

COLECCIÓN DE  
DOCUMENTOS

OBSERVATORIO  
DE INTEGRIDAD

22

# ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE BOGOTÁ

2 0 2 2 - 2 0 2 3



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA



## CONSEJO RECTOR

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

## JUNTA DIRECTIVA

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

## DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

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

Paola Andrea Pardo Cuervo  
Coordinadora de Proyectos – Gestión Pública  
Territorial

Angélica María España Hernández  
Profesional de proyecto – Índice de Transparencia  
de las Entidades Públicas

Iván Darío Cortés Laytón  
Profesional de proyecto – Índice de Transparencia  
de las Entidades Públicas

Juan Sebastián Botero Romero  
Coordinador de Tecnologías e Información

## APOYOS

Mario Alejandro Blanco Navarro  
Coordinador de Proyectos - Gestión Pública

Diana Marcela Páez Baquero  
Profesional de proyecto – Línea Gestión Pública

Andrea Carolina Velasco Muñoz  
Profesional de proyecto – Línea Gestión Pública

Fabian Camilo Chaparro Ramírez  
Profesional de proyecto - Compromisos  
internacionales anticorrupción

## CONSULTORES EXTERNOS

Ana María Avella Merchán  
Diana Carolina Rodríguez Díaz  
Miguel Gustavo Elián Salom Borré  
César Hernando Lozano Villa  
Ariel Arturo Cortés Rocha

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

El Índice de Transparencia de Bogotá 2022-2023 ha  
sido desarrollado en el marco del Acuerdo Marco  
de Entendimiento con la Veeduría Distrital.

## CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono +57 (601) 477 8282  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

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



# Contenido

|   |    |
|---|----|
| Presentación                                    | 4  |
| Evolución del Índice de Transparencia de Bogotá | 5  |
| Metodología                                     | 7  |
| Resultados generales                            | 11 |
| Factor Visibilidad                              | 15 |
| Factor Institucionalidad                        | 17 |
| Factor Control y sanción                        | 19 |
| Mapa de riesgo de los indicadores del ITB       | 20 |
| Retos por factor                                | 21 |
| Factor Visibilidad                              | 21 |
| Factor Institucionalidad                        | 23 |
| Factor Control y sanción                        | 25 |



# Tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Ranking ITB 2022-2023  | 11 |
| Tabla 2. Mapa de indicadores por nivel de riesgo 2022-2023                      | 20 |
| Gráfica 1. promedio calificación del ITB 2022-2023 por factor                   | 14 |
| Gráfica 2. Calificación promedio del Factor Visibilidad y sus indicadores       | 15 |
| Gráfica 3. Calificación promedio del Factor Institucionalidad y sus indicadores | 17 |
| Gráfica 4. Calificación promedio del Factor Control y sanción y sus indicadores | 19 |



## Presentación

La Corporación Transparencia por Colombia, organización de la sociedad civil cuya visión es avanzar hacia una Colombia libre de corrupción que viva de manera íntegra y actúe a favor del bien común, ha implementado desde el año 2002 el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, realizando mediciones para los niveles nacional, departamental y municipal.

Con el ánimo de contribuir al fortalecimiento de la gestión administrativa en el Distrito Capital, se aplica esta medición del Índice de Transparencia de Bogotá ITB como una herramienta de carácter independiente, para identificar los niveles de riesgo de corrupción administrativa en 36 entidades públicas distritales, correspondiente a la vigencia del 1° de enero de 2022 al 31 de marzo de 2023. Este corte se ha elegido para entregar los resultados a las entidades, en el mismo año de la última vigencia evaluada. Esto les permite adelantar los planes de acción a los que dé lugar de manera oportuna.

Esta medición se orienta a fortalecer las medidas de transparencia, rendición de cuentas a la gestión y prevención de los riesgos de corrupción en los procesos de competencia del Distrito Capital, en el marco de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (CONPES 001 de 2019), así como en concordancia con los indicadores de avance en cumplimiento del quinto propósito “Construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente” del Plan de Desarrollo Distrital 2020 -2024.

El presente documento señala las actualizaciones metodológicas de la herramienta, así como los resultados en términos de avances y retos en materia de fortalecimiento institucionales, que conllevan incansablemente a propender por acciones de política pública para prevenir y combatir este fenómeno.

Esta tercera aplicación del ITB se desarrolla en articulación con la Veeduría Distrital y cuenta con el apoyo del Programa Juntos por la Transparencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el cual busca identificar avances y buenas prácticas adoptadas en materia de transparencia, acceso a la información y demás acciones de gobierno abierto en el Distrito Capital, como insumo para fortalecer la arquitectura institucional anticorrupción y fortalecer las capacidades anticorrupción del gobierno nacional.

# Evolución del Índice de Transparencia de Bogotá

Durante 20 años, la Corporación Transparencia por Colombia, Capítulo Nacional de Transparency International, ha implementado el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas -ITEP, como una herramienta que, desde la sociedad civil, busca identificar riesgos de corrupción en los diseños institucionales, así como en los escenarios de los ciclos de la gestión pública y prácticas de las entidades públicas, para propender por un enfoque preventivo en la gestión administrativa frente al complejo fenómeno de la corrupción.

Para implementar una metodología a la medida del Distrito Capital, se ha venido aunando esfuerzos con la Veeduría Distrital, órgano de control preventivo, con el propósito de “lograr el efectivo fortalecimiento de las medidas de transparencia, rendición de cuentas a la gestión y prevención de los riesgos de corrupción en los procesos de competencia”<sup>1</sup> del Distrito.

En este contexto, se realizó en un primer momento ajustes a la metodología que era aplicada a entidades del nivel nacional, departamental y municipal, posteriormente se adelantaron los primeros diagnósticos a través de pilotos, se formuló una serie de recomendaciones a la administración distrital para la administración 2016-2019 y se hizo una actualización de la identificación de riesgos a partir de los desarrollos normativos expedidos desde el nivel nacional y territorial, y buenas prácticas adoptadas por Colombia en materia de Estado Abierto y mecanismos anticorrupción. De allí, se aplicaron dos mediciones del Índice de Transparencia de Bogotá -ITB, para evaluar los niveles de riesgo de corrupción en la gestión administrativa de 34 entidades para el periodo 2016-2017 y luego, para 36 entidades en 2018-2019.

---

<sup>1</sup> Acuerdo Marco de Entendimiento entre la Veeduría Distrital y la Corporación Transparencia por Colombia. Junio 30 de 2022.



Fuente: Índice de Transparencia de Bogotá. Corporación Transparencia por Colombia

No siendo menores los retos que conllevaron la pandemia COVID-19, esta situación inesperada afectó la posibilidad de implementar la tercera medición en la que se buscaba evaluar la primera parte de la gestión de la administración distrital actual (periodo 2020-2021); sin embargo, fue una oportunidad en la que el Distrito Capital desarrolló importantes avances en materia anticorrupción y aplicó progresivamente, de cara a la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (CONPES 001 de 2019) y a los compromisos fijados en el quinto eje Construir Bogotá – Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente del Plan de Desarrollo Distrital 2020 -2024.

En consecuencia, se surtió una serie de pasos en la fase de preparación del ITB que permitieron realizar una aproximación a dichas actualizaciones y avances que debían poder reflejarse en la medición, para garantizar una evaluación precisa y cercana a la realidad del Distrito Capital. Por ejemplo, en 2022 se organizaron espacios colaborativos con líderes de política<sup>2</sup>, en los que fue posible conocer de primera

<sup>2</sup> Se incluyeron: la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Jurídica del Distrito y el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha contra la Corrupción -ODCLA, el Departamento Administrativo Distrital del Servicio Civil Distrital, la Dirección Archivo de Bogotá y la Veeduría Distrital.



mano los avances normativos y diferentes estrategias en temas de transparencia, innovación, contratación pública, empleo público, gestión documental, entre otros, realizados por la actual administración distrital.

A la vez, con el apoyo de la Veeduría Distrital, el grupo de profesionales de Transparencia por Colombia exploró la pertinencia de eliminar o crear variables que correspondieran a cambios normativos nacionales y territoriales y análisis documental de buenas prácticas. En algunos casos conllevó a cambios estructurales en la composición de los pesos y las variables de la batería de indicadores, por lo cual **los resultados no son totalmente comparables entre mediciones<sup>3</sup>**.

Adicionalmente, se adelantó un grupo focal con interlocutores que participaron en las dos primeras mediciones del ITB, en el que se compartieron lecciones aprendidas, propuestas metodológicas y los beneficios respecto a su implementación, sobre todo teniendo presente que el ITB cuenta con un equipo de profesionales y consultores que audita la totalidad de la información capturada.

## Metodología

El Índice de Transparencia de Bogotá es un ejercicio de control social, cuyo enfoque busca identificar y prevenir la materialización de riesgos de corrupción administrativa, entendidos como la posibilidad de que, a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales asociados al proceso de gestión administrativa, ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas.

Cabe aclarar que el ITB **no** evalúa:

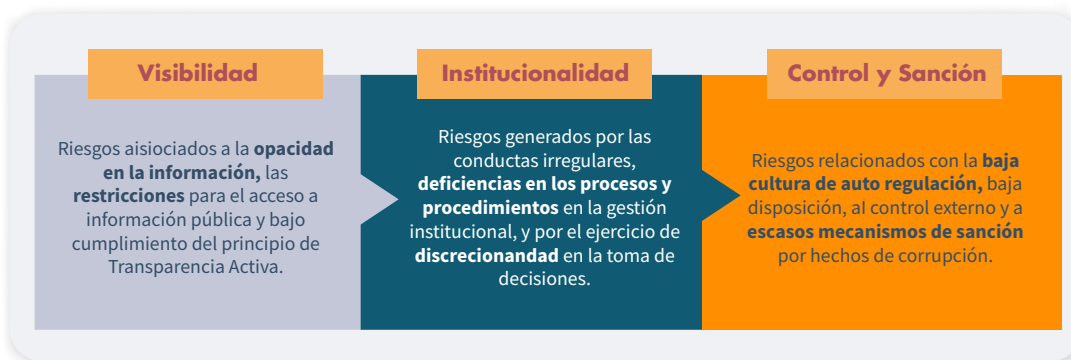
1. Hechos de corrupción en las entidades públicas, sino la probabilidad de ocurrencia de éstos.
2. El impacto de la gestión pública.
3. Procesos de captura del Estado.
4. Percepción ciudadana sobre la transparencia y gestión de las entidades.

---

<sup>3</sup> Para ampliar la información acerca de la actualización metodológica, nuevos temas y variables comparables, remítase al Documento metodológico del ITB 2022-2023.



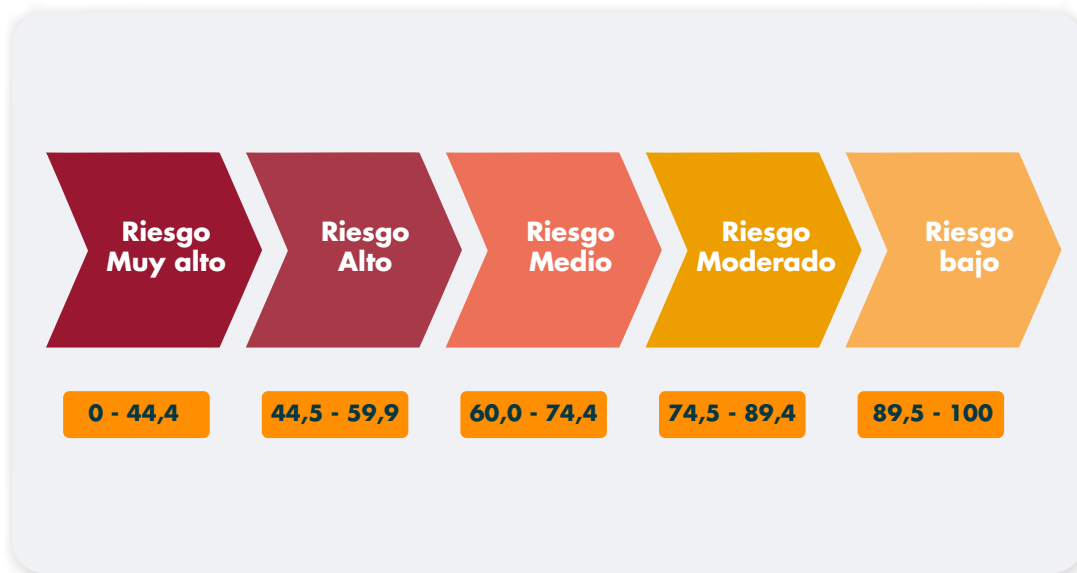
Así pues, los resultados de la medición brindan alertas sobre posibles fallas en los diseños institucionales, para que las entidades mejoren sus estándares de transparencia y fortalezcan sus procesos y procedimientos institucionales, por medio de tres enfoques de riesgo denominados factores de la evaluación:



Respectivamente, cada factor pesa 30%, 40% y 30% y los indicadores y subindicadores que los componen a su vez cuentan con valores específicos, que se podrán ampliar en el Documento metodológico del ITB 2022-2023. Estos pesos se asignan de acuerdo con la acciones y medidas que se han establecido como prioritarias, estratégicas y urgentes en la prevención de los riesgos en mención, siendo los diseños institucionales (reglas claras en la gestión administrativa) lo más urgentes por implementar. A continuación, se presenta la batería de indicadores por factor:

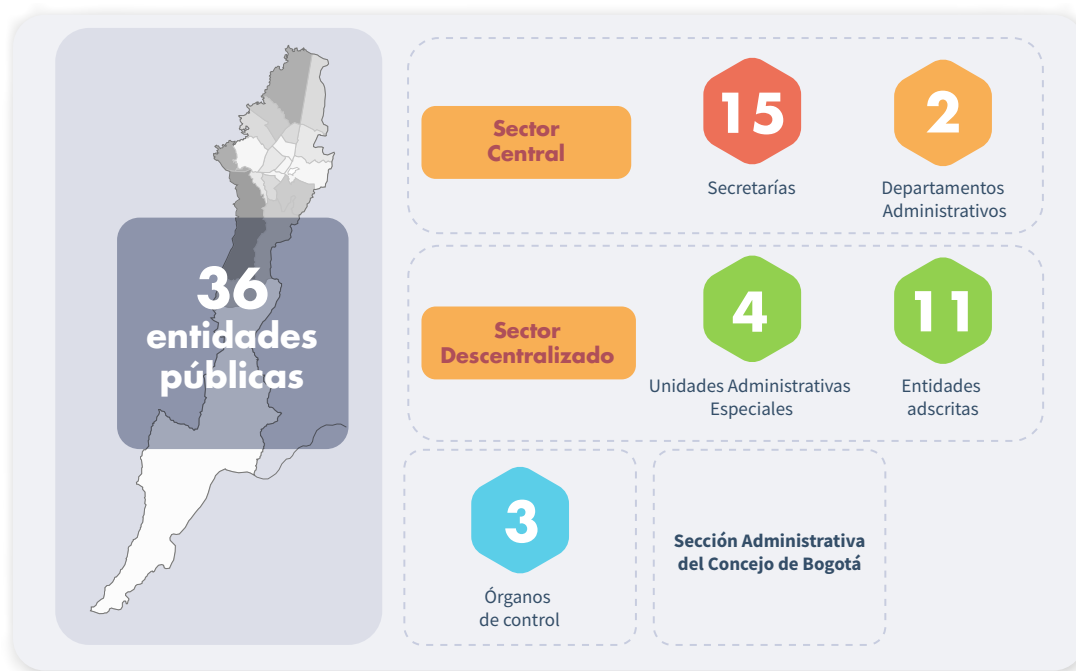


Los resultados de las entidades en estos indicadores se basan en una escala de 0 a 100 puntos, cuyos puntajes cercanos a este último representan mayores esfuerzos para prevenir la materialización de la corrupción. Los siguientes son los niveles de riesgo:



Para facilitar la aplicación de la totalidad de las variables y, por tanto, el análisis de resultados, las entidades evaluadas en las anteriores dos mediciones fueron seleccionadas nuevamente, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Contar con naturaleza y régimen similar.
- Regirse por las mismas normas que orientan la gestión pública.
- Tener los mismos procesos y procedimientos administrativos básicos.
- Ser ejecutores de gasto.
- Ser sujetos de control por parte de los órganos de control, investigación y sanción del Estado.
- Tener una misión determinante para la calidad de vida y el desarrollo de la población.



No se evalúan Empresas Sociales del Estado, sociedades de economía mixta, alcaldías locales, colegios, entre otros, y en el caso del Concejo de Bogotá únicamente se aplica la medición en la sección administrativa, es decir que no evalúa la gestión de los concejales.

Ahora bien, como se explicaba en la presentación del presente documento, esta tercera medición fijó como corte de evaluación el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2022 y 31 de marzo de 2023. Para recolectar la información requerida se utilizaron las siguientes herramientas metodológicas:

**Fuentes primarias.** Comprende la captura de información a través de tres mecanismos: 1. Verificación de la publicación oportuna de la información mínima (contemplada en la Ley 1712 de 2014, así como sus normas reglamentarias) en los sitios web de cada entidad analizada; 2. Verificación del funcionamiento del sistema de los canales de PQRSD con los que cuentan las entidades, a través de ejercicios de incógnito ciudadano por vía escrita y telefónica; y, 3. Diligenciamiento de 10 capítulos del formulario web que se diseñó, para facilitar la entrega de soportes y respuestas por parte de los interlocutores, designados por las entidades para centralizar la información.

**Fuentes secundarias.** Incluye información solicitada directamente a entidades líderes de política del orden distrital, relacionadas con trámites y servicios al ciudadano, presentación del Informe de Gestión, sanciones disciplinarias, fallos

de responsabilidad fiscal, procesos de mérito, causas y consultas ciudadanas, capacitaciones y compromisos de alta dirección en materia de SARLAFT e informes de denuncias por hechos de corrupción o aquella que es consultada en portales como Gobierno Abierto Bogotá, las plataformas de compras públicas, entre otras.

Las entidades líderes de política a las cuales se les solicitó información fueron el Concejo de Bogotá, Personería de Bogotá, Contraloría de Bogotá, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Jurídica Distrital, Secretaría de Gobierno, la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

## Resultados generales

Como se aprecia en el siguiente ranking, se presenta la calificación general de 15 secretarías distritales, 2 departamentos administrativos, 11 establecimientos públicos, 4 unidades administrativas especiales, 3 organismos de control y la Sección Administrativa del Concejo de Bogotá:

**TABLA 1. RANKING ITB 2022-2023**

| #  | ENTIDAD  | CALIFICACIÓN GENERAL | NIVEL DE RIESGO |
|----|--|----------------------|-----------------|
| 1  | Secretaría Jurídica Distrital  | 91,9                 | BAJO            |
| 2  | Secretaría Distrital de Movilidad  | 86,6                 | MODERADO        |
| 3  | Caja de Vivienda Popular   | 85,8                 | MODERADO        |
| 4  | Secretaría Distrital de Planeación   | 84,2                 | MODERADO        |
| 5  | Veeduría Distrital   | 84,0                 | MODERADO        |
| 6  | Secretaría Distrital de Ambiente   | 83,9                 | MODERADO        |
| 7  | Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP                   | 83,2                 | MODERADO        |
| 8  | Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC               | 83,2                 | MODERADO        |
| 9  | Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá                                    | 82,9                 | MODERADO        |
| 10 | Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial - UAERMV | 82,7                 | MODERADO        |

| #  | ENTIDAD  | CALIFICACIÓN GENERAL | NIVEL DE RIESGO |
|----|--|----------------------|-----------------|
| 11 | Secretaría Distrital de la Mujer   | 82,3                 | MODERADO        |
| 12 | Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia                | 82,1                 | MODERADO        |
| 13 | Secretaría Distrital del Hábitat   | 82,0                 | MODERADO        |
| 14 | Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON         | 81,9                 | MODERADO        |
| 15 | Secretaría Distrital de Hacienda   | 80,9                 | MODERADO        |
| 16 | Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC                        | 80,3                 | MODERADO        |
| 17 | Secretaría Distrital de Salud  | 80,2                 | MODERADO        |
| 18 | Secretaría Distrital de Desarrollo Económico                             | 79,9                 | MODERADO        |
| 19 | Instituto para la Economía Social - IPES                                 | 79,8                 | MODERADO        |
| 20 | Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital- DASCD          | 77,7                 | MODERADO        |
| 21 | Instituto de Desarrollo Urbano - IDU                                     | 77,5                 | MODERADO        |
| 22 | Instituto Distrital de Turismo - IDT                                     | 76,9                 | MODERADO        |
| 23 | Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis                           | 76,5                 | MODERADO        |
| 24 | Secretaría Distrital de Gobierno   | 74,7                 | MODERADO        |
| 25 | Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte                    | 74,3                 | MEDIO           |
| 26 | Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP | 74,0                 | MEDIO           |
| 27 | Personería de Bogotá   | 73,0                 | MEDIO           |
| 28 | Secretaría de Educación del Distrito                                     | 73,0                 | MEDIO           |
| 29 | Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD             | 72,9                 | MEDIO           |
| 30 | Contraloría de Bogotá  | 71,3                 | MEDIO           |

| #  | ENTIDAD   | CALIFICACIÓN GENERAL | NIVEL DE RIESGO |
|----|---|----------------------|-----------------|
| 31 | Secretaría Distrital de Integración Social                                  | 71,0                 | MEDIO           |
| 32 | Instituto Distrital de las Artes - IDARTES                                  | 70,8                 | MEDIO           |
| 33 | Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD                          | 70,5                 | MEDIO           |
| 34 | Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos                   | 67,9                 | MEDIO           |
| 35 | Sección Administrativa del Concejo de Bogotá                                | 67,9                 | MEDIO           |
| 36 | Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico - IDEP | 61,7                 | MEDIO           |

Fuente: Índice de Transparencia de Bogotá 2022-2023. Corporación Transparencia por Colombia

El promedio general del Índice de Transparencia de Bogotá 2022-2023 se ubicó en 78 puntos. El nivel de riesgo de corrupción es moderado y se distribuye así: 1 entidad (Secretaría Jurídica Distrital) en nivel bajo, 23 entidades en Moderado, 12 en medio.

Por tipos de entidades, puede señalarse que las secretarías de despacho cuentan con un promedio de 80,7 puntos, seguido de los Establecimientos públicos con 76,8, Unidades Administrativas Especiales con 76,7, los Departamentos administrativos con 75,9 y los organismos de control con 74,1.

Por sectores, se tiene que los de mayor calificación promedio son Gestión Jurídica (91,9), Planeación (84,2) y Hábitat (83,7) y con menor calificación promedio a Seguridad, Convivencia y Justicia (75), Cultura, recreación y deporte (74) y Educación (67,3); sin embargo, en este último grupo también se suman los organismos de control (74,1).

**GRÁFICA 1. PPROMEDIO CALIFICACIÓN DEL ITB 2022-2023 POR FACTOR**

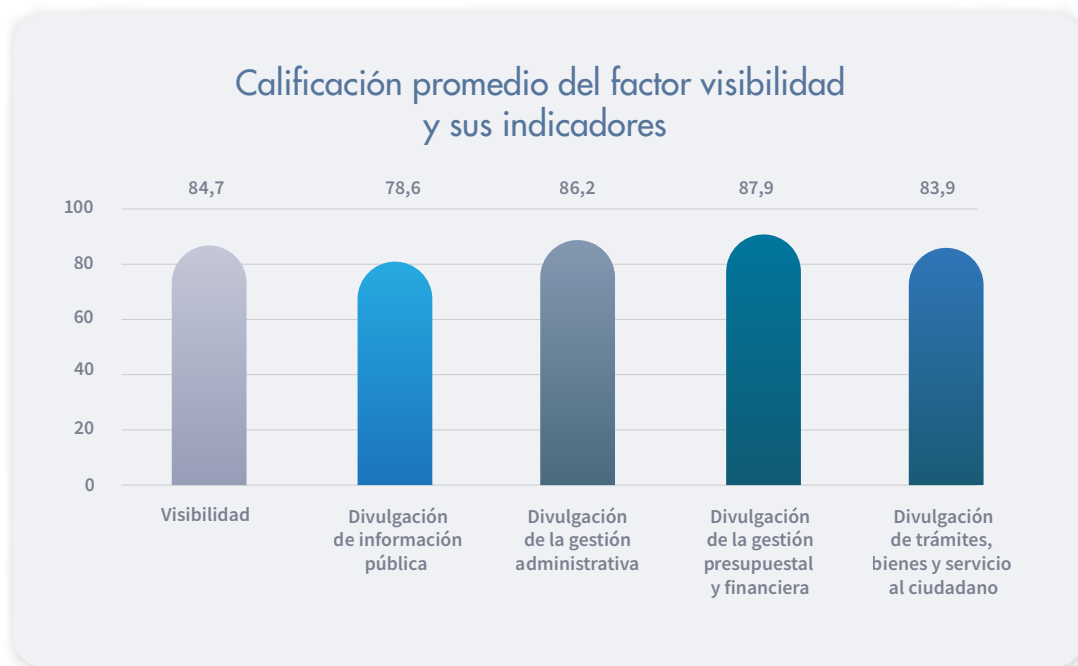


Se tiene además que los riesgos de opacidad en la información pública (84,7 puntos) y los asociados a la baja autorregulación y disposición al control externo (77,3) se encuentran en un nivel de riesgo moderado, seguidos por los riesgos generados por discrecionalidad y débiles procesos y procedimientos (73,6) que se ubican en nivel medio.



# Factor Visibilidad

**GRÁFICA 2. CALIFICACIÓN PROMEDIO DEL FACTOR VISIBILIDAD Y SUS INDICADORES**



De acuerdo con los factores de la evaluación, en Visibilidad se evidencian esfuerzos por asegurar la disponibilidad de información pública, principalmente bajo el enfoque de la evaluación que es la oportunidad (publicar en los tiempos establecidos por Ley). Por ejemplo, el 96.7% de las entidades, representadas por 31 de ellas, cuentan con un Esquema de publicación de información que identifica de manera concreta cuáles son los activos de información susceptibles de publicación, los formatos en los que deben ser publicados, la periodicidad de su actualización y su ubicación en la sección correspondiente en el sitio web.

Respecto a uno de los indicadores con mayor desempeño, Divulgación de la gestión administrativa, cabe resaltar 28 entidades que publicaron información sobre control interno y externo, como lo son los informes semestrales de Evaluación

Independiente del Estado del Sistema de Control Interno, así como los planes de mejoramiento que se derivaron de los hallazgos que alertan las Oficinas de Control Interno.

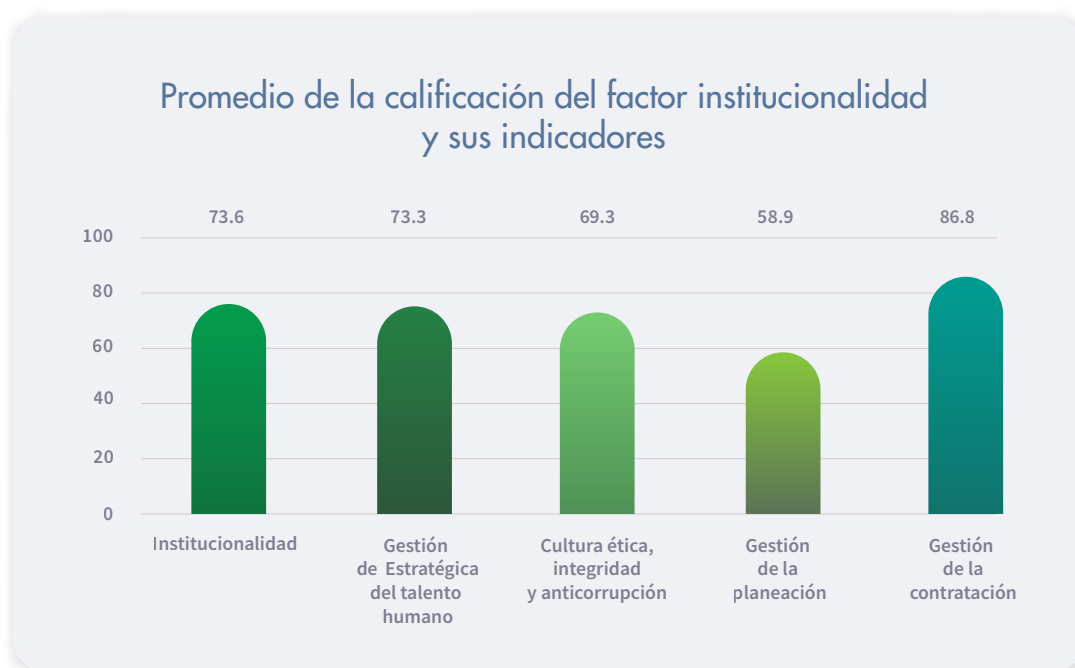
Asimismo, en Divulgación de la gestión presupuestal y financiera, por una parte, se evidencia que 96,7% de las entidades publicaron información histórica del presupuesto, salvo que a febrero de 2023 sólo 13 entidades habían publicado la apropiación inicial del presupuesto 2023. Y, por otra parte, en tres modalidades de contratación pública, la coherencia entre lo contratado y lo efectivamente publicado en las plataformas de compras públicas es: 95,6% en licitación pública, 92,3% en concurso de méritos y 82,6 en selección abreviada.

En relación con estrategias y medidas anticorrupción en los sitios web, todas las entidades divulgaron sus planes de acción de los Programas de Transparencia y Ética Pública 2022 y sus respectivos seguimientos. En cambio, los códigos de integridad que son instrumentos que guían la actuación ética de los servidores públicos, no fueron hallados en las páginas del Instituto para la Economía Social – IPES, las secretarías de Ambiente y General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial – UAERMV.

En cumplimiento de los lineamientos del DAFP en relación con la publicación del Menú Participa en la página web, el 88,9% de las entidades avanzaron en la divulgación de los diferentes mecanismos, espacios e instancias de participación con los que cuentan, para involucrar a la ciudadanía en los ciclos de la gestión pública. Sin embargo, la Contraloría de Bogotá, la Caja de Vivienda Popular, los departamentos administrativos de la Defensoría del Espacio Público – DADEP y del Servicio Civil Distrital- DASCD, el Instituto Distrital de las Artes – IDARTES, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAECD omitieron publicar convocatorias para incentivar la participación de sus grupos de interés en dichos espacios.

# Factor Institucionalidad

**GRÁFICA 3. CALIFICACIÓN PROMEDIO DEL FACTOR INSTITUCIONALIDAD Y SUS INDICADORES**



Al abordar el factor de Institucionalidad, se destacan dos indicadores: Gestión Estratégica del Talento Humano y Gestión de la Contratación. En el primer caso, el contenido de los lineamientos de la planeación estratégica de talento humano para la vigencia 2022 tuvo una calificación promedio de 88,4 puntos y su principal de mejora está en 14 entidades en las que es necesario adelantar la planeación de la evaluación y monitoreo al desempeño, especialmente de quienes se encuentran vinculados como provisionales y temporales.

Ahora, ahondando en la evaluación de cinco perfiles<sup>4</sup> de personas de libre nombramiento y remoción, correspondientes a los directores o jefes de las principales oficinas o áreas de las entidades, así como el asesor de mayor grado y reciente vinculación<sup>5</sup> de la entidad, se identificó una calificación de 88 puntos

<sup>4</sup> Jefe Unidad Administrativa y Financiera o similar, Jefe Oficina Asesora de Planeación o similar, Jefe Oficina Asesora Jurídica o similar y Jefe Oficina de Control Disciplinario Interno o similar.

<sup>5</sup> El grado del asesor variaba de una entidad a otra, por cuanto a que a cada entidad se les pidió relacionar el/la que se hubiera vinculado más recientemente con corte a julio de 2022.

en el cumplimiento de las carreras profesionales solicitadas en los manuales de funciones y 87,4 puntos de otros estudios (como posgrados o cursos). En lo relativo a los asesores de mayor grado evaluados, el 77,3% de las entidades se aseguraron que estos cumplieran con los conocimientos básicos exigidos en el manual para el cargo y grado al que se presentaron.

En el segundo caso, en el indicador Gestión de la contratación se resalta que el 95,4% de las entidades ejecutaron a agosto de 2022 más del 50% su presupuesto de gastos y compromisos. Las entidades con rezago fueron el IDU con el 38,8% de ejecución y Secretaría Distrital de Desarrollo Económico con 49,4%.

En los procesos contractuales, se tiene que 27 entidades contaron con más de 3 oferentes en promedio en las licitaciones públicas; el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, el Instituto para la Economía Social – IPES y la Unidad Administrativa Especial de Catastro – UAECD con 2 oferentes en promedio y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital- DASCD y la Secretaría de Educación del Distrito con un oferente.

En medidas adicionales en la contratación pública, 26 entidades se destacan porque no sólo han avanzado en la exigibilidad de suscribir cláusulas o compromisos de integridad y/o no tolerancia de la corrupción en los contratos que adelantan, sino que también cuentan con medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación pública y mecanismos para incentivar el control social durante las diferentes etapas de los procesos contractuales.

# Factor Control y sanción

**GRÁFICA 4. CALIFICACIÓN PROMEDIO DEL FACTOR CONTROL Y SANCIÓN Y SUS INDICADORES**



Cuatro de los indicadores de este factor se encuentran en un nivel de riesgo moderado, entre los cuales se destaca Control externo insitucional (87,2 puntos), gracias al cumplimiento oportuno en la entrega de los informes de gestión al Concejo de Bogotá (100% de las entidades), así como del informe de denuncias de corrupción de la vigencia 2022 a la Secretaría Jurídica Distrital (88,6%) en las que únicamente faltaron por reportar la Sección Administrativa del Concejo de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, el Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis y la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. Asimismo, es importante mencionar que el 83,3% de las entidades no tuvo fallos de responsabilidad fiscal en contra de sus funcionarios, es decir, que en estas 30 entidades la Contraloría de Bogotá no identificó conductas dolosas o culposas por daño al patrimonio público que llevaran al pago de una indemnización pecuniaria.

El otro indicador que sobresale es Rendición de cuentas a la ciudadanía de la gestión 2022 (75 puntos) porque todas las entidades llevaron a cabo al menos un espacio destinado a este propósito. Dentro de la pluralidad de espacios que se ofrecen en el Distrito, el diálogo ciudadano distrital (temático o sectorial) fue la práctica más recurrente, pues fue implementado por el 91.7% de las entidades, seguido por audiencias públicas en el 69,4%. El Instituto Distrital de la Participación

y Acción Comunal – IDPAC, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, adelantaron un esfuerzo adicional en brindar un espacio de iniciativa ciudadana, lo que demuestra un firme compromiso por fortalecer la confianza ciudadana en la institucionalidad.

## Mapa de riesgo de los indicadores del ITB

A continuación, se puede identificar el mapa de riesgo de los indicadores para la vigencia 2022-2023:

**TABLA 2. MAPA DE INDICADORES POR NIVEL DE RIESGO 2022-2023**

| MUY ALTO | ALTO                     | MEDIO   | MODERADO  | BAJO |
|----------|--------------------------|---|---|------|
|          | Gestión de la planeación | Cultura de ética, integridad y anticorrupción | Control Interno de gestión y disciplinario              |      |
|          |                          | Gestión estratégica del Talento Humano        | Participación y colaboración ciudadana                  |      |
|          |                          | Sistema de PQRSD                              | Rendición de cuentas a la ciudadanía gestión 2022       |      |
|          |                          |   | Divulgación de información pública                      |      |
|          |                          |   | Divulgación de la gestión presupuestal y financiera     |      |
|          |                          |   | Divulgación de trámites, bienes y servicio al ciudadano |      |
|          |                          |   | Divulgación de la gestión administrativa                |      |
|          |                          |   | Gestión de la contratación                              |      |
|          |                          |   | Control externo institucional                           |      |

Se evidencia que 9 de los indicadores se encuentran en un nivel de riesgo Moderado, seguido por 3 en Medio y sólo 1 en un Alto. Ninguno se ubica en nivel Muy Alto ni Bajo.

# Retos por factor

## Factor Visibilidad

### Controles en la publicación, entrega y seguridad de la información

A partir de la expedición de la Resolución 1519 de 2020 y su anexo técnico 2 de estandarización de contenidos de página web, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones modificó la plantilla que debían utilizar los sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, para facilitar la navegabilidad de los ciudadanos en estos. La migración entre antiguas y nuevas páginas generó pérdidas de información considerables que incluso persistían a 2023, lo que conlleva a la necesidad de generar ejercicios aleatorios de verificación de información, para asegurar el cumplimiento de la publicación de los activos de información pública en los tiempos de Ley.

Si bien el 88,9% de las entidades están identificando de manera completa los motivos o fundamentos legales y constitucionales de la clasificación o la reserva de sus activos de información, en el ejercicio de incógnito ciudadano que se adelantó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, la Personería de Bogotá, la Secretaría de Educación del Distrito y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, entregaron este tipo de información sin las debidas precauciones. En algunos casos se solicitó, por ejemplo, información relacionada con investigaciones disciplinarias y cabe recordar que, de acuerdo con los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, no puede ser divulgada hasta que no se formule el pliego de cargos. Esto pone en riesgo la reserva sumarial y desestima el principio de presunción de inocencia de los involucrados.

Por otra parte, 15 entidades necesitan adoptar las Tablas de Control de Acceso -TCA. Aunque suelen confundirse con el instrumento de gestión de la información pública “Índice de Información Clasificada y/o reservada”, estas definen con claridad los roles de acceso, lectura, edición, reemplazo, transformación, divulgación y demás tipos de permisos que pueden tener determinados actores sobre la información que se produce en una entidad. Por el contrario, su ausencia puede acarrear serios riesgos de uso mal intencionado de información privilegiada o sensible. De estas 15 entidades, la Sección Administrativa del Concejo de Bogotá, la UAESP, Bomberos y la UAERMV pueden empezar por identificar los aspectos críticos desde el Plan Institucional de Archivos -PINAR, como base para avanzar en las TCA



## **Robustecimiento en la interoperabilidad de plataformas distritales**

El Distrito ha tenido avances considerables en el diseño de plataformas distritales que recopilan datos alimentados de diferentes sistemas de información; pero en la evaluación se reflejaron inconsistencias o duplicidad de información entre los sistemas de información pública que recargan a las entidades, teniendo presente que las cifras que reposan en unas plataformas no necesariamente coinciden en otras y estas a su vez con los informes de seguimiento que llevan las entidades de sus reportes en las mismas. En este sentido, es necesario generar lineamientos más claros, por ejemplo, para el caso de los trámites, servicios y Otros Proceso Administrativos, por cuanto se debe alimentar información en la Guía de Trámites y servicios del Distrito para que se duplique correctamente en el SUIT del Departamento Administrativo de la Función Pública y esta, a su vez, la integre al portal nacional GOV.CO.

Asimismo, se identifica que algunas entidades no actualizan dicha información y otras no lo hacen de manera oportuna, en plataformas como el portal de Gobierno Abierto de Bogotá de la Secretaría Distrital de Gobierno, el portal de Datos Abiertos Bogotá, la plataforma Colibrí de la Veeduría Distrital y los directorios y contenido de las hojas de vida en el SIDEAP.

## **De la normativa a la práctica: datos abiertos y TICs**

Al menos 34 entidades publican datos abiertos en portales como Datos.gov.co y Portales Distritales. Ahora bien, falta que 29 entidades implementen la definición y priorización de contenidos de datos abiertos, estadísticas, informes y documentos con apoyo de la ciudadanía, pues, más allá de llegar al 100% de cumplimiento de la Directiva 005 de 2020, es trascendental entregarles información de utilidad y valor.

Por otra parte, si se trata de transformación digital para mejorar la gestión institucional, en términos de calidad y eficiencia, es necesario hacer un llamado a la Sección Administrativa del Concejo de Bogotá, al IDEP, el IDIPRON, el IPES, la Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP para que incorporen herramientas, como plataformas o aplicativos que faciliten la gestión de trámites y servicios al ciudadano de forma automatizada o digitalizada, y dinamizar la participación ciudadana por canales como WhatsApp y sistemas de información mucho más modernos al interior de estas que permitan el reporte de información en tiempo real y, con ello, sistemas de alertas tempranas.

## Factor Institucionalidad

### El mérito como acceso democrático al empleo público

Teniendo en cuenta que una de las apuestas de la administración distrital es fortalecer el mérito en el empleo público, siendo el Estado el mayor dinamizador de la fuerza laboral, se encuentra que la tercera parte de las entidades no está publicando ofertas de empleo en su sitio web. Sin embargo, se rescata que el 15,1% de los 13.504 contratistas que ingresaron por primera vez (durante la vigencia 2022) a 35 entidades, se vinculó a través de la plataforma Talento no palanca, por encima de la meta distrital del porcentaje mínimo que se pidió desde 2021 (10%).

En lo que se refiere a los cargos de libre nombramiento y remoción, se identifican retos en la inclusión de aspectos meritocráticos, tales como entrevistas, evaluación de hojas de vida y pruebas, principalmente para los cargos del nivel directivo y asesor, pues por lo menos en los profesionales hay un avance del 48%, y 10 entidades ya avanzan en ambos cargos con otras alternativas, como la aplicación de pruebas psicométricas para empleos de naturaleza gerencial que brinda gratuitamente el DASCD.

Por último, el DASCD, el IPES, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría de Educación del Distrito, la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Veeduría Distrital, requieren adoptar en sus lineamientos y mapas de procesos la identificación de alertas en la vinculación de personal de planta, para asegurar la veracidad de formación académica y/o tarjetas profesionales, así como de la verificación de inhabilidades e incompatibilidades.

### Desafíos en la contratación pública

Para la presente vigencia, se realizó un estudio de caso de contratación en cada entidad y para ello, el equipo de profesionales junto con el consultor del ITB para esta materia, definió un proceso/contrato para cada entidad, con el propósito de analizar una serie de requerimientos mínimos. Entre estos se obtuvo que el 91.6% de las entidades aseguró la coherencia entre el objeto contractual con la modalidad y causal de contratación; sin embargo, en el 8.3% no hubo claridad entre la capacidad versus la experiencia del contratista/proveedor seleccionado; y en el 11,1%, el valor del contrato no se sustentó completamente (técnica y jurídicamente) en los estudios de mercado y/o sector brindados, ni a partir de un Certificación de insuficiencia o inexistencia de personal, para los casos de persona natural.

Para terminar, se determina que en las licitaciones públicas del DADEP, el DASCD, la Secretaría de Educación del Distrito y Catastro Distrital es importante avanzar en la garantía de la pluralidad de oferentes, así como en reducir el tiempo promedio entre la evaluación de las ofertas y la adjudicación de dichos contratos, con el objetivo de asegurar la ejecución oportuna del contrato y, por tanto, de la programación de los recursos de inversión en los tiempos planeados por la entidad; y en este último sentido, pero para el presupuesto de gastos, también deben avanzar el IDU, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría Jurídica Distrital, puesto que habían ejecutado menos del 50% de enero a agosto de 2022.

### **Avances en la prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo**

Una de las novedades de la Ley 2195 de 2022 es la “prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo (...), incluidos los reportes de operaciones sospechosas a la UIAF, consultas en las listas restrictivas y otras medidas de Debida diligencia (...)”<sup>6</sup> para entidades del sector público. Y a pesar de no existir algún lineamiento expedido desde el nivel nacional, como lo señala la Ley, el Distrito se adelantó con la expedición de la Circular 092 de 2020 y diseñó la ruta metodológica para la implementación del SARLAFT en entidades distritales, la cual contiene los mínimos aplicables a entidades distritales con apoyo de un cuestionario sobre la implementación de controles del riesgo de LAFT.

En la medición se identificó que 23 entidades contaban con algún avance en la materia, principalmente en la suscripción de compromisos de la Alta Dirección con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para fortalecer a sus entidades en la prevención de este fenómeno, y la mención de esta materia en los documentos de planeación y gestión.

En 13 entidades que fueron más allá de este compromiso, se cuenta con un manual, política o lineamiento interno que se ajusta a sus particularidades (contexto interno y externo); en cambio, en las 23 entidades faltantes resulta urgente señalar el alcance de la prevención del LAFT, los conceptos básicos, definir los roles de las líneas de defensa<sup>7</sup> y especialmente los procesos de debida diligencia que se debe adelantar en la vinculación de sus contrapartes.

<sup>6</sup> Gobierno Nacional. Ley 2195 de 2022. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

<sup>7</sup> De acuerdo con el DAFP, las líneas de defensa corresponden a la estructura de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos servidores de la entidad (Noviembre, 2022).

Por otra parte, en 29 entidades falta definir cuáles acciones o mecanismos permitirían asegurar la detección de operaciones sospechosas o inusuales y la identificación de los beneficiarios finales, en aras de prevenir, por ejemplo, la concentración de la contratación de personas jurídicas, vincular aquellos que estén inhabilitados o cuyo origen patrimonial pueda ser producto de actividades ilícitas.

Finalmente, el IDIPRON, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, el IPES, la Secretaría de Educación del Distrito, la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría Distrital de Integración Social tienen como reto capacitar a sus funcionarios y contratistas en materia de LAFT y fundamentalmente empezar a identificar este tipo de riesgos en la contratación pública que adelantan.

## **Desempeño en medidas de integridad y anticorrupción**

Más allá de contar con un código de integridad o Programas de Transparencia y Ética Pública, se identificaron 9 entidades que no definieron metas e indicadores en el Plan Estratégico Institucional 2020-2024, líneas de acción específicas en el plan de acción, ni recursos en el presupuesto 2023 para fortalecer las medidas de integridad y anticorrupción en la entidad: DADEP, IDEP, IDR, Jardín Botánico José Celestino Mutis, Personería de Bogotá, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Salud y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD.

Resulta necesario avanzar en medidas más concretas en temas como la declaración y publicación de los conflictos de intereses y bienes y rentas, capacitación a funcionarios y contratistas en legalidad e integridad, robustecimiento de los mapas de riesgo de corrupción/LAFT, fortalecimiento de la gestión de denuncias de corrupción y protocolos de protección integral al denunciante, reparación al daño por hechos de corrupción, diseñar una arquitectura institucional anticorrupción sólida (líderes de política y entes de control) e incentivar la participación y movilización ciudadana a favor de la lucha contra la corrupción. Todo esto, acompañado de estrategias con enfoque sectorial y nivel de capacidades de las entidades.

## **Factor Control y sanción**

### **Asegurar respuestas y tiempos en mecanismos de transparencia pasiva**

En materia de transparencia pasiva, para el indicador Sistema de PQRS se adelantaron ejercicios de incógnito ciudadano en los que se identificó que 33 entidades respondieron la solicitud de información; mientras que el Departamento

Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, el IDU y la Personería de Bogotá no respondieron; y 18 lo hicieron por fuera de los tiempos señalados en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Existen específicamente 7 casos en que las respuestas tomaron entre 5 y 13 días hábiles adicionales: Contraloría de Bogotá, Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD, Instituto para la Economía Social – IPES y las secretarías de Desarrollo Económico, Gobierno, Hacienda y Movilidad.

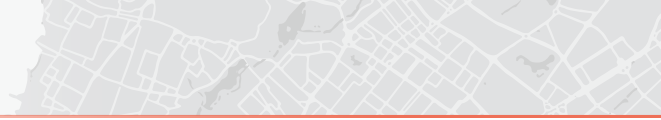
En análisis documental, se identifica falta de claridad para asegurar el cumplimiento de los tiempos establecidos por Ley entre el momento de la recepción de las peticiones y la dispersión de las mismas desde “Bogotá Te Escucha”<sup>8</sup> y la recepción y trámite al interior de las entidades. También, se observa que dos tercios de las entidades cuentan con mecanismos de priorización de peticiones y de protocolos para la protección a reportantes de posibles hechos de corrupción, sin embargo, estos instrumentos están ausentes en un tercio de las entidades evaluadas.

En los simulacros de petición de información vía telefónica, desarrollados para verificar el funcionamiento de la efectividad en la atención por dicho medio, 12 entidades no contestaron y en algunos casos se realizaron hasta 8 intentos en diferentes días sin éxito en la respuesta. De las 24 entidades que sí contestaron a la petición de información por vía telefónica, se identifica que en la Personería de Bogotá, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, la Secretaría Jurídica Distrital, la Unidad Administrativa Especial de Catastro y la UAESP, es urgente capacitar al talento humano del área correspondiente para asegurar que las personas responsables de atender las llamadas tengan pleno conocimiento sobre el trámite de peticiones, especialmente las de carácter anónimo.

En ambos ejercicios, por Bogotá Te Escucha y solicitud telefónica, sólo la Sección Administrativa del Concejo de Bogotá, el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC, la Secretaría de Educación del Distrito, la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia aplicaron encuesta de satisfacción frente a la respuesta entregada, como ejercicio de mejora continua.

---

<sup>8</sup> Es un sistema de información diseñado e implementado por la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, que centraliza el registro de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias, solicitudes y felicitaciones de origen ciudadano, con el fin de direccionarlos a las entidades competentes de la Administración Distrital.



## Cerrando la brecha en el relacionamiento Estado-ciudadano

Exclusivamente en rendición de cuentas a la ciudadanía, hubo retrocesos por cuanto algunas entidades lo desestimaron como un ejercicio permanente. Incluso cuando la Directiva Distrital 005 de 2020 insta al desarrollo de espacios trimestrales, algunas entidades rinden cuentas hasta 8 meses después de haber culminado la gestión de la vigencia en cuestión y esto, sin duda, representa una restricción al control social y a la incidencia oportuna de los ciudadanos en los ciclos de la gestión pública.

Sin embargo, cabe reconocer que 26 entidades adelantaron espacios de fortalecimiento de capacidades para sus grupos de interés, con el objetivo de cualificar su participación en ejercicios de control social. Además, estos actores son involucrados por 24 entidades en la formulación y ajuste de instrumentos de planificación institucional como el Plan de acción (que incluye el Plan del Programa de Transparencia y Ética Pública), aunque sólo 12 entidades para la formulación de proyectos de inversión.

Estos se desarrollan mayormente en consultas ciudadanas virtuales que adelantan las entidades, mientras que el 38% realiza acercamiento directo a las localidades y barrios mediante ejercicios de gerenciamiento territorial y sólo el 22,2% de las entidades brinda a la ciudadanía la oportunidad de convocar espacios a solicitud o iniciativa propia. No es menos importante alertar que de los temas priorizados con la ciudadanía para los espacios de rendición de cuentas, sólo el 56% son desarrollados finalmente durante estos.

## Afianzar el control interno de gestión

En control interno de gestión y disciplinario se presenta retos importantes para las entidades por tres nuevas variables: la primera se relaciona con la Política de Administración del Riesgo, pues 17 entidades no establecen la forma cómo se debe adelantar el análisis de contexto interno y externo, para la identificación de riesgos. Esto se traduce en que el 30% de las entidades no estén realizando dicho análisis, por ejemplo, en el diagnóstico de la matriz de riesgos de corrupción y Lavado de Activos y financiación del Terrorismo que se relaciona con riesgos en la contratación con erario público.

La segunda variable es aquella que mide la conducta reiterativa de no divulgación de la declaración de bienes y rentas, partiendo de que es un mecanismo anticorrupción que permite identificar y realizar seguimiento al crecimiento de patrimonio injustificado o irregular de los funcionarios y contratistas. De un total de 49.065 funcionarios vinculados a 31 de julio de 2022, 2,5% no actualizaron su declaración en las fechas establecidas y en el caso de los 32.421 contratistas vinculados, 10% tampoco lo hicieron.

Sin embargo, a 31 diciembre de 2022 se agudiza esta situación, pues, a pesar de contar con menos personas vinculadas, aumenta el incumplimiento al 12% en el caso de los funcionarios y al 32,7% de los contratistas. Esto sin duda supone un reto más allá del cumplimiento normativo (artículo 2.2.16.5 del Decreto 1083 de 2015) respecto a la verificación por parte del jefe de la unidad de personal y sanción por renuencia, así como promover la utilidad de esta herramienta en la integridad de los servidores públicos.

Finalmente, se incluyó una variable que indaga por herramientas adicionales a los canales de denuncia para conocer o indagar por posibles hechos de corrupción o la percepción de proveedores, contratistas, funcionarios y demás grupos de interés, frente a posibles prácticas irregulares que puedan darse al interior de la entidad. Estas han sido incorporadas por el Instituto para la Economía Social – IPES, Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y la Secretaría Distrital de Integración Social.





# TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono: (601) 4778282  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)  
Bogotá, Colombia