

# AGENDA POR LA TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ

2016-2019

Aportes para el diseño y la formulación del Plan de Desarrollo basado en el Programa de Gobierno  
“Recuperemos Bogotá” de Enrique Peñalosa Londoño.

Iniciativa de: Veeduría Distrital y Corporación Transparencia por Colombia | Convenio de asociación 200 de 2015



Diciembre 2015

## Directora Ejecutiva

Elisabeth Ungar Bleier

## Consejo Rector

Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés  
Andrés Echavarría Olano  
Margarita Garrido Otoyá  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Rosa Inés Ospina Robledo

## Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo  
**Presidenta**

Eulalia Arboleda de Montes  
Fernando Cortés McAllister  
Ángela Escallón Emiliani  
Esperanza González Rodríguez  
Fernando Jaramillo Giraldo  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

## Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung  
**Coordinación General**

Adriana Muñoz Criado  
**Investigadora Responsable**

Diego Quintero Sánchez  
**Investigador**

Mario Blanco Navarro  
**Asistente de Investigación**

Melissa León Romero  
**Asistente de Investigación**

Paola Pardo Cuervo  
**Estudiante en Práctica**

## Créditos

### VEEDURÍA DISTRITAL

#### **Veedora Distrital**

Adriana Córdoba Alvarado

#### **Viceveedora Distrital**

Alexandra Rodríguez del Gallego

#### **Veedora Delegada para la Participación y los Programas Especiales**

Martha Lucía de la Cruz Federicci

#### **Veedora Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos**

Marcela Rocio Márquez Arenas

#### **Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal**

Juan Carlos López López

#### **Veedor Delegado para la Contratación**

Oscar Ortiz González

#### **Jefe Oficina Asesora de Planeación**

Catalina Margarita Nagy Patiño

#### **Equipo Asesor Despacho Viceveedora**

Adriana Mejía Ramírez  
Ángela María Castro Cepeda  
Emma Fernanda Gutiérrez Bohorquez  
Carlos Sebastián Castañeda Salamanca



[www.veeduriadistrital.gov.co](http://www.veeduriadistrital.gov.co)  
Av. Carrera 24 N. 39-91  
Teléfono: 3407 666  
Twitter: @veeduriadistrital  
Facebook: fb.com/Veeduria-Distrital  
Bogotá, Colombia

# Contenido



PRESENTACIÓN .....	6
<b>¿POR QUÉ UNA AGENDA POR LA TRANSPARENCIA PARA BOGOTÁ?</b> .....	10
<b>A. PROBLEMÁTICAS Y RETOS PARA UNA GESTIÓN DISTRITAL TRANSPARENTE</b> .....	12
1. Acceso a la información de la gestión pública .....	13
2. Diseño institucional y procesos centrales de la gestión pública .....	17
3. Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Atención al Ciudadano. ....	21
4. Medidas Anticorrupción .....	25
<b>B. RECOMENDACIONES PARA UNA GESTIÓN DISTRITAL TRANSPARENTE</b> .....	28
1. Adopción e implementación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción .....	32
2. Diseño y adopción de una Política Pública Distrital de Acceso a la Información .....	41
3. Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, la Rendición de Cuentas y la Atención a la Ciudadanía .....	43
<b>C. TIPS ADICIONALES PARA DESARROLLAR DURANTE LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	49
BIBLIOGRAFÍA .....	58

---

# PRESENTACIÓN

---

Lograr que en Bogotá se garantice la calidad de vida y el respeto por los derechos fundamentales requiere de la participación activa y sostenida de los diversos actores que la habitan. El trámite de los problemas y los grandes retos que enfrenta la capital de Colombia obliga a reconocer que es necesario transformar la manera como se administra la ciudad, a partir de un modelo que reconozca que el manejo de los intereses colectivos de la sociedad no es una responsabilidad exclusiva del Estado. Es necesario que Estado y ciudadanía reconozcan en la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción principios rectores de actuación. Hoy, más que nunca, se hace evidente que en la gestión de los asuntos de la ciudad, el sector privado, las organizaciones sociales y políticas y los ciudadanos tienen mucho que aportar.

Gobernar la ciudad del siglo XXI implica avanzar, ya no solo en la habilitación de canales y mecanismos de participación que permitan informar, consultar o facilitar la fiscalización ciudadana, sino en la coproducción innovadora de ideas, estrategias y políticas públicas. La complejidad de los problemas de la ciudad, la diversidad cultural y étnica de sus habitantes, más la obligación de garantizar los derechos en condiciones de equidad, justicia y universalidad, requiere que no sólo los gobernantes y sus equipos asuman la carga del desarrollo político, económico y social sostenible. Ciudadanos, políticos y empresarios deben aportar ideas y trabajo en favor de una gestión de lo público más eficiente, más transparente, más deliberativa, más íntegra y sin corrupción.

Con la oportunidad que marca un nuevo período de gobierno, en este caso el de Enrique Peñalosa (2016–2019), la Veeduría Distrital, como órgano de control preventivo de la ciudad, y la Corporación Transparencia por Colombia, como organización de la sociedad civil que ejerce el control ciudadano de manera activa y a través de propuestas concretas de acción, presentan al próximo gobierno de la ciudad, en cabeza del Alcalde electo, la Agenda por la Transparencia para Bogotá 2016.

Esta iniciativa retoma los análisis y planteamientos de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción- PPTINTC de Bogotá (2013-2025) , liderada por la Veeduría Distrital, y la experiencia en producción de propuestas, desde un enfoque ciudadano, de Transparencia por Colombia a través de las Agendas Ciudadanas por la Transparencia.

Este documento tiene como propósito aportar ideas y propuestas alrededor de tres ejes centrales: la transparencia, la integridad, y la no tolerancia a la corrupción. Estos como ámbitos de acción obligados para cualquier gobierno democrático, son insoslayables en Bogotá cuando se considera el franco deterioro de la confianza institucional, y de la capacidad del gobierno y la sociedad para sacar adelante las propuestas de desarrollo y cumplir con la expectativa de alcanzar una mejor calidad de vida.

El presente documento contiene un análisis de la problemática de la ciudad desde un enfoque anticorrupción, al tiempo que presenta propuestas y recomendaciones que pueden contribuir con la formulación del Plan de Desarrollo Distrital 2016–2019, de tal manera que la lucha contra la corrupción y la gestión íntegra y transparente de lo público logren un lugar protagónico. La Agenda de Transparencia es un instrumento articulador que pretende contribuir al desarrollo de una estrategia de transparencia, integridad y lucha anticorrupción en el próximo Plan de Desarrollo Distrital, con la intención de promover comportamientos tendientes al cuidado y la gestión íntegra de lo público para prevenir y sancionar la corrupción.

Para la elaboración de este documento se tuvieron en cuenta varios trabajos previos. Se retomaron los análisis y propuestas base de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (Veeduría Distrital, 2015); el diseño del Índice de Transparencia del Distrito Capital (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015c); el conjunto de documentos de análisis sobre procesos claves de la gestión, como el Diagnóstico Básico sobre el Acceso a la Información y la Transparencia en las Entidades Distritales 2014 - 2015, la evaluación de Planes de Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2014

---

<sup>1</sup> El Documento técnico soporte de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, así como las herramientas pedagógicas generadas para la socialización y compromiso con la PPTINTC pueden ser consultados en la página web de la Veeduría Distrital en el botón de Honestidad: Proyecto Colectivo o a través del link: <https://veeduriadistrital.gov.co/?q=content/honestidad-proyecto-colectivo>.

(Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) y el Diagnóstico de Alertas y Recomendaciones sobre la Gestión Contractual y del Talento Humano 2014 (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b).

Finalmente, para este documento se realizó un mapa de riesgos de corrupción administrativa 2012-2015 a partir de análisis documental, un detallado registro de noticias publicadas en medios escritos sobre corrupción en la gestión distrital, entrevistas con expertos en la materia y los resultados de percepción que arrojaron estudios y grupos de discusión por temáticas. Cada uno de estos insumos son de consulta pública y se entregarán al nuevo Gobierno Distrital.

Esperamos que las propuestas aquí planteadas hagan parte del diálogo público que exige la gestión de la ciudad. Como servidores públicos y ciudadanos manifestamos el interés por sumarnos como fuerza colectiva a la identificación de soluciones a los problemas de Bogotá y a la construcción de nuevas formas de relación entre la sociedad civil y el Estado.

Agradecemos el apoyo y trabajo de los equipos de la Veeduría Distrital y de Transparencia por Colombia.

Cordialmente,



**Alexandra Rodríguez del Gallego**  
Veedora Distrital Encargada  
Veeduría Distrital



**Elisabeth Ungar Bleier**  
Directora Ejecutiva  
Corporación Transparencia por Colombia

---

# ¿POR QUÉ UNA AGENDA POR LA TRANSPARENCIA PARA BOGOTÁ?

---

La transparencia está ligada a incrementar la confianza en el Estado y fomentar la participación ciudadana y el control social; a lograr una gestión más eficiente y efectiva en la satisfacción de los derechos; a garantizar mejores procesos de toma de decisión, fundamentados en argumentos técnicos contruidos a partir de información oportuna, de calidad y pertinente; y a fortalecer los desarrollos normativos y los controles a la gestión para mejorar la capacidad de identificar o prevenir los riesgos asociados a la gestión pública.

En tal sentido, la Corporación Transparencia por Colombia y la Veeduría Distrital han sumado esfuerzos para producir una agenda, retadora pero posible, para la nueva administración de Bogotá D.C., que busca poner el acento sobre la importancia de la lucha contra la corrupción como un eje estratégico de la gestión pública, y que sumado a la nueva propuesta para el desarrollo de la ciudad, garantice el cumplimiento de las metas que se proponen.

Es así como la agenda pasa por señalar las barreras que aún existen para la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública y las fallas en el diseño institucional, en los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana y en la implementación de medidas específicas de lucha contra la corrupción, en clave de transparencia. A partir de éste diagnóstico se proponen medidas en cada uno de los temas, que no pretenden convertirse en un programa más del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019, sino en las bases de una línea estratégica transversal del plan que haga de la transparencia y la lucha contra la corrupción componentes imprescindibles de las políticas y decisiones públicas en esta nueva etapa para la gestión pública en la ciudad de Bogotá.

La ciudadanía bogotana espera que el gobierno de Enrique Peñalosa cumpla con los postulados de su programa de gobierno, para lo que es necesario garantizar eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos de la administración distrital y también que los recursos públicos estén protegidos de los abusos de los corruptos. Para esto se requiere aunar esfuerzos en torno a la responsabilidad, efectividad y probidad de la gestión. En la actualidad se propone que el gobierno se ejerza permitiendo la intervención de la ciudadanía en la creación de propuestas y soluciones a los problemas de la ciudad, y para esto es necesario contar con transparencia en la gestión e información completa y disponible.

El Alcalde entrante encuentra una ciudadanía que ha perdido confianza en sus instituciones, si se tiene en cuenta que, según la encuesta de Percepción Ciudadana 2015, de Bogotá Cómo vamos, en el último año el 50% de las personas percibe que la corrupción aumentó y el 35% que sigue igual. Sin embargo, de acuerdo con el Barómetro de Corrupción del 2013, el 97% de los encuestados en Colombia, manifiestan estar interesados en involucrarse en la lucha contra la corrupción (Transparency International, 2013).

Se encuentra también, con una institucionalidad que conforme al Diagnóstico Básico sobre el acceso a la Información y la Transparencia en las entidades Distritales 2014 no supera el 55% de cumplimiento de los estándares de divulgación de la información.

*La corrupción se constituye en uno de los obstáculos más grandes para la gobernabilidad de las autoridades públicas. Este abuso de posiciones de poder y de confianza pone en entre dicho la legitimidad de los gobernantes (Garzón Valdés, Carbonell, & Vásquez, 2003) como ejecutores de un mandato entregado a través de las urnas y la posibilidad de realización del Estado Social de Derecho.*

# A.

PROBLEMÁTICAS Y RETOS  
PARA UNA GESTIÓN DISTRITAL  
TRANSPARENTE



UNIÓN EUROPEA



TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



VEEDURÍA  
DISTRITAL

# 1

## ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Bajo un enfoque anticorrupción, el acceso a la información es la expresión de la voluntad política de transparentar la gestión, facilitando la participación real de diversos actores y favoreciendo la cogestión de una administración eficiente y orientada al servicio de los ciudadanos. Garantizar el derecho de acceso a la información pública parte de la implementación y apropiación de lineamientos, de acciones y prácticas concretas de transparencia activa en la información pública.

A partir de la sanción de la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública, Colombia avanza en la garantía del acceso a la información como un derecho fundamental. Sin embargo, los diseños institucionales en esta materia y la visibilidad de información son aún incipientes en las diferentes entidades.

### **1.1 Débiles desarrollos institucionales para garantizar el derecho de acceso a la información pública.**

- El Diagnóstico de Acceso a la Información y la Transparencia (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) que soporta el análisis de este acápite identifica que las entidades del Distrito han avanzado en un 72% en la implementación de los estándares básicos de la Ley, mostrando que este tema es de su interés. Ahora bien, se ha avanzado más en relación con los diseños formales, relacionados con las condiciones institucionales y los instrumentos de la gestión de la información, que en su implementación efectiva, vía divulgación proactiva y respuesta oportuna a las solicitudes de información.
- Si bien, al verificar la existencia de algún documento de lineamientos básicos para el manejo y la divulgación de la información pública, el 90% de las entidades (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) afirman contar con alguna directriz, éstas aún no cuentan con los instrumentos de gestión de información pública que exige la Ley 1712 de 2014, de Transparencia y de Derecho de Acceso a la Información Pública. Así las cosas, el Registro de Activos de Información ha sido desarrollado por 43% de las entidades y el Índice de Información Clasificada y Reservada ha sido adelantado por tan solo el 11% de ellas. (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). Estos documentos son importantes para que las entidades tengan claridad sobre cuál es la información con la que cuentan y cuál es la información que pueden publicar sin restricción legal, de esta manera es posible garantizar de forma más efectiva el derecho de acceso a la información a los ciudadanos.

- Pocos de los documentos publicados en los sitios web de las entidades están en datos abiertos, es decir en formatos estándares o interoperables que permitan a los ciudadanos procesar y reutilizar la información publicada. El Diagnóstico de Transparencia y Acceso a la Información (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) hizo una valoración de los tipos de archivos en los que se dispone información estratégica de las entidades como 1. Plan estratégico; 2. Plan de acción; 3. Presupuesto; 4. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2015 y 5. Plan Anual de Adquisiciones; encontrando que mayoritariamente las entidades publican estos documentos en formato PDF; solo 14 documentos de 187 revisados fueron publicados en formato Excel permitiendo la reutilización y procesamiento de la información (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a).
- Desarticulación de sistemas de información para la gestión del Distrito. Sistemas de información como el sistema de seguimiento al plan de desarrollo distrital –SEGPLAN-, el sistema de presupuesto distrital –PREDIS- y la matriz unificada de seguimiento a la inversión –MUSI- que hacen seguimiento a la ejecución física y presupuestal de los Planes de Desarrollo, no están articulados, lo que demanda de la ciudadanía un esfuerzo adicional a la hora de analizar la gestión del Distrito en su conjunto y por otro lado, el desaprovechamiento de la capacidad de producir información útil para la toma de decisiones de las entidades y la identificación de riesgos de corrupción<sup>2</sup>(Veeduría Distrital, 2015).

<sup>2</sup> La Veeduría Distrital ha señalado que estos sistemas de información, que se constituyen en herramientas de gestión, no son aprovechados para emitir alertas tempranas, lo cual disminuiría los riesgos de corrupción o de ineficiencias en la gestión.

## 1.2 En deuda con la Transparencia activa

- El Diagnóstico de Acceso a la Información y la Transparencia (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) que soporta los hallazgos de este punto, identificó que las entidades del Distrito están en deuda de divulgar en sus sitios web, de manera proactiva, información relacionada con su talento humano, la programación presupuestal de la entidad y sus estados financieros.
- La información básica sobre servicios, planes y procesos, no está completamente visible en las páginas web de todas las entidades, lo que dificulta la participación y el ejercicio del derecho al control social, entendiéndose que para que la ciudadanía pueda incidir en la gestión pública es necesario que en primer lugar esté informada. El 22% de las entidades publica información sobre los servicios que prestan. El 41% de las entidades no tiene publicado el Plan de Desarrollo Distrital o el vínculo que redirecciona al documento no es funcional. El 24.5% no publica sus planes estratégicos y el 16.3% no publica sus planes de acción (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a).
- En cuanto a la información de talento humano, si bien, los sitios web de las entidades en general dan a conocer quiénes trabajan en ellas, aún falta suministrar información de quienes apoyan la gestión a través de contratos de prestación de servicios, lo cual es importante para garantizar la transparencia en los procesos contractuales y para el control social a la contratación pública; el 57% de las entidades publica alguna información de los contratistas. Falta hacer visible las funciones, los perfiles y los rangos salariales de los servidores públicos distritales; tan solo 57% de las entidades aporta información de los perfiles de sus funcionarios directivos, 59% publica su manual de funciones y competencias, y 67% da información de las escalas salariales de sus funcionarios (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). La divulgación de información sobre talento humano contribuye a que los bogotanos tengan una relación más directa con los servidores públicos del Distrito, las decisiones que toman y puedan realizar control social.
- Sobre la información presupuestal en el Distrito, llama la atención que alrededor del 30% de las entidades distritales revisadas no publicó su presupuesto en ejecución (2015), y el 25% no permite consultar en línea su histórico presupuestal de los últimos 3 años (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). Este comportamiento, además de ser un incumplimiento normativo, hace que exista opacidad en las cuentas y dificulta los procesos de control social e institucional.

## 2

### DISEÑO INSTITUCIONAL Y PROCESOS CENTRALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Las deficiencias institucionales en la gestión administrativa del Distrito son obstáculos para el cumplimiento de las apuestas del nuevo gobierno de la ciudad. La debilidad en el diseño o aplicación de procesos y procedimientos neurálgicos del Distrito como son: la contratación pública, la planeación, la gestión presupuestal y del talento humano, y la aplicación de los controles institucionales, representan riesgos para la eficiencia en la gestión y en consecuencia, de corrupción.

#### 2.1. Debilidad institucionalidad de la gestión contractual

- Existe una debilidad en el proceso de gestión contractual originada en el uso excesivo de la contratación directa. Según el último informe de rendición de cuentas del Distrito, realizado por la Veeduría Distrital en diciembre de 2015, al menos diez sectores de la administración, con excepción de los sectores de integración social, educación y movilidad, más del 50% de los recursos disponibles se contratan mediante la modalidad de contratación directa. El presupuesto destinado a contratación directa, es la modalidad en la que más se ha invertido el recurso público y es la que concentra el mayor número de contratos, el 45.2% del presupuesto de inversión contratada y el 92% de los contratos generados<sup>3</sup>. De acuerdo al análisis de la información contractual realizada para el Diagnóstico de la contratación Administrativa y el talento humano, el 67% de las entidades usan la contratación directa en más de la mitad de su presupuesto de contratación, con el 92% del total de los contratos suscritos. (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b).

<sup>3</sup> Este informe se realizó con información reportada por las entidades del Distrito con corte a septiembre 30 de 2015.

- Esta situación puede afectar el logro de los principios de libre competencia, selección objetiva o pluralidad de oferentes, y puede llegar a afectar las condiciones de competencia que benefician la relación de precio y calidad en la obtención de bienes o servicios necesarios para el ejercicio de la función administrativa en todos los sectores. De esta manera, la contratación directa, siendo una modalidad permitida por la ley – como modalidad excepcional-, debe ser observada con rigurosidad y cuidado.
- La información pública de la gestión contractual del Distrito adolece de oportunidad y claridad. La información suministrada por Portal Único de Contratación Pública- SECOP no siempre corresponde con la información publicada por las entidades del Distrito, bien sea en sus sitios web o en portales como “Contratación a la Vista”. A partir de la información suministrada a Transparencia por Colombia, se evidenció que solo el 75% de los contratos del Distrito, (vigencia 2014), fueron publicados en el SECOP (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b). Esto implica que quienes consultan SECOP no cuentan con información completa y oportuna sobre el total de la contratación afectando la posibilidad y el derecho al control social.

## 2.2. Debilidades en la gestión del talento humano distrital

- El talento humano del Distrito, es un punto crítico que requiere atención en distintos niveles. En primer lugar, la carrera administrativa en el país no se ha desarrollado y la vinculación laboral con plenas garantías, la capacitación permanente y los incentivos para ascender no se han actualizado en función de nuevas tendencias, como el teletrabajo o los intereses de la fuerza activa joven con posibilidad de integrarse a la administración, sus imaginarios e intereses de crecimiento personal y profesional.
- El Distrito tiene restricciones institucionales para la formalización laboral a partir los límites que impone la Ley 617 de 2000 a los gastos de funcionamiento en las entidades territoriales; sin embargo la Corte Constitucional en la Sentencia C604 de 2009 o la C171 de 2012 define la modalidad de contrato por prestación de servicios como excepcional, prohibida para funciones permanentes. Se afirma en la jurisprudencia citada que de ser necesario se deben crear los cargos en las plantas de las entidades; reiterando las garantías para el empleo público, que encuentra una restricción, que se convierte en cuello de botella, en las disposiciones presupuestales de ampliación de nómina estatal consagrada en la Ley 617, que terminan resolviéndose por vía judicial en casos puntuales.

- Durante la vigencia 2014, el 56% de los trabajadores distritales se vincularon a través de contratos de prestación de servicios profesionales, el 9% como trabajadores temporales y solo el 35% con vinculación con plenas garantías a la carrera administrativa, en modalidades como: libre nombramiento y remoción, provisionales o trabajadores oficiales (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b). El hecho de que más del 50% de la fuerza laboral en el Distrito esté vinculada por prestación de servicios profesionales, alerta sobre la calidad del empleo en el Distrito, al tiempo que señala la insuficiencia de las plantas de personal para el cumplimiento de las labores misionales.
- La alta preferencia por esta modalidad de contratación, así como los empleos temporales pueden llegar a afectar la calidad y continuidad de los procesos. Si bien es cierto que cada vez se ajustan con mayor rigurosidad aspectos relacionados con la gestión del conocimiento por parte de contratistas para asegurar un proceso de aprendizaje continuo de la institución, lo que se aprecia es un ajuste a favor de la institución, sin que se corresponda con garantías para el trabajador. Así, los contratistas, sin vínculo laboral adquieren más y más responsabilidades, pero no necesariamente las consecuentes garantías para el ejercicio de su labor.
- En materia de formalización del empleo público en el Distrito, de acuerdo con el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, se realizaron estudios técnicos y se formalizó la planta de personal en 13 entidades y 36 entidades hicieron formalización de empleo a través de plantas temporales (DASCD, 2014) que deben desvincularse en su mayoría el 31 de diciembre de 2015.
- A pesar de la obligación normativa de hacer seguimiento al desempeño de los funcionarios de carrera administrativa<sup>4</sup>, solo se realizó al 57% de los funcionarios del nivel profesional, al 22% del nivel asesor y al 35% del nivel directivo (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b). De acuerdo con la norma, este procedimiento debe tener un impacto en el mejoramiento del desempeño de los evaluados o en su defecto en su desvinculación, sin embargo, las dificultades que impone esto último, hacen inocuo el proceso de evaluación. Así también, la intrascendencia que tiene la evaluación en trabajadores vinculados en provisionalidad hace que el procedimiento pierda sentido y se quede en letra muerta que no genera incentivos, ni de vinculación, ni de proclividad a la calidad el servicio público.

---

<sup>4</sup> Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

## 2.3. Controles internos ineficaces

En un enfoque anticorrupción, es necesario contar con sistemas de control, sanción y reconocimiento. Ineficiencias e ineficacias en la gestión de lo público y en la toma de decisiones se deben, entre otras razones a: deficientes controles preventivos en la administración, deficiencias en el control externo, deficiencias en el control político, captura del Estado por intereses particulares (PPTINTC, 2015)<sup>5</sup>.

- Frágil cultura del control. El control interno y el control disciplinario no son asumidos como parte de las responsabilidades de la Alta Dirección y de los equipos de gestión de las entidades, lo que se expresa en que dicha función suele ser asumida por grupos pequeños o unipersonales de servidores que no alcanzan a cubrir la complejidad de las entidades y trabajan de manera desarticulada de los procesos misionales de la misma, dedicándose a aspectos formales de bajo impacto, más que al monitoreo de la gestión estratégica. De acuerdo al análisis de la Personería Distrital, de 62 entidades, sólo 19 tienen oficinas específicas para realizar control interno disciplinario; las demás encargan la tarea a un funcionario (Veeduría Distrital, 2015).
- En materia de control disciplinario la impunidad es alta, lo que demuestra baja capacidad del control para cumplir su finalidad. Dificultades procedimentales en los procesos disciplinarios, tales como la ausencia de acervo probatorio, prescripción e incapacidad de identificar los responsables, llevan a que los casos se archiven impidiendo la aplicación de la justicia a los implicados. Por ejemplo, en la Secretaría de Salud sólo hubo una sanción disciplinaria en 6 años de trabajo y en la Secretaría de Educación sólo el 10% de los procesos disciplinarios terminó con una sanción. (Veeduría Distrital, 2015).

---

<sup>5</sup> Documento Técnico de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. Marco Lógico.

## 3

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

La rendición de cuentas a la ciudadanía y la participación ciudadana son dos procesos sociales y políticos, inherentes a la democracia representativa y participativa. En la rendición de cuentas los ciudadanos tienen el derecho de recibir y pedir cuentas al mandatario, mientras que la intervención de la ciudadanía en los procesos de gestión contribuye al logro de las metas colectivas en la gestión del desarrollo. Ambas requieren: i. acceso simétrico a la información; ii. sujetos a favor del diálogo y la coproducción del desarrollo; iii. instancias, canales y mecanismos que hagan efectiva la rendición y la participación. Sin embargo, en Bogotá se han encontrado algunas debilidades con respecto al tema. Algunas de ellas son:

### 3.1. La debilidad del diseño institucional de la participación en el Distrito

Aun cuando formalmente, es decir a través de normatividad, se ha fortalecido el ejercicio de la participación, se ha organizado y sectorizado, se han definido momentos de participación obligatoria y mecanismos e instancias permanentes de diálogo, esto ha generado consecuencias no deseables en la relación que se ha establecido entre Administración y ciudadanos inmersos en estos procesos. (Veduría delegada para la participación y los programas especiales, 2013).

- Los procesos de participación ciudadana están altamente deslegitimados y tienen poca credibilidad entre los ciudadanos, en parte porque no cuentan con un carácter incidente, en la toma de decisiones respecto de la gestión de lo público y especialmente en relación con las políticas públicas. La encuesta de Cultura Ciudadana 2013 señala que la participación reportada en actividades colectivas relacionadas con asuntos públicos bajó considerablemente entre el 2008 y el 2011, y luego se mantuvo estable con respecto a este último año para el 2013. Adicionalmente, "entre los resultados de la participación incluidos en la encuesta Bogotá

Cómo Vamos, el porcentaje más alto corresponde a las personas que estuvieron de acuerdo con que la participación en Bogotá ha servido para fortalecer el poder de los políticos (45%) y ha sido manipulada por la politiquería y la corrupción (39%)” (Veeduría Distrital, 2015).

- Los diseños institucionales actuales no permiten que se dé un proceso completo de representación territorial que atienda las demandas en temas de participación del Distrito, en tanto que, según Hernández, no hay un representación igualitaria de las organizaciones sociales y la ciudadanía en los espacios sectoriales y poblacionales (Hernández, 2010). La intención de atender dicha demanda se ha hecho a través de la apertura de un sin número de espacios de participación, alcanzando más de 230 instancias sean poblacionales o sectoriales (Veeduría delegada para la participación y los programas especiales, 2013), lo que ha tenido dos efectos: “han desnaturalizado los fines y propósitos de los espacios: se pierde el significado para el cual fueron creados; por otro lado, se incrementan la inestabilidad y escasa continuidad en las dinámicas y metodologías de participación” (Hernández, 2010).
- En lo referente a la planeación participativa, se evidencian debilidades en el Acuerdo 12 de 1994<sup>6</sup> y el Acuerdo 13 de 2000<sup>7</sup> (Casas. I, Entrevista 21 de octubre 2015). Con respecto al primero, se destaca la debilidad que tiene el Consejo Territorial de Planeación para seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Distrital. Con relación al Acuerdo 13, las debilidades se manifiesta en i. la dificultad en la articulación entre el Plan de Desarrollo Distrital con el local; ii. el acuerdo no propicia la articulación de otras instancias de participación ciudadana diferentes a los Consejos de Planeación Local, y iii. no define los alcances e incidencia de las decisiones de los Consejos Locales de Planeación.
- Así, el problema no se ubica en la formalidad de la existencia y representación de los espacios e instancias, sino en su articulación y sobre todo en el respeto que la administración haga de estos escenarios, no solo como ejercicio autónomo y creador de la sociedad civil, sino de su capacidad de incidencia.

---

<sup>6</sup> Por el cual se establece el Estatuto de Planeación del Distrito Capital y se reglamenta la Formulación, la Aprobación, la Ejecución y la Evaluación del Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se dictan otras disposiciones complementarias.

<sup>7</sup> Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

### 3.2. Bajo interés de la ciudadanía en los procesos participativos del Distrito

- El 75% de los participantes en la Encuesta de Percepción Ciudadana 2015 no ha hecho parte de algún grupo u organización para la participación en el último año (Bogotá Cómo Vamos, 2015). Una de las causas de este desinterés se asocia, en primer lugar, con que los ciudadanos desconocen los fines de los espacios en los que participan, es decir si son de carácter informativo, consultivo o decisorio; y en segundo lugar, porque no reconocen la incidencia de su participación en la construcción de proyectos y políticas. Lo anterior se apoya en que solo 16.7% de las entidades evaluadas en el Diagnóstico de acceso a la información y la transparencia dijeron publicar las evidencias de incorporación de las recomendaciones de la ciudadanía a políticas y los programas de sus entidades (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015b).
- Otra falencia identificada, es el desconocimiento de los ciudadanos de los espacios de participación, como lo hizo evidente la Encuesta Bienal de Culturas 2013 que encontró que el 88.4% de los encuestados no conoció el proceso de cabildos desarrollado por la Administración de la Bogotá Humana para la construcción del Plan de Desarrollo y la priorización de temas como juventud, vías y ambiente. El 90.1% no conoce los espacios de participación de Presupuestos Participativos y el 82.9% los encuentros ciudadanos.
- Finalmente, solo el 45% de las entidades desarrollan procesos de formación ciudadana en temas de participación, el 61% publica sus mecanismos formales de participación ciudadana en sus sitios web y el 59% sus mecanismos no formales (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). Esto incide en la disposición de la ciudadanía frente a la administración y la gestión de los recursos públicos y su capacidad real de incidir y transformar algo.

### 3.3. Debilidad de los procesos de rendición de cuentas

- La rendición de cuentas no se ha entendido como un proceso permanente de entrega de información a la ciudadanía, que facilite el diálogo e incentive a la misma a realizar un ejercicio de control social, sino que se ha reducido a la realización de audiencias públicas en las que no se generan condiciones para un proceso de diálogo administración - ciudadanía. Para 2015, de 49 entidades del nivel central tan solo el 18,4% contempla acciones para garantizar información comprensible y el 37% que la información entregada a la ciudadanía esté completa (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). La debilidad en la entrega de información por parte de las entidades dificulta el desarrollo de un ejercicio de diálogo público y de retroalimentación desde la ciudadanía.

- Las audiencias públicas de rendición de cuentas realizadas por el Alcalde Mayor muestran el porcentaje de cumplimiento de sus metas de Plan de Desarrollo (El Tiempo, 2015). Sin embargo, en algunas no se incluye información sobre los resultados no esperados, desaciertos y necesidades de reformas en la gestión, tal como lo indica la Cartillas de Administración Pública sobre Audiencias Públicas en la Ruta de la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Administración Pública Nacional (DAFP, 2009).

### 3.4. Las debilidades del servicio de atención al ciudadano

- Luego de la realización de un ejercicio de simulacro a título ciudadano para las 49 entidades evaluadas, en el que fue enviado un derecho de petición vía electrónica y se realizó una llamada a la línea de atención al ciudadano, Transparencia por Colombia en sus ejercicios de control social pudo comprobar que aunque hay un gran avance en la atención y solución de quejas y peticiones, aún se presentan debilidades, principalmente en dar una respuesta en los tiempos establecidos, para el caso de los derechos de petición, y en la posibilidad de interponer una queja para la atención telefónica.
  - Frente al simulacro de derecho de petición se encontró que de las 49 entidades del nivel central: El 71.4% redireccionó el derecho de petición al Sistema Distrital de Quejas y Soluciones- SDQS y el 69.3% respondió el derecho de petición. Sin embargo, de estas entidades, tan solo el 47% lo contestó dentro del plazo establecido por la Ley (Transparencia por Colombia, 2015a).
  - En el ejercicio de verificación de la atención al ciudadano mediante línea telefónica para quejas y reclamos para 49 entidades, se encontró que en el 81.6% de las entidades se envió la queja al SDQS o a la dependencia encargada de atender la solicitud y solo el 71.4% de las entidades mencionó que era posible interponer una queja de manera telefónica.
- Por otra parte, con respecto al tema de trámites, se encontró que de 29 entidades que en el Distrito tienen trámites asociados, el 44.8% mencionó haber completado el proceso de simplificación, racionalización o eliminación de trámites (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a), lo que evidencia que las entidades aún deben prestar atención a aquellas acciones que no permiten a los ciudadanos acceder de forma rápida a los bienes y servicios que requieren.
- Finalmente, se evidenció que las entidades no han adelantado el proceso de interoperabilidad de trámites, puesto que de 43 entidades, el 41.8% mencionó no hacerlo (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a). Este hecho llama la atención teniendo en cuenta que el Distrito cuenta con la capacidad de gestión necesaria para avanzar <sup>8</sup>

<sup>8</sup> A pesar de que no todas las entidades Distritales cuentan con trámites, según los lineamientos de Interoperabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las entidades "deben estar conectadas y operar de manera articulada como un único gran sistema" (MINTIC, 2015). De esta forma se garantiza que los ciudadanos puedan acceder a la información de forma oportuna, clara y accesible, independientemente de la entidad a la que se dirijan.

# 4

## MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

En Bogotá existen instrumentos y medidas que tienen como objetivo prevenir y luchar contra la corrupción, como los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, mapas de riesgos de corrupción, declaraciones de bienes y rentas, y declaraciones de conflicto de intereses. Sin embargo, como se verá a continuación, se ha encontrado que en algunos casos éstas herramientas no son aplicadas efectivamente para mitigar los riesgos de corrupción.

La lucha contra la corrupción es una decisión política que va más allá de las formalidades institucionales para lograr los mejores resultados. Esta requiere de la identificación oportuna de actores, hechos, y prácticas corruptas en las entidades, de esto depende que se puedan llevar a cabo acciones para prevenir actos de corrupción, o que se puedan establecer sanciones para quienes los realicen.

### **4.1. Las medidas y las herramientas anticorrupción no tienen carácter vinculante**

- El Estatuto Anticorrupción establece que las entidades deben elaborar anualmente un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano-PAAC, que contenga un mapa de riesgos en el que se identifiquen riesgos que puedan presentarse en la gestión administrativa y puedan dar lugar a hechos de corrupción. De 91 entidades evaluadas, 46 del nivel central, 3 órganos de control, el Concejo Distrital, 20 Alcaldías Locales y 22 hospitales, hay que resaltar que tan sólo el 10% no realizó la publicación de su PAAC, lo cual es un indicador positivo. Sin embargo, las entidades que lo publicaron, tuvieron en promedio sólo un 38% de cum

plimiento de los estándares<sup>9</sup> exigidos en el análisis efectuado, según el Diagnóstico de Acceso a la Información y la Transparencia en las Entidades Distritales (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a) y el Informe de Planes Anticorrupción y Atención (Veeduría, 2015).

- En la evaluación de los mapas de riesgo de corrupción<sup>10</sup>, el promedio de cumplimiento de estándares de las 91 entidades del Distrito es del 27%. Se encontró que existen varias deficiencias relacionadas con la identificación de riesgos asociados con los diferentes aspectos de la gestión administrativa. 28 entidades, identificaron riesgos asociados a la visibilidad; 50 entidades, identificaron riesgos asociados a la institucionalidad; 34 entidades identificaron riesgos asociados a control y sanción y 56 entidades identificaron riesgos asociados a delitos. 58 entidades incluyeron dentro de su mapa el análisis de los riesgos y la generación de medidas de mitigación. Estos datos reflejan que los mapas no abarcan los diferentes riesgos que existen en las entidades y por tal razón su utilidad es limitada. La completa y amplia identificación de riesgos es una de las principales condiciones para generar acciones efectivas y eficaces de prevención de la corrupción. (Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital, 2015a).
- Por otra parte, se encontró que si bien se hacen esfuerzos por realizar la totalidad de las declaraciones de bienes y rentas de los trabajadores que hacen parte del Distrito, esta herramienta no ha sido efectiva en la medida que no cuenta con un seguimiento estandarizado que permita el correcto monitoreo (Departamento Nacional de Planeación, 2011 - Citado en Veeduría Distrital, 2015). En esa misma línea, no se ha encontrado una directriz distrital que unifique lineamientos para la identificación y trámite de conflictos de intereses, pues entendiendo la naturaleza y complejidad que existe en el Distrito, esto podría dejar una puerta abierta para el amiguismo y el clientelismo en los procesos de selección y contratación en las entidades.

<sup>9</sup> Los estándares de dicha evaluación fueron establecidos a partir de una mirada que Transparencia por Colombia hace a las entidades públicas desde la sociedad civil. En ese sentido, dicha evaluación trasciende la exigencia normativa y se sustenta en el espíritu de las normas, buscan promover la alta calidad en los mecanismos de planeación anticorrupción de las entidades públicas para garantizar de forma efectiva la satisfacción de los derechos de los ciudadanos. El diagnóstico evaluó el cumplimiento de estándares en cuanto a:

1. Verificación del contenido del PAAC
2. Identificación de riesgos en el mapa
3. Componente anti trámites
4. Componente de rendición de cuentas
5. Componente de atención al ciudadano
6. Medidas adicionales.

<sup>10</sup> Para la evaluación de los mapas de riesgos de corrupción se tuvo en cuenta el cumplimiento de estándares en la identificación de riesgos asociados a la visibilidad, a la institucionalidad, al control y sanción, a delitos y finalmente en el análisis de riesgos y medidas para mitigación de dichos riesgos.

## 4.2. Debilidades en las denuncias de hechos de corrupción

- Existen temores o contenciones por parte de los servidores públicos para denunciar hechos de corrupción, las cuales tienen diferentes motivaciones. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional Departamental y Distrital-EDID-2014, entre las razones que tienen los servidores públicos para no denunciar un caso de corrupción, el 18.9% temería ser objeto de represalias laborales, el 11.7% temería ser víctima de represalias contra su integridad o vida, el 10.9% afirma que no hay mecanismos de denuncia que garanticen la protección del denunciante, y el 10.8% que los casos denunciados no se investigan ni castigan (DANE, 2014).

## 4.3. Ambiente institucional que favorece las prácticas irregulares

- Sobre los factores que pueden llevar al desarrollo de prácticas irregulares en la administración pública, el 70.9% de los servidores públicos, encuestados en la EDID- 2014, consideró que la ausencia de valores éticos influía mucho, el 56% que la falta de control administrativo, el 55.4% que la falta de sanción, el 45% que los vacíos o falta de claridad en la legislación, el 38.3% que la presión por parte de directivos, y el 35.2% que los bajos salarios (DANE, 2014). Como se puede apreciar, las debilidades en el control y sanción al interior de las entidades hacen que exista la percepción de que es probable que las irregularidades cometidas no vayan a identificarse ni a sancionarse, lo cual es un incentivo para la realización de prácticas corruptas.
- En Bogotá el porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos aumentó del 82% en 2008 al 87% en 2011 y se mantiene estable al 2013. Por su parte el porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos aumentó de 54% en 2008, a 56% en 2011, y volvió a descender a 54% en 2013 (LAPOP. 2014).
- En la encuesta de Riesgos empresariales de la Cámara de Comercio, un 96% de las empresas consultadas contestó que hay ausencia de políticas claras y debilidad en la cultura ética. Un 90% dice que existen competidores que están preparados para ofrecer sobornos. Un 89% dice que los trámites ante la mayoría de entidades estatales son poco transparentes y un 23% considera que hay corrupción en las licitaciones<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Encuesta de Recursos Empresariales -<http://www.ccb.org.co/Investigaciones-Bogota-y-Region/Seguridad-Ciudadana/Cultura-de-la-Legalidad>. 2015.

# B.

RECOMENDACIONES PARA  
UNA GESTIÓN DISTRITAL  
TRANSPARENTE.



UNIÓN EUROPEA



TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



VEEDURÍA  
DISTRITAL

Los avances normativos nacionales y distritales de la última década en áreas fundamentales de buen gobierno han sido evidentes y se constituyen en referentes para la ciudad. Es necesario que las apuestas de transparencia e integridad se materialicen de manera transversal en toda la estrategia de acción del Plan de Desarrollo de la administración entrante. Los avances de los últimos cuatro años en la interpretación del fenómeno de la corrupción y los desarrollos alcanzados y propuestos en el marco de la PPTINTC 2012-2024 <sup>12</sup> no deben perderse, por el contrario, deben ratificarse y complementarse de tal manera que permitan fortalecer la visión de ciudad que plantea el Alcalde electo. Las propuestas que se presentan a continuación recogen los desarrollos de la PPTINTC y de las apuestas de la Corporación Transparencia por Colombia en torno a la transparencia, la integridad y la no tolerancia con la Corrupción.



<sup>12</sup> Proyecto de decreto y Documento Técnico de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. 2015. <https://veeduriadistrital.gov.co/?q=content/honestidad-proyecto-colectivo>.

Las iniciativas aquí contenidas pueden ser fundamento de “una administración eficiente, transparente y orientada al servicio de los ciudadanos” (Peñalosa, 2015), en tanto buscan aumentar la capacidad de la administración pública, para gestionar el desarrollo en condiciones de transparencia y eficiencia, asumiendo un compromiso político de lucha contra la corrupción que involucra tanto acciones de prevención como de investigación y sanción. Por otra parte, se busca contribuir en el fortalecimiento del servicio al ciudadano y la participación ciudadana como soporte y control a la toma de decisiones.

Esta propuesta de estrategia integral retoma el diagnóstico general esbozado para proponer tres grandes ideas o bloques de acción para el Distrito.

En primer lugar, el imperativo de adoptar e implementar la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción la cual se constituye en el pilar de la estrategia en tanto que, además de contemplar acciones que apuntan a la “No tolerancia con la Corrupción”, centradas en la promoción de la transparencia, el control social y la rendición de cuentas, la política, pone un especial énfasis en la Integridad. Asociada a la integridad, se proponen acciones que impulsan la gestión preventiva institucional en las esferas de: planeación, presupuestación y contratación; destacando procesos como la gestión del talento humano; y fortaleciendo los instrumentos de identificación y mitigación de riesgos de mala administración y corrupción.

La segunda idea, propone el diseño y adopción de una Política Distrital de Acceso a la Información Pública que busca la garantía del derecho de acceso a la información a través de la implementación de la Ley 1712 de 2014, la gestión del conocimiento y la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para lograr una relación más asertiva entre la administración distrital y la ciudadanía.

La idea número tres, se concentra en la promoción de nuevas formas de acción conjunta entre sociedad civil y Estado a través del fortalecimiento de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el servicio a la ciudadanía.

El objetivo es implementar una ruta compartida entre Estado y sociedad civil para transformar las creencias, los comportamientos y las condiciones que incentivan la cultura del atajo, el "todo vale", la aprobación cultural del "vivo" y las justificaciones para incumplir la Ley, así como las maneras de decidir y gestionar lo público opacas, ineficientes y deshonestas que generan oportunidades de corrupción. La plena implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública en el Distrito Capital, y el diseño e implementación de un Sistema Permanente de Petición y Rendición de Cuentas, de un Sistema de Alertas Tempranas que nos permita identificar riesgos de la administración y corrupción, y de un Sistema de Controles, Sanciones y Reconocimientos, que contribuyan a disminuir la impunidad legal, moral y cultural frente a la corrupción, son los grandes instrumentos con los que debe contar la ciudad en el corto plazo.

## 1

## ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y NO TOLERANCIA CON LA CORRUPCIÓN

El análisis de fuentes primarias y secundarias, la revisión de experiencias nacionales e internacionales y la elaboración de diagnósticos sectoriales, permitieron identificar 110 normas nacionales y distritales que rigen la materia; reconocer y valorar antecedentes en la lucha contra la corrupción en Bogotá<sup>13</sup>; definir y entender este fenómeno en varias de sus aristas; conocer cuáles son los entornos que la alimentan; e identificar el enfoque preventivo de cambio cultural y de corresponsabilidad.

A partir de estos avances fue posible precisar el problema que aborda la Política Pública: En Bogotá no se ha desarrollado, de manera sostenible, un sistema de creencias y comportamientos que valore y cuide lo público, y por esa vía prevenga corrupción y promueva transparencia e integridad.

Con ello se surtió un proceso participativo para la construcción y validación de los lineamientos de la Política y su Documento Técnico de Soporte, con la participación de más de 700 personas, a través de la realización de seis mesas de expertos, 11 mesas sectoriales, 17 mesas locales y la deliberación permanente con diferentes sectores y actores.

Con la adhesión de los distintos actores a la ruta compartida de la transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, cada actor construyó un plan de acción que contiene las acciones que está dispuesto y en capacidad de realizar, para materializar la Política. La sumatoria de dichos planes es el Plan Estratégico, del que participan 53 actores y que cuenta con 352 acciones. Con el Plan definido, los actores que dan gobernanza a la Política firmaron el Pacto Ciudadano e Institucional de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción que sella el compromiso de abordar de manera corresponsable la problemática. La Política es el principal avance de las autoridades distritales en los últimos años dirigido a prevenir y controlar el fenómeno de la corrupción.

Siguiendo el ciclo de las políticas públicas y en aras de lograr la sostenibilidad de la Política, se recomienda para su adecuada implementación hacer especial énfasis en:

---

<sup>13</sup> Contenidos en los Planes de Desarrollo entre 2000 y 2015.

- Diseñar y adoptar los arreglos institucionales y presupuestales que se requieren para la implementación de la política. La complejidad del fenómeno de la corrupción y la debilidad de ciertos procesos asociados a la efectividad de la gestión (tanto en ejecución como en el control de la misma), hacen que la Política contemple estrategias diversas que abarcan transversalmente a los diferentes procesos y temáticas de la administración pública<sup>14</sup>. El éxito de su implementación depende de que cuente con suficientes recursos para su ejecución y la voluntad política de aplicarla, hacerle seguimiento y generar cambios sobre la información que arrojen los distintos sistemas.
- Para asegurar que la Política tenga un alcance mayor y para garantizar su efectividad es necesario ampliar las acciones de socialización, no solo con los servidores públicos sino con la ciudadanía, prestando especial interés a organizaciones de la sociedad civil y a grupos significativos. La sensibilización ciudadana es fundamental para la consecución de objetivos comunes de la ciudadanía y la administración.
- En el marco de la implementación de la Política, se recomienda darle especial importancia al desarrollo de las acciones en el nivel local, pues es en cada una de las entidades del Distrito y en cada una de las localidades en donde los ciudadanos tienen sus primeros y más continuos acercamientos con la administración distrital<sup>15</sup>.
- Es importante terminar de precisar el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política (que se constituye en otra de sus metas prioritarias). Para esto se requiere definir sus variables y formas de operar en el marco de los instrumentos que se diseñaron con dicho propósito, como son el Observatorio de Transparencia e Integridad, el índice de Integridad Percibida y el Índice de Transparencia; y que podrían integrarse con el Observatorio de Cultura Ciudadana propuesto en el Plan de Gobierno del Alcalde Electo (Peñalosa, 2015). Así se podrá verificar el cumplimiento de las acciones y sus impactos y tomar acciones correctivas de manera oportuna y eficaz. Así mismo, el monitoreo y la evaluación de la implementación de la Política debe involucrar a las oficinas de control interno de las diferentes dependencias y a la Veeduría Distrital como órgano de control preventivo.
- A lo largo de la implementación de la política conviene rendir cuentas de los resultados y aprendizajes de los ejercicios de monitoreo y evaluación tanto a servidores públicos como a ciudadanos. De esta forma se promueven las buenas prácticas y se solucionan las dudas para su implementación en cada una de las entidades distritales, además garantiza la transparencia en cada uno de sus procesos y procedimientos.

<sup>14</sup> Es importante recordar que las estrategias de la Política tienen que ver con: acciones para promover la gestión preventiva en la administración pública, la promoción de la cultura y la participación ciudadana, el control social, el acceso a la información, el control institucional, la sanción a hechos de corrupción, la transparencia en los negocios, y la capacitación y asistencia técnica en la para implementar la política.

<sup>15</sup> Se debe tener en cuenta que el nivel local involucra a: alcaldías locales, entidades prestadoras de servicios como instituciones educativas y hospitales, entre otras.

- Para la implementación de la Política se requiere todo el respaldo del Alcalde y del gabinete en pleno. La decisión de luchar contra la corrupción y el logro de la integridad en la gestión pública es una apuesta política.
- La eficiencia de la Política está directamente ligada a la lucha contra la impunidad de los hechos de corrupción. Para esto es necesario que la Alcaldía construya rutas de acción con los órganos autónomos, externos a la Alcaldía, como lo son la Contraloría Distrital, la Personaría Distrital, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación<sup>16</sup>, tanto para garantizar control posterior y sanción, así como para fortalecer el control preventivo. La Veeduría Distrital ha logrado avances en esta materia con el diseño de los Sistemas de Alertas Tempranas para la prevención de acciones de la administración que puedan conducir a hechos de corrupción, y los de Controles Sanciones y Reconocimientos. Se recomienda implementarlos plenamente a nivel transversal para garantizar que cubran los distintos sectores de la administración.
- En el orden nacional, es importante consolidar los avances del trabajo con el Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, a fin de que se incorpore la corrupción como línea de acción en el CONPES de política criminal, el intercambio de información y el acceso al sistema de justicia Distrito - Nación.

En el marco de la adopción y la implementación de la Política, se hace necesario abordar de manera particular 4 temas clave que se constituyen en eje de la acción para contrarrestar las fallas reseñadas en el apartado A de problemáticas y retos para la gestión distrital transparente en relación directa con el diseño institucional y los procesos centrales de la administración pública y las medidas anticorrupción. Se tratará con un mayor nivel de detalle las medidas anticorrupción, el fortalecimiento de la gestión contractual, del talento humano y el fortalecimiento del control interno y del control interno disciplinario bajo el entendido que los ajustes que se puedan lograr en estos dos aspectos gruesos y estas 4 temáticas específicas, redundarán directamente en el logro de los objetivos trazados en la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

### **1.1. Medidas específicas anticorrupción**

Se recomienda prestar especial atención a las acciones enunciadas a continuación, por su potencial para blindar la gestión pública distrital de riesgos y delitos de corrupción, y por estar alineadas con las exigencias internacionales y nacionales en el tema:

---

<sup>16</sup> En este sentido, instancias como las Comisiones Regionales de Moralización (Bogotá y Cundinamarca) pueden encontrar en la Política un instrumento de gestión.

- Revisar y fortalecer la infraestructura ética del servicio público distrital mediante el diagnóstico de los comportamientos de los funcionarios, la divulgación y sensibilización de los valores asociados al buen ejercicio de las labores en las entidades del Distrito, especialmente en el marco de las acciones asociadas a la gestión del talento humano que hacen parte de la línea de trabajo de gestión preventiva institucional de la estrategia de transparencia .
- Crear un sistema de identificación de servidores públicos y candidatos a cargos públicos que por sus condiciones particulares puedan ser vulnerables a la corrupción, con el objetivo de reconocer y mitigar riesgos específicos vinculados al cargo y a las personas<sup>18</sup> Dentro de las condiciones particulares que pueden generar riesgo de corrupción están el ingreso, las trayectorias personales, profesionales, relacionales y los antecedentes laborales o disciplinarios.
- Establecer un sistema distrital para la recepción de denuncias de hechos de corrupción que puede estar vinculado al Sistema Distrital de Quejas y Soluciones ya existente. Este sistema deber garantizar el anonimato de los denunciadores, ya sean servidores públicos o ciudadanos. Además se debe velar por la protección a denunciadores de hechos de corrupción, de manera que su estabilidad laboral, su integridad física, su vida y la de sus familiares no se vean afectadas por este tipo de denuncias <sup>19</sup> y <sup>20</sup>.
- Crear Unidades de Reacción Inmediata Anticorrupción propuesta por Transparencia por Colombia en la Caja de Herramientas Anticorrupción "Un Paso para la Acción" <sup>21</sup> con el objetivo de adelantar en tiempo real acciones de investigación, identificación y reporte de posibles actos de corrupción que puedan presentarse en la gestión de las entidades distritales. La identificación oportuna de los hechos de corrupción es una medida que ayuda a proteger el erario y los bienes públicos de posibles pérdidas o detrimentos patrimoniales que se puedan generar.
- Impulsar la creación de Unidades de Análisis Sectoriales que permitan conocer mejor la manera como la corrupción ocurre a nivel sectorial en el Distrito Capital y como se plantea dentro del Plan Estratégico, para el mejoramiento de la gestión preventiva de las entidades distritales.

<sup>17</sup> Esta propuesta retoma la experiencia de Transparencia por Colombia a partir de la Guía para la construcción de una infraestructura ética en el servicio público elaborada por Transparencia por Colombia y que hace parte de la Caja de Herramientas Anticorrupción "Un Paso para la Acción", y que puede ser consultada en: [www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion](http://www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion)

<sup>18</sup> Acciones al respecto se contemplan en el Sistema de Controles, Sanciones y Reconocimientos, en el que el control político y sus actores juegan un papel fundamental.

<sup>19</sup> Se ha avanzado en el planteamiento de este tipo de acciones, las cuales se encuentran contempladas en el fortalecimiento y la articulación de instrumentos de identificación y mitigación de riesgos de corrupción, en el marco de la gestión preventiva institucional de la estrategia de integridad de la Política Pública.

<sup>20</sup> Esta propuesta retoma la experiencia de Transparencia por Colombia a partir de la Guía de canales de denuncia y protección a denunciadores de hechos de corrupción y que puede ser consultada en: [www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion](http://www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion)

<sup>21</sup> Esta propuesta retoma la experiencia de Transparencia por Colombia a partir de la Guía para la creación de la unidad de reacción inmediata anticorrupción y que puede ser consultada en: [www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion](http://www.indicedetransparencia.org.co/bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion)

- Establecer lineamientos generalizados en el Distrito para combatir el soborno en las entidades públicas, prestando especial atención a las relaciones con empresas privadas y a los procesos de contratación <sup>22</sup>. A partir de los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción que ha suscrito el país con la Convención para Combatir el Cohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, las acciones para prevenir el soborno, adquieren especial relevancia, pues de ellas depende el uso efectivo de los recursos públicos, especialmente en las relaciones con privados.
- Promover la implementación del Índice de Transparencia del Distrito Capital, propuesto en el plan estratégico de la PPTINTC, el cual es una herramienta innovadora de evaluación cuantitativa que permite medir riesgos de corrupción en los procesos de la gestión administrativa de entidades públicas. La evaluación de forma integral evalúa tres áreas de gran importancia para la administración pública: Visibilidad, Institucionalidad y Control y Sanción. Esta herramienta es importante porque brinda un diagnóstico de la situación en cada una de las entidades, y permite emprender acciones de mejora para mitigar oportunamente los riesgos específicos de corrupción en cada una de las entidades.

## 1.2. Fortalecimiento de capacidades de gestión contractual en el Distrito

El éxito en la implementación de las decisiones públicas está ligado a una mejor gestión de lo público, a la articulación de los procesos y los controles que permitan obtener los resultados esperados. La administración entrante debe fortalecer la capacidad institucional para responder al proceso de contratación de manera que sea transparente, democrático y ante todo probo. En virtud de las competencias atribuidas al Alcalde Mayor como autoridad administrativa se recomienda:

- Definir lineamientos de contratación para todo el Distrito y por comités sectoriales, que permitan la toma de decisiones desde una visión estratégica que imponga límites y genere cortapisas a las fallas detectadas en materia contractual.
- Promover el control en la etapa precontractual en todas las entidades para garantizar la selección objetiva y la pluralidad de oferentes y definir mecanismos para la utilización de técnicas de gestión de riesgo para mitigar la materialización de hechos de corrupción en la contratación directa.

<sup>22</sup> En la estrategia de Integridad existen acciones que se relacionan con el tema en cuanto al entorno y la calidad de los negocios. Se puede consultar la Guía para la elaboración de lineamientos antisoborno en entidades públicas de Transparencia por Colombia en: [www.indicedetransparencia.org.co](http://www.indicedetransparencia.org.co) [bit.ly/gestionpublicaanticorruptcion](http://bit.ly/gestionpublicaanticorruptcion)

- Definir directrices para brindar asesoría en materia contractual a todas las entidades del Distrito de manera que se planee la contratación de manera eficiente, y que exista control sobre la correspondencia entre la planeación, la ejecución y la publicidad de la contratación.
- Utilizar la información sobre la gestión contractual del Distrito en el proceso de toma de decisiones y seguimiento cercano a las entidades tanto del nivel central, descentralizado, como hospitales y Alcaldías locales.
- Promover la adhesión a acuerdos marco de precios que realice la nación o constituir los propios en las adquisiciones para todas las entidades distritales.
- La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos -UNOPS, hizo la recomendación expresa para el Distrito sobre la creación de una Unidad Central de Adquisiciones Distritales<sup>23</sup> cuya función sea la efectividad de la gestión contractual en todo el Distrito, adicionalmente el PNUD la ha documentado como una buena práctica en contratación estatal. Con esta unidad se buscaría la conformación de una instancia de coordinación eminentemente técnica como asesora del Alcalde Mayor de Bogotá que le permita concentrar y optimizar la consecución de los objetivos propuestos.
- La Alcaldía, sus entidades, organismos y empresas deberán generar condiciones favorables que estimulen iniciativas de control social durante todo el proceso contractual que permita generar mayor confianza en los oferentes y fortalecer paulatinamente el principio de selección objetiva, así como la competencia en los procesos contractuales. Se requiere convocar a organizaciones de la sociedad civil, al sector privado y la academia a hacerse parte de los ejercicios de control social especializados, tal como lo ha implementado la Veeduría Distrital. Estrategias permanentes como los Observatorios Ciudadanos y la generación del Sistema de Alertas Tempranas, pueden resultar eficaces no solo en cualificar la acción de la ciudadanía, sino en prevenir la corrupción desde el aporte colaborativo de varios actores.
- Como mecanismo que facilite el control social, la Alcaldía debe garantizar la transparencia activa en el 100% de los procesos de contratación en cada una de sus etapas. En cumplimiento de la normatividad el Distrito debe publicar toda la información en la plataforma del SECOP. Así mismo, debe disponer, en sitio web de cada una de las entidades, empresas y organismos, información clara y precisa para orientar al ciudadano en el acceso a esta información.

<sup>23</sup> Esta recomendación está documentada como una buena práctica en contratación estatal por el PNUD en 2011, en reconocimiento de sus beneficios y potencialidades para el mejoramiento en la gestión contractual y su control por parte de la primera autoridad de la ciudad. Adicionalmente Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos UNOPS (en sus siglas en Inglés), como resultado del convenio 2213100-486-2014, con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, propone la creación de una unidad central de adquisiciones distritales que busque la sostenibilidad de herramientas como la unificación de criterios de contratación en el Distrito y la suscripción de convenios marco o adquisiciones conjuntas.

- En cuanto a la publicación contractual, el Distrito debe resolver la dualidad que existe en los sistemas de información dispuestos para este fin; valorando la utilidad de mantener el sistema de Contratación a la vista y la necesidad de resolver, junto con Colombia Compra eficiente las dificultades técnicas que se identifiquen en SECOP para garantizar el acceso a esta información por parte de los ciudadanos.
- Para mitigar los riesgos que implican la gran cantidad y aporte presupuestal invertidos a través de la contratación directa en el Distrito, se recomienda, además de un mecanismo centralizado de control a la contratación, la revisión de informes de auditorías y su seguimiento, para establecer los usos que se le ha dado a la contratación directa en el Distrito y los riesgos o hechos de corrupción identificados. Utilizar la información generada por la Contraloría y la Veeduría como herramienta para la toma de decisiones estratégica es clave para mejorar la gestión.
- La vinculación de fuerza laboral en el Distrito a través de contratación de servicios profesionales tiene una participación significativa dentro de la contratación directa; en el corto plazo se propone al Distrito generar procesos abiertos para la selección de contratistas que garanticen principios de contratación estatal como el de selección objetiva o libre concurrencia, mitigando la discrecionalidad y con ello los riesgos de corrupción vía amiguismo o clientelismo.

### **1.3. Fortalecer el talento humano en la administración distrital.**

En materia de gestión del talento humano el diagnóstico de la Política arrojó la necesidad de intervenir en los procesos de selección, evaluación y formación de las personas que se vinculan a la administración. En este marco, el Plan Estratégico de la Política incorpora una serie de acciones, particularmente a cargo de la Secretaría General, orientadas a hacer prevalecer la meritocracia, a avanzar en la evaluación de las personas de libre nombramiento y remoción, publicar los resultados de todas las evaluaciones, y a fortalecer los procesos de formación en materia de actualización normativa, capacidad para identificar y prevenir los riesgos de corrupción, ética y sentido de lo público etc.

Es fundamental estructurar e iniciar un proceso de transformación del talento humano del Distrito de cara a los nuevos desafíos que supone una sociedad cada vez más diversa, y una administración pública más versátil.

En ese sentido, las acciones generales a implementar por la administración entrante, encabezada por el Alcalde, deben tener en cuenta:

- La necesidad de posicionar en la agenda pública nacional una discusión de reforma y modernización del empleo público, enmarcada en un nuevo contexto de paz y reconciliación, que incorpore los temas de planta, evaluación, capacitación e incentivos desde una perspectiva de calidad, eficiencia y eficacia del Estado. La Alcaldía puede movilizar su capacidad de incidencia en el Congreso de la República, particularmente con los Representantes a la Cámara por Bogotá, de manera que se desarrolle y tramite un proyecto de reforma a la Ley 617 de 2000 que permita superar los límites fiscales que se imponen a la administración sobre el aumento de los recursos para funcionamiento y modernizar y ajustar a los nuevos contextos como el teletrabajo, la vinculación de planta.
- Es necesario evaluar el impacto que tuvo la medida de formalizar el empleo público, a partir de la constitución de plantas temporales, en la disminución de la vinculación de profesionales a través de contratos de prestación de servicios. Esta evaluación permite establecer el impacto en las finanzas de la ciudad, en la calidad de empleo público que se crea y en el impacto de la vinculación formal en la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.
- Considerar los estudios técnicos realizados por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital que permiten determinar las necesidades de personal en las entidades distritales, para convocar los concursos de mérito necesarios que conduzcan a la administración a vincular y mantener a servidores públicos con las más altas calidades de formación y competencias laborales para el ejercicio de la función pública, sin descuidar la generación de un sistema de incentivos diferenciados, y un sistema de evaluación que concilie los objetivos de la función pública y la calidad de la gestión adelantada por los funcionarios.
- Fortalecer el Observatorio de Empleo Público a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y con ello el Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública – SIDEAP, que permitan la toma de decisiones informadas sobre el talento humano en el Distrito Capital.
- Tomar medidas para que el 56% de la fuerza laboral del Distrito Capital, que se vincula a través de contratos de prestación de servicios, corresponda con personas con las más altas competencias laborales y calidades profesionales.
- El Distrito, como el mayor empleador de la ciudad, debe ser el primero en asegurar mejores oportunidades, más ingresos a los ciudadanos y empleo de calidad. El planteamiento de "competitividad y empleo" podría fortalecerse con proyecciones dirigidas al empleo público distrital.

#### **1.4. Fortalecer el Control Interno, Control Interno Disciplinario como instrumentos eficaces para la prevención de la corrupción en la administración distrital.**

Las capacidades de auto regulación de las entidades públicas son la mayor muestra de capacidad de gestión en condiciones de idoneidad e integridad, así que es necesario fortalecer las funciones de control interno de gestión y disciplinario. Para esto se propone:

- El Sistema Distrital de Control Interno debe tener como principales herramientas de gestión: i. Diseños institucionales favorables a la gestión de la función de control interno como una cualidad de la alta dirección; ii. Oficinas operativas de control interno dotadas del recurso humano necesario para garantizar la eficiencia de la gestión y la integridad de la misma, iii. Legitimidad y legalidad en la selección y nombramiento de los líderes de las oficinas de control interno; iv. Sistemas de información funcionales a los requerimientos de información de las auditorías de control interno y al principio de máxima publicidad de la gestión. v. Transparencia activa del proceso de gestión de control interno y sus resultados en: eficiencia de la gestión, cumplimiento de los planes anticorrupción de las entidades, atención a las peticiones de los ciudadanos a través de los canales destinados para tal fin.
- Promover el fortalecimiento de las unidades de control interno disciplinario de todas las entidades distritales, buscando aumentar su efectividad para llevar a cabo los procesos, priorizando en la fase de investigación, de tal manera que se establezcan mecanismos eficaces para la recolección de pruebas o identificación de responsables.

## 2

### DISEÑO Y ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En este marco se recomienda diseñar y adoptar una política pública distrital de acceso a la información orientada a:

- Generar una directriz única para todos los sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, que componen la gestión pública del Distrito<sup>24</sup>; teniendo en cuenta las diferentes características y restricciones por tipo de entidad.
- Armonizar los lineamientos de gestión documental y de archivo con los mecanismos y canales, para la transparencia activa y de atención al ciudadano. Los lineamientos deben incorporar la dimensión territorial de la gestión (localidades), la dimensión sectorial y la dimensión poblacional.
- Fortalecer la capacidad de las entidades, organismos y empresas distritales para cumplir con las peticiones y demandas de información pública por parte de los ciudadanos.
- Incorporar dispositivos para identificar información "socialmente útil" a la ciudadanía, especialmente la relacionada con la oferta institucional (trámites y servicios con datos sectoriales, territoriales y poblacionales), al tiempo que determinen la producción de información pública en el marco de las metodologías de lenguaje claro<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> En términos generales, los sujetos obligados según la legislación son: toda entidad pública, órganos y entidades estatales autónomos y de control; las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público (ver artículo 5, 1712 de 2014).

<sup>25</sup> Con el ánimo de mejorar la comunicación entre el Estado y los ciudadanos, el gobierno nacional propone dos lineamientos. En primer lugar, el documento CONPES 3785 DE 2013 sobre Servicio de Atención al Ciudadano y en segundo lugar, la Guía de Lenguaje Claro para servidores públicos de Colombia (En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/11%20GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf>).

- Señalar la estrategia de sensibilización y formación al servidor público y al ciudadano, sobre la información como bien público que garantiza un derecho en sí mismo y contribuye a la garantía de otros derechos. Esta propuesta deberá ser parte esencial de la apuesta de “Cultura de Servicio al Ciudadano”<sup>26</sup> del Alcalde electo Enrique Peñalosa.
- Diseñar los arreglos institucionales necesarios para garantizar, de manera integral, el derecho de acceso a la información (dependencias, responsables, competencias, funciones, recursos técnicos y presupuestales, entre otros).
- Generar canales de gestión que permitan asociar esta Política internamente a los otros sistemas, estrategias y metas en el sentido operativo y de interacciones es decir, lo que produce la implementación de la Ley que le aporta a los otros sistemas, estrategias y metas de la política y cómo en la operación diaria del control preventivo de la ciudad eso se ve materializado.
- El acceso a la información como condición básica para el logro de la participación de la ciudadanía en la gestión, incidiendo en las decisiones públicas y ejerciendo el derecho al control social.
- Garantizar la visibilidad de los procesos de toma de decisiones sobre la gestión de la ciudad.
- La producción de información pública y su promoción como parte de los procesos de fortalecimiento de capacidad institucional para la transparencia y la integridad.

---

<sup>26</sup> Propuesta del Alcalde Enrique Peñalosa incluida en el Programa de Gobierno “Recuperemos a Bogotá” 2016 – 2019 – Pág. 8 y 60.

## 3

# FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA.

Partiendo de que “la participación de los ciudadanos en los procesos y asuntos públicos de la ciudad es fundamental para lograr todo lo que se quiere hacer, garantizar la sostenibilidad de los avances alcanzados y, a través del control social, fortalecer la gestión y las acciones del gobierno”<sup>27</sup> se deben establecer directivas para fortalecer la institucionalidad participativa, capacitar tanto a servidores públicos como a ciudadanos y garantizar que la ciudadanía, a través del uso y apropiación de los escenarios e instancias de participación, pueda incidir en las decisiones que le afectan.

En ese mismo sentido, se deben promover espacios de diálogo en los cuales la sociedad civil pueda hacer un seguimiento a la gestión de las entidades, cumpliendo con el propósito de que los ciudadanos recuperen el derecho a participar del futuro de la ciudad (Peñalosa, 2015). Así mismo se debe garantizar que las entidades tengan capacidad de respuesta oportuna y completa ante las peticiones ciudadanas. Teniendo en cuenta lo anterior, las acciones generales que debe asegurar la administración durante este periodo de gobierno deben tener en cuenta:

### 3.1. Fortalecimiento de la participación ciudadana

La nueva administración deberá contribuir a la construcción de una ciudadanía activa y deliberativa, a través de la activación de la participación efectiva de la sociedad civil en los asuntos públicos. Ciudadanía en general, sociedad civil organizada, gremios e instancias de participación ciudadana deben ser actores protagónicos en la coproducción del desarrollo distrital. Para esto, la intervención de la ciudadanía debe tener mayor alcance que la mera información y la consulta.

<sup>27</sup> Ibidem, P. 60.

Crear, proponer, gestionar y ejercer el control social debe ser la expresión más clara de una participación efectiva. Para esto, el Alcalde Peñalosa y su equipo de gobierno deberían:

- Desarrollar de manera participativa los lineamientos promovidos por la Política Pública Distrital de Participación Incidente<sup>28</sup> y el Sistema Distrital de Participación Ciudadana. Para esto es necesario reiterar la invitación de la Política, en primer lugar, a desplegar la estrategia que permita la articulación tanto de los mecanismos formales de participación y la inclusión de espacios no formales, como la coordinación de la gestión participativa de dependencias, entidades, organismos y empresas del Distrito. En segundo lugar, identificar, de manera colectiva, los ámbitos de intervención sustantiva y efectiva de la sociedad civil, garantizando información clara, oportuna, actualizada y comprensible.
- Organizar la oferta institucional en función de una estrategia de participación ciudadana, orientada a generar condiciones favorables para la intervención de los ciudadanos, que debe tener como condiciones básicas: i. Garantizar la transparencia activa en relación a toda la información pública que produce la Alcaldía y sus entidades, de tal manera que todos los actores involucrados puedan “saber lo mismo”; ii. Reconocer y posibilitar enfoques territoriales (localidades), poblacionales y sectoriales; iii. Adoptar acciones específicas para el fortalecimiento de organizaciones sociales y de instancias de participación.
- Reconocer la importancia de lo local en el fortalecimiento de la participación ciudadana. Para esto es necesario prestar atención a:
  - La articulación entre el plan distrital de desarrollo y los planes locales.
  - La puesta en marcha de un proceso adecuado de planeación participativa que aclare las competencias de los actores que intervienen en el ejercicio.
  - La articulación de los distintos grupos de participación presentes en las localidades.
  - La generación de mecanismos que aseguren la inclusión de los proyectos que sean de mayor interés para las localidades.

---

<sup>28</sup> Decreto Distrital 503 de 2011 “Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital”

- Conectar los diseños institucionales para la participación y el capital social existente en la ciudad con propuestas del Programa de Gobierno relacionadas con la cultura ciudadana, asociada al sentido de pertenencia con la ciudad y la cultura de la legalidad, la construcción de comunidad ("consolidación de la tradición de los barrios", y los megacentros comunitarios) (Peñalosa, 2015).
- Potenciar los mecanismos puestos en marcha por la Administración Distrital como los Observatorios Ciudadanos, fruto de la implementación de la ISO 18091, las Veedurías Especializadas y las Alianzas, en el marco de la implementación de la Ruta del Control Social.

### 3.2. El robustecimiento de la rendición de cuentas a la ciudadanía

El Alcalde Mayor debe ser el garante del derecho de la ciudadanía a recibir y pedir cuentas, es decir, asegurar un proceso de rendición de cuentas efectivo. Para esto es necesario que todas las entidades, empresas y organismos del Distrito continúen avanzando en la adopción de una estrategia permanente de rendición de cuentas a la ciudadanía. Adicionalmente es necesario reforzar:

- La implementación de las recomendaciones dadas por la Secretaría de Planeación y la Veeduría Distrital sobre la orientación en la ejecución de la estrategia anual de rendición de cuentas teniendo a garantizar un diálogo permanente entre Estado y sociedad Civil, no un monólogo unidireccional una vez al año.
- El fortalecimiento, articulación y uso de los sistemas de información que garantizan la confiabilidad, oportunidad y claridad del informe que rinden las autoridades sobre su gestión. Lo anterior teniendo en cuenta que estos sistemas hacen parte de los componentes centrales de la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Impulsar el desarrollo de los Observatorios Locales, y la consolidación de información que se hace en ellos con el uso de indicadores y subindicadores de desarrollo económico, social, ambiental e institucional. A través de esto, la ciudadanía desarrolla la capacidad para solicitar y analizar información y tener su propio punto de vista sobre el desarrollo de los territorios.

- Siendo un proceso permanente debe disponer de diferentes mecanismos para habilitar el diálogo público, que tiene por objeto la presentación y explicación de las decisiones y acciones que determinan la gestión. Los mecanismos deben garantizar: i. Entrega de información permanente sobre el proceso de gestión; ii. Diálogo y deliberación representante-representado; iii. Evaluación y retroalimentación de la gestión. Todo esto apoyado con el uso de las nuevas tecnologías (Peñalosa, 2015).
- Consolidar procesos de formación a servidores públicos en cultura ciudadana, control social y herramientas virtuales diseñadas e implementadas para soportar dichos procesos, en el marco del Sistema de Formación Formal y No Formal en Cultura Ciudadana y Control Social. Este sistema se constituye en pieza clave para fortalecer la capacidad y disposición de los servidores para promover, apoyar y acompañar el control social en el Distrito Capital, como parte de su quehacer misional.
- La promoción de una cultura de rendición de cuentas, bajo la concepción de proceso permanente que fortalece la garantía de los derechos de la ciudadanía, la transparencia de las entidades públicas, el diálogo abierto y con capacidad de transformación.
- La rendición de cuentas a la ciudadanía deberá tener como centro del diálogo las acciones que comprometen la gestión, tanto en lo misional como en lo administrativo, con enfoque de garantía de derechos y desarrollo local, en donde la voz de la ciudadanía no es accesorio, sino elemento clave en este proceso.
- La rendición de cuentas a la ciudadanía deberá ser entendida como uno de los mecanismos que contribuye al control social y debe hacer parte integral de las apuestas para la promoción de la participación.

### 3.3. Reforzar el sistema de atención a la ciudadanía

El Distrito ha hecho una gran apuesta al Servicio de Atención a la ciudadanía, aprovechando las ventajas tecnológicas con las que cuenta. Este fortalecimiento debe continuar, por lo que se recomienda al Alcalde Mayor:

- Diseñar e implementar estrategias de fortalecimiento que aseguren la capacidad institucional de las entidades para atender los derechos de petición dentro de los tiempos establecidos y se den respuestas pertinentes y de fondo a todos los requerimientos.
- Instar a que las entidades creen unos lineamientos o directrices, así como las estrategias y herramientas de formación, en los que se establezcan las líneas y actividades que deben desarrollar los funcionarios, para atender al ciudadano de manera adecuada.
- Impulsar el uso de las nuevas tecnologías con las que cuenta Bogotá, a fin de fortalecer las estrategias que apuntan al reforzamiento del servicio de atención al ciudadano y al proceso de interoperabilidad de trámites.
- Promover la simplificación, racionalización o eliminación de trámites en las entidades, de tal modo que los ciudadanos puedan acceder de forma manera eficaz a los servicios que se les ofrecen.



# C.

## TIPS ADICIONALES PARA DESARROLLAR DURANTE LA ADMINISTRACIÓN



UNIÓN EUROPEA



**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



**VEEDURÍA**  
DISTRITAL

De manera complementaria a las propuestas anteriores, y con el objetivo de abordar los temas de manera más detallada y profunda, se presenta a continuación un conjunto de acciones específicas que es posible implementar para fortalecer lo ya mencionado en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en el Distrito. A diferencia de las recomendaciones anteriores (de nivel general), las siguientes se enfocan en el nivel procedimental y en trabajos que deben tener en cuenta los servidores públicos para garantizar el correcto ejercicio de sus funciones.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN

Establecer lineamientos distritales que garanticen acciones y programas para la divulgación de información con enfoque diferencial en la planeación, ejecución y seguimiento de programas de intervención, la gestión y atención a la ciudadanía.

Asegurar que la información se encuentre organizada, catalogada y en condiciones de acceso rápido y oportuno. La gestión documental es la memoria institucional y debe estar disponible para el uso del público.

Asegurarse de transmitir de forma clara y efectiva la información sobre programas, trámites y servicios e informar sobre sus acciones, mejorando los atributos de la información entregada a la ciudadanía para que sea comprensible, clara, actualizada, oportuna, disponible y completa.

Garantizar el cumplimiento de la normatividad relacionada con Datos Abiertos, en virtud de la adhesión de Colombia a la Alianza Gobierno Abierto desde abril de 2012.

Priorizar la publicación de la información correspondiente al talento humano, gestión de la planeación, presupuestal y financiera. Ésta debe ser visible y de fácil acceso en los sitios web de cada una de las entidades, garantizando correspondencia con los planes estratégicos y los programas operativos.

Especificar en cada sitio web que haga link con Sistemas de información distritales y nacionales que contienen mayor información de interés para el ciudadano. Asegurarse que estos permitan acceso y consulta a la ciudadanía.

## MEDIDAS<sup>29</sup> ANTICORRUPCIÓN

Asegurar que las entidades del Distrito elaboren su Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC con altos estándares de calidad y un enfoque de identificación, análisis y prevención de riesgos de corrupción, para poder mitigar efectivamente dichos riesgos.

Los mapas de riesgos de corrupción que hacen parte del PAAC, deben incluir temas relacionados con la visibilidad en la gestión pública, la institucionalidad, el control y sanción, así como de los posibles delitos que puedan manifestarse al interior de las entidades. A partir de dicho diagnóstico, se deben fortalecer los procesos y procedimientos institucionales de las entidades con acciones que contemplen metas, responsables, insumos, recursos, tiempos, presupuesto, y acciones de control interno y externo, para que de esta manera las acciones implementadas trasciendan la formalidad.

<sup>29</sup> La Corporación Transparencia por Colombia pone a disposición de la Administración Distrital sus guías para la implementación de herramientas de lucha contra la corrupción en el nivel territorial. Dichas guías pueden ser encontradas en la página web: <http://bit.ly/gestionpublicaanticorruption>

Establecer mecanismos de seguimiento a las acciones establecidas en los planes anticorrupción, para mejorar la toma de decisiones y tener claridad sobre los avances de la promoción de la transparencia en la gestión de las entidades.

Asegurar una correcta sistematización, revisión, actualización y aplicación de las declaraciones de Bienes y Rentas en las entidades Distritales, con el fin de prevenir potenciales conflictos de intereses en el nombramiento de servidores públicos y en la ejecución de sus labores.

Garantizar que la administración distrital establezca mecanismos e instancias necesarias para declarar y tramitar los conflictos de intereses, y adoptar buenas prácticas que se traduzcan en procesos y procedimientos concretos que puedan institucionalizarse dentro de cada una de las entidades.

## CONTRATACIÓN PÚBLICA

Fortalecer las etapas de planeación, seguimiento y evaluación de cada uno de los procesos contractuales, independientemente de la modalidad usada.

Asegurar el cumplimiento de los principios que orientan la contratación estatal, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, compiladas en el Decreto 1082 de 2015; particularmente en la modalidad de selección directa, sobre la cual existe el mayor grado de discrecionalidad del tomador de decisiones y opacidad en la etapa precontractual.

- Garantizar que los estudios previos permitan la participación del mayor número oferentes y no incluyan condiciones que predeterminen la selección.

- Unificar los criterios de publicación sobre la contratación de las entidades del Distrito, en un solo sistema de información creado para este fin. En tal sentido, se recomienda continuar con la articulación del sistema nacional y distrital a través de la interface o interoperación que corresponda y de esta manera garantizar que toda la contratación pública distrital se encuentre en un solo lugar.

## TALENTO HUMANO

- Hacer visibles y transparentes los procesos de selección de tal manera que la idoneidad y el mérito sean los criterios rectores de las decisiones.

- Mejorar el seguimiento al desempeño para que se realice a la totalidad de los servidores públicos y para que tenga incidencia en el mejoramiento y continuidad de la relación laboral y de calidad de la función pública.

- Promover la ampliación de la cobertura de las capacitaciones ofrecidas a los servidores públicos en el Distrito Capital, teniendo en cuenta que la cualificación contribuye al mejoramiento de la calidad en los bienes y servicios públicos que se ofrecen.

Garantizar la ampliación de la oferta de contenidos de las capacitaciones en temas como la atención a los ciudadanos, cuidado de lo público, el papel de los servidores en la relación con los ciudadanos, cumplimiento de la función social de la administración pública y cultura ciudadana y de servicio público.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Incluir dentro de los planes estratégicos de las entidades, de manera articulada entre las mismas, acciones y programas que generen condiciones para una participación informada, activa e incidente.

Garantizar la incorporación de la estrategia de participación de manera transversal, no solo para ejercicios de planeación y seguimiento de programas y proyectos, sino también en la gestión interna de las entidades (atención al ciudadano, control Interno, contratación).

Promover que las entidades o sectores elaboren unos lineamientos de participación en los que se tengan en cuenta las particularidades de los actores involucrados y que permiten trascender el cumplimiento protocolario de la norma.

Incluir a los grupos poblacionales minoritarios y a la población en condición de discapacidad en los procesos de capacitación. Las entidades pueden contar con el apoyo de la Veeduría Distrital, quien ha brindado módulos de formación en diversos lenguajes incluyentes, o incluir ayudas como el braille, lengua de señas y alfabeto dactilológico, para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de ser partícipes de estos procesos.

Publicar en los sitios web de las entidades información sobre la promoción de espacios de participación y construcción de políticas y programas con la ciudadanía, los resultados de dichas interacciones y la inclusión de las propuestas presentadas en estos diálogos. Es pertinente que las entidades, que tienen limitaciones presupuestales para este fin, intensifiquen medios de alto impacto y cobertura como las redes sociales, con el fin de garantizar la publicación de dicha información, tal como lo establece el Estatuto Anticorrupción.

Implementar las recomendaciones de los ciudadanos en la hoja de ruta de las políticas y programas de todas las entidades que contribuyan al mejoramiento de la toma de decisiones. Este ejercicio implica que los ciudadanos expongan sus propuestas con las entidades, éstas a su vez sean socializadas con sus dependencias para el ajuste y mejoramiento institucional, y, finalmente, las comisiones ciudadanas puedan hacerles seguimiento y evaluación.

## Bibliografía

### **Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011).**

Decreto 503 de 2011. "Por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital".

### **Bogotá Cómo Vamos. (2014).**

Informe de calidad de vida 2014. Bogotá.

### **Bogotá Cómo Vamos. (2015).**

Presentación: Encuesta de Percepción Ciudadana 2015. en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>

### **Cámara de Comercio de Bogotá. (2015).**

Encuesta de riesgos empresariales. Bogotá

### **Concejo de Bogotá. (2000).**

Acuerdo 13 de 2000. "Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes Localidades que conforman el Distrito Capital".

### **Concejo de Bogotá. (2004).**

Acuerdo 131 de 2004. "Por el cual se establecen informes de rendición de cuentas de la gestión contractual y administrativa a cargo del Distrito, sus Localidades y Entidades Descentralizadas".

### **DAFP. (2009).**

Audiencias Públicas en la Ruta de la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía De la Administración Pública Nacional (Cartillas de Administración Pública). Bogotá.

### **DANE. (2014).**

Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional departamental 2014. Bogotá, Colombia.

**DASCD. (2014).**

Informe de Gestión y Resultados. Bogotá.

**Garzón Valdés, E., Carbonell, M., & Vásquez, R. (2003).**

"Acerca del concepto de corrupción". En Poder, derecho y corrupción. México: Siglo XXI-IFE – ITAM.

**Hernández, A. (2010).**

La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. Bogotá: Colombia Internacional.

**LAPOP. Americas Barometer (2014).**

Vanderbilt University. Nashville TN.

**Peñalosa, E. (2015).**

Programa de Gobierno de Enrique Peñalosa "Recuperemos Bogotá" . Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – y la Veeduría Distrital. (s.f.). Estudio realizado por el PNUD en el marco de construcción de la Política Pública Distrital. En V. Distrital, Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

**Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. Observatorio de Cultura Urbana (2013).**

Encuesta Bienal de Culturas 2013. Bogotá.

**Transparencia por Colombia. (2014a).**

Guía para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción. Bogotá.

**Transparencia por Colombia. (2014b).**

Guías anticorrupción "Un Paso a Paso para la Acción". en: [de bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion](https://bit.ly/gestionpublicaanticorrupcion)

**Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital. (2015a).**

Diagnóstico Básico Sobre el Acceso a la Información y la Transparencia en Entidades Distritales. Bogotá, D.C.

**Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital. (2015b).**

Diagnóstico: Alertas y Recomendaciones sobre la Gestión Contractual y del Talento Humano en las Entidades Distritales. Bogotá D.C.

**Transparencia por Colombia en asocio con la Veeduría Distrital. (2015c).**

Índice de Transparencia del Distrito Capital: Herramienta para la evaluación de los riesgos de corrupción gestión administrativa. Bogotá.

**Transparency International. (2013).**

Global Corruption Barometer. en: <http://www.transparency.org/gcb2013>

**Veeduría Distrital. Delegada para la Participación y los Programas Especiales (2013a).**

Ruta para el fortalecimiento del control social. Bogotá.

**Veeduría Distrital. (2013b).**

Informe de Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en las Entidades del Distrito Capital. Bogotá.

**Veeduría Distrital. (2015).**

Documento Técnico de la Política Pública de Transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción en Bogotá. Bogotá.