

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

(CO-L1225)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Diego Arisi (ICS/CCO), Jefe de Equipo; Juan Cruz Vieyra, Co-Jefe de Equipo (IFD/ICS); Roberto de Michele (IFD/ICS); Gabriela Cohen (ICS/CCO); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Alejandro Barón y Sonia Rojas (IFD/ICS), Guilherme Sedlacek (SPD/SDV); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO) y Betina Hennig (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

COLOMBIA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación	
Número de Proyecto:	CO-L1225	
Equipo de Proyecto:	Diego Arisi (ICS/CCO), Jefe de Equipo; Juan Cruz Vieyra, Co-Jefe de Equipo (IFD/ICS); Roberto de Michele (IFD/ICS); Gabriela Cohen (ICS/CCO); Nelson Camilo Coronado (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Alejandro Barón y Sonia Rojas (IFD/ICS), Guilherme Sedlacek (SPD/SDV); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO) y Betina Hennig (LEG/SGO).	
Prestatario:	República de Colombia	
Organismo Ejecutor:	Procuraduría General de la Nación (PGN)	
Plan Financiero:	BID (CO):	US\$40 millones
	Local:	US\$0,00
	Total:	US\$40 millones
Salvaguardias:	Políticas activadas:	B.01; B.02; B.03; B.07; B.17
	Clasificación:	C

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto.** Uno de los desafíos más importantes que afronta América Latina y el Caribe (ALC) es aumentar la efectividad y transparencia de las instituciones públicas. En este sentido, diagnósticos de la OCDE, la CEPAL y el BID coinciden en la necesidad de fortalecer los Sistemas de Control Público (SCP) y mejorar la transparencia.
- 2.2 La Procuraduría General de la Nación (PGN)¹ de Colombia es una entidad de control autónoma que forma parte del Ministerio Público (MP), conjuntamente con la Defensoría del Pueblo (DP) y las Personerías. La PGN debe vigilar la conducta funcional de todos los servidores públicos, velar por el ejercicio de las funciones administrativas, y proteger los derechos humanos. Para tal fin, debe prevenir las irregularidades que puedan cometer los sujetos obligados (función preventiva);

¹ El Procurador General encabeza la PGN. De su despacho dependen la Viceprocuraduría, y las Procuradurías Delegadas y/o Auxiliares enfocadas en temas sectoriales. En el nivel territorial, la PGN se encuentra descentralizada en 32 Procuradurías Regionales, 50 Procuradurías Provinciales, y 2 Procuradurías Distritales.

pudiendo investigar, intervenir y sancionar ex ante (función disciplinaria) o ex post (función de intervención judicial).

- 2.3 El mandato legal y, por ende, las responsabilidades operativas de la PGN han aumentado considerablemente en los últimos años². A modo de ejemplo, en el año 2014 la PGN adquiere la responsabilidad de ser garante de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/14), y en 2016 y 2017 la responsabilidad de desarrollar acciones para asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (AP)³.
- 2.4 Asimismo, durante la última década, el fenómeno de la corrupción se ha complejizado. La transnacionalización de los negocios y la digitalización de las transacciones financieras han hecho que las recetas tradicionales como las licitaciones públicas y las auditorías no sean suficientes para prevenir y controlar la corrupción. Actualmente, los SCP precisan de nuevos enfoques estratégicos, herramientas operativas y capacidades técnicas para poder cumplir con sus mandatos.
- 2.5 **Problema y desafíos.** El principal problema identificado es la baja efectividad en la gestión institucional de la PGN para el ejercicio del control público. Las brechas de capacidad institucional abarcan la eficiencia, tanto a nivel central como territorial, y la transparencia e integridad al interior de la PGN y a nivel externo. Los principales desafíos son:
- 2.6 **Baja eficiencia en los procesos de la PGN a nivel central y territorial que afectan al ejercicio del control público.** En el nivel central, esto se explica principalmente por: (i) debilidades en la planeación estratégica y el sistema de incentivos en la entidad⁴; (ii) debilidades en los lineamientos y políticas para la gestión de información que afectan a la toma de decisiones⁵; y (iii) baja tasa de éxito en las conciliaciones administrativas⁶. En el nivel territorial, la baja eficiencia se debe a: (i) problemas de coordinación con el nivel central que afectan a la gestión territorial⁷; (ii) debilidades y obsolescencias en los mecanismos de consolidación, integración y análisis de información⁸; y (iii) inoportuna atención a quejas, peticiones y denuncias de los ciudadanos⁹.

² [Ver nota explicativa 1.](#)

³ Actos Legislativos del 7/7/2016 y 4/4/2017.

⁴ 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 causa altas tasas de revocatoria por falta de fundamentación en una instancia posterior.

⁵ La PGN solo cumple con el 46,7 % de los lineamientos obligatorios (120) para entidades públicas en materia de TICs del [MINTIC](#) en áreas críticas para la gestión de información.

⁶ En 2016 la tasa de éxito de las conciliaciones administrativas fue del 11% (menor a las obtenidas en los años 2014, 16,28% y 2015, 13,37%). Por ello, los ahorros por conciliaciones han pasado de un 52% y un 44% en 2014 y 2015 respectivamente a un 21% en 2016.

⁷ La gestión de la PGN en territorio presenta un considerable grado de duplicación de funciones. Existen dos Procuradurías Delegadas que tienen funciones y competencias superpuestas con relación a la gestión territorial.

⁸ La consistencia en los datos entre los principales sistemas que soportan la gestión de la PGN (STRATEGOS y SIM) es baja (56%) cuando debería ser del 100%. Datos correspondientes al 1er semestre 2017. Fuente: información estadística de la PGN.

⁹ Existe una demora de hasta 150 días en la asignación de quejas, peticiones y denuncias a las áreas responsables en la PGN, cuando la respuesta legal debe producirse en un máximo de 30 días. Fuente: Datos Administrativos PGN.

- 2.7 **Insuficiente capacidad para asegurar la integridad y la transparencia a nivel interno y externo.** A nivel interno, se advierte (i) debilidades en los mecanismos de participación ciudadana¹⁰; (ii) un alto riesgo en la aplicación de medidas para prevenir y controlar la corrupción¹¹; y (iii) un limitado conocimiento sobre los posibles conflictos de intereses de los funcionarios de la PGN¹². A nivel externo, se identifica: (i) un bajo índice de declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios públicos realizadas de manera electrónica; (ii) un bajo nivel de cobertura en el seguimiento a los sujetos obligados por la Ley 1712/14; y (iii) un bajo cumplimiento de los principios de Gobierno Abierto¹³.
- 2.8 **El objetivo del programa** es fortalecer el control público a través del mejoramiento de la efectividad de la PGN. Esto se realizará fundamentalmente a través de una mejora de las capacidades de: (i) planeación, gestión y coordinación; (ii) operación de la entidad a nivel territorial; y (iii) promoción de la transparencia e integridad a nivel interno y externo. Para ello, este programa contará con los siguientes componentes:
- 2.9 **Componente 1. Mejora de capacidades de planeación, gestión institucional y coordinación (US\$16,5 millones).** Se buscará mejorar la eficiencia y coordinación de las funciones misionales. Se financiarán tres subcomponentes:
- 2.10 **Subcomponente 1.1. Mejoramiento de la planeación estratégica y la gestión institucional (US\$11 millones).** Actividades: (i) diseño e implementación de una planeación estratégica incluyendo un ciclo de control y una estrategia de identificación de riesgos; (ii) diseño, ejecución y evaluación de un ejercicio de Arquitectura Empresarial, arquitectura de software y gobierno de Tecnologías de Información conforme a los lineamientos de MINTIC; (iii) fortalecimiento de las capacidades de Inteligencia de Negocios y analítica; (iv) apoyo al diseño de una herramienta para el seguimiento y control georreferenciado de la implementación de los AP por la PGN; y (v) implementación de la herramienta diseñada¹⁴.
- 2.11 **Subcomponente 1.2. Fortalecimiento de las capacidades para la coordinación y el ejercicio integrado de funciones (US\$4 millones).** Actividades: (i) actualización conceptual de las funciones incorporando buenas prácticas; (ii) diseño de un modelo para gestionar de manera integrada las funciones con aplicación a nivel central y territorial; y (iii) implementación de un piloto.
- 2.12 **Subcomponente 1.3. Desarrollo de una estrategia de comunicación interna y externa (US\$1,5 millones).** Actividades: (i) realización de un diagnóstico del estado de las comunicaciones en la entidad; (ii) elaboración de un plan de comunicaciones incluyendo articulación con redes sociales y mecanismos de participación de la sociedad civil; y (iii) implementación y evaluación del plan diseñado.

¹⁰ La PGN actualmente no realiza audiencias ciudadanas en línea.

¹¹ El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) califica a la PGN como “en riesgo alto” debido a debilidades en la aplicación de medidas anticorrupción. Fuente: ITEP.

¹² Actualmente no existe un sistema de monitoreo de conflictos de intereses para los funcionarios de la PGN. Fuente: Datos Administrativos PGN.

¹³ Según datos del Foro Económico Mundial, Colombia presenta una nota baja en términos de desviación de recursos públicos que ha venido empeorando (2006=2.8; 2009=2.6; 2012=2.3; y 2016=2.2, en una escala que va de 1 = Peor a 7=Mejor).

¹⁴ Se evaluará la factibilidad de que la herramienta visualice información sobre víctimas y restitución de tierras.

- 2.13 **Componente 2. Fortalecimiento de las capacidades operativas a nivel territorial (US\$18 millones).** Se busca mejorar la eficiencia en la operación de la PGN a nivel territorial. Incluye tres subcomponentes:
- 2.14 **Subcomponente 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la PGN a nivel territorial (US\$7 millones).** Las actividades son: (i) diagnóstico de la gobernanza (procesos y sistemas) a nivel territorial; (ii) diseño de un modelo de gestión con base al diagnóstico; (iii) diseño e implementación de un conjunto de pilotos¹⁵; (iv) ajustes al modelo en función de evaluación de los pilotos; y (v) implementación del modelo de fortalecimiento de capacidades¹⁶.
- 2.15 **Subcomponente 2.2. Mayor uso de tecnología y sistemas para una mejor gestión territorial (US\$10 millones).** Actividades: (i) adecuación de los sistemas de información para mejorar la interoperabilidad entre el nivel central y territorial; (ii) implementación de un plan y política de mantenimiento, soporte y actualización; y (iii) adquisición de servicios, infraestructura y software.
- 2.16 **Subcomponente 2.3. Mejoramiento de la atención al ciudadano (US\$1 millón).** Actividades: (i) identificación de problemas que afectan el nivel de desempeño en los procesos de atención al ciudadano; (ii) diseño de un modelo para optimizar el desempeño en la atención al ciudadano; y (iii) implementación de un piloto para evaluar la efectividad del modelo diseñado.
- 2.17 **Componente 3: Fortalecimiento de la integridad, transparencia y gobierno abierto (US\$5,5 millones).** Se busca diseñar e implementar herramientas que permitan la promoción de la transparencia e integridad. Se financiarán dos subcomponentes:
- 2.18 **Subcomponente 3.1. Fortalecimiento de las capacidades de la PGN en materia de integridad pública (US\$2 millones).** Actividades: (i) revisión del marco normativo sobre lavado de activos, desarrollo y adopción de perfiles de riesgo de integridad, y desarrollo de un sistema de información para el monitoreo patrimonial de funcionarios públicos¹⁷; (ii) diseño e implementación de una herramienta de identificación y mitigación de riesgos en la contratación pública; y (iii) diseño e implementación de un sistema de monitoreo de conflictos de intereses en la PGN.
- 2.19 **Subcomponente 3.2. Fortalecimiento de capacidades para la transparencia y el Gobierno Abierto (US\$3,5 millones).** Actividades: (i) fortalecimiento de capacidades para cumplir con el rol de garante que tiene la PGN de la Ley 1712/14; y (ii) apoyo a mecanismos para fortalecer la participación juvenil según los compromisos del país en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.
- 2.20 **Resultados esperados.** El principal impacto esperado del programa será una mayor efectividad del control público, cuya medición se realizará por el incremento del cumplimiento por parte de los sujetos obligados respecto de las recomendaciones y observaciones realizadas por la PGN. El aumento de la efectividad se derivará de los siguientes resultados: (i) una reducción de los fallos disciplinarios revocados; (ii) un incremento en el cumplimiento de los lineamientos

¹⁵ Se evaluará la realización de un piloto por cada región del país. El alcance será detallado en el marco del POD.

¹⁶ El alcance del despliegue será detallado en el marco del POD.

¹⁷ Se establecerán los mecanismos, procesos y reglas para institucionalizar la relación entre la PGN y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Ver [Convenio de Cooperación](#) de 2017.

MINTIC; (iii) un aumento en la cobertura del cumplimiento de la Ley 1712/14 por parte de los sujetos obligados; y (iv) una reducción del número de días para responder a quejas, peticiones y denuncias.

- 2.21 **Mecanismos de ejecución.** El OE será la PGN. Las adquisiciones se harán de acuerdo con las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9. A solicitud del gobierno, se reconocerán gastos hasta 20% del total de la operación hechos desde la fecha de aprobación del PP hasta la firma del contrato de préstamo.
- 2.22 **Retro-financiamiento.** El Banco proporcionará financiamiento retroactivo con cargo a los recursos del préstamo para gastos elegibles efectuados durante los 18 meses anteriores a la fecha de aprobación del préstamo pero posteriores a la fecha de aprobación del perfil de proyecto. Dichos gastos serán hasta por la suma de US\$8 millones (20%) y se realizarán de conformidad con las políticas de contratación y adquisiciones del Banco o procedimientos sustancialmente análogos a ellas.
- 2.23 **Alineamiento estratégico.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), y los desafíos de desarrollo: (i) inclusión social e igualdad; (ii) productividad e innovación; y (iii) integración económica. Adicionalmente se alinea con el área transversal de (i) Instituciones y Estado de Derecho; y con la Estrategia BID con el país 2015-2018 (GN-2832) en lo referente a la efectividad de la gestión pública, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 La PGN implementó dos Programas de Apoyo al Fortalecimiento de la PGN I y II (1459/OC-CO y 2249/OC-CO). El Programa PGN I logró: (i) definir las funciones misionales de la PGN; (ii) fortalecer el sistema de gestión de la PGN; y (iii) mejorar el servicio al ciudadano y la imagen de la PGN. El Programa PGN II logró (i) profundizar la función preventiva mediante un fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención; y (ii) apuntalar la vigilancia del cumplimiento normativo ejercida por la PGN en aras de mejorar la gestión pública y prevenir comportamientos antijurídicos. La tercera fase complementa y potencia los esfuerzos realizados en los Programas PGN I y II¹⁸.
- 3.2 Adicionalmente, la operación se basa en la experiencia del Banco en el área de reforma del Estado, como el Programa de Fortalecimiento de la Prevención y Combate a la Corrupción en la Gestión Pública (2919/OC-BR) en Brasil, entre otros. En Colombia el Banco registra experiencias positivas en la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (3593/OC-CO)¹⁹.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados al programa. De acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20, OP-703), la operación fue clasificada como categoría "C". Para

¹⁸ Las lecciones aprendidas de ambos programas se detallan en la [nota explicativa 2](#).

¹⁹ Actualmente en ejecución.

mitigar parte de los riesgos de Desarrollo y Fiduciarios identificados (ver anexo), se contará con una Cooperación Técnica No Reembolsable (CO-T1449).

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 5.1 Se prevé la distribución del POD a QRR el 04 de octubre de 2017, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC el 02 de noviembre de 2017 y la aprobación de la operación el 06 de diciembre de 2017. El total de recursos para la preparación se estima en US\$60.000 (recursos transaccionales). El tiempo de personal requerido será de 1,24 FTE.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
CO-L1225 Program for Strengthening Institutional Management of the Attorney General's Office		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
COLOMBIA	CO-PROGENA - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION)	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Institutnl Capacity of State	REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
DIEGO ARISI	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$40,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
18 Sep 2017	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	15 Sep 2017	
QRR (Estimated)	4 Oct 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.3 Screening and Classification](#)

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

[B.7 Supervision and Compliance](#)

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

[B.17. Procurement](#)

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

[No additional comments]



Safeguard Screening Form

Operation Information

Operation		
CO-L1225 Program for Strengthening Institutional Management of the Attorney General's Office		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
C	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
COLOMBIA	CO-PROGENA - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION)	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Institutnl Capacity of State	REFORM AND PUBLIC SECTOR SUPPORT	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
DIEGO ARISI	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$40,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
18 Sep 2017	srojas Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	15 Sep 2017	
QRR (Estimated)	4 Oct 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		

Operation Classification Summary

Overriden Rating	Overriden Justification
Comments	



Safeguard Screening Form

Conditions / Recommendations

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

Disaster Risk Summary

Disaster Risk Level

Disaster / Recommendations

Disaster Summary

Details

Actions

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El programa contribuirá a fortalecer el control público a través del mejoramiento de la efectividad de la PGN. Esto se realizará fundamentalmente a través de una mejora de las capacidades de: (i) planeación, gestión y coordinación; (ii) operación de la entidad a nivel territorial; y (iii) promoción de la transparencia e integridad a nivel interno y externo. Para ello, este programa contará con los siguientes componentes:
- 1.2 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados al programa. De acuerdo a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20, OP-703), la operación fue clasificada como categoría “C”. Para mitigar parte de los riesgos de Desarrollo y Fiduciarios identificados (ver anexo), se contará con una Cooperación Técnica No Reembolsable (CO-T1449).

Índice de Trabajo Sectorial Realizado y Propuesto

Descripción	Estado de Preparación
Dimensionamiento presupuestario del proyecto, costos detallados por componentes	En proceso de elaboración
Recolección de información y análisis para concluir los resultados	En proceso de elaboración
Diagnóstico de herramientas tecnológicas y propuesta conceptual de la arquitectura empresarial	En proceso de elaboración
Evaluación económica y diseño de la evaluación de impacto de la operación	En proceso de elaboración
Caracterización de la estructura territorial de la PGN (provinciales, distritales y regionales)	En proceso de elaboración
Preparación del Manual Operativo del Programa, el Plan de Adquisiciones, el PMR, el Mecanismo de Monitoreo y Evaluación y apoyo en la preparación del PEP.	Por iniciar su elaboración
Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook	Elaborado
OCDE (2016) “Making the most of Public Investment in Colombia	Elaborado
OCDE (2015) Multi-Level Governance Studies	Elaborado
OECD; (2005). Policy Brief: Public Sector Modernization: Open Government.	Elaborado
OCDE (2016) Estudios sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo.	Elaborado
OCDE. (2014). “OECD Territorial Reviews: Colombia”.	Elaborado

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).