



Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo

**Estudio analítico de la implementación de las medidas de política pública de
transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital de Colombia
desde el año 2010 al año 2021**

Tesista: Lizeth Jahira González Vargas
Administradora Pública
Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos

Director de Tesis: Lúbar Andrés Chaparro Cabra
Economista y Administrador Público
Magíster en Políticas Públicas

Cohorte: Cohorte II

Lugar y fecha: Bogotá, D.C. / Agosto de 2022

Resumen

La transparencia ha escalado en el debate público de la modernización estatal como mecanismo para fortalecer la relación Estado - Ciudadano. Se observa cómo las medidas de transparencia surgieron a raíz del inconformismo con la administración tradicional caracterizada con el secretismo del saber público.

En este documento la transparencia en la gestión pública es analizada como el *“marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública que debe regir las actuaciones de todos los servidores públicos (...)”* (TPC, 2022).

El contexto que desarrolla la tesis es que *“[e]n Colombia y en el Distrito Capital (D.C.) se han diseñado e implementado políticas públicas que fortalecen acciones para la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción; no obstante, se identifican debilidades institucionales para la implementación de estos lineamientos en las Alcaldías Locales del D.C., lo que produce alta percepción de corrupción y desconfianza ciudadana en la administración local”*.

Y así, el análisis gira en torno a identificar: ¿Qué arreglos institucionales se deben considerar en el nivel local de la organización político-administrativa, para que su implementación cumpla con la expectativa de transparencia de la sociedad y no caiga en isomorfismos?. A partir del análisis se plantean recomendaciones de política pública para fortalecer la gestión transparente de las Alcaldías Locales.

Abstract

Transparency has become part of the public debate on state modernization as a mechanism to strengthen the state-citizen relationship. As a result of disagreement with the traditional administration transparency measures have risen, characterized by the secrecy of the public's knowledge.

In this document the concept of transparency is analyzed as the *“legal, political, ethical and organizational framework of the public administration that should govern the actions of all public servants (...)”* (TPC, 2022).

This thesis develops under the context titled: "In Colombia and in the Capital District (C.D.) public policies have been designed and implemented to strengthen transparency actions and win the battle against corruption; however, there are visible institutional weaknesses regarding the implementation of these guidelines in the Local Mayor's Offices of the Capital District that have been identified, which produce a negative corruption perception and citizen distrust in the local administration".

This is how the present analysis revolves around identifying: What institutional arrangements should be considered at the local level of political-administrative organization, so that its implementation meets the expectation of transparency of the society and does not fall into isomorphisms? Lastly, public policy recommendations are proposed to strengthen the transparent management of Local Mayor's Offices.

Agradecimientos

Agradezco en primer lugar a Dios, de quien puedo expresar abiertamente que tengo puesta toda mi confianza, para que este camino de la vida que escogí como Servidora Pública en el sector público de mi país, sea guiado de modo tal que contribuya en la generación de cambios en la administración pública. Seguidamente a mi familia, por su respaldo y compañía incondicional, siempre exaltando mi trayecto en la vida, y a quienes quiero retribuir de la mejor manera.

Quiero agradecer también a mi Director de Tesis, quien hace más de once años se convirtió en mi tutor y formador profesional; sus aportes académicos e intelectuales y crítica constante, han contribuido para que mi ejercicio académico y profesional no se estanquen, sino que estén siempre identificando alternativas para *cómo mejorar y sobresalir*. En este ejercicio de tesis, su orientación fue vital.

Por otro lado, debo agradecer y reconocer los aportes intelectuales, metodológicos y perspicacia del saber administrativo público de Juan Carlos Agreda Botina, David Arturo Montenegro y Nini Johana Castellanos Ramírez. Su constante acompañamiento amplió el campo de estudio y generó nuevas visiones para la transformación de la gestión transparente en las Alcaldías Locales.

Finalmente, mi agradecimiento se dirige a mi experiencia actual como Alcaldesa Local de Bosa y a todo mi equipo de trabajo de la Alcaldía Local; el reto diario hace que las vivencias de la administración pública se vayan ajustando a las nuevas realidades; asumimos este reto en un

momento histórico, lo que hizo que la visión de las problemáticas actuales exigieran pensar en nuevas soluciones.

Contenido

Estudio analítico de la implementación de las medidas de política pública de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital de Colombia desde el año 2010 al año 2021	9
Introducción	9
PARTE 1. Contextualización de la Tesis.....	14
CAPÍTULO I. Identificación del tema y enfoque metodológico	14
CAPÍTULO II. Marco Teórico.....	25
PARTE 2. Estudio analítico de la implementación de las medidas de política pública de transparencia y lucha contra la corrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital de Colombia desde el año 2010 al año 2021	39
CAPÍTULO III. Implementación de medidas de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales	39
CAPÍTULO IV. Las Alcaldías Locales de Bogotá, D.C. y el riesgo de corrupción.....	71
CAPÍTULO V. Recomendaciones de política pública de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales	89
1)¿Qué se observa en las alcaldías locales en términos de transparencia y anticorrupción?	90

2)Factores de decisión para las recomendaciones de política pública de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales	94
3)Alternativas de solución orientadas a la transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales	97
4)Valoración de las alternativas de solución de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales.....	108
5)Recomendación de política pública para la transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales.....	110
Conclusiones	122
Bibliografía.....	125

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Percepción de la reducción de la corrupción en Colombia, 2004-2020.....	10
Ilustración 2. Relación entre medidas de lucha contra la corrupción y el comportamiento del riesgo de corrupción, la percepción y la confianza ciudadana	20
Ilustración 3. Ranking botón de transparencia alcaldías locales	60
Ilustración 4. Promedio de días de gestión por Alcaldías Locales	67
Ilustración 5. Cantidad de hallazgos identificados en el periodo 2016 a 2021	75
Ilustración 6. Consolidados de Hallazgos por Factores de Riesgo	77
Ilustración 7. Factor de riesgo contractual	79
Ilustración 8. Factor de riesgo financiero	82
Ilustración 9. Factor de riesgo presupuestal	84
Ilustración 10. Factor de resultados (planes, programas y proyectos)	85

Índice de Tablas

Tabla 1. Nivel de cumplimiento del PAAC en la vigencia 2021 en las Alcaldías Locales	55
Tabla 2. Riesgos de corrupción - Secretaría Distrital de Gobierno vigencia 2021	56
Tabla 3. Acciones plan de participación SDG 2022, que aplican a las Alcaldías Locales	59
Tabla 4. Resultados Índice de Transparencia y Acceso a la Información - ÍTA, 2020 (Autodiagnóstico).....	61
Tabla 5. Identificación de la situación problemática.....	93

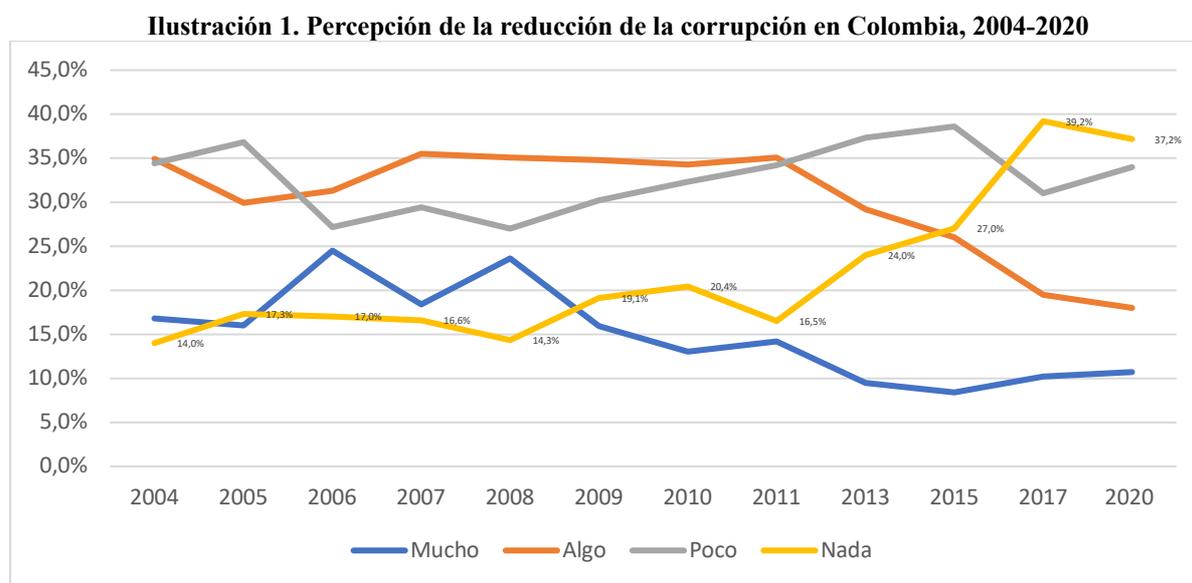
**Estudio analítico de la implementación de las medidas de política pública de
transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital de
Colombia desde el año 2010 al año 2021**

Introducción

Los diferentes pensamientos y enfoques teóricos frente al funcionamiento del aparato estatal en términos de gestión transparente no han contribuido con la erradicación completa del inconformismo ciudadano hacia las instituciones públicas, ni tampoco representan mejoras significativas en los indicadores que miden el fenómeno de la corrupción, su riesgo o su percepción. Esto se puede evidenciar en dos situaciones: la baja participación y la percepción de corrupción. De acuerdo con la última encuesta de Yanhass (2021), la corrupción es la principal preocupación que tienen los colombianos (22%), seguidos de temas como la economía (20%), el desempleo (15%) y la inseguridad ciudadana (13%).

Incluso, en la situación actual que vive Colombia se ha acrecentado el inconformismo, las quejas frecuentes, los fuertes reclamos sociales y por ende la desconfianza en la acción Estatal en quienes ejercen algún tipo de responsabilidad en ella, tal es el punto que existe una percepción generalizada que llega a afirmar que el *funcionario público* es poco honesto y por ende las *instituciones públicas* son permeadas por la corrupción. De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, para el año 2018, Colombia desciende de 37 a 36 puntos sobre 100 en percepción de corrupción y pasa del puesto 96 al 99 entre 180 que hacen parte de la medición. En el caso particular de Bogotá, Distrito Capital se han presentado actos de corrupción que han ocasionado incluso la destitución del Alcalde

Mayor en el caso mediático titulado como *carrusel de la contratación*¹. Tomando datos para Colombia del latinobarómetro (2020) se observa que la percepción de reducción² de la corrupción para el periodo 2004-2020 empeoró.



Fuente: Latinobarómetro (2020)

Bajo esta lógica de desconfianza, la función social del Estado se difumina lo que impide ver o reconocer los avances que se han generado con el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la gestión transparente de la administración pública.

La desconfianza generalizada en las instituciones públicas conlleva a pensarse cada día la gestión pública desde un enfoque de transparencia basada en la implementación de medidas

¹ El escándalo del Carrusel de la contratación es un caso de corrupción política desarrollado en la ciudad de Bogotá, llevado a cabo durante la administración del exalcalde Samuel Moreno Rojas en el 2010. La polémica estalló el 25 de junio de dicho año cuando salieron a la luz pruebas que evidenciaban la negociación de multimillonarias comisiones por parte de Germán Olano, excongresista de la República, al empresario Miguel Nule Velilla, cuya empresa, que llevaba su apellido, manejaba gran parte de los contratos de distintas obras públicas que se desarrollaban en la capital colombiana.¹ La principal obra que se vio directamente afectada por dichas negociaciones irregulares fue la construcción de la tercera fase del sistema de transporte público TransMilenio, la cual presentó más de tres años de retraso.

El escándalo es considerado como uno de los más grandes en la historia reciente de Colombia.

² La pregunta que se formula es: ¿Cuánto cree Ud que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años?

novedosas que impliquen la aprehensión de los instrumentos ya existentes (Ley de Transparencia, estatuto anticorrupción, gobierno abierto, entre otros) combinados con mecanismos innovadores que logren trascender al campo social y generen mayor confianza en el Estado.

Lo anterior, no constituye un tema nuevo en la agenda pública, sino que por el contrario ha hecho parte de diferentes apuestas institucionales y de la sociedad civil, dirigidas a blindar el interés general y hacer más transparente la acción estatal. En los últimos cuatro años se debe reconocer el trabajo adelantado por Bogotá para fortalecer la implementación de medidas de lucha contra la corrupción. Fue la primera ciudad capital colombiana que diseñó, y actualmente, implementa la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción a partir del año 2018; y en medir su gestión en torno a la transparencia. Así mismo, la administración actual está liderada por una de las figuras políticas con mayor reconocimiento a nivel nacional en la lucha contra la corrupción.

El diseño de estas acciones requiere analizar su implementación desde lo local, ámbito de especial importancia por la cercanía con las comunidades. El presente trabajo pretende ser un aporte en este sentido.

Para que las intervenciones que se realicen tengan un efecto importante se requiere identificar los factores más relevantes que inciden en la implementación. La importancia del tema objeto de estudio está en que las alcaldías locales que hacen parte del Distrito Capital de Colombia, tienen por naturaleza una baja capacidad administrativa en esta institucionalidad local, lo que genera una baja efectividad en las acciones que buscan reducir el riesgo de corrupción. Antes

de continuar con el análisis es importante describir el arreglo administrativo de la ciudad de Bogotá.

Las Alcaldías Locales en el Distrito Capital de Colombia son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de las competencias asignadas a los Alcaldes Locales y representan la institucionalidad pública más cercana a los habitantes de las localidades de Bogotá, D.C., su inversión anual (en las 20 localidades) es cercana a un billón de pesos colombianos, los cuales se ejecutan en proyectos de inversión relacionados con temas diversos como protección y bienestar animal, temas ambientales y del gestión del riesgo, salud, reactivación económica, infraestructura vial secundaria y terciaria, género, educación superior, atención a jóvenes y al adulto mayor, entre otros temas.

Así, considerando la importancia de las Alcaldías Locales en el contacto ciudadano y en la implementación de políticas y programas distritales, la presente tesis centra su atención en la relevancia que tiene la gestión transparente de las Alcaldías Locales.

Con especial énfasis en lo mencionado hasta este punto se afirma como *hipótesis* de este documento que en Colombia y en el Distrito Capital (D.C.) se han adaptado, diseñado e implementado políticas públicas que fortalecen acciones para la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción; no obstante, se identifican *debilidades institucionales para la implementación* de estos lineamientos en las Alcaldías Locales del D.C., lo que produce una percepción negativa sobre el fenómeno de la corrupción lo que incrementa la desconfianza en la administración local.

Un punto importante que se desprende del análisis realizado, se relaciona con el hecho según el cual, para mejorar la confianza en las instituciones locales, el ámbito local es fundamental por dos razones que ya se mencionaron: i) la interacción de la ciudadanía con la administración local es mayor y permanente debido a las diversas competencias y responsabilidades que tienen las Alcaldías Locales; ii) el ciudadano no diferencia entre entidades del orden nacional, departamental o local, pues su único interés es que le resuelvan su problema o satisfagan la necesidad colectiva que demanda, independientemente qué entidad lo realice.

Para el desarrollo de esta tesis, el documento se divide en dos partes principales; la primera sección corresponde a la presentación del enfoque teórico y metodológico, así como el reconocimiento de la situación problemática que se aborda a lo largo del documento y que dio origen a la hipótesis ya enunciada.

La segunda parte se enfoca en el análisis puntual de las Alcaldías Locales, y da respuesta a la pregunta central de investigación: *¿Qué arreglos institucionales se deben considerar en el nivel local de organización político-administrativa, para que su implementación cumpla con la expectativa de transparencia de la sociedad y no caiga en isomorfismos?.* Con tal propósito se identifica el grado de implementación de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, el nivel de riesgo de corrupción con la identificación de los hallazgos más frecuentes identificados por los entes de control y un capítulo de recomendaciones de política pública para continuar blindando y transparentando la administración pública local del Distrito Capital.

PARTE 1. Contextualización de la Tesis

Esta sección establece los elementos bases considerados para la estructuración y desarrollo de la tesis, los cuales están conformados por la identificación de la problemática, los objetivos trazados en la investigación, el enfoque metodológico y el estado de arte (teórico y normativo) que aplican para el caso colombiano y distrital objeto del estudio analítico.

CAPÍTULO I. Identificación del tema y enfoque metodológico

En la introducción de este documento se afirmó la **persistencia del inconformismo, las quejas frecuentes y por ende la desconfianza ciudadana en la acción estatal** generada por la concepción según la cual “*todos los funcionarios*” son corruptos y, por tanto, la administración pública no funciona. No obstante, frente a estas generalizaciones hay dos inconvenientes de tipo conceptual que impiden abordar el problema desde el punto de vista de las políticas públicas.

En primer lugar, no hay claridad sobre la definición del fenómeno de la corrupción, lo que genera la creación de medidas que apuntan a múltiples temas, sin que sus resultados sean los mejores en cuanto a efectividad. De hecho, en la normatividad colombiana, se habla de delitos de la administración pública dentro de los cuales la corrupción no hace parte de estos, de manera explícita. No obstante, la ciudadanía, los medios de comunicación, los actores políticos, incluso los órganos de control hablan sin excepción del “*problema de corrupción*”.

Segundo, la corrupción es un fenómeno difícil de medir³. Lo que no se mide no se controla y si no se controla, su seguimiento y evaluación es difícil. Las diferentes medidas de lucha contra la corrupción diseñadas en el marco de las políticas públicas estatales tienen una clara orientación hacia la generación de arreglos institucionales que protejan la acción estatal y faciliten el acceso de la ciudadanía a los mecanismos de control social. No obstante, siempre que se habla de corrupción inmediatamente se viene a la mente, un factor económico, el cual es difícil de calcular.

En el caso particular de las Alcaldías Locales de Bogotá, D.C., se han presentado situaciones que dan por hecho la existencia de este macro problema, de las que se puede mencionar lo siguiente:

- 1) En los primeros meses del año 2020, el Secretario de Gobierno presentó a la opinión pública la identificación de irregularidades en la gestión contractual de las Alcaldías Locales asociadas a la concentración de la contratación en determinados proponentes, la suscripción de contratos poco sustentados, la formulación de pagos elevados, entre otras posibles falencias (Confidencial Colombia, 2020), que a la percepción de la sociedad son una manifestación expresa de hechos de corrupción.
- 2) Desde el año 2003 al 2021, según el Indicador de Sanciones Disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación – PNG, en Bogotá, D.C. se han impuesto 10.335 sanciones disciplinarias, siendo así la ciudad con el mayor número a nivel nacional. De

³ La Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, en el año 2016 publicó un artículo sobre el problema de medición del fenómeno de la corrupción, consolidando aportes académicos e institucionales en cuatro áreas de medición: 1.) Mediciones basadas en percepción; 2.) Mediciones basadas en observación directa de programas/proyectos específicos; 3.) Mediciones basadas en chequeos cruzados; y 4.) Mediciones basadas en estimaciones e inferencia estadística.

estos casos, registran 112 sanciones sobre personas que ejercieron el cargo de Alcalde Local con 56 decisiones de inhabilidad general de 10 a 14 años y 56 decisiones de destitución (Secretaría de la Transparencia, S.f.)⁴.

- 3) Según el Indicador de sanciones penales de la Fiscalía General de la Nación del 2015 al 2020 el número de Indiciados por delitos contra el orden social, el patrimonio económico y administración pública con Sentencia en Bogotá, D.C. corresponde a 4.191, asociados a vulneración de normas asociadas con temas de corrupción. De estas, 210 corresponden a delitos contra el orden económico social, 3.415 a delitos contra el patrimonio económico y 566 a delitos contra la administración pública (Secretaría de la Transparencia, S.f.)⁵. Aunque en este indicador no se especifica el número de casos posiblemente asociados a la gestión de las alcaldías locales, se mantiene en este documento por el panorama general que da sobre la capital colombiana.
- 4) En el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República incluyen el “monitoreo de la corrupción” como otro mecanismo de medición, en el cual para la vigencia 2021 se identificaron 123 noticias asociadas a Bogotá, D.C. de las cuales 8 noticias corresponden a Alcaldías Locales a hechos de contratación, concentración de contratación.
- 5) En los últimos días un nuevo escándalo sobre posibles actos de corrupción en la Alcaldía Local de Usme acaparó la atención de la opinión pública, antes de control y actores políticos. Sobre esta Alcaldía Local se revelaron grabaciones en las que se solicitaban

⁴ Información disponible en: <http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-disciplinarias>

⁵ Información disponible en: <http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-penales>

pagos indebidos a personas naturales para suscribir contratos de prestación de servicios, con el fin de satisfacer intereses particulares de quienes hacían tales peticiones.

Este hecho es materia de investigación actualmente, y desde la Secretaría Distrital de Gobierno se ofreció respaldo jurídico a la denunciante y la Oficina de Asuntos Disciplinarios procedió a la suspensión del cargo a Mabel Súa, decisión que fue cumplida mediante el Decreto 099 del 22 de marzo de 2022, así:

Artículo 1º. Dar cumplimiento al Auto No. 599 del 22 de marzo de 2022, proferido por la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Gobierno, en el sentido de suspender a la señora MABEL ANDREA SUA TOLEDO (...), en el cargo y funciones de Alcalde Local, Código 030 Grado 05 de la Alcaldía Local de Usme.

Los datos anteriores son manifestaciones de la dificultad de medición del fenómeno de corrupción y por ende, de todas las posibles expresiones en los que el resultado negativo sobre la gestión de las alcaldías locales pudo ser considerado como un hecho de corrupción. No obstante, en el propósito de esta tesis se reconoce que previo a la exposición de irregularidades ante la opinión pública o de la sanción proferida por los entes de control o la identificación de hallazgos susceptibles de investigación, hay un escenario con medidas de transparencia y de prevención de corrupción que favorece la existencia de arreglos institucionales y controles frente a los riesgos de corrupción; sin embargo, su baja implementación incrementa el nivel de riesgo de corrupción y favorece la persistencia del fenómeno de corrupción.

Con relación a esto último, se han identificado datos cuantitativos y cualitativos que dan cuenta de debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales de las que sobresalen las siguientes:

- 1) La gestión local de las Alcaldías Locales no se ha medido en torno a la gestión de la transparencia⁶, por lo tanto, no hay una línea base que establezca el riesgo, la percepción o la sanción del fenómeno de corrupción en este nivel del gobierno Distrital.

- 2) En el año 2011 el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 1474 de 2011⁷, norma que establece que cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano; no obstante, dada la naturaleza de las Alcaldías Locales, al ser una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno⁸, esta estrategia es única y no precisa de acciones claras para cada Alcaldía Local; a esto se suma, que la participación en la formulación por parte de las Alcaldías es mínima o nula.

A lo anterior se agrega que según el informe emitido por la Oficina de Control Interno en enero de 2022, ninguna de las 20 alcaldías locales alcanzó un cumplimiento del 100% del Plan Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía, sino por el contrario la Alcaldía Local de Usaquén obtuvo un porcentaje de cumplimiento de tan solo el 53,3% ubicándose así con el menor nivel de cumplimiento y en el primer lugar se ubicó la localidad de Barrios Unidos con el 95,79%.

⁶ Se exceptúa la medición que se realiza con el Índice de Transparencia Activa – ITA de la Procuraduría General de la Nación; aunque la medición en las Alcaldías Locales no incluye todos los ítems de la Ley de Transparencia.

⁷ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

⁸ La Secretaría Distrital de Gobierno hace parte de los organismos de la ciudad de Bogotá, D.C., que lidera la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la organización y de la participación ciudadana, y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles, para fortalecer la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, y garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y constitucionales.

Dentro de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno se incluyen las 20 Alcaldías Locales, que actualmente representan la división geográfica administrativa del Distrito Capital.

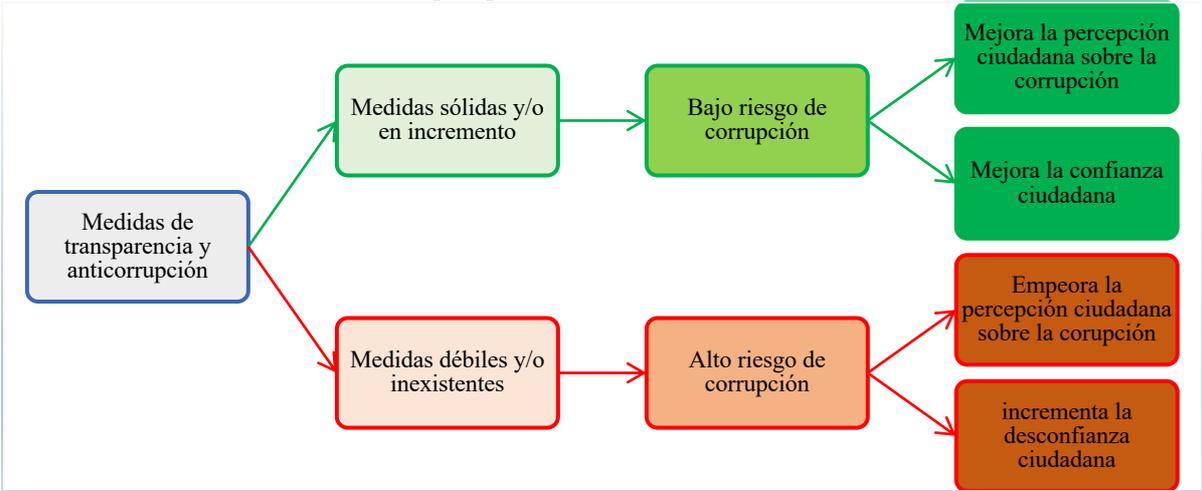
- 3) En el año 2021 la Veeduría Distrital publicó el informe “Medir para mejorar: una mirada ciudadana a la gestión pública distrital”, en el cual en el capítulo que presenta el ranking de cumplimiento de la Ley de Transparencia⁹ identifica que ninguna alcaldía local alcanza el 100% de cumplimiento, encontrando que el nivel más bajo de cumplimiento es de la Alcaldía Local de Rafael Uribe con un 82,3% y el nivel más alto de cumplimiento es de la Alcaldía Local de Barrios Unidos con un 95,5%.
- 4) En el informe citado de la Veeduría Distrital en el numeral anterior, también sobresale el alto grado de incumplimiento de la Ley 1755 de 2015¹⁰, en el que el promedio de respuesta de peticiones ciudadanas es de 143 días en promedio por las Alcaldías Locales, transgrediendo claramente los parámetros de la transparencia pasiva.
- 5) La Veeduría Distrital lidera una herramienta para el registro y seguimiento a compromisos adquiridos con ciudadanía, entre el año 2020 al 2021, trece alcaldías locales registraron un total de 40 compromisos con un cumplimiento del 70%.
- 6) En el año 2019 inició la implementación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción; no obstante, en los documentos que la soporten carecen de un diagnóstico completo sobre la gestión de las Alcaldías Locales.
- 7) A la fecha de elaboración de este documento, no hay informes de seguimiento a la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, lo que no permite identificar el nivel de implementación de los 13 productos de alcance local.

⁹ Se base en los resultados de verificación del botón de transparencia disponible en cada una de las páginas Web de las alcaldías locales.

¹⁰ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los anteriores datos mencionan algunas medidas de transparencia y anticorrupción con deficiencias en su implementación en las Alcaldías Locales, asociados desde la ausencia de herramientas de medición de transparencia, hasta la baja oportunidad de cumplimiento por parte de las mismas alcaldías locales. Estos factores precisamente son los que dan el preámbulo para afirmar que existen debilidades en la implementación de las medidas de lucha contra la corrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital en Colombia, lo que conlleva a la persistencia del riesgo alto de corrupción y se encadena con la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas. Esta relación se puede ver esquemáticamente de la siguiente forma:

Ilustración 2. Relación entre medidas de lucha contra la corrupción y el comportamiento del riesgo de corrupción, la percepción y la confianza ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración anterior se observa una relación de causalidad directa entre el grado de implementación de medidas de anticorrupción y el impacto que estos pueden llegar a generar en la ciudadanía en general. Cuando se implementan medidas de lucha contra la corrupción sólidas o el número de estas medidas incrementa con mayores controles en la administración y visibilidad, hay una tendencia a la baja del riesgo de corrupción; y por ende, la percepción

ciudadana sobre la corrupción tiende a mejorar y se genera un escenario propicio para la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Todo lo contrario sucede cuando la acción de la administración pública está acompañada de medidas de lucha contra la corrupción débiles o cuya implementación es inexistente. En este panorama también se observa una relación directa entre estas medidas débiles o inexistentes y la tendencia al nivel alto del riesgo de corrupción, ocasionando con esto que la ciudadanía perciba de forma negativa la gestión pública, con una asociación directa a la existencia de hechos de corrupción, y por ende la persistencia de la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas. En estos dos escenarios se observa una relación directa en la que (A) produce (B) y (B) produce (C); por consiguiente se puede concluir que (A) tiene una relación directa en la ocurrencia de (C).

Con la definición del tema de investigación, a continuación se incluyen los parámetros que estructuran la tesis:

a) Pregunta de investigación

El tema seleccionado en la presente tesis supone una relación directa entre el nivel de implementación de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, la persistencia del riesgo de corrupción y por ende la materialización de hechos asociados a corrupción.

Esta relación causal produce cuestionamientos relacionados con las medidas de transparencia y anticorrupción que se han implementado en las Alcaldías Locales, las medidas que aún no se implementan, los riesgos de gestión y corrupción con más frecuencia, las medidas que se han diseñado de forma autónoma las Alcaldías Locales para que su gestión sea más transparente, el

conocimiento o no de las medidas nacionales y distritales por parte de quienes desempeñan funciones y su posible omisión o inoportunidad para la implementación; es así, que se ha definido como pregunta central de investigación: *¿Qué recomendaciones de política pública se deben generar para el nivel local de organización político-administrativa del Distrito capital colombiano, para que su implementación contribuya en la mitigación de las debilidades identificadas en la transparencia y la lucha contra la corrupción?*.

b) Objetivos

Como objetivo central de este trabajo se ha determinado: *“analizar la implementación de las medidas de anticorrupción y transparencia establecidas en las políticas públicas nacionales y distritales, en las Alcaldías Locales de Bogotá, D.C. y su impacto en la gestión local”*, y como objetivos específicos los siguientes:

- Identificar el grado de implementación de medidas de lucha contra la corrupción en las 20 Alcaldías Locales del Distrito Capital.
- Identificar los riesgos de corrupción más frecuentes en las Alcaldías Locales del Distrito Capital.
- Generar recomendaciones de política pública para la aplicación eficiente de medidas de lucha contra la corrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital.

c) Hipótesis

De acuerdo con el tema seleccionado para este documento, surge como **hipótesis** que en Colombia y en el Distrito Capital (D.C.) se han adaptado, diseñado e implementado lineamientos de política pública que fortalecen acciones para la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción; no obstante, se identifican *debilidades para la implementación* de estos

lineamientos en las Alcaldías Locales del D.C., lo que produce una percepción negativa sobre el fenómeno de la corrupción e incrementa la desconfianza en la administración local.

d) Metodología

Para el desarrollo de la presente tesis, fue pertinente establecer una estrategia metodológica que consideró el alcance establecido en la temática de estudio; es decir, las debilidades en la implementación de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción en las alcaldías locales de Bogotá, D.C. y su relación directa con el incremento del riesgo de corrupción; para lo cual, se estableció el proceso que se describe a continuación.

En términos conceptuales y metodológicos, la presente investigación se basa en la ***metodología cualitativa***, que se caracteriza por el desarrollo, descripción y análisis de los fenómenos a partir de técnicas descriptivas y de definición e identificación de sus cualidades, elaborando así un análisis de la realidad social desde una perspectiva hermenéutica (Beltran, 2005).

Con el propósito de alcanzar el objetivo propuesto, la elaboración será una ***investigación Descriptiva-analítica***, que consiste en la identificación de las características del evento de estudio, se pretende encontrar pautas de relación internas en un evento para llegar a un conocimiento más profundo que permiten identificar pautas de relación (Hurtado, 2010).

El enfoque que se desarrolló a través del método enunciado es un ***enfoque hermenéutico***, del griego hermeneutiké que corresponde en latín a interpretâri, o sea el arte de interpretar los textos, para fijar su verdadero sentido, en consecuencia, la interpretación viene a identificarse con la comprensión de todo texto cuyo sentido no sea inmediatamente evidente y constituya un

problema, acentuado, por alguna distancia (histórica, psicológica, lingüística, etc.) (Arraes & Calles & de Tovar, 2006).

El hermeneuta es, por lo tanto, quien se dedica a interpretar y develar el sentido de los mensajes haciendo que su comprensión sea posible, evitando todo malentendido, favoreciendo su adecuada función normativa y la hermenéutica una disciplina de la interpretación, por tal motivo este enfoque fue puesto en desarrollo ya que se buscó la interpretación de las normas a la luz de las acciones dispuestas en cada Alcaldía Local, los resultados de las entrevistas (Arraes & Calles & de Tovar, 2006).

Objeto de estudio. Este, en términos de Barriga y Henríquez (2003), citados por Cohen y Gómez (2019) entendido como “*lo que queremos saber*”, está representado por las medidas de transparencia y lucha contra la corrupción en las alcaldías locales; por lo tanto, estas deben entenderse como el conjunto de acciones, lineamientos de política, estrategias y demás establecidas normativamente para la implementación en los sujetos obligados (entidades públicas u otra según se defina) relacionados con temas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Finalmente, se ha determinado la siguiente estructura de investigación:

- I. Fase de revisión:** Consiste en la búsqueda normativa, recolección bibliográfica y de información relevante, aportada en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

- II. Fase de diseño:** Se trata de la creación del documento de investigación, conforme a los objetivos específicos propuestos.
- III. Fase analítica y de interpretación:** Se llevará a cabo la fundamentación conceptual, análisis de datos, resultados y logros obtenidos, en donde se evidencie la recuperación, descripción y estudio sistemático en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

CAPÍTULO II. Marco Teórico

Corrupción, transparencia, lucha contra la corrupción, gobierno abierto y medidas anticorrupción.

Para la comprensión del objeto de estudio del presente documento, el componente teórico se ha construido con nociones de corrupción, su percepción y su riesgo. Seguidamente, se incluye una disertación teórica sobre la transparencia como herramienta y principio en la gestión pública, y el enfoque actual del gobierno abierto. Estos dos componentes se unirán con un breve estado del arte de las medidas ya diseñadas e implementadas en la administración pública colombiana.

a) La corrupción en la administración pública.

Transparencia por Colombia (s.f.) ha definido al **fenómeno de la corrupción** como “*el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados*”, definición que a la vez evoca diferentes manifestaciones y/o expresiones del fenómeno en la administración pública y que se yuxtaponen a las premisas de las medidas de transparencia y de gobierno abierto.

Y aunque la utilización del término “*poder*” en la anterior definición, supone que no es una característica de todos los niveles de los servidores públicos, la manifestación histórica del fenómeno ha ubicado los posibles hechos de corrupción desde diferentes alcances. Para soportar esta afirmación es viable citar a Cetina (2016, p. 3) quien menciona que:

Las formas que este problema puede tomar son muchas y determinan tanto la naturaleza como la magnitud del mismo: una cosa es la enfermera que pide sobornos a los usuarios de un servicio médico para atenderlos de forma prioritaria y otra cosa es el funcionario público que, en la ejecución de un contrato de obras de infraestructura, aprueba desembolsos al contratista –a cambio de sobornos- aunque el objeto del contrato nunca se cumpla. La posibilidad de que dichas transacciones existan, da cuenta de fisuras bien diferentes en el diseño institucional de las sociedades o comunidades donde esas conductas prosperan.

Como complemento a lo anterior, es viable mencionar el denominado triángulo del fraude o de la corrupción, en el que esencialmente se adjudican los posibles actos de corrupción a factores asociados al incentivo/presión, la oportunidad y la racionalización/actitud, los cuales se asocian al comportamiento expreso de los individuos vinculados. Así, conceptualmente, la corrupción se va asociando al comportamiento de los individuos involucrados en tales actos y en debilidades en los diseños institucionales de la administración pública.

Por otro lado, asociados a la ocurrencia de este fenómeno se incluyen dos conceptos adicionales que darán contexto al desarrollo de los siguientes apartados del documento:

- Riesgo de corrupción: “Posibilidad de que por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado” (DAFP, s.f.).

- Percepción de corrupción: *“Aunque los investigadores/as del sector académico, la sociedad civil y los gobiernos han logrado avances en la medición objetiva de la corrupción, hasta la fecha no hay un indicador que mida niveles nacionales de corrupción objetivos de forma directa y exhaustiva”* (TPC, 2022.), por lo tanto, se obtienen diferentes opiniones, visiones y/o percepciones sobre la ocurrencia del fenómeno de corrupción.

b) La transparencia y la lucha contra la corrupción.

En este contexto, se presenta la necesidad de posicionar la transparencia, la lucha contra la corrupción y el gobierno abierto, como acciones centrales del actuar del Estado, no con una actividad pasiva y reproductora de mecanismo de consolidación de prácticas, sino, que permitan fortalecer la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar los hechos corruptos que involucran tanto al sector público como al privado y la ciudadanía en general.

Comprender la transparencia como mecanismo de acción estatal, estrictamente desde su carácter formal, es entenderla como *“la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que estos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información”* (Perramon, 2013, p. 2) citado en CONPES D.C. 01 (2019); en tanto que desde el punto de vista material, se entiende como la actividad que *“está directamente relacionada con la mitigación de la corrupción, ya que disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones y mejora la gobernanza en los sistemas democráticos”* (Perramon, 2013) citado en CONPES D.C. 01 (2019).

Referenciar teóricamente a las medidas de lucha contra la corrupción y transparencia, nos lleva históricamente a los orígenes de la administración pública, en los que este tópico no se ubicaba en la agenda pública de los Estados, pues era irrelevante frente al funcionamiento de la acción pública. Es de acotar, que esta situación obedecía en gran medida a que el servicio a la administración pública se consideraba directamente ligado a un *secreto estatal*; donde bien lo menciona Omar Guerrero (s.f., p. 57):

El secreto demanda que la información reservada incluya a pocos enterados porque sólo de tal modo se puede conservar. Así pues, generalmente se recomendaba que no sólo las personas ajenas a la Administración pública debieran desconocer los secretos habidos entre el gobernante y el primer ministro, sino incluso los otros funcionarios (...) (Negrilla fuera del texto).

En este punto se observa que mantener velos de misterio en el Estado era lo más natural y racional para conservar el saber administrativo público y la estabilidad de determinado régimen. Como dato curioso, Guerrero (s.f.) señala que esa concepción del secreto en la administración pública determinó, incluso, la denominación de uno de sus cargos, nos referimos en este punto al *secretario*, de quien se suponía un alto nivel de discreción y la capacidad de guardar secretos. Con esto, “*la invisibilidad de los procesos de gobierno se ha perpetuado porque, con el paso del tiempo, el secreto se perfecciona*” (Guerrero, s.f., p. 62); por lo tanto, era totalmente viable que para quienes mantenían y defendían a un modelo de Estado oculto, lo hacían bajo una lógica racional, que suponía el ejercicio mismo en el ámbito de lo público.

En este punto se observa que un modelo de **Estado visible** llegaría a romper esquemas conceptuales, institucionales y de conducta de los servidores públicos, e incluso de la misma ciudadanía, para quien en última medida ya era comprensible el acceso restringido a la labor de quienes velaban por *sus intereses*. “*La marea comenzó a cambiar en el siglo XVIII a partir de*

la polémica sobre la publicidad de la vida política, que resulta triunfante merced a la Ilustración y la Revolución francesa (...)” (Guerrero, s.f., p. 65) un ambiente de descontento y lucha incansable por el reconocimiento de derechos.

La experiencia visiona un cambio de paradigma e implementa un nuevo estilo gerencial de “*develar lo secreto*”, donde el punto inicial en términos de cultura administrativa es la mejora de las relaciones con la ciudadanía con la certeza que redundará en beneficio de los ciudadanos. (Veeduría Distrital, Secretaría General y Secretaría Distrital de Gobierno, 2018).

Y fue “*pues el ánimo de abrir las instituciones políticas a la vista de la ciudadanía, el fundamento conceptual que propició que una sociedad alejada de los asuntos públicos se situará en el centro de los mismos*” (Guerrero, s.f., p. 66), se pasa a un nuevo entendimiento, en el que *secreto* ya no representa la tan defendida sabiduría administrativa, sino que el ejercicio de este empieza a develar deficiencias que tradicionalmente se ocultaban. Por lo tanto, se observa que el papel activo de la ciudadanía fue pieza clave en la apertura y publicidad de información de la gestión de los Estados.

En este punto, era preciso concertar y crear arreglos institucionales que permitieran hacer visible la acción estatal y brindara herramientas a la ciudadanía para que accediera sin temor a la información de gestión de sus representantes políticos y servidores públicos. Por ello, con las apuestas encaminadas a la modernización del Estado se ha profundizado la temática de “*transparencia*”, donde:

“La opacidad y el secreto característicos que dominaron a los asuntos del Estado sucumbe frente a la intención democrática surgida desde la sociedad y con paulatina aceptación de los gobiernos. Esta dialéctica subvierte la función pública, la socializa al ponerla al alcance de la

comunidad que se torna consorte en la adopción, instrumentación y evaluación de la política pública, en consecuencia, rectora de un futuro común con el gobierno.” (Tardivo, 2016, p. 3)

Ahora bien, no es posible hablar de la transparencia sin partir de su concepción más básica, de ahí la pertinencia de citar a la Real Académica Española, institución que identifica este término como la cualidad de transparente y luego define lo transparente como aquellos cuerpos que permiten ver objetos con nitidez a través de él, que es translúcido y otros más que dan nociones sobre condiciones propias de visibilidad y visualización de un *algo* a través de otro *objeto*.

Lo anterior indica que la transparencia puede entenderse como una condición y cualidad que no establece una exposición total de lo que se quiere observar, sino a pesar de su calidad de protección o de la existencia de un elemento que cubre a la unidad observada, el observador tiene la posibilidad de contemplarlo en su integridad.

Luego de la definición básica, la composición conceptual de la transparencia en la administración pública es más elaborada, y es así que, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, citando a la Corporación Transparencia por Colombia (2010) la define como el “*marco jurídico, político, ético y organizativo de la administración pública que debe regir las actuaciones de todos los servidores públicos en Colombia, implica gobernar expuesto y a modo de vitrina, al escrutinio público*”.

Por otro lado, el concepto de **transparencia como principio**, refiere a la asociación directa con el marco normativo. En el caso colombiano, la transparencia como principio tiene naturaleza constitucional; así mismo, su connotación está dada “*(...) desde una perspectiva de lo público o de la actividad administrativa (...)*” (Rodríguez de la Rosa, 2012, p. 122).

De forma complementaria, la Ley 1712 de 2014 “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”, establece como principio de transparencia aquel:

*(...) conforme al cual **toda la información** en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley **se presume pública**, en consecuencia, de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley* (Negrilla fuera del texto).

Además, en el marco normativo colombiano este principio se asocia a diversas facetas de la gestión pública; es decir, a la gestión contractual, a la gestión presupuestal, a la gestión del talento humano, entre otros. Y de forma complementaria se asocia a otros principios y derechos constitucionales como son el principio de publicidad, el derecho de acceso a la información, el derecho de petición y el derecho al debido proceso, entre otros.

Lo anterior se complementa con las apreciaciones dadas por Spano Tardivo (2016) en el que afirma que como tal la transparencia es el principio general y el derecho al acceso a la información, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la libertad de expresión (para mencionar algunos), deben entenderse como las manifestaciones normativas del principio.

La importancia de la transparencia como principio radica en que *“los principios son mandatos de optimización que deben cumplirse según las posibilidades fácticas y jurídicas existentes”*, tal y como lo expresa Rodríguez de la Rosa (2012, p. 122) citando a Robert Alexy.

Es así que el carácter de principio denota obligatoriedad de cumplimiento para las organizaciones públicas, y se convierte en un mecanismo de institucionalidad que deroga por completo al modelo de Estado oculto y con barreras de acceso para la ciudadanía, pues *“(...) el ejercicio de la transparencia, está destinado a controlar cualquier ocultamiento malicioso, todo manejo turbio y el otorgamiento de información parcial, sesgada o manipulada por parte de las autoridades (...)”* (Spano Tardivo, 2016, p. 238).

Igualmente, como balance de este fragmento, al hablar de transparencia se integran las definiciones ya dadas, agregando que en su integralidad debe comprender diferentes aristas para la puesta en práctica como principio y como herramienta en la administración pública; además, son varias las apreciaciones que asocian la transparencia a la somera publicación de información, dejando de lado la misma cultura de transparencia que debe existir en el servicio público.

c) El gobierno abierto¹¹ como escenario de transparencia.

Hablar de *gobierno abierto* desde la praxis estatal alude a una apertura de la forma de operatividad de la acción gubernamental, es decir que sea de puertas abiertas a la comunidad y

¹¹ *Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrande e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo* (CLAD, 2016).

que la misma conozca de las decisiones que le favorezcan o afecten, tal como lo aborda *Oscar Oszlak* (2013) en la configuración de la teoría “*Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*”:

(...) Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de gobierno abierto, tienden a exagerar la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto, a instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan a las propuestas y críticas de los ciudadanos, a que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, y a que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto a una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los gobiernos o los promueva la propia sociedad civil (Oszlak, 2013, p. 4).

Por lo anterior, hacer referencia al *gobierno abierto como escenario ideal de transparencia* es categorizar el medio en el cual las prácticas de accionar del gobierno se llevan a cabo para la materialización de la oferta institucional, en este sentido, el gobierno abierto es la fuente que permite minimizar y mejorar dicho actuar.

Por todo ello, se da paso a una relación tripartita de *transparencia, lucha contra la corrupción y gobierno abierto* para lo cual se requiere una firme decisión política, tanto de los gobiernos comprometidos con valores que permitan la transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía, como principios para implementar mecanismos que promuevan el interés de los ciudadanos por un mayor involucramiento en la gestión de lo público como mecanismo de acción.

El gobierno abierto, según Sánchez, puede entenderse como:

(...) Un nuevo movimiento en cuya base se encuentra un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el fenómeno del uso intensivo de las TIC y las redes sociales (o Web 2.0), que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparente, facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de buen gobierno, de apertura de la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que forma parte (Sánchez González, 2018, p. 1).

Para Sánchez, en ese caso, el gobierno abierto se convierte en una mezcla de principios de transparencia (en el sentido de la información clara y permitir el paso de la luz) y principios de participación, donde se entiende que la relación de gobierno y gobernado no es de autoridad sino, por el contrario, se manifiesta en la participación ciudadana con la interacción del diálogo.

El enfoque de la participación re-conceptualiza la transparencia como:

“Un fundamento de la democracia es la interacción entre gobierno y ciudadano. De ahí que lograr el acceso a la información del gobierno se convierte en estrategia para alcanzar la transparencia. La transparencia es el elemento que garantiza la confianza entre el gobernado y el gobernante. Su función es dar a conocer a los ciudadanos de modo claro y didáctico la acción gubernamental utilizando las opciones que otorgan las TIC” (Sánchez González, 2018, p. 3)

Se debe entender como factor de transversalidad más no únicamente como un concepto ético y allí es donde se entiende que el gobierno abierto es la aplicación material de un principio que trasciende lo meramente formal. Así las cosas, la transparencia:

ha de ser el cimiento de cualquier proceso de gobierno abierto (García, 2014), y tomando en cuenta que la opacidad se constituye como una de las principales aliadas de las prácticas corruptas en el contexto latinoamericano (Naser, Ramírez-Alujas, & Rosales, 2017), la identificación y aplicación de dichas categorías se convierte en Condición Sine Qua Non del “Buen Gobierno.

En el desarrollo anterior, tomando la transparencia como principio, medio y herramienta, se busca evidenciar el gran campo de acción de esta, como mecanismo ejecutor de la actividad estatal, puesto que permite el logro de la legitimidad gubernativa, todo ello fundamentado en el modelo teórico de la *Alianza para Gobierno Abierto – AGA*, que es un modelo que incluye todas aquellas estrategias que los gobiernos implementan para empoderar a sus ciudadanos a través de la promoción de una cultura de la transparencia, (Veeduría Distrital; Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá; Secretaría Distrital de Gobierno, 2018) en términos generales así:

- *Transparencia, en particular lo relacionado con el derecho de acceso a la información pública;*
- *Participación ciudadana para incidir en la administración y en la toma de decisiones; y*
- *Colaboración como forma de corresponsabilidad y de cocreación para producir valor público.*

Por lo anterior, abordar la *teoría* plasmada por la *Alianza para Gobierno Abierto – AGA*, que busca entre otras cosas, generar confianza entre el marco institucional y el ámbito participativo social; a través de procesos de *cocreación*, facilita el entendimiento de los componentes que deben interactuar en pro de un bien público y la incidencia directa, más allá de lo representativo

del concepto, de las decisiones y acciones para el bienestar de una sociedad (Veeduría Distrital, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Distrital de Gobierno, 2018).

Las administraciones públicas han diseñado mecanismos legales que permiten la minimización del desarrollo de prácticas corruptas *In situ o ex situ*, entendidas como medidas anticorrupción, que van desde una sanción moral incluso hasta la imposición de una penalidad, a fin de lograr acciones que cuenten con un valor legítimo social y que busquen la maximización de beneficios no para un grupo selecto de los que aparentan el poder gubernamental, sino que, se lleve a cabo para la mayoría del conglomerado social.

d) La confianza ciudadana como efecto de la transparencia.

La relación causal que ha predominado en este documento está dada, primero por una concepción de ocultamiento y opacidad de la acción del Estado, el efecto de esto fue la desconfianza de la ciudadanía hacia los servidores públicos y hacia las instituciones públicas. Este hecho constituyó un llamado a la acción frente a la revisión de la responsabilidad del Estado frente a la respuesta a las inquietudes ciudadanas; así en las medidas orientadas a la modernización del Estado tomó fuerza en la agenda pública el concepto de transparencia en todas las esferas de la gestión pública.

La transparencia, como ya se ha visto, es un canal para la garantía del derecho de acceso a la información y el ejercicio de este derecho se convierte en un primer eslabón para que la sociedad se informe y se empodere para el ejercicio de sus demás derechos. En este sentido, la transparencia le da un nuevo significado a la divulgación de información pública y favorece los canales en los cuales la ciudadanía podrá acceder a la acción estatal.

Sin duda alguna, aquí cabe la afirmación que la transparencia es uno de los mecanismos idóneos en la recuperación de la confianza de la ciudadanía. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (2006, p. 39) señala que:

(...) la generación de confianza en la ciudadanía hacia los administradores de los recursos públicos contribuye sustancialmente a la ampliación de la gobernabilidad. La Gobernabilidad consiste en el conjunto de condiciones que hacen factible a un gobernante o director, el ejercicio real del poder que formalmente se le ha entregado para el cumplimiento de los objetivos y fines bajo la responsabilidad de su cargo.

La generación de confianza no sólo beneficia a aquellos que la protagonizan; es decir, a los ciudadanos; sino que es una herramienta de doble impacto, pues es el modo perfecto para que el Estado legitime su acción e intervención en la sociedad; para ello mismo, Rodríguez de la Rosa (2012, p. 123), citando a Pertuzé afirma que:

(...) uno de los aspectos principales para crear un ambiente de confianza en la comunidad, es mejorar la comunicación no sólo en términos del contacto permanente que estimula la participación que se debe constituir con la comunidad, sino en términos de información completa y permanente respecto de las decisiones tomadas y las acciones emprendidas, que se ejecutan en el devenir cotidiano de las instituciones públicas.

Para la transparencia, la recuperación de la confianza ciudadana en la acción del estado (servidores e instituciones), cumple la doble función de reto y recompensa. Es un reto, porque determina una línea de acción que implica modificar los arreglos institucionales, sensibilizar hacia una mejor conducta del rol del servidor público y crear una cultura de la transparencia. Y es una recompensa porque en la medida que se generan avances en acciones transparentes y los

ciudadanos acceden a información, datos y resultados concretos, son estos mismos quienes se encargan de legitimar al Estado.

PARTE 2. Estudio analítico de la implementación de las medidas de política pública de transparencia y lucha contra la corrupción en las Alcaldías Locales del Distrito Capital de Colombia desde el año 2010 al año 2021

En esta sección se presentan los resultados de la aplicación de la metodología definida para abordar la implementación de las medidas de transparencia y anti corrupción en las 20 Alcaldías Locales del Distrito Capital colombiano según fueron identificados en la situación problemática para el desarrollo de esta tesis; por consiguiente, está conformado por tres capítulos en los que se aborda en primer lugar el grado de implementación de las medidas identificadas, información que se complementa con los posibles riesgos de corrupción a los que se exponen las Alcaldías Locales y cierra con un acápite que contiene recomendaciones de política pública para una gestión local transparente.

CAPÍTULO III. Implementación de medidas de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales

La administración pública colombiana no ha sido ajena a la modernización, transformaciones, uso de las tecnologías de información, medidas que, entre otros aspectos, han incluido lineamientos para hacer la gestión pública más transparente y cercana a la ciudadanía. Ahora, en este acápite se han identificado diferentes lineamientos nacionales y distritales que establece su aplicación en todas las entidades públicas; es así, que estos lineamientos tienen soporte normativo y cuya implementación se observa en diferentes informes de seguimiento, por lo

tanto, se hace uso del método hermenéutico para la lectura, análisis e interpretación de estos resultados sobre las Alcaldías locales del Distrito Capital.

Para este propósito, a continuación, se acude en primer lugar a la presentación y descripción de instrumentos y/o lineamientos de transparencia y lucha contra la corrupción con alcance en las Alcaldías Locales, seguida por el análisis de los resultados del grado de implementación de estas medidas, según los informes de seguimiento disponibles y terminando así con aquellos instrumentos cuya implementación no se identifica en el nivel local del gobierno distrital. Toda esta interpretación hermenéutica arrojan datos sobre la implementación de estas medidas.

1) Medidas de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales

Las alcaldías locales son las responsables de garantizar la coordinación del desarrollo local del Distrito Capital, de cuya actividad pública se espera la adaptación al cambio y la mejora continua en los ámbitos más claves de la gestión en temas de contratación pública, promoción de la participación ciudadana, rendición de cuentas y control interno, a partir de la implementación de instrumentos que permitan garantizar el derecho del acceso a la información pública e incidir en las acciones administrativas del nivel local del Distrito, esto con el propósito de recuperar la confianza de los ciudadanos y visibilizar la gestión institucional.

En las alcaldías locales se deben evidenciar principios de máxima publicidad, razonabilidad y proporcionalidad, buena fe, gratuidad, celeridad, divulgación proactiva de la información y responsabilidad del uso de esta, como lo establece la normatividad colombiana para toda la administración pública.

Mencionado esto, se han identificado los siguientes lineamientos nacionales y distritales cuyo alcance se espera sea visible en las alcaldías locales para la protección de su propia gestión:

a) Orden Nacional

La aplicación de las normas expedidas a nivel nacional en Colombia en temas de transparencia y anticorrupción tienen cobertura completa en las entidades públicas colombianas, salvo instrucciones puntuales relacionadas con la naturaleza de la Entidad. Así, se han identificado políticas públicas, leyes y estrategias que consolidan lineamientos en este tema de estudio, así como la consolidación de una institucionalidad sólida que se encarga de la formulación y seguimiento de los lineamientos. En una revisión hermenéutica de esta información se identificaron las siguientes variables de estudio:

Institucionalidad que soporta la transparencia y la anticorrupción.

Desde el año 2011 se venían implementando acciones encaminadas a la definición del acceso de la información, tales como la modificación de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia, a través del Decreto 4637 de 2011, en la cual se suprime la Secretaría del Consejo de Ministros y se crea la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. En dicho Decreto se establecen las funciones de la Entidad en 18 artículos, los cuáles son divididos en funciones de: (i) Política pública, (ii) Diagnóstico, (iii) Herramientas Preventivas, (iv) Compromisos internacionales, (v) Coordinación interinstitucional, (vi) Plan de acción y anticorrupción, (vi) Proyectos y normas, (vii) Reportes y canales de denuncia, (viii) Control interno (Presidencia de la República, 2011).

Es de mencionar que dicha Secretaría nace en reemplazo del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en 2011, con el objetivo de ampliar las funciones del mencionado programa y darle un énfasis mayor desde un enfoque positivo; es decir, reemplazando la idea de *Lucha contra la Corrupción*, como valor de antagonismo, a uno positivo de *Transparencia*, generando un abordaje más holístico de la cuestión central.

Así para el propósito de este estudio, se menciona como institucionalidad la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, claro está, sin desconocer el papel de otras entidades que contribuyen esta tarea, como son los entes de control preventivo y posterior.

Política pública.

Para esta variable se citan dos políticas públicas que orientan los mecanismos de transparencia y anticorrupción en el país. Así, se menciona en primer lugar el documento CONPES No. 167, impulsado por la Secretaría de Transparencia, que incluye los lineamientos de la Política Anticorrupción, entendida como Política Pública Integral:

(...) Este contiene los elementos de política que están directamente relacionados con la gestión de la lucha contra la corrupción en el ámbito nacional; organizando las acciones y recomendaciones de corto y mediano plazo que conciernen a las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional. Adicionalmente, teniendo en cuenta la magnitud y complejidad del fenómeno de la corrupción se proponen también sugerencias para la rama judicial, los órganos de control y el nivel territorial. Si bien el documento Conpes no incluye acciones específicas que sean responsabilidad de las entidades territoriales, sí contiene acciones no solo de impacto territorial, sino orientadas a facilitar la gestión en el nivel regional y local. (Secretaría de Transparencia, 2013, p. 10)

En consonancia con los esfuerzos para el desarrollo del gobierno abierto, esta fue la primera política pública anticorrupción en el país que abordó la necesidad de encontrar soluciones en aspectos como la divulgación de la gestión presupuestal, los obstáculos del óptimo funcionamiento del empleo público, la urgente necesidad de atacar los niveles de impunidad por actos de corrupción, entre otros.

De allí, que se encuentren cinco (5) estrategias para la implementación de la Política: 1. Estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública; 2. Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; 3. Estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción; 4. Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad; 5. Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción.

En tal sentido, se encuentra una idea ambivalente de transparencia como norma y como valor; por un lado, se busca fortalecer la institucionalidad al tiempo que se elaboran cambios respectivos al ser del ciudadano, al reconocer el impacto positivo que las acciones emprendidas por parte del Estado puedan tener sobre el desarrollo humano.

Ahora bien, la inclusión de la ciudadanía en la fase de evaluación ha cobrado especial relevancia dado el alcance de los desarrollos normativos y metodológicos asociados a la promoción de ejercicios de rendición de cuentas y de control social. De acuerdo con lo señalado en el CONPES 3654 de 2010 “Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos”, que se constituye en la segunda política pública marco para el propósito de este

documento. Así, la rendición de cuentas es el deber de los actores de informar y explicar su gestión a otros actores que cuentan con el derecho de exigirla, por la relación de poder y la posibilidad de sancionar o felicitar su comportamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En concordancia, en la actualidad, se cuenta con el Manual Único de Rendición de Cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz – MURC (versión 2), guía de obligatoria observancia para las entidades públicas, que incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas, facilitando el diseño de la estrategia de rendición de cuentas en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) en atención a la dimensión de valores para resultados del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG¹².

Estrategias de transparencia y anticorrupción.

Como estrategias de transparencia y anticorrupción, a continuación se acogen los lineamientos que han sido expedidos a nivel nacional y que articulan directamente con las políticas públicas ya enunciadas, así:

Estatuto anticorrupción. La Ley 1474 de 2011, creada con posterioridad al Decreto 4637 de 2011 (norma de la Secretaría de Transparencia) establece una serie de Mecanismos para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Dicha ley se conoce como Estatuto Anticorrupción. En esta se fortalecen los mecanismos de acción de entidades como la

¹² El “MIPG es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos dentro de la entidad más sencillos y eficientes” (DAFP, s.f.), conformado por siete dimensiones y 17 políticas, dentro de las cuales se asocian a medidas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Secretaría de Transparencia y los Entes de Control, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Personería, entre otras. En el mismo sentido, dicha norma pone una responsabilidad al Gobierno el seguimiento y control a los recursos públicos, fortaleciendo las veedurías ciudadanas y los ejercicios de control social.

Mediante esta norma, a su vez, se estableció para las entidades públicas la obligatoriedad de formular anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), que contempla un mapa de riesgos de corrupción y las medidas para mitigar estos riesgos, entre otros componentes asociados a la rendición de cuentas, transparencia, etc. Adicionalmente, se tipifican delitos para el sector público y privado relacionados con corrupción en contra de la administración pública, lo que ha permitido avanzar de manera decidida en la sanción de estas conductas en el país.

Es de mencionar que, si bien el Estatuto Anticorrupción delimita acciones tendientes a prevenir actos de corrupción, su margen de implementación es más amplio, en la medida en que permite configurar dinámicas de apertura de la gestión pública no sólo desde una óptica gubernamental sino también estatal. Además, crea instancias para la articulación de los esfuerzos anticorrupción, como la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) con funciones de prevención, denuncia y lucha contra la corrupción, y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) que contribuye al seguimiento de las políticas, programas y acciones formuladas en esta materia. Estas instancias, fundamentales para la articulación interinstitucional y con la sociedad civil, se reglamentaron en el Decreto 4632 del mismo año.

Como se observa, el estatuto anticorrupción a su vez trae la obligatoriedad de implementar estrategias anticorrupción con instrumentos puntuales que serán analizados con posterioridad.

Anti-trámites. Con el nombre de anti – trámites se ha denominado la norma cuyo propósito está en la optimización de la gestión pública por medio del acceso eficiente a la información y la reducción de trabas burocráticas. Se logró suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios, mejorando con ello la apertura del Estado, la relación con la ciudadanía y la creación de confianza. Esta medida ha presentado diferentes versiones y actualmente se implementa la Ley 2052 de 2020 (p. 1) cuyo objeto hace énfasis, con el artículo 1, en:

(...) establecer disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites, con el fin de facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.

Así, contempla acciones para la racionalización, digitalización, automatización, trámites en línea, revisión, compilación y formularios únicos, para el acceso del ciudadano a la acción estatal.

Participación ciudadana. Por su parte, el control social es considerado como un instrumento de participación ciudadana, a través del cual la ciudadanía e institucionalidad pueden controlar la gestión pública. Con respecto al desarrollo normativo que ha tenido el concepto de control social en Colombia, se debe advertir que tanto la Constitución Política

como la Ley 850 de 2003, contempla el derecho ciudadano al control social con énfasis particular en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Así, con posterioridad se expide la Ley 1757 de 2015 (p. 1), con el objeto de “(...) promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político”; así mismo, menciona la política pública de participación democrática y los mecanismos de participación.

Derecho de acceso a la información. Con la Ley 1712 de 2014 se sentó las bases para la garantía del derecho de acceso a la información pública, estableciendo los parámetros para incorporar principios como la máxima publicidad y la divulgación proactiva de la información pública, los mecanismos para materializar la transparencia activa y pasiva, la obligación de las entidades de publicar datos abiertos y adoptar los instrumentos de gestión de la información, entre otras medidas.

Esta Ley es el principal avance normativo en transparencia dentro del modelo de Estado Abierto en el país; sin embargo, su desconocimiento por parte de los sujetos obligados ha representado un desafío para su cumplimiento efectivo.

En el marco de la implementación de esta Ley se han desarrollado lineamientos y guías específicas, así como estrategias de monitoreo y seguimiento a su cumplimiento, como el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y, actualmente, el Índice de Transparencia Activa (ITA) de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Por su parte, el Decreto 1494 de 2015 corrigió y aclaró algunos yerros de la Ley 1712 de 2014, estableciendo con mayor rigurosidad el ámbito de aplicación de la ley, brindando especificaciones sobre la información y su divulgación, así

como corrigiendo disposiciones acerca de las respuestas a solicitudes de acceso a la información. En materia de lucha contra la corrupción, puntualmente sobre la extinción de dominio, se desarrolló la Ley 1708 de 2014. Esta normativa contempla un alcance más amplio que el del Estado Abierto, pero es relevante resaltarla, en la medida en que constituye un avance importante en temas de legalidad.

Gobierno abierto. De otro lado, en el plano internacional, es de destacar que, en el año 2011, los Estados Unidos promovieron la consolidación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). La cual convoca a representantes de gobiernos y sociedad civil. A través de esta alianza, se ha buscado avanzar en la implementación de principios como la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y la participación ciudadana, así como impulsar la creación de mecanismos efectivos contra la corrupción que aporten al aumento de la legitimidad del accionar gubernamental (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017).

Desde 2011, Colombia formalizó su participación en esta iniciativa, que ha sido fundamental para orientar acciones hacia estándares internacionales, fortalecer las plataformas electrónicas de divulgación de información, garantizar el derecho de acceso a información pública, avanzar en el programa Colombia Compra Eficiente, iniciar la implementación de la iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), entre otros procesos (Alianza para el Gobierno Abierto, 2018).

En cuanto a contratación pública, elemento estratégico en el modelo de gobierno abierto por su importancia en relación con la transparencia en el uso de recursos públicos destinados, el Decreto 1510 de 2013, reglamentó el sistema de compras y contratación pública, que había desarrollado ya el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente en el

país. Para la lucha contra la corrupción desde la gestión pública, el Decreto 124 de 2016 instituyó la metodología para hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y la metodología para diseñar y hacer seguimiento a los mapas de riesgos de corrupción. En complemento, la Ley 1778 de 2016 estableció la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional, para la sanción efectiva de prácticas corruptas.

En 2015, se creó la Red de la OCDE sobre Gobierno Abierto e Innovador para América Latina y el Caribe. Esta Red está orientada a facilitar el diálogo y el intercambio de conocimiento y de buenas prácticas en las áreas de gobierno abierto, innovación y gobierno digital entre servidores públicos para, de esta manera, alcanzar los estándares OCDE en esta materia. Desde 2018, Colombia y Brasil ejercen la copresidencia de esta instancia de coordinación intergubernamental (OECD, 2020).

De lo expuesto anteriormente se puede concluir que la administración pública colombiana no ha sido ajena en el diseño y adopción de diferentes medidas para una gestión transparente y que lucha contra la corrupción; no en vano, existe un ente rector de política pública como es la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, existe un marco normativo robusto, conformado por Leyes y Decretos (sin mencionar otros actos administrativos encargados de la reglamentación de asuntos puntuales), documentos de política pública adoptados mediante documentos CONPES, instancias de articulación de los esfuerzos anticorrupción, plataformas electrónicas de divulgación de información, un sistema de gestión orientado a la generación de valor público, entre otros lineamientos, encargados de regular la gestión de las instituciones públicas colombianas con estrategias puntuales, que para los fines de esta tesis, que establecen medidas claves para la transparencia y la lucha contra la corrupción.

b) Orden Distrital

En lo que respecta al orden distrital; es decir, a Bogotá, D.C., en consonancia con el orden nacional, se encuentra la Política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, adoptada por medio del CONPES Distrital 01 de 2019.

De acuerdo con su documento de formulación, se encuentra que su objetivo es: *“generar cambios culturales sostenibles, en la ciudadanía y las instituciones, orientados a desarrollar comportamientos tendientes al cuidado y la gestión íntegra y transparente de lo público, para prevenir y sancionar la corrupción”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019, p. 52).

De manera tal, se establece que dicha política se orienta hacia objetivos no meramente normativos, sino que se refiere a la estructura misma del comportamiento de los actores en sociedad, afirmando que:

(...) El problema central que abordará la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas en el Distrito Capital que involucran tanto al sector público como al privado y la ciudadanía (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019, p. 52)

En tal sentido, se plantea como una estrategia integral, que integra los factores de acceso a la información, cultura de la transparencia y control social, como ejes transversales. A propósito, la política establece sus objetivos específicos de la siguiente manera:

1. Más Ciudadanía: Aumentar la valoración y corresponsabilidad ciudadana en la construcción y cuidado de lo público. Construir condiciones e incentivos para lograr

una participación incidente e incluyente y hacer del control social una herramienta que prevenga la corrupción y que promueva una gestión más íntegra, transparente y honesta de lo público. (*Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019*)

Este objetivo se relaciona directamente con la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 “Pacto por Colombia, pacto por la legalidad”, en la línea Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos, estableció que se diseñaría e implementaría una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto, de la cual se puede identificar la Política de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción como enfoque territorial.

En este sentido, la política distrital plantea:

Acciones orientadas a aumentar la valoración social de los bienes colectivos, fortaleciendo a los actores para el cuidado y la construcción corresponsable de lo público. Se trata de acciones que buscan fortalecer el control social como herramienta de prevención y de fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión íntegra de lo público.

*De esta manera, busca consolidar un sistema de petición y rendición de cuentas en el Distrito Capital, que permita visibilizar la gestión e interactuar de manera más clara y franca con los ciudadanos. Para ello además de brindar información y formación para un efectivo control social, se implementarán veedurías especializadas, alianzas público –privadas para el cuidado de lo público y la ruta del control social y se reconocerá e incentivará el ejercicio del control social (*Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019, p. 55*).*

En relación con lo anterior, de manera específica, se encuentra el segundo objetivo específico formulado en el Distrito, siendo este:

2. Mejor Gestión: Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión de lo público. Busca que los procesos y los controles institucionales se articulen para prevenir la corrupción y sancionarla, así como para garantizar la gestión, la realización de los derechos y la observancia de los deberes, en el marco del modelo compartido de ciudad. (*Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019*)

Así, en articulación con la normativa nacional, la Ley 2013 de 2019, la cual estableció la publicación y divulgación proactiva de la declaración de bienes y rentas, registro de conflicto de interés y declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de todos los servidores públicos del país.

En el mismo sentido el Decreto 338 de 2019 crea la Red Anticorrupción, que está integrada por los jefes de Control Interno de todas las entidades públicas y su secretaría técnica, a cargo de la Secretaría de Transparencia, para generar alertas preventivas y articular acciones oportunas y eficaces en la identificación de casos o riesgos de corrupción en el sector público.

Así mismo, en esta política pública distrital se identifican acciones establecidas específicamente para el nivel local del Distrito Capital, esto es las Alcaldías Locales, las cuales se incluyen a continuación:

1. Portal ciudadano de acceso a información sobre planeación, presupuesto y contratación de las Alcaldías Locales y de la Secretaría Distrital de Gobierno.

2. Campañas pedagógicas sobre Gobierno Abierto en las 20 localidades del Distrito Capital.
3. Estrategia de control social sobre la gestión de las Alcaldías Locales en las cuales se vinculen Instituciones de Educación Superior.
4. Estrategia para fortalecer la participación de la ciudadanía en la programación del presupuesto de las Alcaldías Locales.
5. Auditorías Visibles sobre procesos de contratación de las Alcaldías Locales.
6. Lineamientos del proceso de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales.
7. Sistema de información sobre planeación, presupuesto y contratación de las Alcaldías Locales y de la Secretaría Distrital de Gobierno.
8. Auditorías aleatorias sobre procesos de Inspección, Vigilancia y Control adelantado por las autoridades de policía a nivel local.
9. Canal Único de Denuncias sobre hechos de corrupción en Alcaldías Locales implementada.
10. Simulador de conflicto de intereses para funcionarios públicos y particulares en las alcaldías locales.
11. Batería de indicadores sobre la transparencia en la gestión de las Alcaldías Locales.
12. Estrategia para fortalecer y unificar los procesos de descongestión de las actuaciones administrativas a cargo de las Alcaldías Locales.
13. Estrategia para fortalecer la transparencia en los procesos de contratación de los Fondos de Desarrollo local.

Con lo anterior, es totalmente visible que en Colombia existen arreglos institucionales normativos que se adaptan al compromiso mundial para combatir el fenómeno de la corrupción

y que se constituyen en escalones de modernidad administrativa y de recuperación de confianza ciudadana. La importancia de este apartado está en la identificación de los lineamientos de política pública para su posterior contraste con la aplicabilidad en las alcaldías locales del Distrito Capital Colombiano.

2) Implementación de medidas de transparencia y lucha contra la corrupción en las Alcaldías Locales

Como resultado de lo enunciado anteriormente se identifican los lineamientos generales que orientan las medidas de transparencia y anticorrupción y sobre las cuales se identificó el grado de implementación en las Alcaldías locales, para lo cual se identifica la institucionalidad, la aplicación de leyes y de políticas públicas, así:

2.1) Institucionalidad

Las Alcaldías Locales del Distrito Capital colombiano son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, las cuales carecen de una estructura organizacional interna y su planta de personal es reducida; de estos se resalta que ninguno ejerce funciones específicas con medidas de transparencia o anticorrupción. Además, es de mencionar que la planta de personal es aproximadamente del 10% en comparación con el número de personas que prestan sus servicios mediante contratos de prestación de servicios.

No obstante, es necesario tener en cuenta que al integrar la estructura organizacional distrital, les aplican los lineamientos emitidos por la Secretaría General, cabeza del sector de función pública y de la Veeduría Distrital, ente de control preventivo.

2.2) Estrategias de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales.

Para esta sección, se ha identificado hermenéuticamente el nivel de implementación de lo que se ha denominado en este capítulo como medidas de transparencia y anticorrupción, bajo la misma estructura utilizada en la identificación, cuyos resultados son los siguientes:

- Estatuto anticorrupción

La estrategia central del estatuto anticorrupción es el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), de cuyas particularidades de formulación por las alcaldías locales ya se han mencionado; adicional, es pertinente indicar que la Oficina de Control Interno de la Secretaría Distrital de Gobierno realiza seguimiento a este plan, y aunque no todas las actividades definidas en este plan aplican para las Alcaldías Locales, se identificó el siguiente cumplimiento con corte al 31 de diciembre de 2021:

Tabla 1. Nivel de cumplimiento del PAAC en la vigencia 2021 en las Alcaldías Locales

Alcaldía Local	Avance esperado a diciembre de 2021	Avance verificado a diciembre 2021
Barrios Unidos	100%	95,79%
Chapinero	100%	95,54%
Ciudad Bolívar	100%	94,61%
Sumapaz	100%	92,08%
Bosa	100%	90,93%
La Candelaria	100%	90,73%
San Cristóbal	100%	89,46%
Los Mártires	100%	88,13%
Antonio Nariño	100%	86,56%

Alcaldía Local	Avance esperado a diciembre de 2021	Avance verificado a diciembre 2021
Teusaquillo	100%	86,05%
Santafe	100%	84,46%
Puente Aranda	100%	84,30%
Usme	100%	83,48%
Fontibón	100%	82,84%
Suba	100%	82,26%
Kennedy	100%	77,47%
Tunjuelito	100%	76,18%
Rafael Uribe Uribe	100%	73,29%
Engativá	100%	68,69%
Usaquén	100%	53,30%

Fuente: Tomado del informe de seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la vigencia 2021 elaborado por la Oficina de Control Interno de la SDG (Ajustes propios)

De los anteriores datos se observa cómo en la vigencia 2021 ninguna Alcaldía Local llegó al 100% programado como cumplimiento del PAAC; además, la Alcaldía Local de Usaquén obtuvo un porcentaje de cumplimiento de tan solo el 53,3% ubicándose así con el menor nivel de cumplimiento y en el primer lugar se ubicó la localidad de Barrios Unidos con el 95,79%.

En cuanto a la matriz de riesgos de corrupción, no hay una versión para las Alcaldías Locales, sino que este instrumento se construye de forma única para todas las dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno (incluye alcaldías locales), así, en el tercer seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno en la vigencia 2021 se identificaron 15 riesgos de corrupción, así:

Tabla 2. Riesgos de corrupción - Secretaría Distrital de Gobierno vigencia 2021

Riesgos de Corrupción	Proceso									
	Apoyo					Otro (Cual)	Misional	Estratégico	De Evaluación	Apoyo
	Contratación	Talento humano	Financiero	Archivo	Jurídico					
1) Omisión o inoportuna divulgación/publicación de información sobre la gestión institucional y contractual, limitando el conocimiento a la ciudadanía por beneficiar a un particular.						Comunicación Estratégica		X		

Riesgos de Corrupción	Proceso								
	Apoyo					Misional	Estratégico	De Evaluación	Apoyo
	Contratación	Talento humano	Financiero	Archivo	Jurídico				
2) Proferir decisiones disciplinarias contrarias a derecho en beneficio del sujeto procesal o de un interés particular						Control disciplinario			
3) Beneficiar un grupo de interés con una iniciativa ciudadana sin garantizar la igualdad, imparcialidad y limitando la publicidad para la participación.						Convivencia y Dialogo Social	X		
4) Pérdida, manipulación o adulteración de la información en beneficio de un tercero.						Gerencia de las TIC		X	
5) Omisión o inoportuna divulgación/publicación de información sobre la gestión contractual, limitando el conocimiento a la ciudadanía por beneficiar a un particular	X					Gestión Corporativa Institucional			X
6) Pérdida, manipulación o alteración intencional de la información y del expediente físico de los procesos contractuales, para beneficio propio o de particulares.	X								X
7) Pérdida, manipulación de expedientes físicos y/o mutilación de documentos e información electrónica para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado						Inspección Vigilancia y Control	X		
8) Pérdida, manipulación o alteración intencional de la información y del expediente físico de los procesos contractuales, para beneficio propio o de particulares						Gestión del patrimonio documental		X	
9) Manipulación o adulteración de documentos públicos electrónicos durante la ruta documental en el aplicativo ORFEO, en beneficio propio o de particulares								x	
10) Pérdida, manipulación o adulteración de la información en beneficio de un tercero								x	
11) Manipulación de información de reportes de seguimiento de avances de cumplimiento e indicadores institucionales en beneficio particular						Planeación Institucional		X	
12) Vinculación a la planta de personal de la institución sin el cumplimiento de la normatividad establecida en materia de administración de personal con el objeto de favorecer un particular.						Gerencia del Talento Humano			x
13) Fraude en la liquidación de la nómina en beneficio de un tercero.									x
14) Manipulación de los resultados de la evaluación independiente (Alterar a conveniencia propia o de terceros, los resultados de la evaluación independiente a cargo de la Oficina de Control Interno)						Evaluación independiente			x
15) Incumplimiento a los lineamientos legales vigentes, para la elaboración y expedición de conceptos a las iniciativas normativas, que puedan llegar a beneficiar a un particular.						Relaciones estratégicas	x		

Fuente: Tomado del informe de seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la vigencia 2021 elaborado por la Oficina de Control Interno de la SDG (Ajustes propios)

De conformidad con el último seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno, no se identifica ninguna observación dirigida hacia las Alcaldías Locales; además, de los 15 riesgos de corrupción cinco no aplican a las alcaldías locales, como son los riesgos 2, 12, 13, 14 y 15.

- Anti-trámites

El documento normativo que establece los procesos anti trámites en la rama ejecutiva colombiana es la Ley 2052 del 25 de agosto de 2020 para “(...) facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas, el cumplimiento de sus obligaciones, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.”. Esta Ley establece la obligatoriedad de generar una estrategia de racionalización de trámites de forma anual, estrategia que se consigna en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Dicha estrategia, para el caso de las alcaldías locales, es liderada por el proceso de Servicio a la Ciudadanía a cargo del nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno; además, de 14 trámites de esta entidad tan solo uno aplica para el nivel local. Así las cosas, para la vigencia 2022, esta estrategia incluye la racionalización a dos trámites y ninguno de estos aplica para las Alcaldías Locales (SDG, 2022), con lo que se podría concluir que no hay una estrategia de racionalización de trámites para el nivel local del gobierno distrital.

- Participación ciudadana

La Ley para la promoción y protección del derecho a la participación democrática establece la necesidad de formular un plan de participación ciudadana al interior de las entidades estatales. Al respecto, una vez realizada la verificación de las páginas web de las Alcaldías Locales no se identificó la existencia de este instrumento.

Acogiendo la premisa, que las alcaldías locales son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, se revisó el plan de participación publicado por esta entidad en el que se identificaron 13 acciones todas a cargo del “equipo de participación”, más no menciona quiénes conforman ese equipo; no obstante, se identifica que las siguientes actividades aplican al nivel local:

Tabla 3. Acciones plan de participación SDG 2022, que aplican a las Alcaldías Locales

No.	Estrategia	Nombre de la actividad/Acción de gestión institucional
1	Capacitación en temas de participación	Realizar cuatro (4) jornadas de acompañamiento y capacitación a las veinte (20) alcaldías locales para que realicen el correcto acompañamiento y puesta en marcha de los consejos locales de juventud.
5	Iniciativas juveniles	Realizar acompañamiento a noventa (90) iniciativas ciudadanas juveniles ganadoras en Presupuestos participativos 2021.
10	Gobierno Abierto	Realizar la evaluación de los Presupuestos participativos 2021
11	Gobierno Abierto	Implementar la fase 2 de Presupuestos participativos 2022

Fuente: Extraído del plan de participación de la Secretaría Distrital de Gobierno 2022

Las alcaldías locales al ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, con mayor interacción y con la conformación y sostenimiento de diferentes instancias de participación ciudadana, suponen un ejercicio permanente en temas de participación ciudadana, por eso la no existencia de un instrumento de participación como es el plan hace que el día a día no permita tener una visión estratégica frente a esta tarea.

Además, se debe tener presente que dentro de las funciones de las Alcaldías Locales está la de “Promover la organización social y estimular la participación ciudadana en los procesos de la gestión pública local en el marco de las orientaciones distritales en la materia”, este es un argumento contundente para que los instrumentos asociados a la participación ciudadana fueran más fuertes en las alcaldías locales.

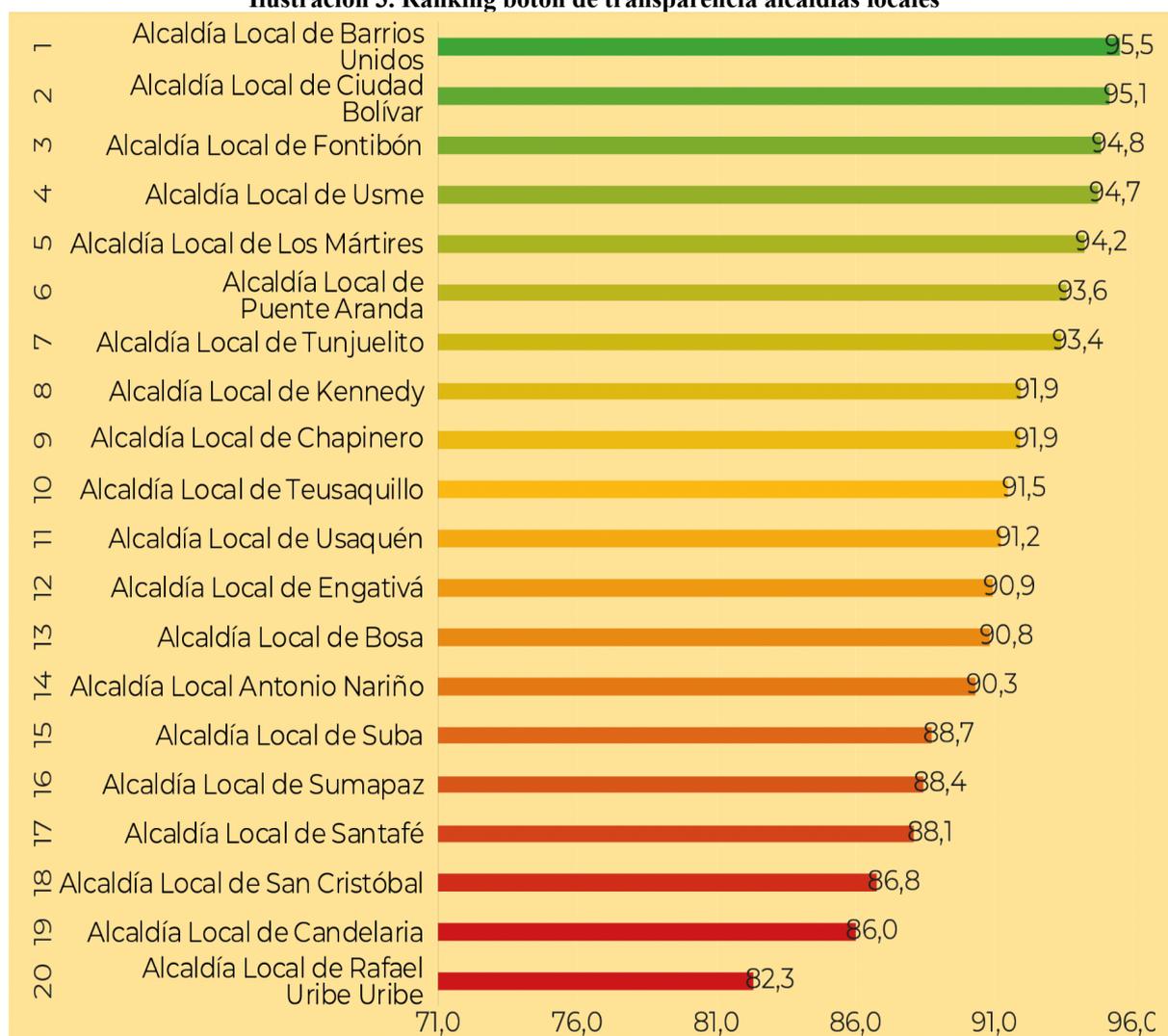
- Derecho de acceso a la información.

La norma máxima que representa el derecho de acceso a la información es la Ley 1712 de 2014, y para el análisis de implementación de este instrumento en las Alcaldías Locales, se toma como referencia en primer lugar el informe de la Veeduría Distrital (2021) titulado “medir para mejorar: una mirada ciudadana a la gestión pública distrital”. Puntualmente, en la sección de

transparencia este informe tuvo el objetivo de identificar el “(...) cumplimiento respecto a la publicación mínima obligatoria contenida en el botón de Transparencia y acceso a la información pública (...)” (p. 46).

Para las Alcaldías locales citado informe establece como ranking de cumplimiento, el siguiente:

Ilustración 3. Ranking botón de transparencia alcaldías locales



Fuente: Tomado del informe de la Veeduría Distrital (2021, Pág. 54) titulado “medir para mejorar: una mirada ciudadana a la gestión pública distrital”

Con el ranking anterior se evidencia que ninguna alcaldía local alcanza el 100% de cumplimiento de la Ley de Transparencia, y sobresale con el menor cumplimiento la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe. Además, de los indicadores que componen la Ley de

Transparencia se identifica que el porcentaje mayor de cumplimiento está en el indicador de “Trámites y servicios” con el 100%, seguido por el indicador de “presupuesto” con un promedio de cumplimiento del 95%. En el extremo de los indicadores con el promedio más bajo de cumplimiento está el indicador de “Normatividad” con el 85,7% y “Planeación” con el 76,7%.

En contraste con las cifras anteriores, con la aplicación en el año 2020 del Índice de Transparencia y Acceso a la Información – ÍTA de la Procuraduría General de la Nación, el cual se obtiene de un “sistema de información tipo formulario que permite medir el nivel de cumplimiento de la Ley por parte de cada sujeto obligado”, se observa que las Alcaldías Locales auto-diagnosticaron niveles de cumplimiento mayores, tal y como se evidencia a continuación:

Tabla 4. Resultados Índice de Transparencia y Acceso a la Información - ÍTA, 2020 (Autodiagnóstico)

Alcaldía Local	1. Mecanismos de contacto con el sujeto obligado	10. Instrumentos de gestión de información pública.	11. Transparencia pasiva	2. Información de interés	3. Estructura orgánica y talento humano	4. Normatividad	5. Presupuesto	6. Planeación	7. Control	8. Contratación	9. Trámites y servicios	Total general
Alcaldía Local de Antonio Nariño	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Barrios Unidos	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
Alcaldía Local de Bosa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Chapinero	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98
Alcaldía Local de Engativá	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Fontibón	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Kennedy	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
Alcaldía Local de la Candelaria	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Los Mártires	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Puente Aranda	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de San Cristóbal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Santa Fe	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Suba	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98
Alcaldía Local de Sumapaz	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98	98
Alcaldía Local de Tunjuelito	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Usme	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Ciudad Bolívar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Alcaldía Local	1. Mecanismos de contacto con el sujeto obligado	10. Instrumentos de gestión de información pública.	11. Transparencia pasiva	2. Información de interés	3. Estructura orgánica y talento humano	4. Normatividad	5. Presupuesto	6. Planeación	7. Control	8. Contratación	9. Trámites y servicios	Total general
Alcaldía Local de Teusaquillo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alcaldía Local de Usaquén	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total general	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51	99,51

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados del ÍTA de la Procuraduría General de la Nación, vigencia 2020

Con las cifras anteriores se observa un rango de cumplimiento de la Ley de Transparencia entre el 98% al 100%, resultado totalmente diferente al análisis realizado por la Veeduría Distrital y que genera la incertidumbre para validar el cumplimiento de cada uno de los componentes que integran esta ley. Así las cosas, en un ejercicio de análisis a continuación se verifica la implementación de cada uno de los componentes de la Ley de Transparencia, para aquellos que no han sido ya incluidos en las demás variables de análisis del presente documento.

La Ley de Transparencia, frente a los ítems de obligatoria publicación en las páginas Web estatales divide su contenido en diez (10) secciones, de los que también se ha identificado que dada la naturaleza de las Alcaldías Locales no todos los ítems aplican directamente a este nivel de gobierno, tal y como fue validado en la respuesta de la Procuraduría General de la Nación con fecha del 26 de agosto de 2019, previa consulta de la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Gobierno para el reporte de cumplimiento de esta ley en el marco de la medición del ÍTA. Así, se identifican las siguientes particularidades para cada sección:

1. Mecanismos de contacto.

En esta sección se indica que los sujetos obligados deben publicar información relacionada con la atención al ciudadano, su localización física, así como el correo de notificaciones judiciales

y la política de seguridad de la información. De esta última se debe precisar que su construcción la lidera la Secretaría Distrital de Gobierno, es única para la entidad y en su contenido no establece lineamientos particulares para las Alcaldías Locales.

2. Información de interés.

Esta sección se integra por nueve (9) ítems principales y otra información de interés que deseen agregar los sujetos obligados de la ley. Frente a las particularidades de las Alcaldías Locales, se observa que la sección de “datos abiertos” no incluye información de este nivel de gobierno, solo se incluyen 4 preguntas frecuentes con información mínima sobre las alcaldías, situación similar que ocurre con los demás apartados.

3. Estructura orgánica y de talento humano.

Esta sección se dedica a la información del personal de planta, y de quienes prestan sus servicios profesionales, además de información relacionada con el horizonte estratégico de la Entidad. Esta es de las secciones más actualizadas para las Alcaldías Locales, salvo cuando la información no es publicada de forma oportuna, tal es el caso de la publicación de los datos de contacto de contratistas de las alcaldías locales con corte al primer trimestre de 2022 en la que se identifica que de las 20 alcaldías, solo está la información de 16 alcaldías, lo que restringe que los ciudadanos accedan a esta información completa.

4. Normatividad.

La mayor afectación en el cumplimiento de esta sección está dada por la oportunidad en la publicación y actualización de información. Se observa cumplimiento por parte de las Alcaldías Locales.

5. Presupuesto.

Al igual que el numeral anterior, la mayor afectación en el cumplimiento de esta sección está dada por la oportunidad en la publicación y actualización de información. Se observa cumplimiento por parte de las Alcaldías Locales.

6. Planeación.

En la sección de planes, es una de las secciones más estandarizadas para las Alcaldías Locales, en la medida que el plan de rendición de cuentas, el plan antitrámites, el plan estratégico, el plan de servicio al ciudadano es una construcción liderada por la Secretaría Distrital de Gobierno, con acciones generales y poca participación de las alcaldías en la definición de las mismas.

7. Control.

Es una sección liderada por la Oficina de Control Interno, cuyo alcance incluye la gestión de las Alcaldías Locales. Las particularidades aplican para la publicación de planes de mejoramiento y certificados de reporte de información a entes de control, y cuyo cumplimiento también depende de la oportunidad en el reporte de la información.

8. Contratación.

La sección de contratación también representa la responsabilidad exclusiva en las alcaldías locales, pues cada una tiene un Fondo de Desarrollo Local con capacidad de contratación. Si bien esta sección hace referencia a la publicación de información, esta obligación legal ha sido desarrollada en el estatuto de contratación y es objeto de auditoría permanente por entes de control, pues su cumplimiento trasciende a la página web de la entidad, por esto será analizado en otra sección de este documento.

9. Trámites y servicios.

Esta sección es general para la Secretaría Distrital de Gobierno y las 20 Alcaldías Locales con 14 trámites y 12 servicios; de estos, a las alcaldías locales les compete un (1) trámite y cinco (5) servicios.

10. Instrumentos de gestión de información pública.

En esta sección se incluyen los instrumentos de gestión de información pública, cuya formulación es coordinada por la Secretaría Distrital de Gobierno, con las siguientes observaciones:

Registro de activos de información. La versión 2022 está conformada por 404 registros de los cuales 289 corresponden únicamente el nivel central y 115 son compartidos entre el nivel central y las alcaldías locales; es decir, este instrumento no ha sido estructurado con información de las Alcaldías Locales.

Índice de información clasificada y reservada. Este instrumento en la versión 2022 está conformado por 129 registros y de estos tan solo un (1) registro aplica a las Alcaldías Locales relacionado con la base de datos del registro de caninos de manejo especial, trámite que no ha sido desarrollado.

Esquema de publicación de información. Este instrumento cuenta con 128 registros y ninguno corresponde a información de las Alcaldías Locales. No obstante, de este documento también existe una versión única para el nivel local con 43 registros con fechas de actualización anteriores a la vigencia 2020. Es de mencionar, que al existir un

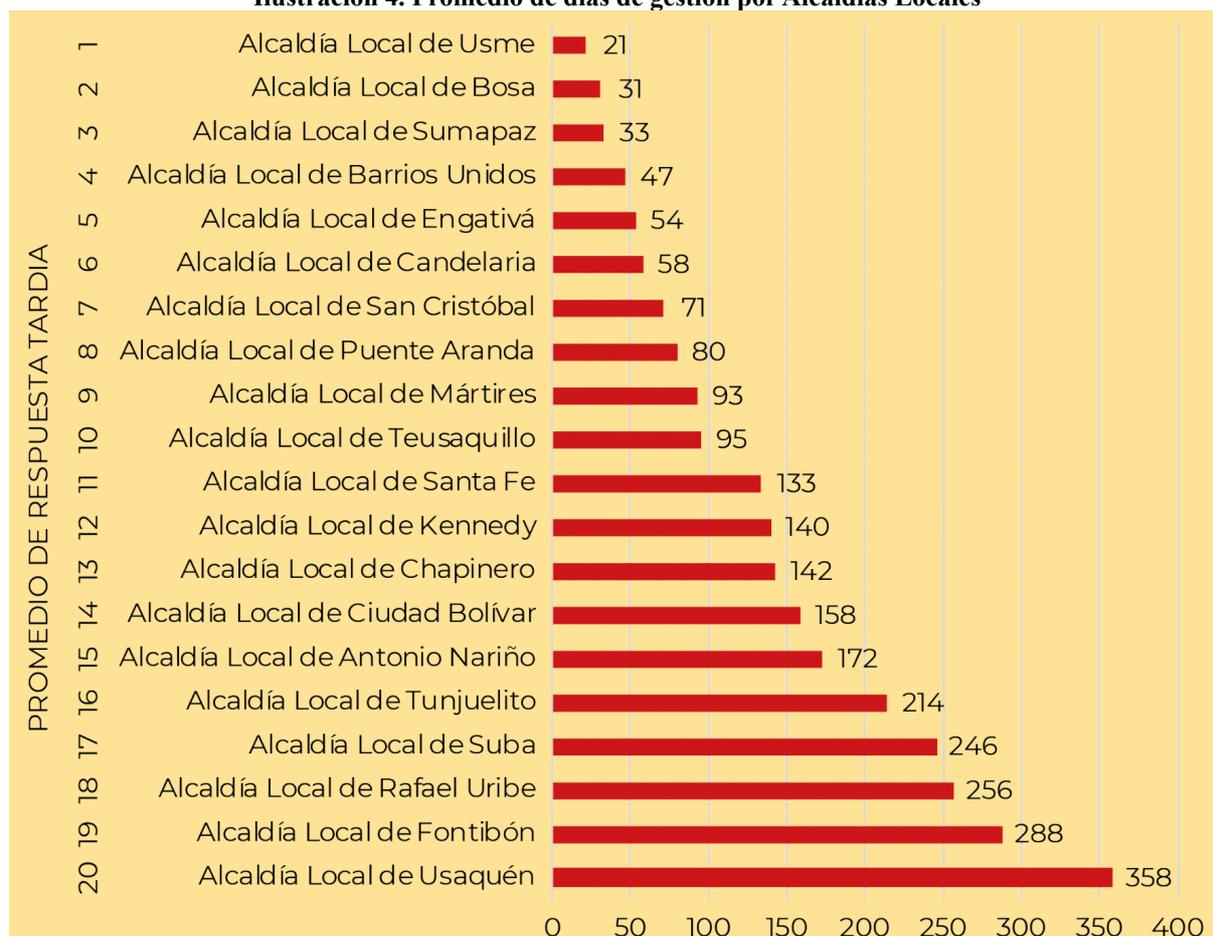
portal web por cada alcaldía local, este instrumento debería contener información de cada alcaldía.

Programa de gestión documental. Este instrumento data del 2018 y tiene alcance en las Alcaldías Locales, no se presentan publicados informes de implementación del mismo.

Con lo descrito anteriormente se comprueba que los instrumentos cargados en las páginas de las Alcaldías Locales como cumplimiento a los ítems de la Ley de Transparencia, no necesariamente contienen información de estas dependencias sino que por el contrario han sido contruidos con la información producida por las dependencias del nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno. Con este se concluye que el cumplimiento de estos instrumentos es deficiente en las Alcaldías Locales, además que esta información no es reportada por estas dependencias.

Ahora bien, en lo expuesto hasta este punto se ha hecho énfasis en la transparencia activa de la Ley de Transparencia, y en cuanto al componente de la **transparencia pasiva**, relaciona con las respuestas a las peticiones ciudadanas la Veeduría Distrital (2022) identificó los siguientes términos de trámite:

Ilustración 4. Promedio de días de gestión por Alcaldías Locales



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en las cifras del Sistema Distrital de Gestión de Peticiones Ciudadanas “Bogotá te Escucha” (Tomado del informe de la Veeduría (2022))

En los términos legales en Colombia, según el tipo de información, los derechos de petición se deben responder en quince días hábiles, en la gráfica anterior se observa que ninguna Alcaldía Local da cumplimiento a este parámetro temporal de la transparencia pasiva, e incluso la Alcaldía Local de Usaquén está a contados 7 días para completar todo un año en el promedio de gestión de peticiones ciudadanas.

- Gobierno abierto

El componente de gobierno abierto ha tenido avances significados en el actual periodo de Gobierno, y aunque su desarrollo es enfocado desde el nivel central, también se han visto alcances en el nivel local principalmente con la implementación del Centro de Gobierno Local,

que se consolida como un portal web que gestiona información de calidad en las 20 localidades, para la toma de decisiones y permite el seguimiento ciudadano y de entes de control. Adicional a este resultado notable se han identificado los siguientes:

- Se implementó el portal de causas ciudadanas, con difusión a nivel de localidad y que permite la participación directa e incidente de las comunidades a través de un interés colectivo.
- Se construyó la Guía de laboratorios cívicos de los presupuestos participativos para las localidades en articulación con el Laboratorio de Innovación Pública, la cual debe ser tomada en cuenta con las recomendaciones allí contempladas, de tal manera que se fortalezca la participación ciudadana a nivel de localidad en la construcción de iniciativas ciudadanas.
- Se crearon y realizaron las “Ferias de Reactivación GAB”, esta estrategia consiste en realizar espacios de articulación entre instituciones y la ciudadanía, a través de ferias de reactivación económica para identificar oportunidades alrededor en los corazones productivos de la ciudad.

2.3) Políticas públicas de transparencia

Para esta sección se toman como referencia la Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad y la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la corrupción.

Sobre la primera, la **Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad**, está a cargo de la Secretaría para la Transparencia de la Presidencia de la República y todos los lineamientos hacen parte del documento Conpes 4070 de 2021 “Lineamientos de política para la implementación de un modelo de estado abierto”, cuyo plan de acción ha establecido 52

acciones y dada la naturaleza de esta política pública las entidades responsables de cada acción son nacionales; es decir, que el cumplimiento de cada acción dará una línea técnica para implementar en la totalidad de las entidades distritales, y por lo tanto no es posible analizar el cumplimiento de esta política desde las Alcaldías Locales.

En cuanto a la **Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la corrupción** (PPDTINTC), como ya se mencionó anteriormente contiene trece productos de aplicación directa en las Alcaldías Locales, por coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno. Así, tomando como referencia el documento “Evaluación Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción”, consolidado en la vigencia 2021 sobre los avances de los dos primeros años de la política pública distrital, se presenta lo siguiente:

- Tres productos cumplidos correspondientes al Portal ciudadano de acceso a información sobre planeación, presupuesto y contratación de las Alcaldías Locales y de la Secretaría Distrital de Gobierno, los Lineamientos del proceso de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales y el Sistema de información sobre planeación, presupuesto y contratación de las Alcaldías Locales y de la Secretaría Distrital de Gobierno.
- No se evidencia capacitación a los funcionarios y contratistas sobre la PPDTINTC.

Adicional a los anteriores resultados, en el documento de evaluación se presentan los resultados de una encuesta aplicada a servidores públicos de la Secretaría de Gobierno y de las 20 Alcaldías Locales (57 encuestados) sobre sus conocimientos en la PPDTINTC, en lo que se resaltan los siguientes datos:

- El 28% de los encuestados no conocen la política pública.

- El 39% de los encuestados no conoce la información pública que se genera con la PPDTINTC en decisiones y acciones.
- El 63% de los encuestados no conoce algún producto estratégico de la política pública.

Con esta primera evaluación de la PPDTINTC se observa un panorama positivo frente al cumplimiento de los productos locales con el cumplimiento de tres de los trece establecidos para este nivel de gobierno; no obstante sobresale el poco conocimiento que sobre esta política tienen los servidores públicos tanto de la Secretaría de Gobierno como los de las alcaldías locales, en consideración a los 57 encuestados frente a más de 1300 personas que desempeñan sus funciones en la planta de entidad, esto sin mencionar un número mayor de quienes prestan sus servicios a través de contratos de prestación de servicios.

De acuerdo con la información mencionada, extraída de los resultados de los informes citados, se establece que aunque existen instrumentos y herramientas para el fortalecimiento de la gestión y administración de las Alcaldías Locales en términos de transparencia fomentando la participación ciudadana, estos no son implementados completamente; por tanto, no permiten evidenciar información completa, oportuna y de calidad ante los ciudadanos lo cual incide en la percepción negativa de la gestión institucional por parte de la comunidad.

En términos generales, el anterior análisis indica la necesidad de fortalecer los mecanismos de implementación de instrumentos de transparencia y lucha contra la corrupción, para lo cual es necesario considerar i) la naturaleza organizativa de las Alcaldías Locales, ii) el contacto permanente con la ciudadanía, iii) la articulación con entidades distritales, iv) las diferencias en el cumplimiento de algunos ítems normativos que dependen directamente del nivel central de la Secretaría Distrital de Gobierno, v) la responsabilidad en la territorialización de la inversión.

CAPÍTULO IV. Las Alcaldías Locales de Bogotá, D.C. y el riesgo de corrupción

Ahora bien, en el capítulo anterior se analizó hermenéuticamente el nivel de implementación de estrategias y políticas públicas de transparencia y anticorrupción con alcance en las Alcaldías locales. La correcta aplicación de estas supone que la administración pública está protegida y que el riesgo de corrupción disminuye; no obstante la persistencia de riesgos o la materialización de algunos puede asociarse a las debilidades o deficiencias de implementación en las Alcaldías Locales.

El Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, define el riesgo de corrupción como la “[p]osibilidad de que por acción u omisión se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado” (2015, p. 10); así mismo, esta entidad nacional establece la metodología para la identificación, control y mitigación de los riesgos de corrupción. Bajo este contexto, las Alcaldías Locales no son ajenas a la existencia de estos riesgos e incluso de su materialización, y llegan a confundirse con riesgos en los procesos de gestión. En el acápite anterior se mencionaron los resultados sobre la matriz de riesgos de corrupción según aplica a estas dependencias.

Las Alcaldías Locales al manejar de recursos públicos a través de Fondos de Desarrollo, son caracterizadas como sujetos de control por diferentes entes de control, que para el caso aplica la Contraloría de Bogotá, D.C., la Personería Distrital y Local, y la Veeduría Distrital, sin que estos sean excluyentes del control preferente que realice algún ente de control nacional. Estos entes emiten pronunciamientos sobre la gestión de las alcaldías locales que evidencian hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria, fiscal y penal; por lo tanto, en una lectura

integral de estos informes es posible analizar la identificación y gestión de posibles riesgos que con mayor frecuencia se presentan en las Alcaldías Locales del Distrito.

Si bien estos informes, por lo general, no guardan una relación directa con la matriz de riesgos de corrupción definida para las alcaldías locales (5 riesgos de corrupción), aquí se quiere alertar que los temas reiterativos con pronunciamiento por los entes de control, son un síntoma claro de descontrol y de riesgos materializados, que en algunas oportunidades trascienden a simples riesgos de gestión.

Para este análisis se toman informes emitidos entre el 2016 al 2021 y permitirá identificar los puntos más débiles en la gestión que al no ser cuidados, se pueden convertir en riesgos de corrupción. Bajo este contexto a continuación, se pone en evidencia los principales riesgos que han sido identificados por la Contraloría de Bogotá, en consideración a la frecuencia en que emite informes de evaluación de la gestión de las alcaldías locales.

Para efectos de este análisis se usa el método de triangulación de datos, tomando los informes de auditoría realizados por la Contraloría Distrital¹³, correspondientes al periodo comprendido entre 2016 – 2021, con los que se identificaron similitudes en los hallazgos que permitan dejar trazabilidad de riesgos repetidos en las administraciones locales y sobre los cuales resulta útil fijar la mirada.

Principales resultados de los informes de auditorías realizadas por las gerencias locales de la Contraloría de Bogotá

¹³ La Contraloría de Bogotá es un ente de control posterior y se encarga de procesos de responsabilidad fiscal, su misión es *“Todos somos uno en la vigilancia de los recursos públicos de la ciudad, nuestras acciones son estratégicas para que cada peso invertido se vea reflejado en el bienestar de los bogotanos.”*

Para iniciar, es de resaltar que los informes analizados corresponden a auditorías que velan por la regularidad, desempeño y cumplimiento de diferentes factores de las Alcaldías Locales en términos contractuales, financieros, presupuestales y de los resultados de la gestión para el cumplimiento de planes, programas y proyectos.

Con la finalidad de identificar los riesgos más frecuentes de las Alcaldías Distritales se realizó una revisión y compilación de los hallazgos relacionados en informes de auditorías, pues estos dictaminan al criterio del equipo auditor falencias de la administración, como mínimo desde un factor administrativo, llegando incluso a incidencia penal; además, cuando los hallazgos son reiterativos pueden estar poniendo en manifiesto problemas estructurales en la administración local.

De esta manera, para esta revisión se tuvieron en cuenta 222 informes consolidados como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 2. Informes revisados en el periodo 2016 a 2021

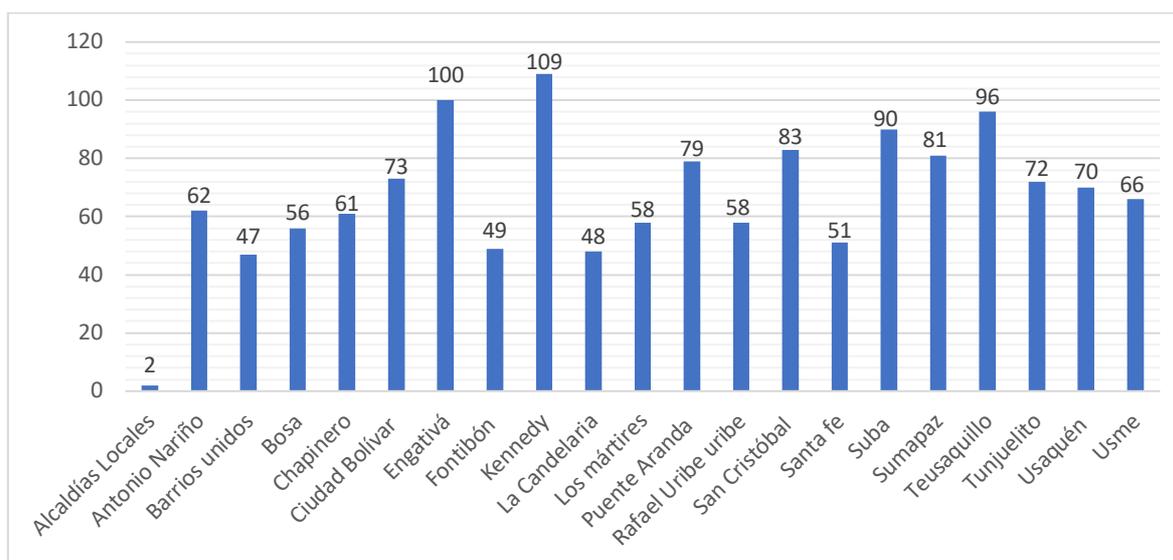
Alcaldía Local Auditada / Periodo Auditado	<i>Informes de Regularidad</i>						<i>Informes de Desempeño</i>						<i>Otros Informes</i>		<i>Totales</i>
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	
Antonio Nariño	1	1	1	1	1	1				1	1	1	1		10
Barrios unidos	1	1	1	1	1	1	2	1		1	1	1			12
Bosa	1	1	1	1	1	1	3			1	1	1			12
Chapinero	2	1	1	1	1	1	6			1	1	1			16
Ciudad Bolívar	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1			10
Engativá	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1		1	11

Alcaldía Local Auditada / Período Auditado	Informes de Regularidad						Informes de Desempeño						Otros Informes		Totales
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	
Fontibón	1	1	1	1	1	1	1		1			1			9
Kennedy	1	1	1	1	1	1	1			1		1			9
La Candelaria	2	1	1	1	1	1	2			1	1	1			12
Los mártires	1	1	1	1	1	1	2			1	1	1			11
Puente Aranda	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1			11
Rafael Uribe Uribe	1	1	1	1	1	1	2		1	1	1	1			12
San Cristóbal	1	1	1	1	1	1	5	1	1	1	1	1			16
Santa fe	1	1	1	1		1	1		1	2		1			10
Suba	1	1	1	1	1	1	1					1			8
Sumapaz	1	1	1	1	1	1	1				1	1			9
Teusaquillo	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1			10
Tunjuelito	1	1	1	1	1	1	2		1	1		1			11
Usaquén	1	1	1	1	1	1	1				1	1		1	10
Usme	1	1	1	1	1	1	2			1		1		1	11
Alcaldías Locales													1	1	2
Totales	22	20	20	20	19	20	36	2	6	17	14	20	2	4	222

Fuente: Elaboración propia

Dichos informes contienen 1.411 hallazgos, de los cuales el 60,4% se concentran en las Alcaldías Locales de Kennedy, Engativá, Teusaquillo, Suba, San Cristóbal, Sumapaz, Puente Aranda, Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usaquén, siendo las alcaldías con el mayor cantidad de hallazgos para el periodo estudiado, como se evidencia en el siguiente gráfico:

Ilustración 5. Cantidad de hallazgos identificados en el periodo 2016 a 2021



Fuente: Elaboración propia

Para el propósito de este documento, la totalidad de los hallazgos identificados por Alcaldía Local fue considerado para el análisis y así determinar los errores más frecuentes dictaminados por los equipos auditores. En las siguientes secciones el análisis de los resultados se hace precisamente por el tema y/o contenido de los hallazgos.

1) Generalidades de los resultados

Los informes revisados presentan hallazgos administrativos, y que según la determinación del equipo auditor pueden tener incidencia disciplinaria, penal y fiscal; los cuales se relacionan de acuerdo con la situación encontrada en la verificación realizada para el periodo respectivo. Estos hallazgos se enmarcan en la evaluación del cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, efectividad y valoración de los costos ambientales con los que las Alcaldías Locales administran los recursos puestos a su disposición y los resultados que se evidencian en el desarrollo e implementación de programas y proyectos establecidos en los Planes de Desarrollo Locales.

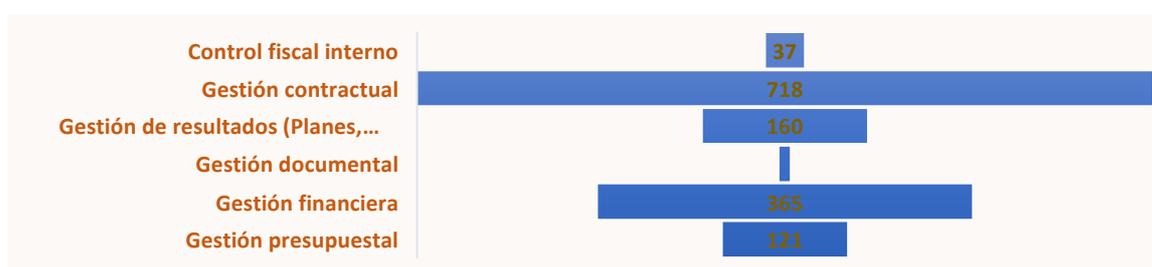
El seguimiento a las acciones administrativas que desarrollan las Alcaldías Locales está dado a partir de la calidad y eficiencia del control fiscal interno, la gestión contractual, la gestión financiera y presupuestal, así como de la evaluación de los resultados del alcance de las metas propuestas en los planes de desarrollo, con la finalidad de comprobar que dichas acciones se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos contractuales.

Dentro de lo evidenciado en la revisión de los informes, en las generalidades se observó que:

- Todas las alcaldías locales presentan hallazgos en algún informe durante el periodo estudiado.
- El tipo de hallazgo referenciado es administrativo y de acuerdo con la situación relacionada se asocia la presunta incidencia disciplinaria, penal y/o fiscal de acuerdo con la acción o situación, esto evidenciado en los informes de auditoría de regularidad y desempeño de la Contraloría de Bogotá, a través de las gerencias locales.
- Las alcaldías locales presentan recurrentemente hallazgos o situaciones generadoras de riesgo en aspectos contractuales y de gestión financiera.
- Los planes de mejoramiento dispuestos para el control o la mitigación del riesgo no se acogen en su totalidad en algunas alcaldías locales y se presenta recurrentemente en los informes como acciones abiertas de los periodos evaluados con anterioridad.
- Se evidencia que en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2021, las situaciones de riesgo más recurrentes se presentaron a nivel contractual con un 51% y a nivel financiero con un 26% dentro de la muestra de informes evaluada.
- Para el 2021 el 40,1% de los riesgos más recurrentes se presentan en la gestión contractual.
- El factor de control interno presenta una incidencia mínima con el 3% de acciones dentro de la muestra evaluada.

A continuación, en el gráfico se evidencia la cantidad de hallazgos identificados por factores de riesgo en los informes revisados que darán paso a realizar una descripción más puntual de las situaciones que con mayor frecuencia se generan en las alcaldías locales por cada uno de los factores de riesgo evidenciados.

Ilustración 6. Consolidados de Hallazgos por Factores de Riesgo



Fuente: Elaboración propia

Los resultados por cada uno de los componentes evaluados por el ente de control, sobre los cuales se observarán acciones reiterativas con posibles riesgos en la gestión son los siguientes:

2) Gestión contractual

En virtud de la evaluación y seguimiento de esta categoría en los informes observados las situaciones generadoras de riesgo más recurrentes en el periodo de tiempo estudiado en las alcaldías locales son:

- Incumplimiento con la publicidad de todos los actos administrativos asociados a los procesos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP¹⁴.
- Presuntas irregularidades y debilidades en la gestión documental en los contratos.

¹⁴ “El Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP- es el medio de información oficial de toda la contratación realizada con dineros públicos. El SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos” (Colombia Compra Eficiente, 2021)

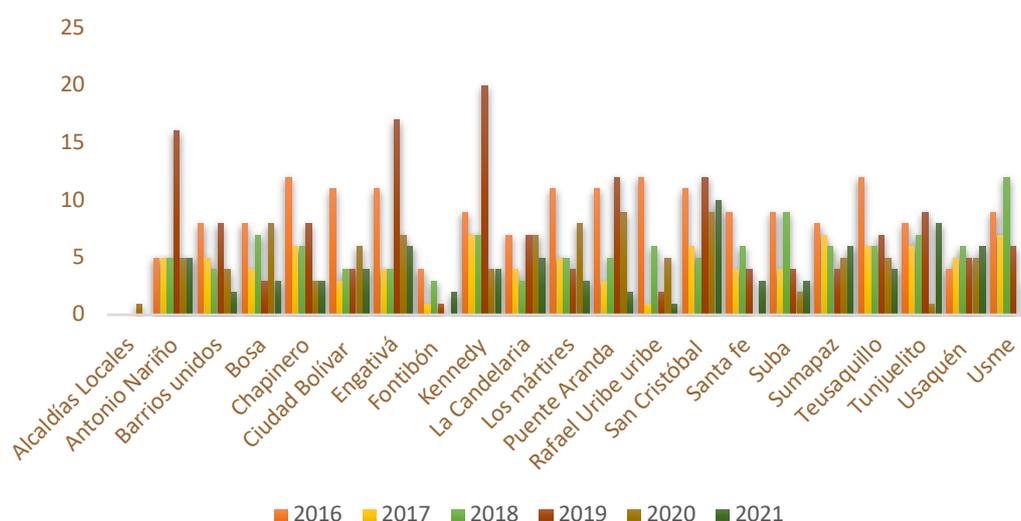
- Inconsistencias en los documentos del contrato y debilidades en la documentación.
- Falta de controles en la supervisión e inadecuada gestión documental del expediente contractual.
- Incumplimiento de la publicación de las modificaciones contractuales en el SECOP.
- Falta de claridad en el registro de la información incumple con el principio de transparencia y responsabilidad de la contratación estatal.
- Inconsistencias y/o irregularidades en las etapas contractuales (precontractual, contractual, ejecución) de los expedientes.
- Incumplimiento de las especificaciones técnicas de los procesos contractuales.
- Incumplimiento o inobservancia a los principios de transparencia, selección objetiva e idoneidad, planeación, eficiencia y eficacia.
- Debilidad en la planeación contractual, en la supervisión, y en general en la gerencia del proyecto, entendida ésta como todas las actividades de coordinación, organización, planeación, control y seguimiento de los proyectos de inversión.
- Falta de actualización de las pólizas, en cuanto a la vigencia de la garantía de cumplimiento, calidad del bien y responsabilidad civil extracontractual.
- Incumplimiento de requisitos en las acciones contractuales.
- Inadecuada evaluación, control, vigilancia, seguimiento, y supervisión por parte del interventor y supervisor en la ejecución del contrato, generando insatisfacción en la comunidad.
- Debilidades en la revisión de los documentos de las etapas contractuales.
- Ausencia y/o desorden documental de los procesos contractuales.
- Debilidades en estudios previos de los procesos contractuales.

- Omisión en el reporte en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF¹⁵ de los contratos.
- Falta de confiabilidad en la información e integridad en el proceso contractual.

Adicionalmente, los resultados más destacables para este factor se presentan para el año 2016 y el 2019, siendo en los cuales hay una concentración de hallazgos del 46,2%, donde Alcaldías como Kennedy, Engativá, Antonio Nariño y San Cristóbal presentan una mayor cantidad de acciones administrativas generadoras de riesgo.

Sin embargo, para el año 2021 la concentración de hallazgos es del 12%, lo que permite evidenciar un aspecto de mejora teniendo en cuenta la cantidad de hallazgos reportados por el ente de control en el periodo de 2016 a 2020 para la mayoría de las Alcaldías, como se refleja en la siguiente ilustración:

Ilustración 7. Factor de riesgo contractual



Fuente: Elaboración propia

¹⁵ Es el sistema oficial utilizado por la Contraloría de Bogotá, D.C., para el reporte de información de los sujetos obligados del Distrito.

Durante el periodo evaluado, la mayor concentración de hallazgos se encuentra en las Alcaldías de San Cristóbal (53), Kennedy (51), Engativá (49), Antonio Nariño (40) y Teusaquillo (40). La Alcaldía con mejor desempeño en este factor es la Alcaldía de Fontibón (11).

El factor de contratación es de los más observados por los entes de control, y con lo descrito anteriormente, precisamente se observan posibles incumplimientos a la Ley de Transparencia y la no aplicación de instrumentos de gestión de información pública como son los asociados a la gestión documental. Además, al involucrar recursos públicos, los hallazgos de incidencia fiscal repercuten en las cifras de procesos y sanciones fiscales que hacen parte de los indicadores observados en la gestión de la transparencia en las instituciones públicas.

3) Gestión financiera

De acuerdo con lo observado, en los informes revisados las acciones recurrentes que se presentaron en las alcaldías locales para esta categoría, se dieron entorno a lo relacionado con los registros contables, estados financieros, reportes de información e inventarios, siendo las siguientes:

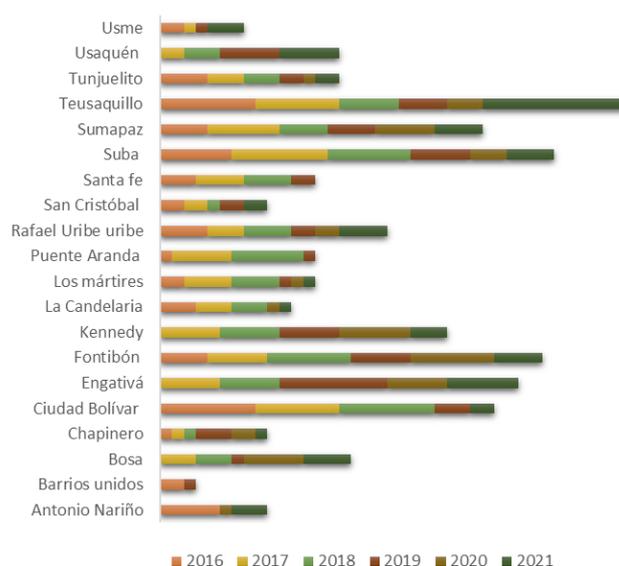
- Inconsistencias en los registros contables versus la información de la Oficina de Ejecuciones Fiscales “OEF”.
- Falta de depuración de las Subcuentas de la Cuenta Deudores.
- Inconsistencias en registros contables versus la información del Almacén de los Fondos de Desarrollo Local.
- Inconsistencias en registros contables versus la información registrada en el formato SIPROJ.
- Inconsistencias en registros contables en comparación con la información presupuestal.

- No se aplica saneamiento contable y existe imprecisión en los registros.
- Por duplicidad en el reporte de expedientes y falta de conciliación de la información de multas con el área jurídica y de obras.
- Por inconsistencias en la información suministrada de los elementos entregados en comodato.
- Inconsistencias en el registro, se evidencian diferencias significativas entre la información contable y el Área Jurídica.
- Inconsistencia en la información publicada de los inventarios y en el balance general anual.
- Diferencias en los valores reportados en SIVICOF, SECOP y PREDIS o por no realizar los reportes en dichas plataformas.
- Por no revelar información adicional en las Notas a los estados contables.
- Por la no conciliación entre las áreas de Almacén y Contabilidad - toma física de los Inventarios anuales.
- Por deficiencias, diferencias e inconsistencias en el proceso de Conciliación de información entre las áreas Contable, Tesorería y Presupuesto de la entidad.
- Por no contar con una base de datos y/o inventario de multas.
- Inconsistencias en la información reportada por la Alcaldía Local.
- Manejo y entrega de información incompleta, inoportuna y no soportada del área de contratación al área contable.
- La información contable incumple las características, objetivos, principios del Plan General y del Régimen de Contabilidad Pública en lo relacionado con las normas técnicas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, el devengo o causación, la confiabilidad, relevancia, oportunidad, materialidad, universalidad, etc.
- Por la no depuración de la información perteneciente a vigencias anteriores.

- Por falencias en el control de la salida de los elementos en el Almacén.
- Por no aplicación de la valoración técnica de los avalúos.

Para el caso del factor financiero los resultados generales presentan una concentración de hallazgos del 57% en los años 2017, 2018 y 2021, donde las Alcaldías con mayores hallazgos reportados fueron Teusaquillo (39), Suba (33), Fontibón (32) y Engativá (30), como se evidencia en el siguiente gráfico:

Ilustración 8. Factor de riesgo financiero



Fuente: Elaboración propia

En el año 2020, es donde la identificación de casos fue menor respecto a los otros periodos reportándose 42 hallazgos por el ente de control en temas financieros en los informes observados. Por tanto, se puede deducir que los procesos en el factor financiero no fueron consecuentes, implementados y/o ejecutados de acuerdo con los procedimientos establecidos y la normativa.

Sin embargo, cabe mencionar que las Alcaldías con una cantidad mínima de hallazgos reportados fueron Barrios Unidos (3), Usme (7), San Cristóbal y Antonio Nariño (9). Adicionalmente, hay Alcaldías que no presentaron riesgos asociados a este factor en algunos periodos como se destaca en el grafico 4, siendo algunas de ellas la Alcaldía de Barrios Unidos y Antonio Nariño.

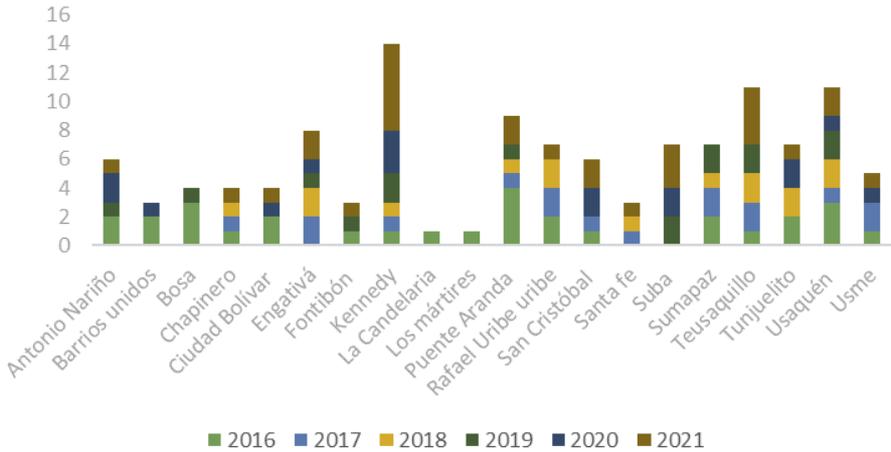
4) Gestión presupuestal

En este factor se evidencian las siguientes acciones que incurren en riesgo de gestión en las Alcaldías Locales:

- Por gestión presupuestal ineficiente por parte del Fondo de Desarrollo Local.
- Fallas en el control y seguimiento de las obligaciones por pagar que incrementan el rezago presupuestal y la acumulación de obligaciones por pagar en la vigencia anterior y otras vigencias.
- Por baja ejecución de giros frente a los compromisos adquiridos y en el cumplimiento de lo programado en el Plan Anual de Caja (PAC).
- Inoportunidad en la ejecución de los proyectos de Inversión Directa y que fueron comprometidos recursos.
- Falta de gestión para efectuar el correspondiente trámite presupuestal de fenecimiento o liberación de saldos de reserva.
- Deficiencias en la planeación, baja ejecución de recursos y no confiabilidad de la información.
- Por la inadecuada aplicación de los recursos públicos, debilidades en la identificación de los rubros y manejo presupuestal.
- Los reportes presentados no cuentan con claridad y veracidad de la información en varios rubros.

En este factor la tendencia del reporte de hallazgos del 2016 al 2019 tiende a reducir en todas las Alcaldías Locales, presentando una concentración del 12,3%. Sin embargo, en el 2020 empieza a generarse un índice de reporte mayor, por lo cual para el 2021 la concentración de hallazgos fue de 23,9% con un alce de 11,5% respecto al 2019.

Ilustración 9. Factor de riesgo presupuestal



Fuente: Elaboración propia

Las Alcaldías Locales que presentaron situaciones administrativas en este factor durante todos los años evaluados fueron la Alcaldía de Kennedy (14) y de Usaquén (11). Adicionalmente la Alcaldía de Kennedy (6) es la que presenta una mayor cantidad de hallazgos reportados para el 2021.

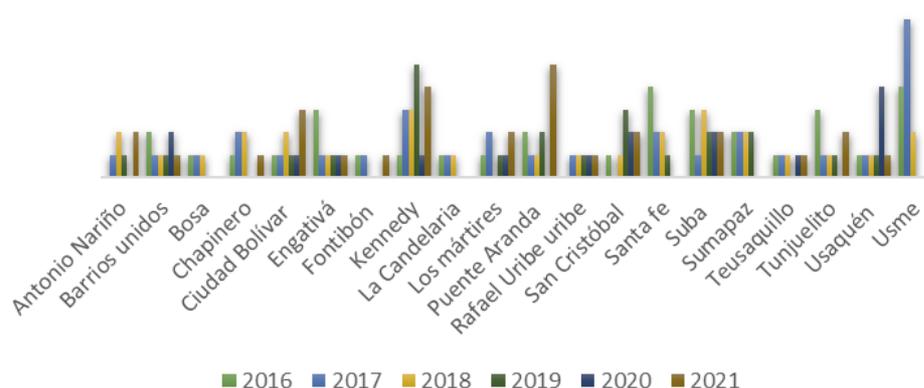
Las Alcaldías que se destacan con la menor cantidad de hallazgos son la Candelaria y los Mártires cada una con un (1) hallazgo reportado para el 2016, lo cual nos permite deducir que los planes propuestos en estas entidades se acogieron al 100% en este aspecto y que dichas acciones no fueron recurrentes durante el 2017 al 2021.

5) Gestión de resultados (Planes, Programas y proyectos)

Para esta categoría, la situación generadora de riesgo se da a razón del incumplimiento y/o avance de las metas y proyectos dispuestos en el Plan de Desarrollo por las Alcaldías Locales. Así mismo, se establece que se presenta una debilidad en el proceso de reporte que se realiza de la información para cada vigencia.

De acuerdo con el gráfico 6, se puede evidenciar que en el periodo evaluado las Alcaldías de Kennedy, Suba y Usme son las que han presentado falencias en la ejecución del Plan de Desarrollo programado.

Ilustración 10. Factor de resultados (planes, programas y proyectos)



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, las Alcaldías Locales que evidencian un mejor desempeño en relación con este factor son la Alcaldía de Bosa y la Candelaria, que aunque presentan falencias para el año 2016 y 2017, estas fueron subsanadas acogiéndose los planes de mejoramiento respectivos y no incurrieron nuevamente en riesgos referentes al desarrollo y ejecución de las metas programadas en el Plan de Desarrollo.

6) Control Fiscal Interno

En relación con el factor de Control Fiscal Interno se realiza la evaluación, sin perjuicio de que se ejerzan mecanismos de autocontrol como lo establece la Ley 87 de 1993, por tanto, se evalúan los controles internos propios con que cuentan las Alcaldías Locales. Teniendo en cuenta lo anterior, en los informes revisados se presentan las falencias más frecuentes y repetitivas en algunas alcaldías:

- Incumplimiento de normas contractuales, principio de publicidad a la contratación pública en SECOP.
- Falencias reiteradas en auditorías previas relacionadas con la organización de los documentos que hacen parte de los expedientes contractuales, situación que se advirtió en la falta de soportes, archivo de estos documentos sin tener en cuenta el orden cronológico, foliación deficiente (errada, incompleta).
- La información reportada se encuentra incompleta o nula en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF en la vigencia.
- Una gestión fiscal ineficaz, ineficiente y antieconómica en el manejo de los recursos públicos, así como los principios de la función pública administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia para algunas Alcaldías Locales.
- Debilidades en los reportes de información en los formatos dispuestos por los entes de control.

Para este factor, se evidencia que 13 Alcaldías Locales presentan falencias relacionadas. En algunas Alcaldías Locales se han acatado los planes de mejoramiento establecidos y en otras se ha incurrido en falencias a partir del 2017, 2018 o 2019. Incluso para algunas solo se identificó un registro para un periodo respectivo, todo lo anterior se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla 3. Cantidad de hallazgos identificados por factor de riesgo en el periodo 2016 a 2021

Alcaldías Locales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total general
Barrios unidos	2						2
Chapinero		1	1	1			3
Engativá		1	1	1	1	1	5
Kennedy	2						2
Los mártires	1						1
Puente Aranda	1				2		3
San Cristóbal				3	2	1	6
Suba			1	1	1	1	4
Sumapaz				2			2
Teusaquillo					1		1
Tunjuelito	1						1
Usaquén			1	1	1	1	4
Usme	1	1	1				3
Total general	8	3	5	9	8	4	37

Fuente: Elaboración propia

En términos generales se evidencia que a lo largo del periodo estudiado persisten debilidades en los controles relacionados con la generación de información, situación que es evidente cuando la administración local hace entrega de respuestas al ente de control y ésta difiere de la reportada por la administración local en las plataformas respectivas. De otra parte, en algunos casos la falta de gestión, planeación e implementación de procesos y procedimientos en las diferentes áreas acarrearán información incompleta e irregularidades que no permiten dar cumplimiento a la norma y carecen de eficiencia, eficacia y efectividad en la actuación de la entidad, lo cual genera desconfianza en la ciudadanía, poca favorabilidad en las buenas prácticas administrativas y la gestión del servidor público.

Si bien, los hallazgos identificados por la Contraloría de Bogotá, D.C. inician desde la materialización de riesgos de gestión, es evidente que la constancia de estos puede ser la evidencia de la materialización de presuntos riesgos de corrupción asociados desde la pérdida de información hasta posibles detrimentos patrimoniales. Además, en las debilidades identificadas por la Contraloría de Bogotá tal y como se presentó anteriormente se observan

posibles incumplimientos a la Ley de Transparencia, y la no aplicación de instrumentos de gestión de información pública; hechos que develan una vez más las debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales.

Además, la acción de cumplimiento del equipo auditor que llega a evidenciar falencias de la administración local puede enmarcarse dentro de la *Teoría kelseniana de la “norma jurídica” y de la “regla de derecho*; Kelsen (citado en Cardenas, 2006) para lo cual y, para el eje del análisis que se pretende realizar se tiene en cuenta lo referenciado a la *norma jurídica* que “(...) impone obligaciones y confiere derechos (...)” y “*se la puede considerar justa o injusta*”, mientras la *regla de derecho* no puede tener tal efecto y solo se la puede estimar desde un punto de vista lógico como “*verdadera o falsa*”; la regla de derecho es un “*acto de conocimiento*” y la norma jurídica un “*acto de voluntad*”; la regla de derecho “*es un juicio hipotético*” y por el contrario la norma jurídica es un “*imperativo*” y exhaustivo.

Con lo anterior, se busca evidenciar que las labores del equipo auditor divergen y convergen en *Teoría kelseniana de la “norma jurídica” y de la “regla de derecho”* dado que, en el proceso de verificación del cumplimiento conforme a lo normado o regulado, se desprenden acciones que buscan alienar la misma y, dicha acción presenta matices que van desde juicio hipotéticos para buscar la imposición de una decisión de forma *imperativa* y exhaustiva.

No obstante, se puede presentar que si los hallazgos son reiterativos pueden estar poniendo en manifiesto problemas estructurales en la administración local, lo cual se puede relacionar con rutinas administrativas, Según Rodolfo Vergara (citado en Rodriguez & Tapia, 2008) “(...) *implica por definición permanencia [de] (...) procesos complejo de aprendizaje y de adaptación organizacional*”, esto en el entendido que el conjunto de rutinas presentes varían

conforme a los comportamiento individuales de los funcionarios o por el contrario son rutinas normalizadas en la cultura organizacional, y para el caso de la presente tesis afectan la implementación de lo normado frente a transparencia y anticorrupción.

CAPÍTULO V. Recomendaciones de política pública de transparencia y anticorrupción en las Alcaldías Locales

Generar recomendaciones de política pública debe estar precedido por la comprensión misma de su significado y alcance sobre la problemática, que para efectos de este acápite se entiende como *“la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución”* (Cuervo, 2010, p. 7).

Por lo tanto, el propósito de esta sección está orientada a la generación de recomendaciones de política pública para la aplicación eficiente de medidas anticorrupción y de transparencia en las Alcaldías Locales del Distrito Capital. Para tal propósito, se toma como punto de partida el análisis que se ha hecho sobre la aplicación parcial o deficiente de medidas anticorrupción en las Alcaldías Locales y los posibles riesgos de corrupción y la materialización de estos, tal como se evidenció en los acápite anteriores.

La pertinencia e importancia de contar con recomendaciones de política pública en esta época coincide con las premisas del mejoramiento continuo y encaja perfectamente con la coyuntura actual, en el que el Distrito Capital colombiano es gobernado por primera vez por una mujer, quien en el 2018 lideró la primera consulta popular anticorrupción en Colombia, dejando como precedente la voluntad y la prioridad de muchos para proteger el aparato estatal en torno a una gestión transparente. Esta situación se complementa con la expedición de la Ley Orgánica 2116 del 29 de julio de 2021¹⁶, cuya presentación al Congreso de Colombia hizo parte de la respuesta al análisis sobre la capacidad institucional de las Alcaldías Locales.

En este punto, es pertinente mencionar que las recomendaciones de política pública son el resultado de la aplicación de diferentes instrumentos de análisis orientados a la toma de decisiones, la problematización, la generación de alternativas de solución y por ende, la persuasión hacia la opción más viable para la implementación en la gestión transparente en las Alcaldías Locales. Por ello, a continuación, se identifican cinco subacápites que van desde la centralización de la problemática identificada, los criterios en torno a la identificación de la solución, las alternativas y su evaluación y la recomendación final para que la gestión en las Alcaldías Locales sea más transparente y el plan de implementación.

1) ¿Qué se observa en las alcaldías locales en términos de transparencia y anticorrupción?

Contemplar la existencia de posibles actos de corrupción en las Alcaldías Locales no es un tema nuevo, sino que por años han sido considerados el eslabón más débil de la gestión distrital, y los procesos auditores y la percepción ciudadana ha sacado a la luz diferentes irregularidades

¹⁶ Ley Orgánica, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá.

que ratifican la existencia de procesos que no se orientan a la protección de los recursos públicos ni al cumplimiento de los fines estatales. En los capítulos anteriores, se ha mostrado que existen *debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción de las Alcaldías Locales*.

Hipótesis que se ha convertido en el argumento articulador de la presente tesis.¹⁷

Con la señalización de dichas irregularidades es viable afirmar que varios de los riesgos de corrupción se han materializado y que las medidas de transparencia y anticorrupción han sido débiles o poco efectivas.

La materialización de riesgos de corrupción en las Alcaldías Locales tiene diferentes aristas y actores que confluyen, desde la percepción, la evaluación y seguimiento externo, así como la presencia de diferentes intereses; así, si bien es cierto que cada medida de transparencia y anticorrupción han sido la respuesta de una situación problema, el presente análisis se identifica con la misma conceptualización de la palabra problema que es vista según la Real Academia como el “*conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin*”, lo que efectivamente se observa, que si bien existen medidas nacionales y distritales estas no se implementan por completo en el nivel local del distrito, tal y como se evidenció en el primer capítulo de resultados de esta tesis.

¹⁷ Incluso, en los primeros meses del año 2020, el Secretario de Gobierno presentó a la opinión pública la identificación de irregularidades en la gestión contractual de las Alcaldías Locales asociadas a la concentración de la contratación en determinados proponentes, la suscripción de contratos poco sustentados, la formulación de pagos elevados, entre otras posibles falencias (Confidencial Colombia, 2020), que a la percepción de la sociedad son una manifestación expresa de hechos de corrupción.

Lo anterior no significa que las Alcaldías Locales de Bogotá, D.C., estén frente a una situación insuperable en su gestión, pues la misma problematización del contexto actual en el marco del análisis de políticas públicas hace que se genere una alternativa de solución para mejorar y/o subsanar dicha situación, pues, en este punto se debe entender que *“los problemas de políticas públicas son necesidades, valores u oportunidades de desarrollo que no están resueltas y que son posibles de alcanzar mediante la acción pública”* (Dery, 1984); así mismo, Ordóñez-Matamoros (2013, p. 97) afirma que los *“problemas son la razón de ser del Estado, por ende, su identificación es de gran importancia para los analistas de políticas públicas”*; por lo tanto, para generar recomendaciones de política pública se profundiza en la identificación del problema y que las alternativas que se presenten con posterioridad transformen la situación inicial.

En este orden de ideas, se hace necesario caracterizar la problemática identificada en lo transcrito en este documento, afirmando inicialmente que las *debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción de las Alcaldías Locales* se ha convertido en un problema débilmente estructurado o complejo en la adaptación que Ordóñez-Matamoros (2013) hace de Dunn (2004), pues se identifican muchos tomadores de decisiones, muchas alternativas de solución, conflicto de valores, resultados inciertos y probabilidades no calculables. Si bien este problema tiene un alcance únicamente en las Alcaldías Locales del Distrito Capital, no se debe desconocer que la raíz de este es la existencia o persistencia del fenómeno de corrupción, y que aun así se fortalezcan las medidas de transparencia en este nivel de la administración pública, es cierto que el fenómeno se transformará tal y como se ha evidenciado en otros escenarios, incluyendo escenarios técnicos y políticos.

En esta transformación problemática, a continuación, se incluye una tabla que esquematiza la situación problemática en el proceso de investigación, así:

Tabla 5. Identificación de la situación problemática

¿Qué se ve?	
1	Alto número de quejas sobre la prestación de servicios y bienes de las Alcaldías Locales
2	Percepción negativa sobre la gestión de las Alcaldías Locales
3	Permanencia de hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria y penal
4	Atraso en la entrega de bienes y servicios por parte de las Alcaldías Locales
5	Uso indebido de los bienes y servicios entregados por las Alcaldías Locales para beneficio particular
Problemática Central	
Debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción de las Alcaldías Locales	
¿Qué sucede?	
1	Baja o nula apropiación de las medidas de transparencia o lucha contra la corrupción por los servidores públicos
2	Déficit de capacidad instalada en las Alcaldías Locales
3	Alta rotación del personal contratista
4	Alto desconocimiento de las funciones de las Alcaldías Locales
5	Presión indebida de grupos de interés y/o comunitarios
6	Falencias en la priorización técnica de bienes y servicios
7	Manipulación de documentos de la gestión de las Alcaldías Locales
8	Deficiencias en los puntos de control y seguimiento a los procedimientos que aplican en las Alcaldías Locales

Fuente: Elaboración propia

Como se observa, la anterior identificación de la problemática está dado por un análisis de causas y efectos, frente a lo que sucede al interior de las Alcaldías Locales y lo que se observa

externamente, especialmente en la entrega de bienes y servicios del nivel local de la administración distrital, donde se constata que las falencias en los resultados hacen suponer situaciones indebidas al interior de la gestión local. Esta representación se asocia directamente a la ilustración diseñada en la sección de contexto del presente documento, en la que efectivamente las falencias en las medidas de transparencia y anticorrupción inducen a otro tipo de comportamientos institucionales y baja percepción ciudadana.

2) Factores de decisión para las recomendaciones de política pública de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales

Es clara la existencia de una problemática en la gestión transparente de las Alcaldías Locales que no escapa a la realidad mundial con la persistencia del fenómeno de la corrupción. Actualmente, el Distrito Capital de Colombia ostenta localidades cuyo número de habitantes supera al número total de habitantes de las ciudades capitales del país; por lo tanto, al pensar en recomendaciones de política pública se debe considerar las particularidades de las Alcaldías Locales ya enunciadas a lo largo del documento; por tal motivo, se han definido factores de decisión¹⁸ que orientarán la alternativa a recomendar, tal y como se exponen a continuación:

- Viabilidad técnica.

Actualmente Bogotá, D.C. tiene la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, la cual se encuentra en fase de ejecución; de esta política es pertinente resaltar que es la primera política distrital adoptada con la metodología Conpes, a la vez que desde su adopción contó un plan de acción plenamente identificado, y con un

¹⁸ “Los criterios de decisión son factores, juicios de valor preestablecidos que determina el analista de común acuerdo con el cliente para evaluar todas las alternativas de solución que van a ser identificadas, constituyéndose en el marco para generar recomendaciones de políticas públicas.” (Ordóñez-Matamoros, 2013: Pág. 146)

presupuesto establecido por los 15 sectores de la Administración Distrital para un plazo de 10 años de vigencia de la política.

Con este solo aspecto, se observa que las recomendaciones de política pública a generar cuentan con un escenario ideal que fortalece la gestión transparente de las Alcaldías Locales.

- Viabilidad política

En el escenario político actual en la ciudad de Bogotá, D.C., confluyen diferentes actores que al vigilar el panorama público coinciden en el interés de una administración distinta. Al respecto, la actual administración ha abanderado todo el tema de transparencia, incluso desde el pasado periodo de campaña y elección del Alcalde Mayor, y se ha encargado de establecer un nuevo e incidente modelo de gobierno abierto, ha apostado a la garantía de la incidencia de la participación ciudadana con la priorización de conceptos de gastos en presupuestos participativos y ha ampliado los canales de consulta ciudadana. Este panorama refleja la existencia plena de viabilidad política para la generación de recomendaciones de política pública.

- Viabilidad administrativa

Las Alcaldías Locales al ser una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno carecen de una estructura organizacional; no obstante, existen niveles de coordinación en el Distrito que apoyan la ejecución de diferentes funciones de las Alcaldías para así garantizar el éxito en la territorialización de la inversión. Este ejercicio establece lineamientos únicos para las 20 Alcaldías Locales.

- Eficiencia

Este criterio de decisión se utilizará para evaluar cada alternativa, determinando el costo, los tiempos y los resultados que implicaría la implementación de cada una; se entenderá que una alternativa es más eficiente cuando ésta alcance los mayores impactos en la percepción de corrupción, mitigación de riesgos de corrupción y eleve los niveles de cumplimiento en las Alcaldías Locales en las medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, mediante la utilización de menores costos y tiempos reducidos.

- Viabilidad económica y financiera

Los 13 productos diseñados en la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción con alcance directo en las 20 Alcaldías Locales del Distrito son liderados por la Secretaría Distrital de Gobierno y también cuenta con un presupuesto indicativo de los recursos de citada entidad; adicional, los Fondos de Desarrollo Local, por documento Confis destinan el 10% de su presupuesto de inversión a actividades para el fortalecimiento institucional, que entre otros aspectos particulares, deberían mejorar la capacidad instalada de las Alcaldías Locales.

Los anteriores criterios de selección, en el marco de las recomendaciones de política pública son factores que determinarán la viabilidad de la opción a presentar. No se debe olvidar que las Alcaldías Locales presentan particularidades frente a las Entidades públicas distritales con ordenación del gasto, ostentan una suma elevada de recursos de inversión, tienen contacto directo con los ciudadanos, ejercen actividades directas de interlocución política, entrega directa de bienes y servicios, entre otros aspectos, lo cual las hacen únicas en el ejercicio de la administración pública, y por lo tanto, requieren medidas de transparencia y lucha contra la corrupción que además de adaptarse a las particularidades de estas dependencias, también propicien en escenario ameno para la gestión del conocimiento.

3) Alternativas de solución orientadas a la transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales

Al indagar, son varias las opciones de alternativas de solución que se pueden pensar frente a las debilidades en la implementación de las medidas de transparencia y anticorrupción de las Alcaldías Locales; para efectos del presente documento y luego de la utilización de diferentes métodos de selección de alternativas se definieron alternativas y/o soluciones que pueden ser de tipo directa o indirecta (Ordóñez-Matamoros, 2013), explicadas a continuación, las cuales han sido tomadas de experiencias recopiladas por la OEA (MESICIC) en el 2021, quien abrió convocatoria e impulso a los Estados que hacen parte de ella para presentar las buenas prácticas con las acciones que desarrollan para implementar las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción de manera efectiva.

En ese orden y de acuerdo con las postulaciones realizadas, a continuación, se sintetizan cuatro de los casos con experiencias que presentan mayor relevancia y nivel de asociación para su implementación en las Alcaldías Locales:

Alternativa 1). Plan Estratégico de Transformación Digital del Ministerio de Obras Públicas de la República de Argentina (OEA, 2021)

Este plan se enmarca en el “Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia” aprobado por Resolución Ministerial 2020-32-APN-MOP del 5 de mayo de 2020. Tiene como objetivo implementar herramientas tecnológicas que contribuyan a hacer más transparente, participativa y eficiente la gestión integral de la Obra Pública Nacional,

propendiendo de este modo al fortalecimiento y la legitimidad institucional. El desafío es implementar un modelo de gestión de la obra pública, basado en las soluciones de gobierno digital y de datos gubernamentales abiertos, recurriendo a instrumentos innovadores y colaborativos que sirvan a las expectativas de los ciudadanos.

En este sentido la propuesta consiste en desarrollar instrumentos que fortalezcan su participación, la rendición de cuentas y la transparencia en todo el proceso de gestión de las obras. Para ello, se requiere integrar la tecnología digital en todos los aspectos y etapas de gestión de la Obra Pública y fomentar los cambios fundamentales en el ámbito de la cultura organizacional, de los procesos y de la entrega de valor a la comunidad.

Busca garantizar la interoperabilidad entre los sistemas existentes, dado que la interrelación de aplicaciones permite fortalecer la gestión creando procedimientos comunes para aumentar la eficiencia y optimizar la asignación de recursos. Los ejes centrales del Plan consisten en fortalecer:

- Gobierno Digital: a través de la evolución de las plataformas de gestión de obras, tramitación a distancia y de datos interoperables.
- Gobierno eficiente: generando un ámbito participativo y colaborativo; transformando los servicios centrados en el ciudadano.
- Innovación y Modernización: logrando una mejora en la calidad de la gestión y en la detección temprana de desvíos;
- Gobierno Abierto: priorizando la transparencia activa, el más amplio acceso a la información de pública y la rendición de cuentas;
- Participación Ciudadana: garantizando el Acceso a la Información Pública.

De esta manera, en el marco del plan se han desarrollado e implementado las siguientes herramientas:

1. Sistema de Gestión de Obras (SGO): plataforma que permite a técnicos, funcionarios y contratistas, llevar a cabo la planificación, gestión y ejecución de la obra pública de una forma sencilla, transparente y eficaz.
2. Trámites a Distancia: Brinda la posibilidad a la ciudadanía de realizar trámites genéricos en el Ministerio de Obras Públicas de forma remota, todos los días, durante las 24 hs.
3. MapaInversiones: es una herramienta digital desarrollada por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que permite visualizar en un mapa interactivo información sobre la contratación de obras públicas del Ministerio y de sus entes descentralizados y sobre su estado de ejecución.
4. APP para supervisión de obras: es una aplicación móvil que digitaliza los procesos de captura y gestión de datos en campo de manera efectiva. Se encuentra sincronizada con el Sistema de Gestión de Obra (SGO) de forma tal que los datos recogidos en el momento de la supervisión se reflejan de manera automática en el sistema, aportando transparencia y agilidad al proceso.
5. Tableros para el Control de Gestión: con el fin de fortalecer el eje de la gestión basada en datos, se implementó una plataforma de BI (Business Intelligence) para la consolidación de la información estratégica.
6. Detección de Anomalías con Análisis de Información: Enlazado con la modernización y la innovación se están desarrollando herramientas de explotación de datos para detectar desvíos en las contrataciones y ejecución de las obras.

En su implementación se identificaron algunos obstáculos, como por ejemplo la existencia de diversos sistemas de gestión de obra que no se encontraban vinculados entre sí, muchos de estos registrados en formatos antiguos como es el papel, lo que dificultaba la localización de los expedientes.

El estado de situación presentaba dificultades para el seguimiento real de las obras y para concretar efectivos procesos de análisis, detección y resolución de conflictos, de esta manera uno de los principales objetivos del Plan Estratégico de Transformación Digital fue consolidar los datos simplificando y unificando los procesos transversales al organismo, de modo de brindar servicios de alta calidad, aportando mayor transparencia en los procesos.

La relación que se establece entre esta experiencia y la lucha contra la corrupción, permite identificar que si bien el rubro de las obras públicas era uno de los que menores transformaciones digitales había tenido, presentando una vacancia en el uso de TICs para su gestión y, en especial, hallando dificultades al no generar interoperabilidad ni digitalización entre sus sistemas.

En esta lógica, uno de los principales obstáculos a los que hubo que hacer frente fue la dispersión de los sistemas utilizados por las distintas áreas de gestión de obra del ministerio y de sus organismos descentralizados. Fue necesario unificar criterios de carga de la información, trabajar sobre la calidad de los datos volcados en los sistemas y sobre las fuentes de información.

También fue necesario trabajar sobre las capacidades y la cultura organizacional, para impulsar dentro del ministerio y de sus organismos descentralizados un modelo de gestión basado en la

evidencia para un gobierno abierto y con participación y control ciudadano. Por lo tanto, el Plan Estratégico de Transformación Digital asume dichos objetivos, incorporando la implementación de las TICs en un modelo de gestión de gobierno abierto, que además de prevenir y mitigar la corrupción, aumentan el desafío hacia un modelo eficiente, transparente y equitativo.

De esta manera se espera que la incorporación de las TICs, otorguen como resultados una mejora en los procesos: una gestión más ágil, más cercana a la ciudadanía, con mayor eficiencia en la utilización de los recursos.

Alternativa 2). Plataforma Digital Nacional_(PDN). Plataforma de interoperabilidad para generar inteligencia anticorrupción a partir de grandes cantidades de datos abiertos.

Esta Plataforma es una herramienta para que las autoridades encargadas de luchar contra la corrupción en México puedan implementar medidas preventivas y fortalecer su toma de decisiones con base en evidencia.

Así, la plataforma se consolida como una fuente de inteligencia para construir integridad y combatir la corrupción que crea valor para el gobierno y la sociedad a partir de grandes cantidades de datos. El desarrollo de la PDN considera seis sistemas que integran datos estratégicos para la lucha contra la corrupción, contemplados en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

La PDN, al ser una plataforma de interoperabilidad, que cuenta con datos abiertos y estandarizados de todos los niveles de gobierno y de los tres poderes. La PDN cuenta hoy con

4 de 6 sistemas funcionales y con más de 20 sujetos obligados conectados, esto permite generar múltiples consultas y modelos de banderas rojas para prevenir la corrupción, que no genera ni almacena los datos, sino que a través de servicios web o API's, consulta la información de los servidores y las bases de datos de los generadores de la información, y los refleja en la Plataforma.

Sus ventajas consisten en:

1. Es un modelo más barato (no requiere grandes inversiones en infraestructura, como otras plataformas para concentrar y replicar información).
2. Promueve que los datos estén siempre actualizados por los generadores, ya que consulta directamente sus bases de datos.
3. Atiende a la normatividad vigente y se desarrolla de manera modular y escalable al interior de la SESNA, por servidores públicos, lo que significa que responde directamente a las necesidades de los usuarios.
4. No genera costos adicionales el hacer cualquier modificación o adecuación;
5. Es un modelo sostenible y replicable ya que todo su desarrollo se hace con tecnologías de código abierto, lo cual reduce los costos de licenciamiento de software y evita generar dependencias de proveedores de tecnología/software.
6. Antes del desarrollo de la PDN era imposible procesar grandes cantidades de datos ya que éstos se publicaban en silos de información y en formatos cerrados, lo que no permitía cruzarlos para generar inteligencia.

También, la PDN tiene un espacio llamado Mercado Digital Anticorrupción (MDA) que es un sitio público en el que las instituciones y la PDN ponen a disposición productos tecnológicos

útiles y de uso libre para lograr la interconexión con la PDN. Su propósito es fortalecer a las instituciones públicas compartiendo conocimiento y herramientas.

Dentro de las lecciones aprendidas con la implementación de la PDN se destaca:

- El uso de la tecnología como la mejor manera de combatir la corrupción, a través de la toma de decisiones basadas en datos y en evidencia para las autoridades.
- Fortalecimiento de la labor de prevención y sanción de la corrupción, a través del procesamiento de millones de datos con información muy valiosa de una manera simple, estandarizada y automatizada.
- Ahorro significativo de recursos públicos y humanos con el desarrollo de herramientas en código abierto que tiene un efecto multiplicador, ya que un desarrollo puede ser utilizado y replicado por otros entes.
- Combate real y efectivo contra la corrupción, por la adopción de nuevas tecnologías.

Alternativa 3). Aplicación de las TICS, en el fortalecimiento de la denuncia ciudadana, en la Oficina Anticorrupción del Estado Costarricense.

Esta buena práctica buscó desarrollar una herramienta virtual a la ciudadanía, apoyada en el auge de las tecnologías, tanto en computadores como en teléfonos móviles, que fuese transparente, eficiente, fácil y con criterios de *accesibilidad*, esto con el objetivo de *“Mostrar la efectividad de las TIC en el apoyo a la prevención y combate de la corrupción, desde la experiencia de la Procuraduría de la Ética” (OEA, s.f.)*

Al respecto, se persiguen dos objetivos específicos:

1. **Descentralizar la gestión de denuncias de la ciudadanía:** Proporcionando a toda la ciudadanía de una herramienta oportuna sin necesidad de una presencia física.
2. **Gestionar la digitalización de las denuncias:** Poder identificar la tramitología respectiva que se sigue para la gestión de las denuncias.

La implementación de esta buena práctica ha permitido al Estado Costarricense contar con:

- Gestión de seguimiento.
- Descentralización de la Denuncia.
- Gestión de informes de manera expedita.
- Conocer en tiempo real, el estado procesal de todas las denuncias interpuestas y el procurador asignado a la investigación.
- Evidenciar la trazabilidad de los documentos que ingresan y se emiten en los expedientes en aras de promover la transparencia de las investigaciones.
- Mayor transparencia de la gestión.

A pesar de los obstáculos presentados para lograr posicionar la gestión de denuncias en línea, con corte a junio de 2021, como logro se evidencia que la ventanilla de Denuncia en Línea ya se encuentra posicionada en Costa Rica y se han recibido aproximadamente 1390 denuncias vía web.

Alternativa 4) Portal de Transparencia Presupuestaria. Acceso a la información para fortalecer la transparencia y fomentar la auditoría social.

Esta experiencia hace parte de un grupo de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la prevención y el combate de la corrupción, referidas por las instituciones de Guatemala, en este caso puntual, presentada por la Dirección de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (OEA, s.f.)

Aunque la información relacionada al presupuesto público ha estado al alcance de la población a través del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), la sociedad civil expresó que se necesita un conocimiento técnico para poder extraerla y lleva mucho tiempo construir información para el análisis del presupuesto público.

De esta forma, se diseña el Portal de Transparencia Presupuestaria como un espacio que muestra información de manera amigable, que permite analizar y dar seguimiento al presupuesto público y al mismo tiempo, se consolida como un instrumento de transparencia, rendición de cuentas y apoyo para la planificación de la estrategia del presupuesto nacional.

Esta plataforma permite a través de herramientas interactivas como mapas, gráficos interactivos y tablas descargables, contar con información actualizada para su reutilización. La experiencia se desarrolló a partir de un ejercicio de caracterización con talleres para conocer las necesidades de la sociedad civil y realizar evaluación de las herramientas tecnológicas con las que contaba la institución en ese momento.

A partir de esto, se desarrollaron los tableros de control interactivos con las herramientas avaladas por la Dirección de Tecnologías de la Información de la institución, para mostrar información fácil al usuario. Se conceptualizaron tableros con base en el Manual de

Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala y se realizaron maquetas las cuales fueron aprobadas y posteriormente se llevó a cabo un mapeo de portales de transparencia presupuestaria para tomar las mejores prácticas en lo que se refiere a la visualización de la información y contenidos.

Dentro de los principales retos que se presentaron para el desarrollo de esta experiencia está en mantener en el tiempo los recursos financieros, humanos y tecnológicos para su funcionamiento en la administración pública, así como la alfabetización de los usuarios a nivel interno y externo para el uso correcto de la información, la tecnología y su cambio constante.

Por supuesto que esto deja unos resultados satisfactorios, así como lecciones aprendidas para su replicabilidad, como parte de los primeros, se identifica el acceso a información actualizada del presupuesto haciendo dos o tres clics de una manera fácil y amigable; la disminución del número de consultas formales, a nivel interno y externo, a las unidades correspondientes ya que la información la obtienen de manera inmediata y actualizada por medio de este Portal; se han tenido más de 16.000 visitas y ha sido citado como referencia por funcionarios públicos, estudiantes universitarios y tanques de pensamiento.

Como parte de las lecciones aprendidas se identificó que *“si la población dispone de herramientas de fácil consulta y localización de la información, sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, puede llevar a cabo la realización de procesos efectivos de auditoría social, y en caso de identificar posibles actos de corrupción, puede hacer las denuncias ante las instancias correspondientes.”*(OEA, s.f., p. 13)

Alternativa 5). Modificación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción

Como ya se mencionó anteriormente, mediante documento Conpes, D.C., 01 de 2019 se adoptó la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción con un plan de acción a 10 años, con el principal objetivo de “(...) fortalecer las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía” (p. 52).

Esta política pública también estableció un alcance puntual con las Alcaldías Locales, aunque sin considerar todas las particularidades que se han puesto en evidencia a lo largo de este documento. Es así, que en la integralidad del documentos Conpes, D.C. 01 de 2019 (p. 50) se identifica como único diagnóstico local lo siguiente:

En el ámbito local, persisten deficiencias en los procesos contractuales principalmente frente a las modalidades de contratación y cada una de las fases de estos procesos; la tendencia de las alcaldías locales de comprometer la mayoría de los recursos asignados por los Fondos de Desarrollo Local al final de cada vigencia y los errores se presentan en las fases iniciales de los procesos de contratación local (Secretaría de Gobierno, 2017, p. 52). Igualmente, se evidenció un uso poco frecuente de la licitación pública, la selección abreviada y el concurso de méritos, en contraposición al uso recurrente de las modalidades de contratación directa. Aunque la legislación colombiana no prohíbe la posibilidad de concurrencia de escenarios de concentración contractual, la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital (Decreto 503 de 2011) sí establece a través de los principios de la administración pública generar pluralidad de oferentes, con el propósito de garantizar procesos de selección abiertos y participativos que se desarrollen bajo el principio de la transparencia.

De acuerdo con las cifras de contratación en el ámbito local en el año 2012, el 73% de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, que para dicha vigencia ascendió a los 312 mil millones de pesos, fue comprometido a través de: i) contratación directa, especialmente

mediante convenios interadministrativos con otras entidades del orden distrital y nacional; ii) contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; y iii) convenios de asociación con distintos tipos de organizaciones sin ánimo de lucro, como fundaciones, corporaciones, asociaciones, cajas de compensación, juntas de acción comunal y universidades.

Así, teniendo como único referente local el anterior breve diagnóstico, la política pública distrital establece 13 productos para aplicación exclusiva en las Alcaldías Locales y asociados a cada uno de los componentes de la política. A la fecha de elaboración de este documento existe una primera evaluación de esta política pública, cuyos resultados se mencionaron en el primer capítulo de este documento.

Alternativa 6). No hacer nada.

Dentro de las alternativas a evaluar, siempre será una opción el no sugerir medida alguna frente al comportamiento de la implementación de medidas de transparencia y anticorrupción en la gestión, o tal vez, no identificar una alternativa innovadora que renueve la gestión transparente de la gestión local del Distrito Capital. Esta alternativa también estaría dada por la falta de viabilidad política y administrativa o el contraste con los entes de control ya existentes.

4) Valoración de las alternativas de solución de transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales

Las diferentes alternativas presentan ventajas y desventajas en su implementación frente a la solución del problema identificado para la gestión transparente en las Alcaldías Locales, aunque

presentan similitudes frente al manejo de la información y la disposición de esta para la rendición de cuentas; por tal razón, se ha seleccionado el método de calificación básica.

Bajo este método, cada una de las alternativas presentadas fueron calificadas entre aprobadas (A) o reprobadas (R) de conformidad a cada uno de los criterios de selección que se definieron para la evaluación de éstas, se consideraron los actores de interés y la viabilidad desde la experiencia participar en el cargo de Alcaldesa Local. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Tabla 5. Evaluación de alternativas - Calificación básica

Alternativas	Viabilidad técnica	Viabilidad política	Viabilidad administrativa	Viabilidad económica y financiera	Eficiencia	Puntaje total
Alternativa 1). Plan Estratégico de Transformación Digital del Ministerio de Obras Públicas de la República de Argentina	R	A	A	A	R	3A
Alternativa 2). Plataforma Digital Nacional (PDN). Plataforma de interoperabilidad para generar inteligencia anticorrupción a partir de grandes cantidades de datos abiertos	A	A	A	A	A	5A
Alternativa 3). Aplicación de las TICS, en el fortalecimiento de la denuncia ciudadana, en la Oficina Anticorrupción del Estado Costarricense	A	A	A	A	A	5A
Alternativa 4) Portal de Transparencia Presupuestaria. Acceso a la información para	A	A	R	R	R	2A

Alternativas	Viabilidad técnica	Viabilidad política	Viabilidad administrativa	Viabilidad económica y financiera	Eficiencia	Puntaje total
fortalecer la transparencia y fomentar la auditoría social						
Alternativa 5). Modificación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción	A	A	A	A	A	5A
Alternativa 5). No hacer nada	NA	R	A	A	R	2A

Fuente: Elaboración propia, utilización del método de calificación básica de alternativas (Ordóñez-Matamoros, 2013)

La aplicación del método de evaluación de alternativas permite determinar rápidamente si cada alternativa aprueba o reprueba cada variable o criterio de selección. Este método arrojó tres alternativas con la mayor calificación, debido al panorama político administrativo actual de Bogotá, D.C. y la apuesta latente al Gobierno Abierto.

5) Recomendación de política pública para la transparencia y anticorrupción en las alcaldías locales

Como ya se ha hecho énfasis a lo largo del documento, las veinte Alcaldías Locales de Bogotá, organizacionalmente son una dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno y su funcionamiento y ordenación del gasto está en cabeza del cargo de Alcalde Local, los cuales son nombrados luego de un proceso meritocrático y la identificación de competencias propias del cargo. Estas unidades administrativas locales, se convierten en el brazo operativo del Distrito para territorializar la inversión y coordinar el desarrollo local de las localidades del

Distrito, esto produce que tengan a su cargo demasiadas funciones e infinidad de expectativas por parte de la comunidad.

Estos factores son determinantes para considerar la necesidad y viabilidad de generar recomendaciones de política pública para la gestión transparente de las Alcaldías Locales, considerando además, que estas dependencias no son formuladoras de política pública, sino que son ejecutoras, y que en el caso más reciente, con la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, solo reciben los lineamientos generales de la implementación de los productos locales, pues estos son coordinados por la Secretaría Distrital de Gobierno.

Esta situación, orienta para que las recomendaciones de política pública, primero dispongan de propuestas de ajuste al enfoque local de la actual política y a los mismos productos locales, y como segunda medida, que con la voluntad administrativa y política de la autonomía de las Alcaldías Locales, se dispongan para la implementación de lineamientos de política en su gestión cotidiana.

En las secciones anteriores, se observaron y analizaron algunas experiencias internacionales de implementación de medidas de transparencia y anticorrupción, pues no se debe desconocer que se han generado compromisos mundiales frente al tema y el fenómeno de la corrupción sigue afectando al desarrollo de las naciones; en las que se puede concluir que existen coincidencias en las medidas de una experiencia a otra, siempre conservando los mismos principios y al auge del gobierno abierto y la era de la información; de este forma, esta recomendación no será única y desde ya se identifica como una estrategia de construcción constante y adaptación a las nuevas realidades.

a) Recomendaciones sobre la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción

En primer lugar, las recomendaciones de esta política están orientadas sobre la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción¹⁹, la cual requiere ampliar el enfoque local orientado a fortalecer la capacidad instalada, con ocasión de la modificación del estatuto de Bogotá, para que así la implementación de los lineamientos de política pública distrital trascienda sin inconveniente alguno al nivel local.

Al respecto, es pertinente mencionar que para las Alcaldías Locales se definieron trece (13) productos locales con especial énfasis en la participación ciudadana. Con las apuestas de la actual administración distrital varios de estos productos presentan resultados significativos en la apertura de datos y ampliación de la participación ciudadana, un ejemplo de esto es la estrategia de Presupuestos Participativos²⁰ en la que los ciudadanos tienen la oportunidad de decidir en la priorización del 50% del presupuesto asignado a los Fondos de Desarrollo Local.

Por lo tanto, pensar en recomendaciones para la actual política es una actuación estratégica al apoyar la ventana de oportunidad que presentan los avances distritales en torno a la transparencia. En este orden de ideas, las recomendaciones son las siguientes:

¹⁹ El documento Conpes D.C. 01 de 2018, el cual es el documento oficial de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, solo incluye dos párrafos como diagnóstico de la situación de las Alcaldías Locales. Con esto se puede llegar a concluir que el enfoque local ha sido bajo y no abarcó todas las particularidades de las Alcaldías Locales.

²⁰ Información adicional de la estrategia de presupuestos participativos disponibles en <https://bogota.gov.co/asi-vamos/abc-de-los-presupuestos-participativos>

- ***Recomendación N° 1: Diagnóstico local.***

El documento de política Conpes, D.C. 01 de 2019 contiene dos párrafos con el diagnóstico local de las Alcaldías Locales en los que se resaltan las debilidades en la gestión contractual de los Fondos de Desarrollo Local y prácticas preexistentes que facilitaban la concentración de la contratación. No obstante, este panorama contractual no tiene el alcance real de todos los factores de riesgo de corrupción.

Ampliar el diagnóstico local de política pública distrital, facilita la identificación de causas y efectos sobre el riesgo de corrupción, y por ende puede orientar de mejor manera los productos locales para así cumplir los objetivos de la política y atacar la causa de los riesgos e incluso de los hechos de corrupción.

Para esto, es necesario documentar los diferentes sistemas de gestión de las Alcaldías Locales para establecer, emplear metodologías para realizar diagnósticos institucionales, incluso tomar como referencia otros documentos de diagnóstico ya realizados sobre la gestión local. El hecho de consolidar un diagnóstico completo de la gestión local en términos de riesgos de corrupción de las Alcaldías Locales, inducirá la creación, posiblemente, de un capítulo que desarrolle la política pública en el nivel local del Distrito Capital.

- ***Recomendación N° 2: Actualización normativa.***

Para la implementación del objetivo 4 “Fortalecer las capacidades institucionales en el Distrito Capital para articular procesos y controles institucionales existentes en el sector público, privado y la ciudadanía”, se recomienda su actualización con especial énfasis

en la modificación del estatuto distrital en especial, las funciones de las Alcaldías Locales y la generación de una estructura organizacional interna.

Una de las causas que más sobresalen en la saturación de funciones de las Alcaldías Locales es el déficit de capacidad instalada lo que ha llevado a la no continuidad de procesos, a la baja gestión del conocimiento y pérdida de información, entre otros factores que debilitan los controles para la gestión de los riesgos de corrupción.

La modificación del estatuto de Bogotá es el escenario ideal para pensar en la estructura organizacional de las Alcaldías Locales; por lo tanto, presenta varias ventajas para que se incorpore como soporte normativo de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

- ***Recomendación N° 3: sobre los productos locales.***

La PPDINTC dentro de su plan de acción tiene trece productos locales que abarcan los cuatro componentes de la política, sin que el reducido diagnóstico haya limitado su formulación; es así, que como resultado de la experiencia del trabajo cotidiano en una Alcaldía Local y con posterioridad a la aplicación de la metodología de investigación se deducen las siguientes recomendaciones.

Eliminar, el producto relacionado con “Lineamientos del proceso de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales”, que si bien es cierto los lineamientos fueron diseñados, no es menos cierta la baja apropiación por las Corporaciones locales, lo que incluye la baja o nula retroalimentación e implementación del instrumento.

Adicional desde el Departamento Administrativo de la Función Pública ya se han dado lineamientos para la rendición de cuentas de corporaciones.

Eliminar, el producto relacionado con “Campañas pedagógicas sobre Gobierno Abierto en las 20 localidades del Distrito Capital”, toda vez en la administración actual todo lo relacionado con Gobierno Abierto trae un plan de acción que supera a las campañas pedagógicas y estas son complementarias de toda la estrategia GABO.

Unificar los productos asociados a procesos de control social como son la “Estrategia de control social sobre la gestión de las Alcaldías Locales en las cuales se vinculen Instituciones de Educación Superior” y las “Auditorías Visibles sobre procesos de contratación de las Alcaldías Locales”; en los dos productos se requiere la capacitación y cualificación de los ciudadanos y desarrollan procedimientos similares.

Modificar el alcance, del producto “Auditorías aleatorias sobre procesos de Inspección, Vigilancia y Control adelantado por las autoridades de policía a nivel local”, esto en razón a que la ejecución actual está a cargo de la Oficina de Control Interno y esta carece de la capacidad para abarcar los miles de expedientes que adelantan las Inspecciones de Policía; además, estas auditorías se han centrado en la verificación de procedimientos de las etapas procesales, sin que evidencien riesgos de corrupción. Se recomienda que estas auditorías incluyan, de ser posible, verificación en calle de las expedientes con fallos de archivo, frente a la veracidad de los informes técnicos que soportan los fallos en los procesos de obras y urbanismos, así como las razones de los expedientes que no cumplen con la gestión en orden de turno sin que medie un acto administrativo de priorización.

Modificar el alcance, del producto “Simulador de conflicto de intereses para funcionarios públicos y particulares en las alcaldías locales”, en el entendido que se debe incluir a las personas que prestan sus servicios a los Fondos de Desarrollo Local mediante contratos de prestación de servicios y el cumplimiento de sus obligaciones contractuales relacionadas con la “confidencialidad de la información” y la terminación natural de su contrato y la precaución de no utilizar la información que obtuvo en la ejecución de su objeto contractual con fines personales y/o particulares.

Incluir, en el producto “Estrategia para fortalecer la transparencia en los procesos de contratación de los Fondos de Desarrollo local” acciones relacionadas con: a) diseño e implementación de parametrización en pliegos tipo para los Fondos de Desarrollo Local en procesos diferentes a obra pública, que limite la manipulación por terceros, b) diseño e implementación de formatos para la entrega de bienes y servicios a comunidad.

Incluir, un producto asociado al Código de Integridad. Al considerar el alto grado de rotación de las personas que prestan sus servicios en las Alcaldías Locales e incluso las reubicaciones frecuentes del personal de planta; es necesario enfatizar en la cultura de integridad como proceso de inducción y reinducción, con un alcance mayor a la socialización del Código de Integridad.

Incluir, un producto que intervenga de forma estratégica la gestión de información pública en las alcaldías locales y que supere el rezago existente en los instrumentos de gestión de información pública.

b) Recomendaciones sobre otras medidas de transparencia y anticorrupción

En este documento además de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción se ha mencionado sobre la implementación de otras medidas de transparencia y anticorrupción, relacionadas con diferentes decisiones de política pública, que han presentado debilidades en su implementación en las Alcaldías Locales; por lo tanto, este segundo grupo de recomendaciones toman como sustento la experiencia de buenas prácticas de gestión transparente en la Alcaldía Local de Bosa.

Esta experiencia, cuya justificación y motivación basó en el contexto socio económico de la localidad, cuya proyección poblacional para la vigencia 2020 supera los 790 mil habitantes, de los cuales el 5,3% fue identificado en las cifras de pobreza multidimensional y más del 97% de la población se ubican en los estratos 1 y 2, características iniciales que hacen que esta localidad se una de las más densamente pobladas en Bogotá, D.C., a la vez que hace parte de las localidades con mayores niveles de pobreza y por ende, con mayor número de problemáticas socio-económicas.

En la actual vigencia, cuenta con una asignación presupuestal que supera los 105 mil millones de pesos colombianos, lo que también hace que se constituya en la tercera localidad con mayor asignación presupuestal para la ejecución del segundo año del Plan de Desarrollo Local “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bosa del Siglo XXI”, conformado por 31 proyectos de inversión y 73 metas; siendo este, la primera versión articulada con un ejercicio de presupuestos participativos, en el que las personas mayores de 14 años tuvieron la oportunidad de definir la priorización del 50% del presupuesto del cuatrienio.

A estos factores, también la caracterizan los procesos de participación consolidados con más de 60 instancias de participación con la plena intención de incidir en las decisiones locales, tal es el caso que puntó a nivel distrital entre las localidades con mayor participación ciudadana en la formulación del plan de desarrollo local y en la priorización de presupuestos participativos.

Estos grandes retos locales han incluido de forma transversal la voluntad política y administrativa de trabajar con la implementación de buenas prácticas de gestión que se enmarcan en la transparencia, la lucha contra la corrupción y el gobierno abierto.

Así, en la localidad de Bosa fue diseñada y puesta en ejecución la estrategia denominada “**la fórmula de la transparencia**” como una acción para promover la transparencia en todas las acciones y servidores públicos de la Alcaldía. Esta experiencia busca que cada colaborador de la Alcaldía, a través de una serie de actividades semanales y mensuales, identifique sus propios elementos que al conjugarlos permitan fomentar una gestión transparente y dar respuesta oportuna a los cerca de 800 mil habitantes de la Localidad de Bosa. Para comprender esta estrategia a continuación se detallan los elementos de la estrategia:

El factor estructurante.

Es claro que la gestión transparente debe pasar del discurso a la acción. Así, hablar de la existencia de una “fórmula” de transparencia tiene implícito la existencia de unos elementos que al mezclarse producen un resultado; así, la mejor forma de llevar este mensaje tanto a servidores públicos como a ciudadanos consistió en el diseño de un *factor estructurante* que cumpliera con criterios de diseño, pedagogía y conceptos técnicos.

De esta forma surgió la *Tabla Periódica de la Transparencia*, la cual emula una tabla periódica de elementos químicos, conformada por los siguientes elementos para una gestión transparente:

- Elementos estructurales.

Son los elementos macro de una gestión transparente, incluyen valores del código de integridad y valores asociados, que todos los seres humanos deben tener para generar prácticas transparentes. Entre estos están: Honestidad, Diligencia, Compromiso, Igualdad, Integridad, Respeto, Servicio, Verdad, Justicia y Tolerancia.

- Elementos cualitativos.

Son los elementos que representan valores y características orientadas al individuo, junto con los elementos estructurales, permitirá avanzar hacia la transparencia en la gestión. Se incluyen: proactividad, responsabilidad, vocación, celeridad, sentido de pertenencia, empatía, liderazgo, amabilidad, imparcialidad, puntualidad.

- Elementos institucionales.

Son los elementos que como entidad pública, de manera permanente, se deben implementar. Se incluyen: legitimidad, legalidad, objetividad, publicidad, productividad, acceso a la información, claridad de información, planificación, eficacia, apropiación de lo público, capacidad institucional, diálogo, pluralidad, eficiencia, efectividad, equidad, probidad, inclusión, participación, agilidad.

- Acciones transversales.

Son los elementos que de manera transversal en todos los procesos se deben aplicar, para catalizar la transparencia en la gestión. Se incluye: cuentas claras, comunicación, control ciudadano, información pública, seguimiento y monitoreo.

- Acciones frágiles.

Son los elementos que representan acciones o actitudes, y que, al ser realizadas por cualquier persona afecta los principios de transparencia. Incluye: discriminación, egoísmo, indiferencia, ineficiencia, abuso de poder, incumplimiento, abuso de confianza, ineficacia, soberbia, ineffectividad, impuntualidad.

- Elementos no institucionales.

Son los elementos que representan antivalores o conductas no éticas, y que, junto a las acciones frágiles representa un riesgo para posicionar la transparencia en la gestión pública. Incluye: deshonestidad, resistencia al cambio, ocultamiento de información, peculado, incumplimiento de compromisos, desarticulación institucional, ineficiencia.

La aplicación de la tabla periódica de la transparencia supone un ejercicio simbólico en el que cada persona revisa elemento por elemento y toma los que considere pertinentes para construir su propia fórmula de la transparencia y así establecer un compromiso de integridad frente a un trabajo transparente, con una orientación clara de resultados hacia la población bosuna.

Aplicación de la fórmula de la transparencia.

Garantizar una gestión transparente implica un ejercicio permanente de buenas prácticas de gestión, hasta así llegar a la totalidad de los servidores públicos; esto, claro está, sin considerar otros factores propios del ser humano que han sido definidos como detonantes de riesgos de corrupción, como es la oportunidad y la necesidad.

Así, con el propósito que esta campaña fuera comprendida y apropiada de la mejor manera se abordaron dos escenarios, uno interno y otro externo, así:

- Escenario interno.

Este trabajo inició con la premisa que antes de exponer en público que la Alcaldía Local de Bosa es transparente, era necesario que cada servidor público interiorizara este propósito, y tuviera la capacidad de exponer ante colegas y ciudadanos, la forma cómo desde sus actividades diarias contribuye en una gestión transparente.

Así, esto incluyó un lanzamiento de campaña interna con la presentación de los parámetros de la fórmula de la transparencia, sus principios y estructuración, seguida de un ejercicio de equipos de trabajo, en el que cada servidor participó en la creación de su propia fórmula que incluyó diferentes opciones de operaciones matemáticas y mezclas químicas.

- Escenario externo.

Este segundo escenario, representó todo un reto, porque consistió en la presentación de la estrategia “la fórmula de la transparencia” a diferentes instancias de participación, con el compromiso expreso de la administración local, de entregar resultados de forma transparente, sin dar pie a negociaciones indebidas y siempre “sobre la mesa”.

Este ejercicio, se constituye en un ejemplo claro de transparencia, pues es decirle a la ciudadanía que se trabajará de forma expuesta y con la disposición de recibir quejas, críticas, reclamos y ocasionalmente felicitaciones.

La experiencia de la Alcaldía Local de Bosa con “la fórmula de la transparencia” es una construcción permanente y de articulación de buenas prácticas de gestión para garantizar que la gestión de una de las localidades con mayor asignación de presupuesto en el Distrito sea transparente, entregue resultados oportunos y eficientes a la comunidad.

Conclusiones

Aunque el fenómeno de la corrupción ha sido ampliamente estudiado y cuestionado, y este se ha medido desde la percepción, el riesgo de corrupción, las medidas sancionatorias, entre otras; es una realidad que se ha transformado y adaptado en la medida que los Estados modernizan su administración. Es claro, que confluyen intereses particulares y se crean redes entre agentes públicos y privados que dificulta aún más su identificación, sanción y erradicación.

No obstante, este panorama no puede ser único y desesperanzador; pues, en aras de la mejora continua de procesos y procedimientos, es necesario reforzar las medidas de control, y

diversificar y adaptarse a los principios del gobierno abierto, a la innovación pública, la transferencia de conocimiento, la co-creación y demás medidas encaminadas a modernizar la administración pública, a facilitar el contacto con el ciudadano y a garantizar mayor transparencia en la gestión pública.

Sin lugar a duda, hablar de transparencia en la administración pública, no implica una exposición de la administración dispuesta a la manipulación de todos, pero si implica la voluntad, derecho y obligación de actuar al frente de todos, dispuestos al escrutinio y a la visibilidad completa. Así, es necesario que los diferentes arreglos institucionales que se creen deben considerar los diferentes niveles de organización político-administrativa, para que su implementación cumpla con la expectativa de transparencia de la sociedad y no limite el cumplimiento a ítems particulares.

El Distrito Capital de Colombia, ha dado pasos agigantados en proteger la administración pública en términos de transparencia; no en vano, es la primera ciudad capital en latino américa en medir su gestión con el Índice de Transparencia, ubicándose en un nivel de riesgo inferior al promedio de las entidades nacionales de Colombia; además, con la actual administración se han presentado avances positivos en el gobierno abierto, la apertura de datos, la participación ciudadana incidente, entre otros. Este mismo panorama requiere que las Alcaldías Locales sean pieza clave para considerar la reducción de los diferentes déficit administrativos, y que estos cambios estén orientados bajo principios de transparencia y celeridad.

Las Alcaldías Locales son el eslabón más cercano de la administración distrital a la ciudadanía, esto hace que tengan muchos ojos encima; y esta sobrecarga de control, también debe estar acompañado con los avances que en materia se requiere. Es necesario que todos los

instrumentos de gestión de información pública de la Secretaría Distrital de Gobierno cuenten con información particularizada por cada Alcaldía Local, que el cumplimiento de la Ley de Transparencia contemple las particularidades de este nivel de gobierno al ser una dependencia de un organismo del nivel central del Distrito, entre otros.

Finalmente, es de resaltar que los lineamientos de política pública están diseñados para que su cumplimiento garantice mayor acceso ciudadano; por esto, la innovación y generación de estrategias que ubican como elemento central al servidor público, facilitan la transferencia de conocimiento y genera las condiciones ideales para la implementación de las demás medidas que sigan surgiendo en esta lucha permanente contra la corrupción. Es el momento de continuar contribuyendo al cambio por una gestión transparente en las Alcaldías Locales.

Bibliografía

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (2006). *Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado, fundamentos conceptuales y manual metodológico*. Bogotá, D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, (2018). *Conpes 01 – Política Pública Distrital de Integridad, Transparencia y No Tolerancia con la Corrupción*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022, 22 de marzo). Decreto 099. *Por medio del cual se da cumplimiento a una suspensión provisional ordenada por la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Gobierno, y se hace un encargo*.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2018). *AGA Colombia*. Obtenido de ¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?: <https://agacolombia.org/acerca-de/>
- Arraes M; Calles j; Tovar L. (2006). *La Hermenéutica: una actividad interpretativa*. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>
- Beltran M., (2005). *Cinco Vías de acceso a la realidad*. Madrid – España. Alianza.
- Cárdenas, C. (2006). “Tomás de Aquino-Hans Kelsen: Teoría de la “Norma Jurídica” y de la “Regla de Derecho””. Obtenido de <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/hallazgos/article/view/1644/1796>
- Cetina C., (2016). *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición*. Disponible en: <http://www.anticorruccion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf>
- CLAD. (2016) *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf

- Cohen N; Gómez G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿Para qué?* Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190823024606/Metodologia_para_que.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Plan de Gobierno Abierto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Congreso de la República de Colombia, (2014). Ley 1712 de 2014, *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.*
- Contraloría de Bogotá D.C. (2016 - 2021). Informes de Auditoria - Participación Ciudadana. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <http://www.contraloriabogota.gov.co/informes-de-auditor>
- Contraloría de Bogotá. (2004 - 2016). *Análisis de los resultados de la Gestión de las Alcaldías Locales y los Fondos de Desarrollo durante el Período 2004 a 2016*. Bogotá D. C, Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/y4JqMD>
- Contraloría de Bogotá. (2017). *Evaluación de la Gestión Administrativa de las Entidades del Distrito Durante la Última Decada*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/ugqz2C>
- DAFP. (2012). *Decreto 0019 de 2012*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos. Documento CONPES 3654*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- García, J. G. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar, Volumen 24, Número 54, 75-88*.

- Guerrero, O. (s.f.). *La transparencia en la administración pública: principios conceptuales*. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/TransparenciaenAP.pdf>
- Hurtado J. (2010). *Líneas de investigación y gerencia del conocimiento: premisas de la cultura de la investigación*. Disponible en: https://www.academia.edu/1237425/L%C3%ADneas_de_investigaci%C3%B3n_y_gerencia_del_conocimiento_Premisas_de_la_cultura_de_investigaci%C3%B3n
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Organización de los Estados Americanos. (2019 - 2021). *OEA: Portal Anticorrupción de las Américas*. Recuperado el 11 de 12 de 2021, de <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>
- OEA-MESICIC. (2021). *Metodología para la presentación por los estados de sus experiencias, desarrollos y/o lecciones aprendidas en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la prevención y el combate de la corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/sep2021_ss_arg_form.pdf
- OEA. (s.f.). *Conoce las acciones que los Estados llevan adelante para implementar las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción de manera efectiva*. <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/buenas-practicas.html>
- OEA. (s.f.). *REPÚBLICA DE GUATEMALA, Presentación de Experiencias, Desarrollos y/o Lecciones Aprendidas en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la prevención y el combate de la corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/sep2021_ss_gt_form.pdf

- Oszlak O (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Periodista Confidencial Colombia. (2020, 14 de febrero). *Secretario de Gobierno de Bogotá denuncia corrupción en alcaldías locales*. Confidencial Colombia. <https://confidencialcolombia.com/lo-mas-confidencial/secretario-gobierno-bogota-denuncia-corrupcion-alcaldias-locales/2020/02/14/>
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto 4637 de 2011*. Bogotá.
- RAE. (2022) *Real academia española*.
- Rodríguez de la Rosa, L. G. (2012). *El principio de transparencia en el ordenamiento jurídico colombiano y su conexión con el derecho a la libertad de expresión en el sistema interamericano de derechos humanos*. Contendida en: *Revista Ciencias Humanas - Volumen 9, No. 1. Julio-diciembre de 2012. ISSN: 0123-5826*
- Sánchez González, J. J. (2018). *Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y Justicia Abierta*. *Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, núm. 81*.
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe de seguimiento a las metas del Plan de Desarrollo Distrital de la Secretaría Distrital*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/iwCBiz>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía de Bosa*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/ghl39w>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Antonio Nariño*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/H3RA0A>

- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Barrios Unidos*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/hJCTBE>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Ciudad Bolívar*. Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/qpQPac>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Engativá*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/pJHl65>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de la Candelaria*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/S8p10d>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Los Mártires*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/5z7ZQl>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/JejM0Z>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de San Cristóbal* . Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/p1CSvV>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Santa Fé*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/5A55zu>

- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso de Inspección de Vigilancia y Control – Alcaldía Local de Sumapaz*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/JBCRp6>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso Sistema Gestión Ambiental – Alcaldía Local Barrios Unidos*. Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/pFfnUG>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso Sistema Gestión Ambiental – Alcaldía Local Bosa*. Bogotá D.C. Recuperado el 28 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/Q5495L>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso Sistema Gestión Ambiental – Alcaldía Local de Usme*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/QoNujN>
- Secretaría Distrital de Gobierno. (2021). *Informe final auditoría interna de proceso Sistema Gestión Ambiental – Nivel*. Bogotá D.C. Recuperado el 29 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/3FfmxQ>
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia, (2015). *ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública*. Disponible en:
<http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf>
- Secretaría de Transparencia. (2013). *CONPES No. 167*.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. *Bogotá tendrá una herramienta para medir la eficiencia del Distrito*. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/gestion-publica/una-herramienta-medira-la-transparencia-de-bogota>
- Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, (2016). *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición*. Disponible en:

<http://2020.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf>

- Secretaría de la Transparencia de la República de Colombia. (s.f.). *Observatorio de transparencia y anticorrupción*. Consultado el 17 de febrero de 2022. <http://anticorrupcion.gov.co/Paginas/observatorio.aspx>
- Spano Tardivo, P. (2016). *EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA DE LA GESTION PÚBLICA EN EL MARCO DE LA TEORÍA DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACION. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe*. Contenido en Revista Digital Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Disponible en: <file:///C:/Users/lizeth.gonzalez/Downloads/6071-Texto%20del%20art%C3%ADculo-16729-1-10-20161206.pdf>
- TPC. (2022) *Corporación Transparencia por Colombia*. (s.f.). *ABC del IPC*. <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/24/abc-del-ipc/>
- Veeduría Distrital. (2016 - 2019). *Diagnóstico contratos y convenios interadministrativos Alcaldías Locales*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/6jFrhE>
- Veeduría Distrital. (2018 - 2019). *Informe de Seguimiento de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción PPDTINRC*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/QYKUG5>
- Veeduría Distrital. (2018). *Informe del proceso de rendición de cuentas de las Alcaldías Locales (Vigencia 2018)*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/1gqiD1>

- Veeduría Distrital. (2018-2019). *Informe de avance y acompañamiento herramientas anticorrupción para entidades distritales*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 9 de 12 de 2021, de <https://acortar.link/m4QgDh>
- Veeduría Distrital. (2021). *Análisis de los requerimientos ciudadanos en el sistema distrital para la gestión de peticiones ciudadanas "Bogotá Te Escucha" (I semestre 2021)*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/YfWNRb>
- Veeduría Distrital. (2021). *Informe de Rendición de Cuentas de la Gestión Contractual de las Alcaldías Locales*. Bogotá D.C., Bogotá D-C. Recuperado el 9 de 12 de 2021, de <https://acortar.link/ZG3Zm6>
- Veeduría Distrital. (2021). *Informe de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local (31 Octubre de 2021)*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 9 de 12 de 2021, de <https://acortar.link/KQwOoT>
- Veeduría Distrital. (2021). *Informe de seguimiento a la gestión de riesgos de las entidades distritales (octubre de 2021)*. Bogotá D.C., Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/HlrM2g>
- Veeduría Distrital. (2021). *Informe sobre la gestión contractual de los sectores administrativos y el sector localidades del Distrito Capital*. Bogotá D.C. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://acortar.link/kWnxIn>
- Veeduría Distrital. (2021). *Medir para mejorar: Una mirada ciudadana a la Gestión Pública Distrital*. Bogotá D.C, Bogotá D.C. Recuperado el 8 de 12 de 2021, de <https://acortar.link/S1Qqnf>.
- Yanhass (2021). La gran encuesta elecciones 2022. El País, El Heraldó, El Colombiano, El Universal, Vanguardia y La Patria.