas PGN (recolección)-UEP PGN (reporte)	La medición se realizará tomando en cuenta la consistencia en los datos de los dos principales sistemas misionales de la PGN, Strategos y SIM.
Resultado 2: mayor transparencia e integridad interna y externa.										
Disminución de tiempos promedio de respuesta a las denuncias, peticiones o quejas ciudadanas	Días	107	2016	0	80	60	30	30	Fuente: Oficina de sistemas PGN con información de sistemas de registro de denuncias, peticiones o quejas. Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina de sistemas PGN (recolección)-UEP PGN (reporte).	El indicador realizará el número de quejas, denuncias o peticiones ciudadanas resueltas dentro los plazos establecidos por la norma/número de denuncias peticiones o quejas ciudadanas totales.
Audiencias ciudadanas en línea	%	0	2017	0	20	50	80	80	Fuente: Oficina de sistemas PGN Responsable de recolección y reporte de datos: Oficina	Se busca alcanzar una meta del 80 % de las audiencias ciudadanas al término de la operación

										de sistemas PGN (recolección)-UEP PGN (reporte)	de manera progresiva y acumulativa a partir del año 2.
Reducción del nivel de riesgo en aplicación de medidas anticorrupción	Nivel de riesgo (alto, medio, bajo)	Alto	2017	0	0	0	0	Bajo		Fuente: Índice de Transparencia en Entidades Públicas (ITEP). Responsable de recolección y reporte de datos: BID	Fuente línea de base: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, 2015-2016. Fichas: PGN.

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2017).

BIBLIOGRAFÍA

- Baltaci, M. y Yilmaz, S (2006). *Keeping an eye on Subnational governments: Internal control and audit at local levels*. Washington, D.C.: World Bank Institute,
- Bandiera, O. y otros (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review* 2009, 99:4, 1278–1308.
- Banerjee, A. et al. (2012). Improving Police Performance in Rajasthan, India: Experimental Evidence on Incentives, Managerial Autonomy and Training. National Bureau of Economic Research, Paper 17912.
- Beylis, G y otros (2012). Understanding Corruption: Theory and Evidence from the Audits of **Local Governments**". Working Paper.
- Castellani y otros (2013). The Colombian Middle class between 1997 and 2012. Washington, D.C., cálculos en base a ingreso neto de US\$10-50 PPP por día de las familias ajustado por composición de la familia y adulto equivalente – escala OECD.
- Freter, V. y Ter-Minassian T. (2015). Descentralizando los Ingresos Fiscales en América Latina. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mokate, K. (2004). Evaluación financiera de proyectos de inversión. Segunda edición. Colombia: Alfaomega.
- Muralidharan, K., Niehaus, P. y Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. *American Economic Review*, 106(10), 2895-2929.
- Olken, B. (2007). Monitoring Corruption. Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115(2).
- Posner, R. (1993). What do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does). *Supreme Court Economic Review*, 3, 1-41.
- Soares Y. y Sviatschi M. (2010). *The Impact of Modernization of Justice on Court Efficiency in Costa Rica*. United States. Inter-American Development Bank.
- Thompson, A. y otros. (2008). Administración estratégica. 15 Ed. Mexico: Mc Graw Hill