



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

ANÁLISIS DE RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS

RESUMEN EJECUTIVO

El programa "Juntos por la Transparencia" (JxT) emerge como una iniciativa comprometida con el impulso de soluciones locales que fortalezcan la transparencia, fomenten la rendición de cuentas y reduzcan la corrupción en Colombia. Su objetivo central es fortalecer la gobernanza y aumentar la confianza ciudadana al aprovechar la experiencia, el compromiso y las posiciones estratégicas de diversos actores. Para alcanzar sus metas, el programa ha diseñado cinco objetivos específicos que guían todas sus actividades.

Dentro del marco del primer objetivo, enfocado en el avance de las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional, como Universidad de los Andes asumimos la responsabilidad, en el año 2023, de realizar un análisis del mecanismo de Obras por Impuestos. El propósito era identificar posibles necesidades o deficiencias en transparencia activa, procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas, con el fin de formular recomendaciones al Gobierno Nacional. Este análisis se materializó en la presentación de un documento titulado "Análisis de riesgos y oportunidades de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del mecanismo de Obras por Impuestos". Con el objetivo de simplificar el proceso de transferencia de conocimientos, presentamos este resumen ejecutivo, que destila los aspectos más relevantes del estudio.

El documento presentado desarrolla un análisis exhaustivo sobre el Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia, implementado tras la Reforma Tributaria de 2016. El estudio se enfoca en evaluar el estado actual del mecanismo en clave de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, los temas que promueve el programa JxT, identificando áreas de mejora tanto a nivel normativo como práctico.

- 1. Evolución normativa y Enfoque conceptual:** desde la Ley 1819 de 2016 hasta el Decreto 1915 de 2017, el marco normativo del Mecanismo Obras por Impuestos ha evolucionado, respaldando su objetivo de impulsar la inversión privada en proyectos sociales e infraestructura. El enfoque conceptual basado en transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana establece un sólido fundamento para la evaluación.
- 2. Diseño metodológico:** siguiendo estándares internacionales, el diseño metodológico aborda dimensiones clave. Desde la transparencia, haciendo énfasis en la divulgación proactiva y accesibilidad de datos, hasta la rendición de cuentas, explorando la prevención de conflictos y mecanismos de denuncia. La participación ciudadana se aborda considerando espacios de diálogo y equidad. Es importante aclarar que en el caso de rendición de cuenta el estudio utilizó una conceptualización que se acerca al concepto de accountability. Esto en tanto que no solo se



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

exploraron temas asociados a la acción de rendir cuentas a los ciudadanos, sino también aspectos más amplios de responsabilidad como la gestión del conflicto de interés y manejo de grupos de interés y protección a denuncia.

Para evaluar el mecanismos en clave de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas se realizó una revisión normativa, de documentos públicos y entrevistas a actores clave en cada una de las etapas del mecanismo.

- 3. Análisis del procedimiento:** la naturaleza jurídica del Mecanismo, una amalgama de derecho privado y público, se detalla. El análisis señala desafíos en la transparencia, evidenciando limitaciones en la divulgación de información. En rendición de cuentas, se identifican áreas de mejora, incluyendo supervisión y divulgación de activos. El análisis de participación destaca la falta de instancias específicas y la priorización de ciertos actores.

Los **hallazgos en transparencia y acceso a la información** revelan desafíos que pueden afectar potencialmente la implementación del Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia. La existencia de diferentes regímenes legales dentro del mecanismo difumina las obligaciones de transparencia, generando un panorama complejo y poco claro. Esta falta de claridad contribuye a problemas de proactividad en la publicación de información, ya que se percibe como un proceso pasivo y voluntario. La coexistencia de regímenes públicos y privados y de diferentes etapas en el procesos de implementación hace que los actores privados no estén obligación de publicar información y que los públicos limiten su vinculación en la publicación a la fase en la que están involucrados. Esto último hace que no haya una estrategia de transparencia del mecanismo.

Además, se destaca una orientación en la publicación de la información más hacia los contribuyentes o entidades que forman parte del mecanismo que hacia los ciudadanos en general, planteando desafíos en la democratización del acceso a la información. De lo anterior se desprende que haya espacios de mejora en la publicación de formatos con datos abiertos y en el uso de un lenguaje claro. Esto subraya la necesidad de hacer la información más accesible y comprensible para todos los interesados. En la actualidad, la publicación de información está dirigida a atraer más contribuyentes y contratistas, más que a transparentar el mecanismo a los ciudadanos.

Por último, la falta de una supervisión clara por parte de una autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información agrega una capa adicional de complejidad, comprometiendo la eficacia del mecanismo en garantizar una divulgación transparente y responsable. Si bien la Procuraduría General de la Nación es la llamada a supervisar la Ley 1712 de 2014 por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, en el caso de los contribuyentes es la Superintendencia de Sociedades el órgano supervisor. Esto hace que no esté claro quién es el ente supervisor de la transparencia del mecanismo.

Los **hallazgos en rendición de cuentas** subrayan debilidades significativas en el Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia. A pesar de que el diseño del instrumento busca prevenir conflictos de



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

interés, se evidencia la ausencia de un sistema que trascienda la confianza en el diseño mismo y en la normativa general, planteando interrogantes sobre la efectividad de las salvaguardias existentes.

Además, la orientación de los controles hacia el cumplimiento de requisitos legales en lugar de enfocarse en los resultados concretos debilita la capacidad del mecanismo para evaluar y mejorar su impacto. La carencia de una estrategia global de rendición de cuentas en el mecanismo, dada por la fragmentación de actores y regímenes jurídicos, añade otra capa de complejidad, dejando un vacío en la evaluación sistemática y coherente de su desempeño.

Los **hallazgos en participación ciudadana** delimitan áreas de mejora esenciales para fortalecer la inclusividad y efectividad del Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia. La distribución de los espacios de participación entre la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el contribuyente revela una falta de sincronización temporal y prioridades divergentes. Es importante resaltar que la ART se preocupa más por la participación en la formulación y el contribuyente por la participación al momento de la entrega de la obra.

La percepción general de que la participación ciudadana ya ocurrió en la construcción de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y Planes de Transformación y Desarrollo (PTD) sugiere la necesidad de revitalizar y redefinir los procesos participativos para abordar los desafíos actuales.

Adicionalmente hay ambivalencia en la percepción de la participación ciudadana, vista tanto positiva como negativamente en algunos casos. Algunos actores perciben la participación como necesaria para fortalecer el proceso, pero otros la ven como un obstáculo que dificulta la implementación del mecanismo dado su carácter técnico. Finalmente, la falta de una estrategia coordinada para la participación ciudadana subraya la importancia de establecer directrices claras y coherentes para fomentar una participación significativa y equitativa en el desarrollo y ejecución de proyectos públicos.

4. **Propuesta de política:** la propuesta categoriza oportunidades de mejora, desde acciones urgentes (que requieren ajusten normativos y en la práctica) hasta implementaciones satisfactorias. Se subraya la necesidad de enfoque equitativo y estratégico, respaldado por una normativa clara. Se destacan recomendaciones específicas para entidades clave, promoviendo una mejora gradual y contextualizada.
5. **Recomendaciones:** las recomendaciones abordan aspectos cruciales. Desde la implementación urgente de mejoras en transparencia hasta acciones prácticas para fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se destaca la importancia de acciones tanto normativas como prácticas, reconocidas como fundamentales para optimizar el Mecanismo y fortalecer su papel en el desarrollo de proyectos públicos en Colombia.

| Categoría y dimensión | Recomendaciones |
|--------------------------------------|-----------------|
| Implementación de urgencia de mejora | |



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

| | |
|--|--|
| Transparencia | <ul style="list-style-type: none"> - Establecer lineamientos unificados para publicación proactiva de información de obras por impuestos. - Definir cómo sistematizar y controlar la información del mecanismo. - Reconocer diferentes actores interesados y crear instrumentos con enfoques diferenciales. |
| Rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> - Unificar enfoques para fortalecer rendición de cuentas. - Construir estrategias específicas para el mecanismo de obras por impuestos. - Identificar metas del mecanismo para promover rendición de cuentas más allá de cada obra. |
| Participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> - Crear un marco normativo con acciones concretas basadas en PDET y ZOMAC. - Promover espacios de diálogo, diversidad y reconocimiento de organizaciones ciudadanas. |
| Implementación de mejora en la práctica | |
| Transparencia | <ul style="list-style-type: none"> - Crear estrategias para garantizar acceso completo a la información relevante. - Enfocarse en promover capacidad para gobierno electrónico. |
| Rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> - Garantizar accesibilidad constante, actualizada y enfocada en la garantía de derechos. |
| Participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> - Generar mecanismos y estrategias para una participación ciudadana oportuna y efectiva. - Realizar ejercicios con la sociedad civil para rastrear interés en participación. |
| Implementación de mejora normativa | |
| Transparencia | <ul style="list-style-type: none"> - No identificadas variables que requieran mejoras solo en el marco normativo. |
| Rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> - Adecuar normativa disciplinaria para establecer lineamientos claros para fases del mecanismo. |
| Participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar espacios de promoción ciudadana mediante normativa. |

6. Conclusiones: el análisis realizado sobre el Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia, revela hallazgos significativos que ponen de manifiesto desafíos y barreras cruciales en la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. A continuación, se destacan los siguientes:

- Diferentes regímenes legales difuminan las obligaciones de transparencia.
- Falta de proactividad en la divulgación de información.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- Enfoque más centrado en contribuyentes que en ciudadanos.
- Necesidad de mejorar la publicación de formatos y lenguaje claro.
- Obligaciones de supervisión de transparencia poco claras.
- Diseño que busca prevenir conflictos de interés, pero sin sistema efectivo.
- Gestión de grupos de interés desarticulada.
- Controles enfocados en requisitos legales, no en resultados.
- Ausencia de estrategia global de rendición de cuentas.
- Percepciones dispares sobre seguridad en denuncias.
- Espacios de participación descoordinados y prioritarios en momentos distintos.
- Énfasis en grupos motores, pero sin estrategia clara de diversificación de la participación.
- Percepción de participación ya ocurrida en algunos contextos.
- Ambivalencia en la percepción de la participación ciudadana.
- Falta de estrategia coordinada en participación.
- Régimen sin relación con leyes de transparencia.
- Obligaciones establecidas para ART, DNP y DIAN en modelos estándar.
- Carencia de procesos de participación y responsabilidad atribuida al contribuyente.
- Naturaleza de empresas privadas como barrera para estrategias de transparencia.
- Exclusión del régimen público dificulta el control ciudadano y genera barreras.
- Necesidad urgente de abordar barreras identificadas.
- Importancia de una normativa clara y enfoque equitativo.
- Acciones inmediatas y prácticas cruciales para optimizar el mecanismo.
- Falta de claridad normativa, desarticulación en gestión y supervisión, y participación limitada son desafíos fundamentales.
- La intervención estratégica es esencial para fortalecer la efectividad y legitimidad del Mecanismo Obras por Impuestos en Colombia.

RESUMEN DETALLADO

1. Consideraciones generales



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo
Colombia

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Este análisis se concentra en el funcionamiento del Mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia, instaurado tras la Reforma Tributaria de 2016. El propósito es evaluar la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de este mecanismo, especialmente en municipios afectados por el conflicto armado.

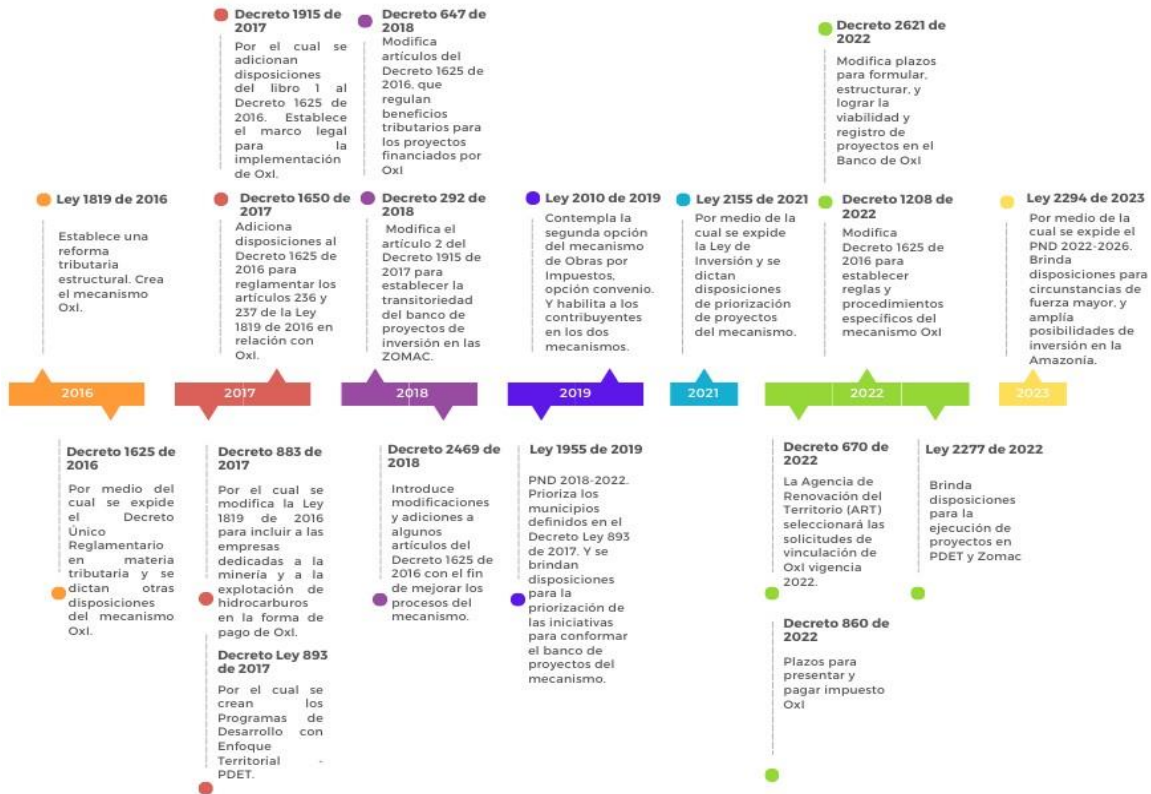
El estudio aborda la revisión de documentos operativos, la creación de un marco conceptual a partir de literatura especializada, análisis de información pública y entrevistas con actores clave. Se han identificado cuatro categorías de variables, destacando que el 58% requiere acciones inmediatas, tanto a nivel práctico como normativo. Frente a estos resultados, se sugieren recomendaciones para fortalecer la transparencia, fomentar la participación ciudadana y mejorar la rendición de cuentas en el contexto del Obras por impuestos en Colombia.

El Mecanismo Obras por Impuestos, establecido por la Ley 1819 de 2016, tiene como objetivo impulsar la inversión privada en proyectos sociales e infraestructura. Empresas contribuyentes pueden financiar obras públicas y descontar la inversión de sus impuestos. El análisis evalúa la efectividad de este mecanismo, proponiendo acciones para su mejora.

En términos normativos, se sustenta en la Ley 1819 de 2016, el Decreto 1625 de 2016 y el Decreto 1915 de 2017, con modificaciones a lo largo del tiempo.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Figura 1. Evolución normativa del mecanismo Oxl



Fuente. Elaboración propia a partir de revisión normativa

El marco conceptual aborda la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La transparencia se relaciona con el acceso a la información y sirve como defensa contra la corrupción. La rendición de cuentas, vinculada a la transparencia, implica justificar acciones, informar sobre la gestión y comunicar resultados. La participación ciudadana, crucial para decisiones efectivas, se basa en el diálogo y oportunidades inclusivas. Es importante aclarar que el caso de rendición de cuenta el estudio utilizó una conceptualización que se acerca al concepto de accountability. Esto en tanto que no solo se exploraron temas asociados a la acción de rendir cuentas a los ciudadanos, sino también aspectos más amplios de responsabilidad como la gestión del conflicto de interés y manejo de grupos de interés y protección a denuncia.

Este enfoque conceptual provee la base teórica para evaluar la efectividad del mecanismo en términos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en Colombia.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

2. Diseño metodológico

En el diseño metodológico pasado, se presentaron las dimensiones y variables de análisis basadas en estándares internacionales y literatura actualizada sobre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Además, se describió el procedimiento analítico y las fuentes de información utilizadas para obtener recomendaciones de política e identificar oportunidades de mejora del mecanismo. Siguiendo estándares internacionales y referencias actualizadas en la literatura especializada, se identificaron y definieron cuidadosamente variables clave que ofrecieron una visión detallada y holística de cada uno de estos aspectos.

La operacionalización de estas dimensiones comenzó con un enfoque meticuloso en la transparencia. Se definieron variables específicas, como la divulgación proactiva, accesibilidad de datos, supervisión y neutralidad, basándose en estudios destacados como los de Naser y Concha, Grimmelikhuisen, y UNDP, entre otros. Este enfoque buscaba no solo garantizar acciones abiertas y accesibles sino también asegurar la confianza y una evaluación objetiva del proceso.

En la rendición de cuentas, se abordó la responsabilidad de los funcionarios y la transparencia en la gestión de fondos, centrándose en variables críticas como la prevención de conflictos, divulgación de activos, mecanismos de denuncia y supervisión independiente. Estas variables fueron cuidadosamente seleccionadas para fortalecer tanto la transparencia como la confianza ciudadana en la gestión de recursos.

La participación ciudadana, considerada como un ejercicio bidireccional esencial, se abordó mediante variables como espacios de diálogo, oportunidades inclusivas, voluntariedad, equidad y diseño institucional. Este enfoque tenía como objetivo promover una participación efectiva y diversa en el proceso Mecanismo Obras por Impuestos, respetando el derecho de los ciudadanos a involucrarse activamente en decisiones que impactan sus comunidades.

La descripción metodológica reveló un enfoque estratégico en la evaluación de riesgos y oportunidades. La identificación de actores clave fue un primer paso crucial, clasificándolos según su papel en el mecanismo, desde la Agencia de Renovación del Territorio hasta la sociedad civil. Las entrevistas con estos actores proporcionaron una perspectiva valiosa sobre la operatividad del mecanismo en la práctica, destacando aspectos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Además, se exploraron diversas fuentes de información pública, desde páginas web oficiales hasta normativas, analizando la transparencia y accesibilidad de la información disponible para la población civil. El análisis normativo se enfocó en decretos, leyes y manuales operativos, identificando normas específicas que impactan la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el contexto del mecanismo.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

La metodología adoptada categorizó los hallazgos en diferentes áreas de análisis: implementación de acciones en la práctica, mejoras normativas, mejoras en la práctica y acciones ya satisfactorias. Este enfoque diferenciado permitió ofrecer recomendaciones fundamentadas y específicas para cada categoría, permitiendo una mejora gradual y adaptada al contexto.

El procedimiento de análisis por variables permitió una evaluación detallada de cómo el mecanismo aborda la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en cada aspecto específico. La recolección y análisis de hallazgos resultantes de entrevistas, fuentes de información pública y análisis normativo proporcionaron una comprensión integral de las oportunidades de mejora en términos de transparencia y participación ciudadana, y la rendición de cuentas en el contexto del mecanismo.

Las recomendaciones formuladas se apoyaron en estos hallazgos y buscaron mejorar y optimizar el desempeño del mecanismo. Este enfoque metodológico integral y detallado no solo proporcionó una comprensión profunda del funcionamiento del mecanismo, sino que también sirvió como base sólida para implementar mejoras significativas en la transparencia, fomentar una participación ciudadana efectiva y consolidar la rendición de cuentas en este mecanismo esencial para el desarrollo de proyectos públicos en Colombia.

3. Análisis del procedimiento

Se realizó un análisis exhaustivo del mecanismo de Obras por Impuestos mediante el estudio detallado de sus diversos procesos utilizando variables predefinidas. La investigación se centró inicialmente en la descripción de la naturaleza jurídica del mecanismo en sus diferentes etapas, incluyendo su creación, mediante el examen de normativas relevantes y revisión de literatura especializada. Posteriormente, se buscó sistematizar los hallazgos a través de la descripción de actores, entrevistas, fuentes de información pública y normativas pertinentes, siguiendo las variables de cada dimensión. Finalmente, se presentó un análisis unificado que resaltó conclusiones específicas para cada dimensión y actor involucrado en el mecanismo.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el Mecanismo Obras por Impuestos, regido por la Ley 1819 de 2016 y el Decreto 1625 de 2016, combinó elementos del derecho privado y público. Destacó la importancia de los procesos contractuales clave y la normativa que enfatizaba la transparencia, facilitada por un sistema en línea y manuales específicos para contribuyentes.

En relación con los hallazgos clave, en el ámbito de la transparencia, se identificaron limitaciones en la publicación proactiva por parte de la Administración de Recursos del Territorio Nacional (ART) y otras entidades competentes. La accesibilidad de datos e información presentó desafíos, especialmente para la población general. Era evidente la necesidad de mejorar la normativa para garantizar transparencia y participación ciudadana en el proceso.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

Universidad de
los Andes
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

En el análisis del uso de la información en proyectos de Obras por Impuestos, se destacó la falta de evaluaciones sobre el impacto de la información en la población y deficiencias en la promoción de capacidades para el gobierno electrónico, teniendo en cuenta que el mecanismo operaba en lugares de baja conectividad. En el ámbito de la rendición de cuentas, el análisis detallado resaltó áreas de mejora, incluyendo la prevención de conflictos, divulgación de activos, control de grupos de interés, mecanismos de denuncias y transparencia en contratación.

La supervisión y vigilancia revelaron la presencia de organismos de control, pero se señaló la falta de evidencia en acciones de supervisión específicas relacionadas con el mecanismo. Esto estaba asociado a la falta de claridad sobre el órgano de supervisión de la transparencia del mecanismo. En cuanto a la información basada en resultados de gestión y avance en garantía de derechos, se observó la presentación de informes por parte de la ART, pero las entidades competentes no reflejaron acciones específicas relacionadas con Obras por Impuestos.

Las condiciones institucionales idóneas para la rendición de cuentas mostraron la falta de una estrategia clara en el mecanismo, a pesar de que la normativa delegaba responsabilidad en la ART. En cuanto a la responsabilidad por los resultados, se destacó la falta de planes de mejora específicos para Obras por Impuestos, evidenciando limitaciones en la vinculación de acciones de mejora al mecanismo.

La adecuación de la normativa disciplinaria no mostró un marco normativo específico para Obras por Impuestos, aunque se mencionaron casos de incumplimiento y sanciones por parte de la ART. En relación con el uso indebido del apoyo gubernamental, se evidenció la falta de proyección de recursos específicos para la rendición de cuentas y la necesidad de acciones preventivas para evitar el despilfarro.

En términos de apertura, se destacó la divulgación de información por parte de la ART, pero se señaló la falta de divulgación clara por parte de contribuyentes. En cuanto a la legitimidad y respeto, no se identificaron mecanismos específicos para promoverlos en Obras por Impuestos, aunque se destacaron espacios de diálogo y socialización como generadores de legitimidad.

El análisis de participación destacó la presencia de canales de atención públicos y acciones proyectadas para generar espacios de participación. Sin embargo, se evidenció la falta de seguimiento claro a estas acciones y la necesidad de abordar enfoques diferenciales para evitar exclusiones en los espacios de diálogo y participación del mecanismo.

En general, se señaló la necesidad de mejoras sustanciales en términos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia, con recomendaciones específicas para cada actor involucrado en el proceso.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

4. Propuesta de política

Dado el análisis de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, se categorizaron oportunidades de mejora según la necesidad de implementar acciones en la práctica y en instrumentos normativos. Esta clasificación se dividió en implementación de urgencia de mejora, acciones de mejora en la práctica, acciones de mejora normativa y casos con implementación satisfactoria.

La Tabla 13 presentó una clasificación y categorización de hallazgos en transparencia, abordando diversas variables y aspectos relacionados con la publicación proactiva y periódica de información, accesibilidad de los datos, uso de la información, información gratuita y libre, supervisión sobre el acceso a la información, recopilación de la información, neutralidad, y adecuación y generación de capacidades para el gobierno electrónico. A continuación, se proporciona un resumen de los principales hallazgos:

- Publicación de Información: Necesidad de mejora en sistematización y actualización. Urgencia de mejorar la accesibilidad a nivel nacional.
- Accesibilidad de Datos: Mandatos genéricos sin acciones concretas. Requiere evaluación exhaustiva para optimizar la utilidad de los datos.
- Uso de la Información: Norma limitada a formuladores y contribuyentes, falta consideración de otros actores.
- Información Gratuita: Necesita coordinación para garantizar acceso efectivo y claridad en el rol de organismos de control.
- Recopilación de Información y Neutralidad: Información mínima de entidades competentes. Busca neutralidad, pero puede sesgarse hacia grupos de interés.
- Gobierno Electrónico: Necesidad de mejorar accesibilidad y promoción de información. Responsables designados, pero se recomienda mejora práctica.

La tabla 14 presenta la clasificación y categorización de hallazgos en rendición de cuentas, siendo los siguientes:

- Prevención de Conflictos de Intereses: Enfoques variados, regulación insuficiente, necesita implementación urgente.
- Divulgación de Activos: Limitada, sin reglamentación, urgencia en la implementación.
- Control de Grupos de Interés: Falta de acciones sistemáticas, carece de reglamentación, implementación urgente.
- Mecanismos de Denuncias: Percepción de seguridad variable, sin reglamentación, requiere implementación urgente.
- Transparencia en Procesos de Contratación: Limitada por falta de mecanismos, reglamentación contradictoria, implementación urgente.
- Supervisión y Vigilancia: Disparidad en percepciones, falta de claridad en control, necesidad de implementación urgente.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

Universidad de
los Andes
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- Información basada en Resultados: Variabilidad entre actores, normatividad existente, mejora práctica necesaria.
- Condiciones Institucionales para Rendición de Cuentas: Falta de estrategias claras, reglamentación general, implementación urgente necesaria.
- Adecuación de Normativa Disciplinaria: Falta de casos identificados, carencia de claridad, implementación de mejora normativa.
- Uso Indevido del Apoyo Gubernamental: Controles mínimos, estándares vagos, implementación urgente necesaria.
- Apertura en Divulgación: Restringida, esfuerzos limitados, sin reglamentación, implementación urgente.
- Legitimidad y Respeto: Pocos esfuerzos para fortalecer confianza, priorización de actores específicos, mejora práctica necesaria.

La tabla 15, presenta la clasificación y categorización de hallazgos en participación ciudadana, siendo los siguientes:

- Espacios de Diálogo y Colaboración: Vacíos, sin reglamentación, implementación urgente necesaria.
- Oportunidades para la Participación: No inclusivas, falta de acciones concretas, implementación urgente necesaria.
- Voluntariedad: Falta de interés ciudadano, dificultad técnica, mejora práctica necesaria.
- No Exclusión ni Estigmatización: Acciones insuficientes, implementación de mejora práctica.
- Equidad: Ausencia de acciones promotoras, necesidad de implementación urgente.
- Reconocimiento y Respeto por la Diversidad: Poca construcción de herramientas, falta de promoción, implementación urgente necesaria.
- Receptividad: Priorización de ciertos actores, dificultad de regulación, implementación de mejora práctica.
- Condiciones Institucionales para la Participación: Acciones específicas no institucionalizadas, falta de reglamentación, implementación de mejora necesaria.
- Eficacia de la Participación Ciudadana: Intervenciones priorizadas, falta de institucionalización, implementación de mejora necesaria.
- Diseños Institucionales para el Involucramiento de la Población: Afectados por facultades y competencias, normatividad clara, implementación de mejora práctica.

En el análisis de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el mecanismo de obras por impuestos en Colombia, se detectaron desafíos destacados. En transparencia, se identificaron problemas de actualización y complejidad técnica en la divulgación de información, mientras que la rendición de cuentas evidenció carencias en la divulgación de activos y procesos contractuales. En participación ciudadana, se observó la falta de instancias específicas y la priorización de ciertos actores.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo
Colombia

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

5. Recomendaciones

1.1. Implementación de urgencia de mejora

Transparencia

El análisis revela deficiencias en la publicación de información y la normativa del Mecanismo Obras por Impuestos. Se recomienda proporcionar directrices unificadas y regulares para la publicación de información relevante sin necesidad de solicitud ciudadana. La normatividad debe guiar la sistematización de la información y establecer controles claros. Se sugiere identificar información confidencial para promover su divulgación. El DNP, entidades nacionales, territoriales, contribuyentes, fiduciarias y la ART tienen roles específicos en mejorar la transparencia.

Rendición de Cuentas

Las recomendaciones abordan la diversidad de enfoques, destacando la necesidad de estrategias continuas. Se propone unificar planes y acciones, promover la rendición de cuentas del mecanismo y evitar la diversidad de enfoques. Se enfatiza la importancia de la supervisión a largo plazo y la identificación de responsabilidades postejecución de obras. Se sugiere que el gobierno defina metas para el mecanismo. Entidades territoriales, nacionales, DNP y ART reciben recomendaciones específicas.

Participación Ciudadana

Se insta a crear un marco normativo que traduzca los principios de PDET y ZOMAC en acciones concretas para Obras por Impuestos. La recomendación apunta a la formulación de planes estratégicos basados en estos principios. La equidad y reconocimiento de la diversidad requieren promoción de espacios donde se identifiquen organizaciones ciudadanas. Entidades territoriales, nacionales, fiduciarias y contribuyentes reciben recomendaciones particulares.

1.2. Implementación de mejora en la práctica

Transparencia. A pesar de un marco normativo sólido, la implementación tiene vacíos. Se sugiere crear estrategias para garantizar el acceso completo y la honestidad de los datos. El DNP debe facilitar el acceso a la información relevante en sus plataformas.

Rendición de Cuentas. Aunque la normativa insta a registrar avances, la información no es accesible ni enfocada en derechos. Se recomienda la constante actualización y accesibilidad de la información de resultados.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Participación Ciudadana. Variables como eficacia y voluntariedad requieren esfuerzos prácticos. Se propone generar mecanismos para una participación ciudadana oportuna y correcta. Diseños institucionales necesitan acciones prácticas basadas en principios normativos.

1.3. Implementación de mejora normativa

Transparencia. No se identifican variables que necesiten mejora exclusivamente en la normativa.

Rendición de Cuentas. La normativa disciplinaria puede optimizarse para abordar todas las fases de Obras por Impuestos.

Participación Ciudadana. Las condiciones institucionales idóneas necesitan respaldo normativo para institucionalizar los espacios de promoción ciudadana.

1.4. Implementación satisfactoria

Transparencia. La recopilación de información cuenta con lineamientos sólidos y aplicables al mecanismo.

Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana. No se identifican variables realizadas con acciones prácticas y lineamientos normativos simultáneos.

2. Conclusión

El análisis de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el mecanismo de obras por impuestos en Colombia destacó desafíos como la falta de actualización y complejidad técnica en la divulgación de información, la carencia de estrategias específicas para conflictos de interés en la rendición de cuentas, y la ausencia de instancias específicas para la participación ciudadana en el mecanismo. Se señaló la necesidad de un enfoque equitativo y estratégico para abordar estos desafíos, así como la importancia de una normatividad más clara y precisa para facilitar la implementación y supervisión del mecanismo.

Tras examinar detalladamente el régimen de procesos contractuales en el mecanismo, se reveló un hallazgo clave: la normativa que regula la transparencia en el sector público no guarda relación con los procesos de contratación, generando interrogantes sobre la extensión de su alcance en este contexto donde entidades públicas buscan cumplir con la entrega de obras, bienes o servicios de índole pública.

En este contexto normativo, según el Decreto 1915 de 2017, se establecieron obligaciones para la ART, el DNP y la DIAN en la creación de modelos estándar para facilitar la vinculación de contribuyentes al mecanismo. La ART también debía ofrecer un sistema en línea para las solicitudes,



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

Universidad de
los Andes
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

destacándose la importancia de la accesibilidad étnica en el diseño de la información, en consonancia con la normativa PDET y ZOMAC.

No obstante, al analizar la percepción y acción de los actores, se observó que tanto el DNP como las entidades nacionales carecían de procesos de participación, lo que impedía la inclusión de diversas opiniones. El DNP argumentó que el PND 2023 ya cubría la participación ciudadana necesaria y que su rol técnico no justificaba crear nuevas oportunidades. Además, las entidades nacionales competentes consideraron que la responsabilidad recaía en el contribuyente, no fomentando iniciativas de participación ciudadana.

La investigación reveló que la naturaleza de los contribuyentes se convirtió en una barrera para implementar estrategias de transparencia. La normativa de transparencia excluía automáticamente a empresas privadas, limitando su aplicación a siete actores vinculados a funciones públicas. Aunque las sociedades de economía mixta podrían recibir instrucciones en este sentido, el Código de Comercio establecía que se regían por el derecho privado, excluyendo la aplicación directa de la normatividad pública. Sin embargo, dejaba abierta la posibilidad de crear herramientas mediante legislación específica.

En el ámbito de rendición de cuentas y participación ciudadana, los lineamientos del marco PDET y ZOMAC entraban en conflicto con la percepción del DNP, que no consideraba de interés ciudadano la información que manejaban, limitando los esfuerzos prácticos en este sentido.

Además, la ART limitaba la publicación de información exclusivamente a niveles técnicos y electrónicos, con escaso uso de infografías y sin planes de proyección de la información hacia la ciudadanía. Esta práctica se convertía en una barrera de acceso debido a los bajos niveles de conectividad a internet en regiones y zonas PDET y ZOMAC del país.

En el análisis normativo, era crucial resaltar las implicaciones del régimen jurídico mixto en relación con la transparencia. Aunque existía un marco normativo mínimo que buscaba proporcionar al ciudadano herramientas para acceder y comprender la información, así como garantizar su integridad y supervisión, se destacaba la ausencia de herramientas para fomentar la difusión activa de la información. Sin embargo, el régimen jurídico mixto, aplicado especialmente a los procesos contractuales, implicaba que los lineamientos de transparencia en el sector público no eran aplicables a estos procesos, ya que estaban regidos únicamente por la legislación privada.

El problema con las obligaciones de los contribuyentes en el manejo de información fuera de los procesos contractuales radicaba en la naturaleza de los contribuyentes, creando barreras para implementar estrategias de transparencia. La normativa de transparencia excluía taxativamente a los contribuyentes de naturaleza privada, limitando su aplicación a siete actores vinculados a funciones públicas. Aunque las sociedades de economía mixta podrían recibir instrucciones al formar parte de la rama ejecutiva según la Ley 489 de 1998, el Código de Comercio establecía su sujeción al derecho



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes | Vigilada MinEduación.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

privado, excluyendo la aplicación directa de la normatividad pública. Sin embargo, abría la posibilidad de crear herramientas mediante legislación específica.

En cuanto a las obligaciones relacionadas con procesos contractuales y la vinculación de la ciudadanía, los actores privados quedaban exentos de este deber debido al régimen jurídico mixto previamente mencionado. En términos de rendición de cuentas, las sociedades de economía mixta, según el Código de Comercio y el parágrafo del artículo 50 de la Ley 1757 de 2015, no estaban obligadas a realizarla ni a emprender acciones de mejora al respecto. Esto otorgaba a los contribuyentes la opción de decidir qué lineamientos adoptar, sin orientación específica, como en el caso de los Manuales de los patrimonios autónomos. La exclusión del régimen público en la participación ciudadana obstaculizaba el control ciudadano sobre los procesos y dificultaba la adaptación del mecanismo a la realidad del territorio, generando una barrera para la población civil.