

**ANÁLISIS DE LOS
RECURSOS DE
REGALÍAS
DESTINADOS A LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
ACUERDO DE PAZ**



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



DAI

Shaping a more livable world.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CENTRO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

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

Consejo Rector

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

Junta Directiva

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

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

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

© Corporación Transparencia por Colombia

Octubre, 2023

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

Direcciones programáticas

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática
Iniciativas con Sistema Político y Estado

Claire Launay-Gama
Directora Programática
Iniciativas con Sociedad Civil

Equipo de investigación

Jesús David Gutiérrez González
Coordinador de Proyecto – Iniciativas Paz

Gabriel Alejandro Hernández Muñoz
Profesional de Proyecto – Iniciativas Paz

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

Daniel Alejandro Gómez Duran
Coordinador de Proyecto – Monitor Ciudadano de la Corrupción

Jimmy Alexander Benito Molina
Profesional de Proyecto – Transparencia Presupuestaria

Pilar Federica Acosta
Coordinadora de Proyecto – Iniciativa Transparencia en Industrias Extractivas

Lina María Bedoya Mejía
Profesional de Proyecto – Iniciativa Transparencia en Industrias Extractivas

Sebastián Botero
Coordinador Tecnologías e Información

Contenido

Introducción	5
La Asignación Paz del SGR	7
Inversión aprobada por el OCAD Paz	10
Proyectos de inversión en municipios y subregiones PDET	12
Cinco hallazgos sobre el manejo de recursos del OCAD Paz.....	14
1. <i>Elevada disparidad en las tasas de aprobación para municipios PDET</i>	14
2. <i>Limitado control ciudadano a través de medios virtuales</i>	17
3. <i>Complejidad en la asignación de ejecutores y contratistas</i>	20
4. <i>Limitaciones para el acceso y cruce de la información contractual</i>	24
5. <i>Presencia de contratistas financiadores de campañas políticas</i>	26
Conclusiones y recomendaciones	28
1. <i>Avanzar en una visión estratégica de la inversión pública</i>	29
2. <i>Articulación de los proyectos con la planeación del desarrollo</i>	30
3. <i>Mejoramiento de los esquemas para la equidad</i>	31
4. <i>Reducción de la discrecionalidad y la opacidad</i>	32
5. <i>Superación de debilidades institucionales a nivel territorial</i>	34
6. <i>Fortalecimiento del control ciudadano como forma de participación en la construcción de paz</i>	35
Referencias	37

Introducción

La implementación del Acuerdo de Paz demanda múltiples esfuerzos financieros para garantizar que las medidas en él incorporadas se materialicen en favor de la superación del conflicto armado y la construcción de paz en Colombia. Acceder a la información de los presupuestos públicos destinados a la implementación permite que las autoridades públicas adopten mejores decisiones de gestión basadas en datos y que la ciudadanía se involucre en ejercicios de control a la gestión pública y en la construcción de propuestas de mejoramiento.

En este sentido, Transparencia por Colombia ha adelantado acciones de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz desde una perspectiva de control ciudadano anticorrupción. En 2019 se señalaron las implicaciones de la opacidad en los procesos presupuestales asociados a la implementación del Acuerdo de Paz¹ y en 2020 se elaboró un mapa de riesgos de corrupción en la implementación, en el que se identificaron once factores de riesgo de corrupción clasificados en tres ámbitos cruciales para la lucha contra la corrupción: riesgos asociados al déficit de transparencia, la debilidad institucionalidad y la falta de balance en pesos y contra pesos².

Uno de los factores de riesgo identificados fue la carencia de objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos contractuales y presupuestales de los recursos para la implementación. En vista de lo anterior, en el marco del programa Juntos por la Transparencia de USAID, Transparencia por Colombia adelantó el análisis específico de una de las fuentes de financiación del Acuerdo de Paz, a saber, los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Esta apuesta toma en consideración la experiencia previa de Transparencia por Colombia en: 1) control ciudadano a los recursos del SGR³, y 2) control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz con énfasis en seguimiento a la contratación pública de la implementación⁴.

¹ Transparencia por Colombia (2019). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. El rol del acceso a la información pública en la (des) financiación de la paz. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

² Transparencia por Colombia (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>

³ Transparencia por Colombia (2022). Aumento de la responsabilidad en el uso de regalías mediante estrategias basadas en datos. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/extractivas/aumentar-la-responsabilidad-de-las-regalias-en-colombia/>

⁴ Transparencia por Colombia (2023). Primer informe de Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/contratacion-publica-acuerdo-paz/>

Es por ello que el análisis adelantado incluye una comprensión general del SGR, la especificidad normativa e institucional de la Asignación Paz, el esquema de aprobación de proyectos y recursos para la implementación del Acuerdo de Paz y los contratos públicos asociados a tales proyectos. En síntesis, el objetivo del análisis es identificar tendencias y patrones en la gestión de recursos del SGR asociados a la implementación del Acuerdo de Paz y generar recomendaciones para una mejor gestión de estos recursos.

Los proyectos de inversión que se analizaron corresponden a aquellos aprobados por el OCAD Paz, en donde se definen los proyectos financiados con recursos del SGR que se dirigen a la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente los aprobados entre 2017 (con la creación de la Asignación Paz) y 2022. Adicionalmente, en algunos aspectos se hace énfasis en los proyectos aprobados por el OCAD Paz durante el año 2021 (y en los contratos públicos asociados), toda vez que en las siete sesiones desarrolladas durante ese año (sesiones 51 a 57) se aprobaron 365 proyectos de inversión, que representan cerca del 40% del total de los proyectos aprobados por este OCAD entre diciembre de 2017 y febrero de 2023.

El análisis toma en consideración las bases de datos recogidos en la página web del SGR y Mapa Inversiones del Departamento Nacional de Planeación, así como la información contractual disponible en las plataformas SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Adicionalmente, se utilizaron los datos de giros de regalías de las vigencias 2021 y 2022 publicados dentro del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías -SPGR- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El enfoque de análisis incluye análisis de datos cuantitativos y cualitativos. A nivel cuantitativo se comprende que los datos presupuestales y de contratación pública son relevantes para identificar patrones en la asignación de recursos, identificar riesgos de corrupción, medir dichos riesgos y llamar la atención sobre posibles influencias indebidas en los procesos de contratación. A nivel cualitativo se complementa el análisis a partir de los hallazgos derivados de, primero, entrevistas semiestructuradas con actores clave para profundizar en la comprensión del funcionamiento específico del Órgano Colegiados de Administración y Decisión para la Paz (OCAD Paz), y segundo, la respuesta a solicitudes de información dirigidas a organismos de control.

El documento contiene 4 apartados: primero, una descripción de la Asignación Paz en el marco del Sistema General de Regalías; segundo, una presentación de las tendencias generales de la inversión aprobada por el OCAD Paz; tercero, cinco hallazgos relacionados con el manejo de recursos de la Asignación Paz; y cuarto, las conclusiones generales del estudio y las recomendaciones asociadas.

La Asignación Paz del SGR

En Colombia se estableció a nivel constitucional que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía. El conjunto de esos ingresos, así como las asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituyen lo que se conoce actualmente como Sistema General de Regalías (Artículo 360, Constitución Política, 1991). Este Sistema estuvo precedido por el Fondo Nacional de Regalías creado a partir de la Ley 141 de 1994⁵ en donde, además, se reguló el derecho del Estado a percibir regalías por explotación de recursos naturales no renovables y se establecieron las reglas para su liquidación y distribución.

Como respuesta a los problemas de dispersión de los recursos a nivel territorial, financiación de obras con baja pertinencia y escándalos de corrupción que se generaron bajo el esquema institucional del Fondo Nacional de Regalías⁶, en el año 2011 se promulgó el Acto Legislativo 05 a través del cual se constituyó el SGR. Con sustento en este Acto, la Ley 1530 de 2012 reguló la organización y funcionamiento del Sistema, introduciendo cambios en la gestión y administración de las regalías, dentro de los que se destacan: 1) la inclusión de objetivos y fines para promover mecanismos y prácticas de buen gobierno; 2) la necesidad de estructurar proyectos antes de definir la destinación de recursos; 3) la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), 4) la creación de los Comités Consultivos, instancias a través de las cuales se previó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de prioridades; 5) la definición de proyectos presentados a los OCAD⁷; y 6) un aumento de la equidad en la distribución territorial de los recursos (Transparencia por Colombia, 2020).

Tras la aprobación del Acuerdo de Paz en 2016, mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 se definió que el 7% del total de los ingresos del SGR se destinarían a la “Asignación Paz”; asimismo, se determinó que parte de los rendimientos financieros del SGR y del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) se destinarían a proyectos para fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz; y se creó la instancia OCAD Paz⁸. Una primera reglamentación del OCAD Paz estableció criterios de priorización para los proyectos, lineamientos para la presentación de los proyectos

⁵ Reglamentada por los Decretos 145, 620 y 1747 de 1995; 416 y 4192 de 2007; y 851 de 2009.

⁶ Portafolio (2010). Se acaba el Fondo Nacional de Regalías. A propósito de la decisión, el fiscal general (e) Guillermo Mendoza dijo que 'Dinero que se han robado de las regalías supera el billón de pesos'. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/acaba-fondo-nacional-regalias-director-planeacion-nacional-481518>

⁷ Los OCAD desarrollados en el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012 son los responsables de: “definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del Sistema General de Regalías, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos”.

⁸ El Decreto 1534 de 2017 reglamentó el funcionamiento del OCAD Paz y la Asignación Paz.

de inversión en la instancia, verificación de requisitos, votaciones para la adopción de decisiones, entre otros.

Con el Decreto 413 de 2018 se definieron las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación Paz. Igualmente, con la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) se estableció que el OCAD Paz debería priorizar proyectos de inversión destinados a mejorar índices de cobertura de agua potable y energía eléctrica, saneamiento básico y desarrollo de vías terciarias.

Sin embargo, los problemas a los que pretendía responder el SGR no fueron resueltos completamente, pues bajo este esquema las regalías continuaron siendo invertidas en proyectos cuya pertinencia e impacto no era claro y, además, la sostenibilidad de los mismos no estaba asegurada (Bonet y Urrego, 2014). Asimismo, la implementación de los OCAD suscitó múltiples cuestionamientos en tanto se identificaron cuellos de botella en el proceso de evaluación, viabilización y aprobación asociados a “devoluciones [...] injustificadas en muchos casos; rotación de personal en particular del DNP, que trae consigo el cambio de criterios; y [...] alto nivel de subjetividad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad” (Contraloría General de la República, 2017, p.129).

En este contexto, a partir del Acto Legislativo 05 de 2019 se reformó el SGR de tal manera que se eliminaron la mayoría de los OCAD, quedando vigentes el OCAD Paz, el de Ciencia, Tecnología e Innovación y los regionales. Asimismo, con este Acto Legislativo se habilitó el adelanto de los recursos de la Asignación para la Paz del SGR y su inversión exclusiva en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial⁹ y la implementación de las hojas de ruta¹⁰.

El proceso de reforma del SGR se materializó a través de la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020 con el que se reglamentaron modificaciones como: 1) mayor discrecionalidad en la asignación de los recursos del SGR a entes territoriales; 2) disminución de recursos del componente destinado al FAE; 3) mayor participación en el presupuesto del SGR a los municipios y departamentos de producción y tránsito de hidrocarburos y minerales; 4) mejor focalización de los recursos para municipios más pobres; 5) actualización de procedimientos para reducir tiempos de aprobación en el ciclo de inversión de proyectos; 6) disminución de los actores en las instancias de viabilidad, aprobación y ejecución; 7) eliminación de los OCAD municipales y departamentales; y 8) énfasis en la medición de desempeño respecto al manejo y gestión de los recursos del Sistema para la ejecución de proyectos (Transparencia por Colombia, 2020).

⁹ Instrumentos de planificación y gestión para la implementación prioritaria de planes sectoriales y programas asociados a la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz (Numeral 1.2.2., Acuerdo de Paz, 2016) (Decreto 893 de 2017).

¹⁰ Herramienta creada por el Agencia de Renovación del Territorio con la que se buscó articular los diferentes instrumentos de planeación y gestión en los niveles técnico y financiero con los PDET.

La Ley 2056 de 2020 redujo significativamente el número de los OCAD y definió algunos lineamientos para el funcionamiento del OCAD Paz y el uso anticipado de los recursos (70%) de la Asignación Paz, entre ellos destacan: 1) la verificación de requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos, la cual está a cargo del DNP, 2) la emisión de un Concepto Técnico Único Sectorial – CTUS por parte del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector al que pertenezca el proyecto (el DNP emite este concepto para los proyectos tipo) de tal manera que estos proyectos puedan ser sometidos a consideración del OCAD Paz; 3) se establece que la secretaría técnica del OCAD Paz será ejercida por el DNP, y la presidencia por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación o quien hiciera sus veces (actualmente la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz).

La Ley 2279 de 2022 (presupuesto bienal 2023-2024 del SGR) estableció en su artículo 24 que, respecto de la inversión en subregiones PDET, se fijaría como criterio de priorización para la aprobación de proyectos por el OCAD Paz el cierre de brechas socioeconómicas entre municipios PDET, para lo cual se encomendó al DNP y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) elaborar una propuesta metodológica de priorización.

Adicionalmente, con el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) se modificó lo dispuesto en el mencionado Decreto 413 de 2018, estableciendo un plan de convocatorias construido por el DNP y la ART en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), con el fin de lograr distribución equitativa de los recursos entre las subregiones PDET¹¹.

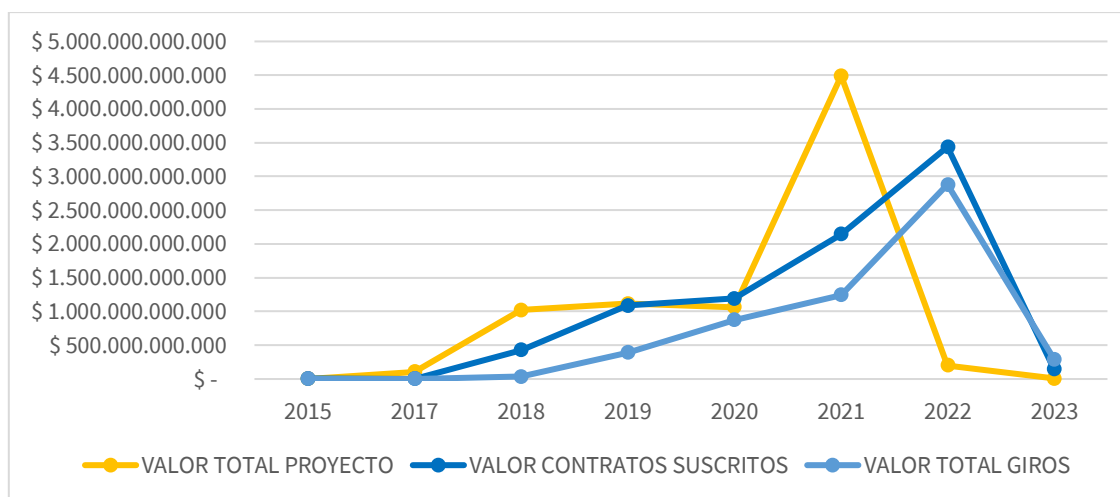
¹¹ El plan de convocatorias debe contener: 1) entidades territoriales a las que se dirige (deben formar parte de las subregiones PDET); 2) características de los proyectos de inversión; 3) montos o rangos de financiación; 4) criterios de evaluación y cronograma de la convocatoria; y 5) escala de puntuación y el puntaje mínimo para acceder a la convocatoria (Artículo 16, Ley 2294 de 2023).

Inversión aprobada por el OCAD Paz

Entre 2017 y 2022 el OCAD Paz aprobó proyectos de inversión que se presentaron para ser aprobados y financiados por una bolsa única de recursos provenientes del SGR, para lo cual el proceso se desarrollaba formalmente en 5 etapas: 1) estructuración del proyecto por parte de los posibles ejecutores; 2) recolección de vistos buenos del DNP, ministerio o departamento administrativo según el sector del proyecto; 3) realización de un control concomitante por parte de la Contraloría General de la República y emisión de informe sobre los proyectos con necesidad de nuevas revisiones¹²; 4) la secretaría técnica del OCAD Paz (a cargo del DNP) presenta a consideración del OCAD los proyectos que cumplen con los vistos buenos; y 5) discusión y aprobación de proyecto por el OCAD Paz.

Bajo este esquema, entre diciembre de 2017 y febrero de 2023 fueron aprobados 919 proyectos equivalentes a 8 billones de pesos; 898 de estos proyectos se han desarrollado mediante 2.577 contratos públicos por un valor de \$8.4 billones¹³, de los cuales se han girado \$5.7 billones. Como se señaló previamente, el año en el que mayor cantidad de recursos se aprobaron para proyectos de inversión fue 2021 (\$4.4 billones). Así mismo, 2022 fue el año en el que más contratos se suscribieron en desarrollo de los proyectos aprobados, por un valor de \$3.4 billones (también en el año en que más giros se realizaron: \$2.8 billones).

GRÁFICA 1. VALOR TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS POR EL OCAD PAZ, CONTRATOS SUSCRITOS Y GIROS REALIZADOS



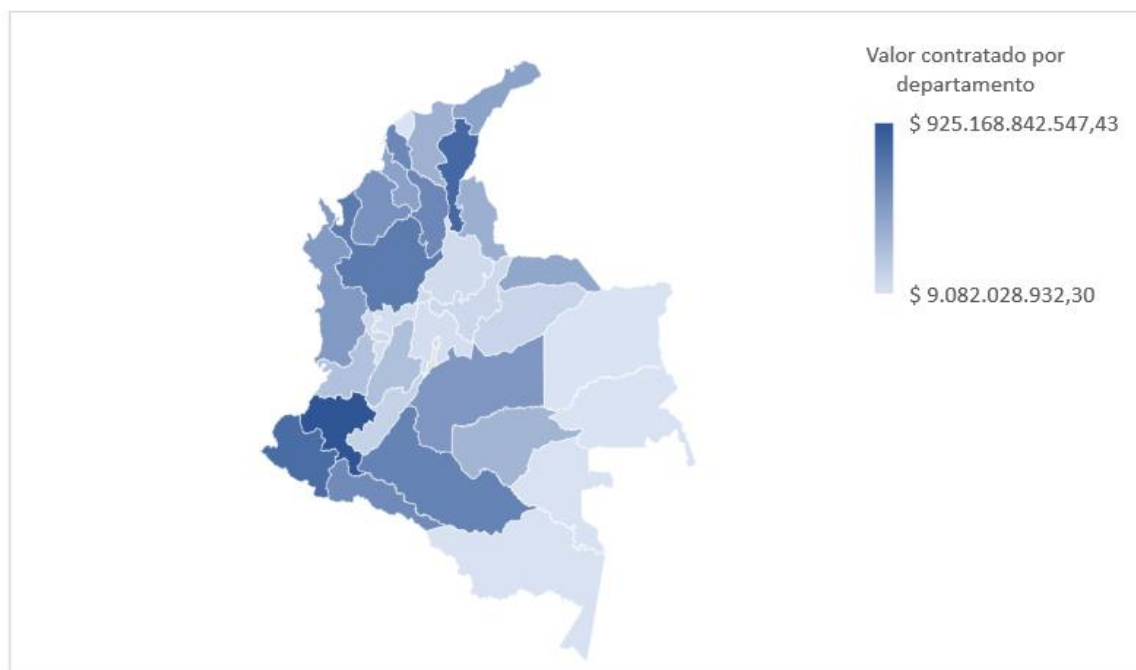
Fuente: Elaboración propia con base en DNP, CCE y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹² Las funciones de control preventivo de la Contraloría General la República se presentan desde el Acto legislativo 04 de 2019.

¹³ La diferencia entre los \$8 billones aprobados por el OCAD Paz y los \$8.4 billones contratados radica inicialmente en actualizaciones de costeo en los proyectos, dado el margen de tiempo entre la presentación ante la instancia OCAD y el inicio de las ejecuciones tras su aprobación.

En 2017 el OCAD Paz aprobó proyectos de inversión para ser ejecutados únicamente en cinco departamentos del país, mientras que en 2018 se evidencian aprobaciones en dos grandes regiones: suroccidente y norte y noroccidente. En el 2019 aumenta de manera sustancial la aprobación de proyectos de inversión para departamentos como Norte de Santander, Meta, Caquetá y Putumayo, logrando una mayor irrigación de los recursos hacia centro y suroccidente del país. En 2020 Putumayo, Caquetá y Cesar fueron los departamentos a los que más recursos se le aprobaron. En 2021 los recursos se distribuyeron hacia el norte, noroccidente, suroccidente y centro-oriente. En contraste, durante 2022 hubo una reducción importante de los recursos aprobados y la distribución muestra mayor concentración en La Guajira, Putumayo y Cesar.

MAPA 1. DISTRIBUCIÓN POR VALOR TOTAL DE PROYECTOS EJECUTADOS EN CADA DEPARTAMENTO 2017-2022



Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Esta distribución territorial está correlacionada, entre otras, con: 1) la capacidad de incidencia que tuvieron en diferentes periodos los alcaldes y gobernadores seleccionados como representantes de los municipios y los departamentos ante la instancia OCAD Paz; y 2) los lugares de proveniencia de otros integrantes del OCAD Paz. Lo anterior, implicó fallas en la distribución equitativa de recursos, situación que se agravó en 2021 tras la habilitación del uso anticipado de recursos de la Asignación Paz del SGR¹⁴.

¹⁴ Con la Ley 2065 de 2020 se habilitó el adelanto de los recursos de la Asignación Paz: “Durante los años 2020, 2021 y 2022, se apropiarán en la Asignación para la Paz del presupuesto bienal del Sistema General de Regalías,

Proyectos de inversión en municipios y subregiones PDET

En su punto 1 de Reforma Rural Integral, el Acuerdo de Paz contempló la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el objetivo de “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (Acuerdo de Paz, numeral 1.2). Para su ejecución se consideró la necesidad de priorizar algunas zonas con criterios como: 1) los niveles de pobreza; 2) el grado de afectación derivado del conflicto armado; 3) debilidades institucionales; y 4) presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas.

Los PDET fueron formalizados jurídicamente mediante Decreto 893 de 2017 como instrumentos de planificación y gestión para la implementación prioritaria de planes sectoriales y programas asociados a la Reforma Rural Integral; en total se establecieron 16 subregiones que agrupan 170 municipios. Cada PDET tiene un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, con los que se identificaran las necesidades prioritarias de estos territorios y las líneas de acción para la transformación de estos. Según la Agencia de Renovación del Territorio (2023) en los PATR participaron más de 200.000 personas (41% mujeres; 25% integrantes de grupos étnicos), quienes formularon 33.007 iniciativas.

Pese a que la ART dispone de un portal web donde detalla el origen de estas iniciativas de acuerdo a las subregiones PDET, no es posible identificar cómo los proyectos priorizados y aprobados por el OCAD Paz incorporan o apuntan a implementar las iniciativas consignadas en los PATR. Y, aunque el 83% de los recursos fueron aprobados para ser ejecutados en alguna de las 16 subregiones PDET, se identificó una gran asimetría en la distribución de los recursos entre las subregiones¹⁵.

TABLA 1. VALOR TOTAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR EL OCAD PAZ PARA SUBREGIONES PDET

Subregión PDET	Valor total proyectos	Porcentaje
Territorios no PDET ¹⁶	\$ 1.361.681.152.447	17,0
Sierra Nevada – Perijá	\$ 1.134.358.068.392	14,2
Alto Patía y Norte del Cauca	\$ 658.635.908.641	8,2
Macarena – Guaviare	\$ 635.402.555.730	7,9
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	\$ 604.870.086.412	7,6
Montes de María	\$ 602.630.779.079	7,5

el 70% de los recursos de la Asignación para la Paz estimados en el plan de recursos”. Esto fue reglamentado con el Decreto 1782 de 2020.

¹⁵ Por ejemplo, de los 6.6 billones de pesos aprobados, 1.1 billones se orientaron a la subregión de la Sierra Nevada – Perijá.

¹⁶ Corresponde a proyectos de inversión aprobados antes del Acto Legislativo 05 de 2019 que adelantó los recursos de la Asignación para la, Paz del SGR y determinó su inversión exclusiva en los PDET.

Putumayo	\$ 474.864.741.833	5,9
Sur de Córdoba	\$ 378.858.451.502	4,7
Chocó	\$ 356.662.799.082	4,5
Pacífico Medio	\$ 334.307.938.835	4,2
Arauca	\$ 301.014.912.547	3,8
Urabá Antioqueño	\$ 234.721.704.359	2,9
Catatumbo	\$ 229.328.914.897	2,9
Sur de Bolívar	\$ 222.685.600.039	2,8
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	\$ 211.128.211.665	2,6
Pacífico y Frontera Nariñense	\$ 137.563.742.047	1,7
Sur de Tolima	\$ 123.731.217.541	1,5
Total	\$ 8.002.446.785.048	100

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Las subregiones PDET en la que más recursos se aprobaron para ejecución por habitante rural fueron Macarena - Guaviare, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Sierra Nevada - Perijá, Sur de Bolívar, Montes de María y Arauca. Las subregiones PDET a las que menos se aprobaron recursos por población rural son Pacífico y Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca, Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Tolima, Catatumbo y Chocó. De estas siete subregiones PDET, cinco son predominantemente rurales, pues más del 60% del total de la población, en cada una, es rural.

TABLA 2. RECURSOS APROBADOS EN EL OCAD PAZ POR HABITANTE RURAL EN CADA SUBREGIÓN PDET

Subregión PDET	% población rural	Valor total proyectos por habitante rural
Macarena – Guaviare	55,8	\$5.440.480
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	35,3	\$3.815.463
Sierra Nevada – Perijá	17,6	\$3.661.585
Sur de Bolívar	46,1	\$3.276.530
Montes de María	46	\$3.224.661
Arauca	46,5	\$3.173.130
Putumayo	49,1	\$2.791.066
Sur de Córdoba	49	\$2.733.990
Pacífico Medio	32	\$2.610.880
Chocó	68,1	\$2.069.694
Catatumbo	67,2	\$1.758.092
Sur de Tolima	61,1	\$1.619.751
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	39,2	\$1.234.995
Urabá Antioqueño	38	\$1.220.717
Alto Patía y Norte del Cauca	70,1	\$1.126.673
Pacífico y Frontera Nariñense	68,2	\$1.106.999

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Cinco hallazgos sobre el manejo de recursos del OCAD Paz

A partir de la revisión de la información de los proyectos y contratos del Ocad Paz, se identifican cinco hallazgos relacionados con el proceso de aprobación y seguimiento de los recursos. Cada uno de los hallazgos que acá se presenta permite ampliar la discusión sobre las medidas que son necesarias para mejorar la gestión de recursos del Ocad Paz y prevenir hechos y riesgos de corrupción.

1. Elevada disparidad en las tasas de aprobación para municipios PDET

En el periodo comprendido entre diciembre de 2017 y febrero de 2023 se aprobaron proyectos para ser ejecutados en 474 municipios del país, de los cuales 164 corresponden a municipios PDET. Hubo seis municipios PDET a los que no se le aprobaron proyectos: Ituango en la subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, El Litoral del San Juan en la subregión Chocó, San José del Guaviare en la subregión Macarena – Guaviare, Puerto Leguizamo en la subregión Putumayo, Santa Marta y Valledupar en la subregión Sierra Nevada - Perijá.

Como se mencionó previamente, en 2021 -con la habilitación de adelantos de recursos de la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1782 de 2020- se llevaron a cabo siete sesiones del OCAD Paz. En estas sesiones se presentaron 573 proyectos de inversión de los cuales 364 fueron aprobados y 209 fueron desestimados. Del total de proyectos, 499 fueron presentados específicamente por municipios PDET, de estos fueron aprobados 311 (62%). Sin embargo, el nivel de aprobación de proyectos no se distribuyó de manera igualitaria entre los municipios PDET, algunos municipios lograron que todos los proyectos presentados fueran aprobados, mientras que 21 municipios tuvieron una tasa de aprobación de 0%. Es importante destacar que de los 170 municipios PDET, 28 no presentaron directamente ningún proyecto ante el OCAD Paz.

TABLA 3. PROYECTOS PRESENTADOS POR MUNICIPIOS PDET QUE FUERON APROBADOS Y NO APROBADOS POR EL OCAD PAZ EN 2021

Aprobados	No aprobados
311 (62,3%)	188 (37,7%)

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

TABLA 4. TASA DE APROBACIÓN EN 2021 DE PROYECTOS PRESENTADOS POR MUNICIPIOS PDET ANTE EL OCAD PAZ

Niveles de tasa de aprobación	No. municipios	No. proyectos presentados	No. proyectos aprobados
Alta tasa de aprobación (100%)	38	81	81
Mediana tasa de aprobación (20-86%)	83	382	230
Baja tasa de aprobación (0%)	21	36	0
No presentaron proyectos	28	N/A	N/A
Total	170	499	311

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Llama la atención que 8 de los 21 municipios PDET cuyos proyectos presentados fueron rechazados en su totalidad, corresponden al departamento del Cauca (Mercaderes, López de Micay, Caldon, Corinto, El Tambo, Morales, Santander de Quilichao y Suárez). Respecto de los 36 proyectos presentados por estos 21 municipios, es importante señalar que al menos 5 de ellos fueron objeto del control fiscal preventivo y concomitante que realiza la Contraloría General de la República a partir de las funciones asignadas a este ente por el Acto Legislativo 04 de 2019.

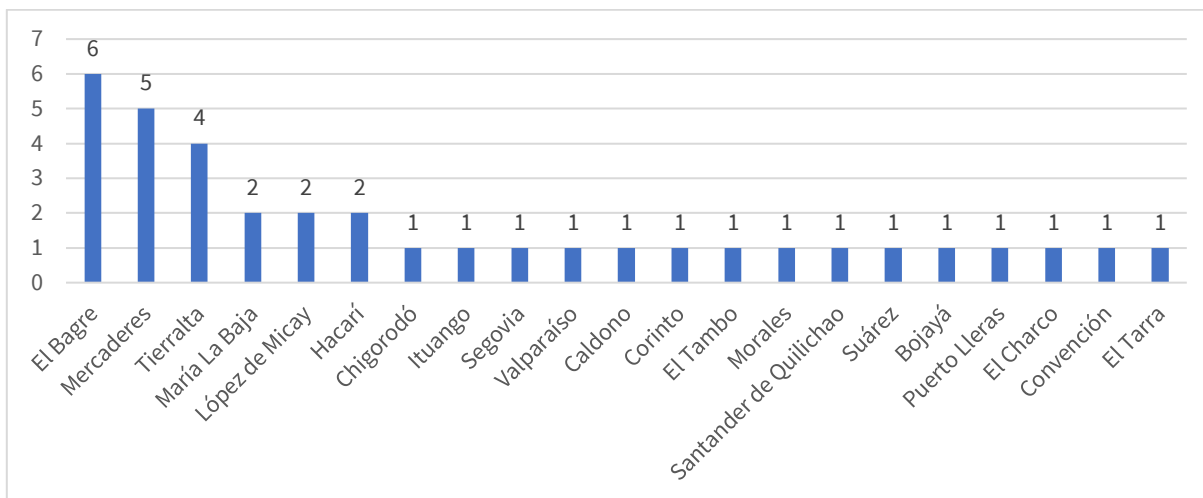
TABLA 5. PROYECTOS NO APROBADOS POR EL OCAD PAZ EN 2021 QUE PRESENTARON MUNICIPIOS PDET Y FUERON OBJETO DE CONTROL PREVENTIVO Y CONCOMITANTE

Entidad territorial	Sector	Valor SGR	Concepto Técnico Único Sectorial
Mercaderes (Cauca)	Transporte	\$12.673.456.456	Favorable
Mercaderes (Cauca)	Transporte	\$8.316.166.095	Favorable
Convención (Norte de Santander)	Transporte	\$3.065.982.002	Favorable
El Bagre (Antioquia)	Transporte	\$2.120.500.603	Favorable
El Bagre (Antioquia)	Transporte	\$1.549.594.559	Favorable

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Es importante destacar el alto grado de generalidad de las observaciones realizadas por la Contraloría alrededor de “inconsistencias documentales” en la MGA, los anexos técnicos, el Análisis de Precios Unitarios (APU) y los Conceptos Técnicos Únicos Sectoriales (CTUS). Esto a pesar de que cuando los proyectos son evaluados por el OCAD Paz significa que, como se mencionó previamente, han cumplido de manera satisfactoria con la verificación de requisitos por parte del DNP y cuentan con concepto favorable del sector al que están adscritos los proyectos.

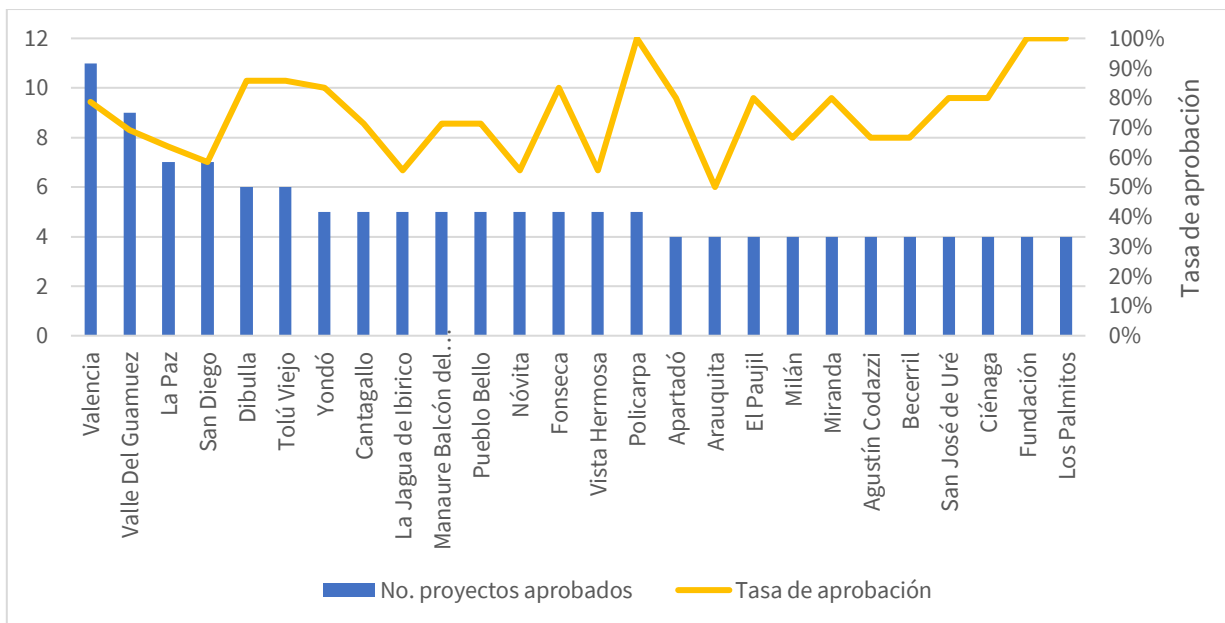
GRÁFICA 2. NÚMERO DE PROYECTOS RECHAZADOS POR EL OCAD PAZ EN 2021 A MUNICIPIOS PDET CON TASA DE APROBACIÓN DE 0%



Fuente: Elaboración propia con base en DNP

En contraste, es llamativo que 26 municipios lograron la aprobación de 135 proyectos de inversión, lo que representa el 43,4% del total de proyectos aprobados a los municipios PDET. Dentro de estas entidades con gran capacidad para lograr la aprobación de proyectos en la instancia OCAD Paz, resaltan siete municipios del departamento de Cesar (La Paz, San Diego, La Jagua de Ibirico, Manaure Balcón del Cesar, Pueblo Bello, Agustín Codazzi, Becerril).

GRÁFICA 3. TASA DE APROBACIÓN Y NÚMERO DE PROYECTOS APROBADOS A MUNICIPIOS PDET EN 2021



Fuente: Elaboración propia con base en DNP

La elevada disparidad en la tasa de aprobación de proyectos está ligada al diseño de bolsa única de recursos concursables ante el Ocad Paz y se refuerza por la disparidad de las capacidades institucionales de los municipios para la formulación y ejecución de proyectos, así como, por los tramites adicionales que surgen en el proceso de aprobación de recursos. De esta manera, resulta prioritario revisar el proceso de asignación de recursos, de forma tal que municipios con bajos niveles de capacidades institucionales no resulten desfavorecidos en la aprobación de recursos.

2. Limitado control ciudadano a través de medios virtuales

La participación ciudadana en el seguimiento y control a la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías es fundamental. El DNP a través de la Dirección de la Vigilancia de las Regalías ha dispuesto el aplicativo Auditores Ciudadanos, una herramienta que busca la participación autónoma de la sociedad civil en el rol de control ciudadano a los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR.

El uso del aplicativo consta de tres momentos: registro, revisión de información y participación. En primer lugar, es necesario hacer un registro en línea que incluye una encuesta de caracterización, para posteriormente acceder a toda la información relacionada con los proyectos de las regalías, incluyendo las acciones de seguimiento que realiza el DNP. Por último, se propicia la participación por medio de aportes ciudadanos que apoyan el seguimiento de estos proyectos. Sin embargo, llama la atención que del total de los 919 proyectos aprobados por el OCAD Paz, solo sobre cuatro (4) se registró algún tipo de aporte ciudadano¹⁷ y en tres (3) se recibieron denuncias ciudadanas. Esto da cuenta de la baja participación ciudadana mediante este mecanismo en la etapa de ejecución de los proyectos de inversión.

TABLA 6. PROYECTOS CON APORTES Y DENUNCIAS CIUDADANAS.

Entidad ejecutora	Nombre del proyecto	Avance físico	Avance financiero	Denuncias ciudadanas recibidas	Con aporte ciudadano
Municipio de Apartadó	Construcción de unidades sanitarias con pozo séptico en el marco de la implementación de los acuerdos de paz	26,01	28,04	-	2

¹⁷ La plataforma Auditores Ciudadanos permite que la ciudadanía participe en el seguimiento de los proyectos en dos modalidades: 1) participación individual, denominada “aporte ciudadano”; y 2) la participación colectiva, mediante “grupos de auditores ciudadanos (GAC)”. El aporte ciudadano es la manifestación o aporte de evidencias que puedan poner en riesgo la ejecución de proyectos financiados con recursos del SGR. Ver: https://auditoresciudadanos.dnp.gov.co/Adjuntos/Plantillas/Manual_usuario_Auditor.pdf

	para población dispersa vulnerable víctimas y desplazados del municipio de Apartadó				
Empresa de Servicios Públicos de Tame - Caribabare E.S.P.	Construcción de baterías sanitarias en el área rural del municipio de Tame departamento de Arauca	78	77,15	1	1
Municipio de Puerto Libertador	Fortalecimiento a la productividad del sector agrícola en situación de emergencia por la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19) en el municipio de puerto libertador	100	100	3	3
Municipio de Cumaral	Mejoramiento de vía terciaria mediante la construcción de placa huella en la vereda Chepero en el municipio de Cumaral	56,07	63,02	4	4

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Algunos factores que pueden estar limitando la participación ciudadana están asociados a restricciones en el acceso y uso de herramientas virtuales en las localizaciones en las que se desarrollan los proyectos de inversión y ejecutan los contratos públicos: débil acceso al servicio público de conexión eléctrica, baja cobertura en acceso a internet, carencia de dispositivos electrónicos (computadores, tabletas, celulares), desconocimiento en el uso y manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones, y baja difusión y capacitación por parte del DNP acerca del uso del aplicativo.

Esto afecta de manera especial a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad como los pueblos indígenas, población negra y afrocolombiana, campesinado en general y personas adultas mayores. Así mismo, tales limitaciones afectan la diversidad de la población que participa, generando sesgos en los que algunos grupos demográficos participan y otros se ven relegados de la participación, quedando sus intereses excluidos o subrepresentados, afectando la calidad y la legitimidad en las decisiones adoptadas.

Un segundo elemento, de carácter específico, es el requerimiento de datos personales para el registro y acceso a la herramienta de Auditores Ciudadanos, lo que puede desincentivar la participación en casos en los que la ciudadanía busca denunciar fallos, retrasos o irregularidades. La posibilidad de realizar estos aportes de seguimiento a los proyectos sin registro previo, es decir de forma anónima, podría incrementar el uso del aplicativo.

Es necesario tener en cuenta que en el SGR la participación ciudadana se concibe como un insumo central vinculado directamente con el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC). En relación con el seguimiento realizado por el DNP a los 4 proyectos de inversión que presentaron aportes y denuncias ciudadanas es importante destacar que la Dirección de

Seguimiento, Evaluación y Control realizó visitas de seguimiento a 2 de estos proyectos, lo cual muestra que existe una relación entre los aportes ciudadanos y el seguimiento institucional¹⁸, sin embargo, este vínculo se ve limitado por el bajo reporte de inconsistencias en el aplicativo de Auditorías Ciudadanas.

TABLA 7. RESULTADOS DE LAS VISITAS DE SEGUIMIENTO DEL DNP SOBRE PROYECTOS CON APORTES CIUDADANOS

Entidad ejecutora	Adecuada formulación	Ejecución en tiempo	Cumplimiento de condiciones técnicas	Riguroso autocontrol	Garantía de sostenibilidad	Participación ciudadana	Cumplimiento Plan de mejora
Municipio de Cumaral	No cumple	No cumple	Cumple	No cumple	Cumple	Cumple	Incumple
Empresa de Servicios Públicos De Tame Caribabare E.S.P	Cumple	No cumple	No cumple	Cumple	Cumple	Cumple	Incumple

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

Por tanto, surge la necesidad de revisar la herramienta de auditores ciudadanos (estructura, registro, publicidad, etc.), junto con los mecanismos virtuales y presenciales que permiten recaudar información sobre posibles irregularidades en los proyectos de inversión.

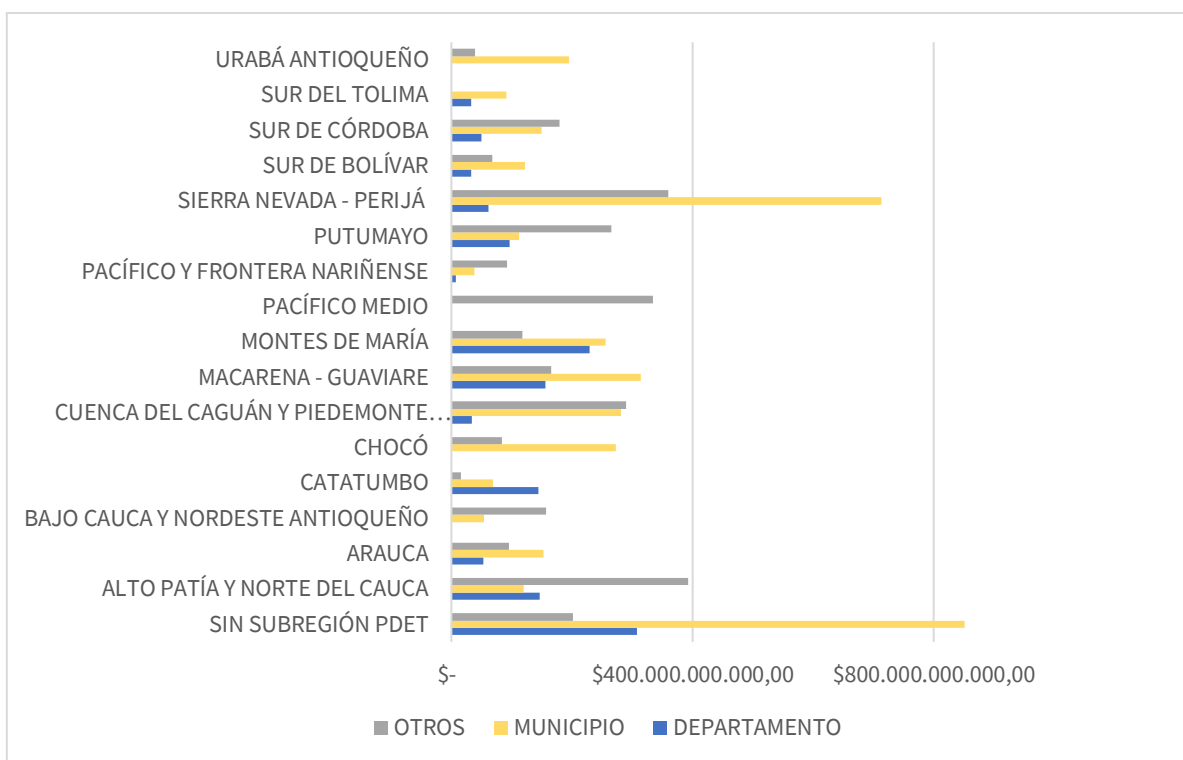
¹⁸ Se observó un caso en el que la verificación del DNP identificó tanto incumplimientos en los tiempos de ejecución como, en las condiciones técnicas del proyecto:

El proyecto ejecutado por la Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A. E.S.P. por \$41.136.883.859 para la “construcción de soluciones de energía fotovoltaica para vivienda individual ubicadas en zona rural de los municipios de San José del Guaviare, El Retorno y Calamar departamento del Guaviare” presentó un avance físico de 47,84 y financiero de 63,68. Sin embargo, destaca que los dos contratos celebrados por esta entidad por valor de \$40.969.957.650 se encuentran suspendidos por “orden público”.

3. Complejidad en la asignación de ejecutores y contratistas

En total se identificaron 409 entidades ejecutoras a las que se les aprobaron recursos para proyectos de inversión. De los 8 billones de pesos aprobados, el 47,4% fue aprobado a municipios, 35,7% a otro tipo de ejecutores y el 16,9% a departamentos.

GRÁFICA 4. VALOR APROBADO POR EL OCAD-PAZ POR TIPO DE EJECUTOR EN SUBREGIONES PDET



Fuente: Elaboración propia con base en DNP

De las 409 entidades ejecutoras, 11 concentran el 30,1% del valor total de los proyectos, lo que corresponde a 2.4 billones de pesos. El Fondo Mixto para la Promoción del Deporte y al Gestión Social es la entidad ejecutora a la que más recursos le fueron aprobados, con el 6,1% del total, equivalente a \$485 mil millones. La segunda entidad ejecutora a la que más recursos más se han aprobado es la Empresa Distribuidora del Pacífico S.A., a la cual le fueron aprobados \$412 mil millones. De las 11 entidades ejecutoras mencionadas, cuatro son departamentos, una es una asociación de municipios y una es un municipio¹⁹.

¹⁹ Un caso que ilustra algunas alertas alrededor de la designación de las entidades ejecutoras por parte del OCAD Paz se presenta a continuación:

TABLA 8. ENTIDADES EJECUTORAS CON MAYOR VOLUMEN DE RECURSOS APROBADOS EN EL OCAD PAZ

Entidad ejecutora	Valor total proyectos
Fondo Mixto para la Promoción del Deporte y la Gestión Social	\$ 485.298.742.563,18
Empresa Distribuidora del Pacífico S.A. E.S.P. - DIPSAC S.A. E.S.P	\$ 411.935.319.695,32
Departamento de Bolívar	\$ 315.451.734.091,29
Instituto Nacional de Vías	\$ 192.081.030.917,76
Asociación Regional de Municipios Del Caribe AREMCA	\$ 169.969.484.496,75
Departamento del Norte de Santander	\$ 158.870.085.158,66
Departamento del Guaviare	\$ 155.991.374.278,52
Departamento del Cauca	\$ 146.132.684.219,63
Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A. E.S.P, ENERGUAVIARE	\$ 132.326.580.550,39
Municipio de Fonseca	\$ 123.261.874.083,53
Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A EMTEL	\$ 115.796.376.650,00

Fuente: Elaboración propia con base en DNP

En algunos casos, la designación de la entidad ejecutora no tiene coincidencia territorial con el lugar en el que desarrollan los proyectos. Este es el caso de Fondo Mixto para la Promoción del Deporte y la Gestión Social, que fue seleccionado como entidad ejecutora en proyectos de nueve departamentos, incluyendo proyectos relacionados con vías terciarias en Cesar y Magdalena. También es el caso de la Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A, domiciliada en San José del Guaviare, a quién se le asignó la ejecución de proyectos en Magdalena, Cesar, Sucre y la Guajira. Esta entidad obtuvo un resultado adecuado en el Índice de Gestión de Proyectos de Inversión – IGPR en 2021, mientras que su desempeño en 2022 fue calificado como “No adecuado”. Se debe resaltar que la enorme distancia geográfica entre el lugar en el que se encuentra la entidad ejecutora y el lugar en dónde se implementa el proyecto impone serias barreras tanto para el seguimiento del proyecto cómo para el seguimiento e incidencia por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, se identificaron un total de 2024 contratistas, de los cuales 16 concentraron el 20,5% del valor total contratado. A la Unión Temporal Interconexión Eléctrica del Pacífico se le adjudicó contratación por el 7,3% del valor total contratado, equivalente a \$617 mil millones. Este

En la sesión 56 del OCAD Paz se aprobó un proyecto presentado por el resguardo indígena Kankuamo del departamento del Cesar por valor de \$24.883.042.662 y cuyo objetivo era el “suministro e instalación de sistemas de energía solar fotovoltaica individuales para familias dispersas en ZNI de los pueblos Kankuamo y Wiwa del municipio de Valledupar”. Sin embargo, en este caso la entidad designada como ejecutora por parte del OCAD fue la Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A. E.S.P – ENERGUAVIARE, la cual a pesar de que obtuvo un resultado adecuado en el Índice de Gestión de Proyectos de Inversión – IGPR en 2021, su desempeño en 2022 fue calificado como “No adecuado”.

porcentaje es 5,7 puntos superior al del segundo contratista, la Asociación de Municipios del Urabá, la cual contrató por \$133 mil millones, es decir, el 1,6% sobre el valor total contratado.

Se debe llamar la atención sobre los mecanismos de contratación directa mediante contratos interadministrativos, los cuales llevan a cambiar la entidad ejecutora “original” por una entidad pública de prestación de servicios pero que puede ejecutar los recursos a través de modalidades de régimen especial.

TABLA 9. CONTRATISTAS CON MAYOR CANTIDAD DE VALOR TOTAL DE CONTRATOS ADJUDICADOS

Contratista	Valor total contratos	Porcentaje
Unión Temporal Interconexión Eléctrica del Pacífico	\$ 616.859.662.868	7,3
Asociación de Municipios del Urabá Antioqueño "ASOMURA"	\$ 133.235.001.676	1,6
Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-	\$ 94.984.406.541	1,1
Caja de Compensación Familiar del Cesar CCOMFACESAR	\$ 87.868.680.813	1,0
Consortio Puentes Bolívar	\$ 87.331.805.993	1,0
Consortio Nueva Esperanza Bolívar 2020	\$ 81.969.254.176	1,0
Hg Ingeniería Y Construcciones SAS	\$ 79.056.200.800	0,9
Consortio Vías y Equipos Balboa 2021	\$ 72.470.705.605	0,9
Fundación Desarrollo y Liderazgo Social	\$ 69.325.622.528	0,8
Consortio San Charbel Sucre	\$ 62.683.658.365	0,7
Consortio Vías Nacionales	\$ 60.820.296.757	0,7
Unión Temporal Tecnología Al Aula	\$ 60.405.987.215	0,7
Consortio Serco-Ing	\$ 59.438.457.152	0,7
Consortio Vía Nacional II Etapa	\$ 57.117.955.372	0,7
Consortio Soluciones Fotovoltaicas 2021	\$ 52.725.520.269	0,6
Cooperativa COOPROESP LTDA	\$ 51.309.482.566	0,6
Total	\$ 1.727.602.698.696	20,5

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

El valor total de proyectos se dividió entre 19 tipo de contratistas. El 43,9% del valor total contratado fue con consorcios y el 13,5% con uniones temporales. Al respecto, diferentes corrientes de lucha contra la corrupción en la contratación pública coinciden en que figuras como las uniones temporales y los consorcios son más proclives a los riesgos de corrupción²⁰ (UNODC

²⁰ Esto sucede porque los individuos pueden crear sistemas sin la capacidad financiera para adelantar los contratos suscritos, lo que resulta en la adjudicación a un contratista que no cumple con los requisitos solicitados a cabalidad. El favorecimiento que se busca mediante esta figura específicamente consiste en trasladar pagos cuyo destino principal no necesariamente se relaciona con el objeto del contrato, con la ayuda de terceros.

& Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015). Es de resaltar que las uniones temporales (224) y consorcios (722) concentran el 36.7% de los contratos adjudicados asociados a proyectos de inversión aprobados por el OCAD Paz, por una suma de \$4,845,577,038,734 que corresponde al 57.4% del total de recursos adjudicados vía contratación pública.

TABLA 10. TIPO DE CONTRATISTA, NÚMERO DE CONTRATOS Y VALOR TOTAL.

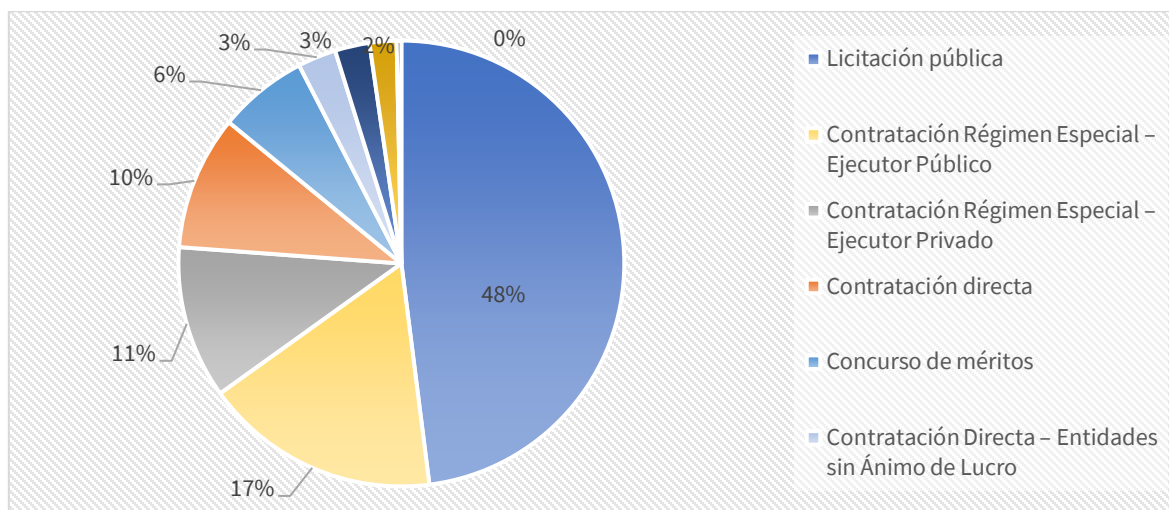
Tipo de contratista²¹	No. de contratos	Valor total de contratación
Consorcio	722	\$3,706,806,114,176
Sin información	478	\$1,248,606,460,303
Unión temporal	224	\$1,138,770,924,558
Sociedad Por Acciones Simplificadas	313	\$564,095,581,734
Asociación de Municipios	67	\$341,949,205,784
Entidad Privada	98	\$327,045,444,596
Persona Natural	445	\$261,533,406,058
Entidad sin ánimo de lucro	53	\$232,270,715,786
Entidad Pública	45	\$157,553,984,750
Sociedad Anónima	33	\$105,663,100,077
Empresa de servicios públicos	13	\$93,579,870,387
Empresa Industrial y Comercial del Estado	6	\$78,829,563,754
Cooperativa	6	\$51,322,927,666
Empresa LTDA	32	\$36,789,085,076
Total	2,535	8,344,816,384,705

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

Por su parte, en relación con la modalidad de contratación se identificó el uso de cinco modalidades establecidas en la Ley 1150 de 2007, siendo la licitación pública la modalidad mediante la cual se comprometieron más recursos (48% sobre el valor total contratado). La contratación mediante régimen especial ya sea ejecutor público o privado, correspondió al 28,2% y la contratación directa, incluyendo contratación de entidades sin ánimo de lucro, el 12,5% de los recursos. El concurso de méritos, contratos sin modalidad de contratación definida, selección abreviada y mínima cuantía, equivalen al 11,3% del valor total de los contratos.

²¹Se omiten los siguientes tipos de contratistas: Resguardo Indígena, Organismo Fiduciario, Entidad Territorial, Sociedades de Capital, Empresa Unipersonal.

GRÁFICA 5. MODALIDADES DE CONTRATACIÓN POR VALOR TOTAL DE CONTRATOS



Fuente: Elaboración propia con base en CCE

Por último, se debe destacar las barreras para el seguimiento de los giros provenientes del SGR. Si bien, el DNP dispone de una base de datos en la que se relaciona el beneficiario de cada giro directo que se realiza desde el Ministerio de Hacienda, se encuentra que en 3.683 giros no se registra el nombre del beneficiario directo del pago. Llama la atención el uso de las figuras de fiduciarias quienes registran giros de 127 proyectos, pero en ningún caso registran el beneficiario del giro. De esta manera, la disposición de información sobre los giros que se realizan en el marco del SGR no contribuye a la posibilidad de realizar trazabilidad de los recursos por parte de la ciudadanía.

4. Limitaciones para el acceso y cruce de la información contractual

En el “Primer informe de contratación pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Balance General 2018-2022”, Transparencia por Colombia (2023) señaló algunas alertas en relación con la contratación pública, entre éstas el subregistro y deficiencia en la calidad de la información²². Por ejemplo, en el proceso de consulta de los contratos asociados a proyectos de inversión aprobados por el OCAD Paz se encontraron vacíos de información en categorías primordiales como la modalidad de contratación, el tipo de contratación, el nombre del representante legal, entre otros.

²² La calidad de la información representa uno de los pilares de la transparencia y, por tanto, es fundamental que cumpla con características como: acceso libre, divulgación proactiva y su fácil comprensión para la ciudadanía.

TABLA 11. VACÍOS DE INFORMACIÓN EN LOS DATOS DE CONTRATACIÓN

Categoría Sin Información	Número de Contratos
URL SECOP	1210
Tipo de contratista	478
Nombre de representante legal	223
Modalidad de contratación	152

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

El primer elemento donde se evidencian grandes vacíos de información es en la URL de SECOP, que debería llevar al contrato dispuesto en estas plataformas. Es decir que no se le puede seguir fácilmente la pista en SECOP a 1210 contratos de 2577, lo cual representa el 46,95% del total de contratos. Igualmente, el desconocimiento del nombre del representante legal dificulta los procesos de seguimiento y control. Esta situación se presenta en el 6,1% del total de contratos. En el caso del tipo de contratista (478) y la modalidad de contratación (152) la información es omitida en el 12,3% y 3,9% de los contratos respectivamente.

Estos vacíos evidencian las deficiencias de los sistemas de información institucionales, esto demuestra a su vez, que no basta con disponer de canales para la difusión de información, cuando no existen mínimos de calidad en la información consignada. La exigencia de estos mínimos de información debería incluir las categorías previamente mencionadas ya que estas permiten hacer un primer acercamiento al análisis de la contratación pública en grandes escalas. Pese a la existencia de estos canales, la información consignada en la página web del SGR no tiene la suficiente calidad para realizar análisis detallados, presenta omisiones y posiblemente errores humanos. Estos errores pueden generar una percepción incorrecta de la realidad de los contratos y dificultar aún más la labor de seguimiento y control.

Además, su trazabilidad se ve obstaculizada por la falta de interoperabilidad entre las bases de datos de las diferentes instituciones involucradas en el proceso. La falta de interconexión de la información dificulta la trazabilidad de los contratos y la identificación de posibles conexiones o patrones sospechosos. De esta manera, la información deficiente termina limitando la posibilidad de analizar los datos disponibles en profundidad. Estos elementos constituyen barreras para el acceso a la información y evidencian la dificultad de las labores de seguimiento y control tanto de los organismos dedicados a esta finalidad, como de la sociedad civil en su rol de control ciudadano.

5. Presencia de contratistas financiadores de campañas políticas

En la revisión de datos específicos del año 2021 se identificaron 36 contratistas y/o representantes legales que fueron financiadores de campañas políticas, a los cuales posteriormente les fueron adjudicados 52 contratos públicos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz. De estos contratos otorgados a financiadores de campañas, se observó que el 67,3% fue por medio de las modalidades de régimen especial²³ (18) y contratación directa²⁴ (17).

TABLA 12. MODALIDAD DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS ADJUDICADOS EN 2021 A FINANCIADORES DE CAMPAÑAS POLÍTICAS

Modalidad de Contratación	Número de contratos	Valor Contrato con Adiciones
Régimen Especial	18	187,018,171,802
Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	17	76,397,878,746
Licitación Pública	8	41,173,049,606
Concurso de Méritos Abierto	5	4,836,295,735
Sin información	4	160,200,000
Total	52	309,585,595,889

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

A continuación, se presentan dos casos que, más allá de sus particularidades, conllevan a pensar en la necesidad de profundizar en el análisis de redes y esquemas de financiación política y contratación pública.

TABLA 13. CONTRATISTA: ACCESO VIRTUAL – AULAS AMIGAS SAS

Contratista		Acceso Virtual - Aulas Amigas SAS	
Campaña política financiada		Representante a la Cámara por Antioquia del partido Centro Democrático, Juan Fernando Espinal Ramírez	
Aporte		\$10.000.000	
Contratos públicos adjudicados al contratista	35	Valor de los contratos públicos adjudicados	\$56.932.475.023
Contratos asociados a proyectos aprobados por el OCAD Paz	6 ²⁵	Valor de los contratos asociados a proyectos aprobados por el OCAD Paz	\$18.501.291.147

²³ Suele aplicarse en casos particulares y específicos que requieren una normativa distinta a la establecida por la Ley 80 de 1993 y ley 1150 de 2007, las cuales regulan la contratación pública en Colombia.

²⁴ Refiere a la selección de un contratista específico sin la necesidad de realizar un proceso competitivo, cumpliendo los criterios establecidos en la ley.

²⁵ Contratos disponibles en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-12-12403267>; <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-12-12613416>; <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-12-12637576>;

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

El objeto de estos 6 contratos es similar, tratándose de la “Implementación de herramientas didácticas y pedagógicas en las sedes educativas” tanto rurales como urbanas de diferentes municipios y la modalidad de contratación en todos los casos fue la contratación directa. El DNP realizó visitas de seguimiento a dos de estos contratos, encontrando en uno de estos (ejecutado en Planadas, Tolima) elementos incumplidos en el tiempo de ejecución y las condiciones técnicas.

TABLA 14. CONTRATISTA: ÓSCAR JAVIER MARIMON MONTIEL

Contratista		Óscar Javier Marimon Montiel	
Campaña política financiada		Alcalde del municipio de Yondó, Antioquia, Fabian Antonio Echavarría Rangel	
Aporte		\$1.500.000	
Contratos públicos adjudicados al contratista en Yondó	6	Valor de los contratos públicos adjudicados	\$636.390.000
Contratos asociados a proyectos aprobados por el OCAD Paz	1 ²⁶	Valor de los contratos asociados a proyectos aprobados por el OCAD Paz	\$14.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en CCE

En las bases de datos consultadas consta que Marimon Montiel celebró un contrato de prestación de servicios profesionales proveniente de esta asignación por un valor de \$14.000.000 con la Alcaldía de Yondó, además la modalidad utilizada en este caso fue la contratación directa. Esto sugiere una relación cercana entre el financiador de la campaña y el alcalde electo, lo cual puede generar la necesidad de un análisis más profundo para determinar si ha existido un trato preferencial o si los contratos se han asignado de manera transparente y apegada a los principios de la contratación pública.

Si bien la contratación de financiadores de la política no es una ilegalidad, los posibles conflictos de intereses derivados de su contratación, dan cuenta de debilidades en los procesos de selección de contratistas implementadores de recursos del SGR, por lo que, se requiere reforzar el seguimiento de la contratación pública, así como, de los conflictos de intereses derivados de la misma.

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-12-12568263>;

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=21-12-12610490>.

²⁶ Contrato disponible en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=22-12-13339328>

Conclusiones y recomendaciones

Tras seis años de creación de la Asignación Paz del SGR es indiscutible la relevancia de esta bolsa de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz y para la mejora de condiciones económicas en municipios afectados por el conflicto armado. El análisis de tendencias en proyectos de inversión aprobados por el Ocad Paz y los contratos públicos asociados a éstos, dan cuenta de la concentración de la asignación de recursos, en perjuicio de municipios con limitadas capacidades institucionales, así como de limitaciones para el seguimiento ciudadano a los proyectos. Todo esto en el marco de complejos procesos de asignación de ejecutores, contratación y giros.

Con lo dispuesto en la Ley 2279 de 2022, el DNP y la ART han avanzado en la construcción de una metodología de priorización de proyectos a ser valorados por el OCAD Paz (Asignación Paz y desahorro FONPET). Esta nueva metodología pondera criterios en dos componentes: equidad territorial²⁷ y pertinencia de la inversión²⁸, de forma que se genera una puntuación al proyecto y se establece un puntaje mínimo para que el proyecto sea presentado ante la instancia OCAD.

Igualmente, en relación con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, estas entidades han avanzado en la formulación de un plan de convocatorias,²⁹ con 5 convocatorias para el bienio 2023-2024: En 2023 se abrirá una convocatoria para las 16 subregiones PDET con valores indicativos por subregión, mientras que en 2024 se abrirán cuatro convocatorias con la segmentación de las 16 subregiones en 4 grupos, uno para cada convocatoria.

Los anteriores son avances significativos para mejorar la aprobación de proyectos en la instancia OCAD Paz y procurar un mejor uso de los recursos disponibles para su financiación. Por ello, desde Transparencia por Colombia se presentan algunas recomendaciones para acompañar la implementación de la metodología de priorización y el plan de convocatorias; se trata de aportes que desde la sociedad civil se consideran pertinentes para lograr seis objetivos: 1) avanzar en una visión estratégica de la inversión pública; 2) articular los proyectos con la planeación del desarrollo; 3) mejorar los esquemas de equidad; 4) reducir la discrecionalidad y la opacidad; 5) superar las debilidades institucionales a nivel territorial; y 6) fortalecer el control ciudadano como forma de participación en la construcción de paz.

²⁷ El componente de equidad territorial incluye criterios de focalización (pobreza multidimensional, desempeño institucional, incidencia del conflicto armado, presencia de población que se autoreconoce como étnica, cultivos de uso ilícito, áreas de especial interés ambiental), y criterios de valoración de recursos movilizados previamente (histórico de Asignación Paz y participación en las asignaciones directas de los municipios productores).

²⁸ El componente de pertinencia de la inversión pondera elementos como la contribución al cierre de brechas relevantes, la asociación de proyectos a iniciativas detonantes y movilizadoras de los PATR, la integración regional, inversión destinada a la erradicación o sustitución de cultivos de uso ilícito, y la concurrencia de fuentes de financiación. Adicionalmente, se incluye una puntuación adicional para proyectos con inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto armado.

²⁹ Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1qzh-nDda8c%3d&tabid=657&mid=1746>

1. Avanzar en una visión estratégica de la inversión pública

El amplio volumen de recursos del SGR orientados a la implementación del Acuerdo de Paz por vía de la Asignación Paz demanda prestar atención a las finalidades de los proyectos de inversión pública, ya que el esquema de bolsa única de recursos para el financiamiento de proyectos permitió la presentación de cientos de proyectos de inversión a la instancia OCAD Paz sin que se identificaran líneas de articulación entre ellos.

En consecuencia, la concepción de construcción de subregiones para el desarrollo, propia de los PDET, se vio limitada con la aprobación de proyectos con alcance exclusivamente municipales o en el mejor de los casos desarrollado entre algunos municipios de las subregiones. Es necesario avanzar en proyecciones de impacto de los proyectos presentados, desde la perspectiva de articulación de capacidades entre los municipios de las subregiones, y en evaluaciones del impacto de los proyectos que han sido finalizados.

En este sentido, la posibilidad de que el gobierno nacional presente proyectos a la instancia OCAD Paz es una oportunidad para que desde el nivel central se generen iniciativas que articulen esfuerzos de proyectos que están en ejecución y que hasta el momento se encuentran dispersos.

Recomendaciones

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

Adelantar un balance de las diferentes inversiones públicas para la construcción de paz (ZEII, PDET, Regiones de Paz, Obras por Impuestos, entre otras) con el fin de:

- Proponer alternativas de optimización del gasto público bajo parámetros de equidad y efectividad en la superación de brechas y condiciones que permiten la prolongación del conflicto.
- Generar una línea base de intervenciones para la paz que permita que los nuevos acuerdos de paz en el marco de la Paz Total partan de una mirada estratégica de los avances obtenidos hasta el momento en los territorios priorizados.
- Identificar los proyectos que se han financiado con recursos del SGR y han generado mejores resultados en transformación de economías productivas, con el fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en perspectiva de posibles réplicas en los territorios de mayor afectación por presencia de cultivos de uso ilícito y actores armados.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

Liderar un balance de las inversiones públicas adelantadas con recursos del SGR en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en municipios PDET, con el fin de:

- Presentar proyectos de alcance estratégico al OCAD Paz, en nombre del Gobierno Nacional y en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que impulsen

encadenamientos subregionales y contribuyan a superar la dispersión y atomización de proyectos a nivel municipal.

- Evaluar en qué medida los proyectos aprobados por el OCAD Paz corresponden a asuntos que deben ser abordados desde una perspectiva estratégica nacional con recursos del Presupuesto General de la Nación en el marco de los Planes Nacionales Sectoriales establecidos por el Acuerdo de Paz y de las transformaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Al Departamento Nacional de Planeación

- Avanzar en evaluaciones del impacto subregional que han tenido los proyectos finalizados financiados con recursos de la Asignación Paz del SGR, en los que se evalúe las transformaciones alcanzadas en las cuatro dimensiones por las cuales se priorizaron los 170 municipios PDET (niveles de pobreza, afectación derivada del conflicto armado, debilidad institucional, presencia de economías ilícitas).

A la Agencia de Renovación del Territorio

- Utilizar el inventario de proyectos que se están adelantando en los municipios PDET para verificar las posibilidades de sinergia y articulación entre acciones que ya están ejecución (con independencia de la fuente de financiación) y los nuevos proyectos financiados con recursos del SGR, de manera que las diferentes intervenciones logren sostenibilidad en el mediano y largo plazo y eficacia en el cierre de brechas prioritarias.

A los gobiernos territoriales

- Generar procesos de articulación entre municipios para presentar proyectos al OCAD Paz, de manera que se logre una mayor integración subregional y se implementen acciones para el cierre de brechas entre municipios. Igualmente, procurar que los nuevos proyectos presentados tengan algún grado de articulación con otros que se estén ejecutando para dar sostenibilidad y continuidad a los mismos.

2. Articulación de los proyectos con la planeación del desarrollo

La normatividad vigente demanda la coherencia, articulación y sinergia entre el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo municipales, los PDET, los PATR, entre otros instrumentos de planeación. Según lo observado en el periodo de estudio, no resulta del todo claro que la totalidad de proyectos aprobados por el OCAD Paz estén contribuyendo a la materialización de las iniciativas de los PATR en las subregiones PDET, por lo que la aprobación de nuevos proyectos y la evaluación de aquellos que han sido finalizados debe tener como uno de sus criterios la forma en que estos están alineados con los propósitos de los PDET y demás instrumentos de planeación del desarrollo territorial (de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026).

Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación

- Revisar y actualizar el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz de acuerdo con el Decreto 1417 de 2018, en particular lo asociado a las metas PDET, para que los proyectos presentados ante el OCAD Paz tengan mejor referencia sobre las líneas de acción, productos, indicadores, metas trazadoras y líneas de tiempo a las cuales puede aportar.

A la Agencia de Renovación del Territorio

- Socializar con los municipios PDET los lineamientos con los que se adelanta la certificación de concordancia de los proyectos sometidos a consideración del OCAD Paz con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, requisito de viabilización de los proyectos según lo establecido en el artículo 16 de la Ley 2294 de 2023.
- Procurar que los proyectos aprobados por el OCAD Paz estén asociados a iniciativas dinamizadoras o detonantes de los PATR, de manera que se optimice la inversión pública y se de dinamismo a la implementación de estos planes.
- Adelantar la gestión necesaria para que la actualización quinquenal de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) tenga en cuenta los proyectos que ya se están ejecutando con los recursos del SGR y se identifiquen oportunidades de encadenamiento entre estos proyectos y otras iniciativas de los PATR pendientes de desarrollar.

A los gobiernos territoriales

- Fortalecer los procesos de planeación e integrar en los planes de desarrollo municipales acciones alineadas con la implementación de iniciativas de los PATR, especialmente con las que se han identificado como detonantes, y realizar su asociación prospectiva en el respectivo plan plurianual de inversiones con recursos del SGR y otras fuentes de financiación.

3. Mejoramiento de los esquemas para la equidad

La facultad que se obtuvo por mandato legal para hacer uso en un lapso de tres años de los recursos de la Asignación Paz proyectados para ser invertidos hasta 2032, fue celebrada como una posibilidad concreta para materializar las iniciativas de los PATR en las subregiones PDET. No obstante, de la mano del avance en una visión estratégica de la inversión pública se debe evaluar el impacto en materia de equidad intergeneracional. Lo anterior teniendo en cuenta que los recursos del SGR están sujetos a múltiples volatilidades como lo son la disponibilidad de reservas de recursos no renovables y los precios internacionales de las *commodities*, por tanto, sobre estos

recursos deben mejorarse los esquemas de ahorro para procurar estabilidad del gasto en el mediano plazo.

Así mismo, las reformas introducidas en el Plan de Desarrollo 2022-2026, respecto de un plan de convocatorias que garantice mejor distribución entre subregiones PDET es una oportunidad para superar la inequidad y las asimetrías evidenciadas entre subregiones, departamentos y municipios. Los criterios de participación en estas convocatorias subregionales deben acompañarse de ajustes en las metodologías para la aprobación de los proyectos de inversión en el OCAD Paz.

Recomendaciones

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la Agencia de Renovación del Territorio y el Departamento Nacional de Planeación

- Verificar que la evaluación de criterios establecidos en la nueva metodología de priorización se lleve a cabo de manera técnica con los mayores grados de objetividad y transparencia, de manera que se garantice equidad en la distribución de los recursos entre las subregiones y los municipios PDET.
- Identificar los riesgos de corrupción en la cadena de valor de los proyectos presentados ante el OCAD Paz, desde su formulación hasta el seguimiento de los contratos públicos suscritos para su materialización, de manera que se busquen estrategias de mitigación, pues su materialización podría reproducir nuevas inequidades al interior de las subregiones y municipios PDET.

4. Reducción de la discrecionalidad y la opacidad

Los OCAD fueron diseñados como una instancia de gobernanza sobre los recursos del SGR que mejorara los criterios de toma de decisiones a partir de: 1) la disminución de la discrecionalidad que tenían en el anterior SGR las entidades territoriales para determinar la destinación de las inversiones con recursos de regalías; y 2) la incorporación de conceptos de viabilidad fundados en criterios técnicos. Sin embargo, como se observó al revisar la tasa de aprobación de proyectos presentados por municipios PDET en el OCAD Paz, aún existen opacidades sobre los criterios utilizados para no aprobar, por ejemplo, proyectos que contaban con todos los vistos buenos y aprobaciones técnicas que demanda la normatividad del SGR.

Recomendaciones

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Generar directrices para mejorar los estándares de transparencia presupuestaria asociada a los recursos del Sistema General de Regalías, especialmente los de la Asignación Paz, de forma que exista mayor trazabilidad en los recursos, particularmente aquellos que se giran a entidades de régimen especial.

Al Departamento Nacional de Planeación

- Generar lineamientos claros para la toma de decisiones en la instancia OCAD Paz, y para el registro de los criterios que llevan a adoptar las decisiones, de forma que sea posible conocer las razones de no aprobación de un proyecto, más allá de respuestas genéricas, para que las entidades que han presentado estos proyectos tengan oportunidad de mejora en la formulación de este tipo de iniciativas.
- Fortalecer el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) para integrar efectivamente información sobre el comportamiento de los presupuestos destinados a la al avance de los indicadores del Plan Marco de Implementación, especialmente los indicadores PDET y su relación con los recursos del SGR.
- Avanzar en esfuerzos para lograr la interoperatividad del SIIPO con otras plataformas de acceso a la información pública como Mapa Inversiones, Sinergia, SECOP I y SECOP II.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- Avanzar en el fortalecimiento del Portal para la Paz como medio de divulgación, acceso a información, participación ciudadana y lucha contra la corrupción en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, especialmente en relación con la información de los proyectos financiados con recursos del SGR, de acuerdo con los lineamientos establecidos en los Decretos 1081 de 2015 y 1778 de 2020.

A la Agencia de Renovación del Territorio

- Incorporar en el portal Central PDET información relativa a los proyectos y contratos públicos financiados con recursos del SGR y que se asocian a la implementación de las iniciativas de los PATR en las subregiones PDET.

A la Contraloría General de la República

- Velar por el cumplimiento de los principios de la contratación pública (transparencia, economía y responsabilidad) con los recursos del SGR destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, de forma que predominen criterios técnicos, de eficiencia, equidad y eficacia, y la contratación se desarrolle con procesos transparentes y abiertos a la ciudadanía. Se sugiere revisar los criterios bajo los cuales se está haciendo uso de modalidades especiales de contratación y la manera en que esta información está siendo publicada en las plataformas de SECOP, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

A los gobiernos territoriales

- Integrar en los informes de rendición de cuentas anuales sobre los PDET, y en sus anexos, la información relacionada con los proyectos de inversión ejecutados en el municipio que son financiados con recursos del SGR. Así mismo, integrar la información de avances de estos proyectos en todos los ejercicios de rendición de cuentas que adelanten las entidades responsables.
- En los procesos de contratación pública priorizar el uso de SECOP II, con la finalidad de conseguir mayores niveles de transparencia en la contratación. Tanto en SECOP I como en SECOP II hacer uso correcto del marcador para la paz, registrar la información de manera precisa y cargar la información en los tiempos establecidos por la ley.

5. Superación de debilidades institucionales a nivel territorial

Uno de los criterios para la selección de municipios a incluir en las subregiones PDET fue la debilidad institucional, por lo cual la priorización de la acción pública tiene entre sus propósitos fortalecer esas capacidades en el nivel territorial. En este sentido, resulta medianamente contradictorio que se rechacen proyectos en el OCAD Paz a entidades territoriales argumentando bajas capacidades técnicas. Por supuesto, se debe tener extremo cuidado en la valoración de elementos técnicos para cuidar la ejecución de los recursos del SGR, pero ello debe acompañarse de estrategias de fortalecimiento, principalmente de las capacidades técnicas de los municipios PDET, para que estos sean habilitados como ejecutores de proyectos y de esta forma se instalen capacidades locales.

Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación

- Continuar los esfuerzos de fortalecimiento institucional territorial especialmente en municipios PDET como lo plantea el Conpes 4091, y adelantar protocolos guía para que los proyectos presentados por las entidades territoriales al OCAD Paz incluyan un componente de instalación de capacidades territoriales en el mediano plazo según las áreas de intervención del proyecto propuesto.
- Procurar que las entidades ejecutoras de los proyectos aprobados en el OCAD Paz no solo tengan una valoración de capacidades positiva, sino que se demuestre idoneidad y experiencia en las localidades donde se adelantarán las acciones de materialización de estos proyectos.

A la Secretaría de Transparencia

- Asistir técnicamente a los municipios de las subregiones PDET para el desarrollo de ejercicios de identificación de riesgos de corrupción y estrategias de mitigación de estos riesgos en los proyectos financiados con la Asignación Paz del SGR.

- Generar lineamientos en conjunto con la Agencia de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, para que se utilice de manera correcta y prioritaria la plataforma SECOP II para el desarrollo de los procesos contractuales que materializan la implementación de los proyectos aprobados por el OCAD Paz, de forma que se mejore la transparencia en estos procesos.

A la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República

- Fortalecer sus capacidades a nivel territorial asegurando una mayor presencia de los funcionarios públicos en oficinas locales, particularmente, en los municipios PDET. De esta forma, hay una comunicación más directa con la ciudadanía, y se lleva a cabo un seguimiento más detallado de la implementación de los proyectos aprobados por el OCAD Paz, mejorando el monitoreo al cumplimiento de los compromisos contractuales de los operadores de los proyectos y participando de los procesos de seguimiento y evaluación a la ejecución de los contratos públicos en territorios PDET.

A la cooperación internacional

- Continuar el apoyo a las iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios PDET en materia de transparencia, rendición de cuentas, gestión de procesos e integridad pública para el manejo de recursos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz y para la gestión de proyectos de desarrollo territorial.

6. Fortalecimiento del control ciudadano como forma de participación en la construcción de paz

El control ciudadano a los proyectos y contratos públicos financiados con recursos de la Asignación Paz del SGR es una forma de participación que vincula a diferentes tipos de actores de la sociedad civil y especialmente a aquellos que se encuentran en las áreas de impacto de estos proyectos. Por ello, resulta necesario fortalecer estos esfuerzos ciudadanos como mecanismo para involucrar a la sociedad civil en los esfuerzos de construcción de paz y como parte de la promoción del control a la gestión pública con un enfoque anticorrupción.

Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio y el Departamento Nacional de Planeación

- Generar mecanismos para articular a los grupos motor en el seguimiento participativo de los proyectos de inversión aprobados por el OCAD Paz, sensibilizando y capacitando sobre el uso de las plataformas dispuestas por el DNP y generando alternativas de participación en el seguimiento allí donde el acceso y uso de tecnologías de la información es limitado.

A la Secretaría de Transparencia

- Impulsar el despliegue territorial del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia. Estos son mecanismos esenciales para promover la transparencia y la participación ciudadana, contribuir a combatir la corrupción y velar por los intereses de las comunidades que se deben ver beneficiadas por los proyectos.

A la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV)

- A partir de los diagnósticos de capacidades y brechas en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz adelantado en subregiones PDET, avanzar en acciones de fortalecimiento y acompañamiento a las veedurías ciudadanas y otras iniciativas de control ciudadano que se adelantan para vigilar la implementación de los proyectos financiados con recursos del SGR en los municipios PDET.

A la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República

- Generar mecanismos de diálogo e intercambio de información con las iniciativas de control ciudadano y dar cumplimiento a la creación de los mecanismos de atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción en el marco de la implementación de los PDET mediante un esquema unificado entre los órganos de control para la recepción y trámite de denuncias, en el que se establezcan estándares de clasificación, priorización, reparto y requisitos mínimos de respuesta a estas comunicaciones (Indicador B.154 del Plan Marco de Implementación).

A la ciudadanía en los municipios PDET

- Continuar los esfuerzos de seguimiento y control ciudadano a las actuaciones de las autoridades municipales y nacionales en la ejecución de proyectos de inversión y los contratos que los materializan, así como a la calidad de las obras cuando son entregadas.
- Realizar solicitudes de información cuando se identifiquen opacidades en la ejecución de los proyectos y los procesos de contratación pública y cuando la información requerida para el control ciudadano no se encuentre en acceso abierto.
- Participar de las instancias de promoción de garantías para el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, libertad de prensa y participación ciudadana.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio (2023). Avance en iniciativas PDET. Disponible en: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Bonet, Jaime & Urrego, Joaquín. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? Documentos de trabajo sobre Economía Regional (198). Banco de la República.
https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/3111/dtser_198.pdf
- Contraloría General de la República. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías.
<https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Los%20OCAD%20y%20la%20gest%C3%B3n%20por%20proyectos.pdf>
- Transparencia por Colombia (2019). Transparencia presupuestaria en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/transparencia-presupuestaria-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- Transparencia por Colombia. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- Transparencia por Colombia. (2020). *La reforma al Sistema General de Regalías*. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-y-balance-al-sgr.pdf>
- Transparencia por Colombia (2023). Primer informe de Contratación Pública en la implementación del Acuerdo de Paz. Balance General 2018-2022. Disponible en: <https://www.monitorciudadano.co/documentos/paz-descargas/Contratacion-paz-02.pdf>
- UNODC, & Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Tipologías de corrupción. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf
- Transparencia por Colombia. (2020). *La reforma al Sistema General de Regalías*. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-y-balance-al-sgr.pdf>