ADENDA DE 2023

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL - CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL DISTRITO CAPITAL - CONPES D.C.

ADENDA NÚMERO 1
(22 de febrero de 2023)

Documento 01

CONPES D.C.
Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital

"POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y NO TOLERANCIA CON LA CORRUPCIÓN"

Veeduría Distrital
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de BogotáSecretaría Distrital de Gobierno.
Sectores: Gestión Pública, Gobierno y Entidades de Control.

Sectores corresponsables: se identifican los 15 sectores de la administración distrital, las 56 entidades públicas distritales, incluyendo a las 20 alcaldías locales, 3 entidades de control (Veeduría Distrital, Personeríade Bogotá y Contraloría de Bogotá), y el Concejo de Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

ADENDA NÚMERO 1
Bogotá, D.C. 22 de febrero de 2023

La Secretaría Técnica del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C.), en uso de las facultades conferidas por el artículo 68 del Acuerdo 761 de 2020, el artículo 127 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, el artículo 25 A del Acuerdo 257 de 2006, y el reglamento definido para la instancia en el Acuerdo 02 de 2020, expide la presente adenda al Documento CONPES DC 01 *"Política Pública de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción"*, aprobado en 2018.

Para estos efectos es pertinente señalar que, los objetivos de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción, definidos en el Documento CONPES D.C. son los siguientes:

Objetivo general. Fortalecer a las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía mediante acciones enmarcadas en cuatro componentes: i) transparencia; ii) integridad; iii) medidas anticorrupción; y iv) capacidades institucionales.
Objetivo específico 1. Avanzar hacia el gobierno abierto a través de la implementación de medidas de transparencia en la gestión pública para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación y la colaboración ciudadana como pilares para la generación de valor público.
Objetivo específico 2. Lograr una cultura sostenible de integridad en los(as) servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía para generar apropiación de lo público.
Objetivo específico 3. Garantizar medidas anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas mediante el trabajo colaborativo de las entidades públicas.
Objetivo específico 4. Fortalecer las capacidades institucionales en el Distrito Capital para articular procesos y controles institucionales existentes en el sector público, privado y la ciudadanía.

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor, solicitó ajustes al Documento CONPES D.C. 01 y al plan de acción de la política pública que consiste en la modificación de los productos planteados pasando de 104 a 123. La Secretaría Técnica del CONPES D.C. adelanta la aprobación a los ajustes, según lo establecido en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas Distritales:

Documento CONPES D.C.
Se identifica que el proceso de solicitud de ajustes responde a la necesidad de adaptar metas, indicadores, productos, entidades responsables y recursos estimados para la efectiva implementación y puesta en marcha del plan de acción de la política pública, ajustando productos a las necesidades actuales, y también a la armonización con el nuevo Plan de Desarrollo Distrital

2020-2024 "*Un Nuevo Contrato Social y Ambiental Para la Bogotá Del Siglo XXI*", actualizando la información de los proyectos de inversión mediante los cuales se implementan los productos que componen el plan de acción de la política.

En el documento CONPES D.C. ajustado, es claro que la Política Pública de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción se posiciona como un instrumento que, esta política pública es el instrumento de planeación idóneo para el fortalecimiento de las instituciones distritales, la promoción de alianzas estratégicas y el impulso a la participación de la ciudadanía, bajo un rol más activo, en la lucha contra la corrupción, lo que la convierte en una estrategia de visión a largo plazo en beneficio del interés común. Se observa relación directa entre la definición de los puntos críticos, factores estratégicos y objetivo general y específicos de la política pública.

El siguiente cuadro comparativo detalla los ajustes realizados al Documento CONPES DC 01:

Doc CONPES D.C. 01 PP Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción	**Ajustado**
Encabezado Entidad cabeza de sector Sector responsable No Imprenta Distrital	
SECTORES CORRESPONSABLES	
RESUMEN EJECUTIVO	Ajustado costo estimado de la Política Pública
TABLA DE CONTENIDO	
SIGLAS Y ABREVIACIONES	
INTRODUCCIÓN	
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION	
DIAGNÓSTICO	Ajustada redacción Figura 3. Árbol de Efectos
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	Ajustada redacción Número total de productos planteados en el plan de acción
Objetivo general	
Objetivos específicos	
Sectores y entidades corresponsables	
Seguimiento y Evaluación	
FINANCIAMIENTO	$ 871.351.000.000
	*Ajuste valores del costo estimado de la Política Pública inicialmente aprobada por $2.242.215.000.000

3

Plan de Acción

El plan de acción de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción conserva la estructura que se compone del objetivo general, cuatro 4 objetivos específicos, diez 10 resultados esperados. En relación a los productos pasaría de tener 104 productos a 123 productos en total y su costo estimado disminuye en relación al plan de acción aprobado en el 2018. (Costos en millones de pesos).

Objetivo específico 1. Este objetivo pasa de 43 productos a un total de 47.
Se presenta una disminución del presupuesto asignado de $1.245.255 a $768.300.
Objetivo específico 2. Este objetivo pasa de 17 productos a un total de 16.
Se presenta una disminución del presupuesto asignado de $951.435 a $32.812.
Objetivo específico 3. Este objetivo pasa de 22 productos a un total de 36.
Se presenta un aumento del presupuesto asignado de $29.403 a $46.780
Objetivo específico 4. Este objetivo pasa de 22 productos a un total de 24.

Se presenta un aumento del presupuesto asignado de $16.122 a $23.458

Con esta inclusión se complementan los lineamientos establecidos en el referido Documento CONPES D.C., sin modificar la estructura de la Política Pública Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción y sin reemplazar la voluntad del órgano colegiado sobre lo aprobado. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas Distritales y la Circular de la Secretaría Distrital de Planeación 019 de 2020.

Finalmente, los demás apartes del Documento CONPES DC 01 que no fueron objeto de la presente modificación permanecerán incólumes. La Secretaría Técnica del CONPES D.C. emite la presente adenda al Documento CONPES DC 01 del 2018, que fue presentada en sesión Pre CONPES D.C. el día 19 de diciembre de 2022.

CONSEJO DISTRITAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL DISTRITO CAPITAL
CONPES D.C.

Enrique Peñalosa Londoño
Alcalde Mayor de Bogotá
Presidente del CONPES D.C.

Andrés Ortiz Gómez
Secretario Distrital de Planeación
Secretario Técnico del CONPES D.C.

Raúl Buitrago Arias
Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Dalila Hernández Corzo
Secretaria Jurídica Distrital

Jairo García Guerrero
Secretario Distrital de Seguridad, Justicia y Convivencia

Juan Pablo Bocarejo Suescún
Secretario Distrital de Movilidad

Claudia Puentes Riaño
Secretaria de Educación del Distrito

Cristina Vélez Valencia
Secretaria Distrital de Integración Social

María Claudia López Sorzano
Secretaria Distrital de Cultura, Recreación y Deportes

Juan Miguel Durán Prieto
Secretario Distrital de Gobierno

Beatriz Arbeláez Martínez
Secretaria Distrital de Hacienda

Ángela Anzola de Toro
Secretaria Distrital de la Mujer

Guillermo Herrera Castaño
Secretario Distrital de Hábitat

Luis Gonzalo Morales Sánchez
Secretario Distrital de Salud

Francisco Cruz Prada
Secretario Distrital de Ambiente

José Andrés Duarte García
Secretario Distrital de Desarrollo Económico, Industria y Turismo

Resumen ejecutivo

El documento de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción identifica como problema central 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 a la ciudadanía. Esta problemática plantea la necesidad de desarrollar acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar las prácticas corruptas que se generan en el Distrito Capital a causa de las debilidades identificadas en la gestión administrativa y en la lucha contra la corrupción. Tanto actores públicos como privados pueden ser partícipes de ellas, y su detección y prevención dependen de la puesta en marcha de acciones planeadas conjuntamente, definidas de manera estratégica y con un panorama de largo plazo, para lo cual resulta indispensable identificar los responsables de dichas acciones, e identificar y asegurar los recursos necesarios para su realización, seguimiento, evaluación y sostenibilidad.

El objetivo general de la presente política pública es fortalecer a las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía mediante acciones enmarcadas en cuatro componentes: i) transparencia; ii) integridad; iii) medidas anticorrupción; y iv) capacidades institucionales. En este sentido, la política pública se convertirá en un instrumento de planeación a largo plazo, con visión prospectiva, que permita articular de manera integral las intervenciones e inversiones del Distrito Capital en materia de lucha contra la corrupción, fomento de la transparencia y la integridad y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, a través de acciones concentradas con las entidades distritales y el involucramiento de actores de la sociedad civil, los gremios, la academia y la ciudadanía, entre otros.

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción ha sido formulada en conjunto por la Veeduría Distrital, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y la Secretaría Distrital de Gobierno. Será la Secretaría General la encargada de reportar a la Secretaría Distrital de Planeación el avance en la implementación de la política. De acuerdo con el proceso participativo con base en el cual se formuló esta política y con el marco jurídico vigente, son corresponsables en su implementación los quince (15) sectores de la administración distrital y las veinte (20) Alcaldías Locales, así como las cincuenta y seis (56) entidades públicas distritales, las tres (3) entidades de control (Veeduría Distrital, Personería de Bogotá, D.C., y Contraloría de Bogotá, D.C.), y el Concejo de Bogotá, D.C. Los recursos para la implementación de esta política se estiman en aproximadamente 871 mil millones de pesos, para un lapso de diez años.

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo **3**

Tabla de contenido **4**

Siglas y abreviaciones **5**

Introducción **7**

Antecedentes y justificación **9**
- Antecedentes políticos y normativos 12
- Marco conceptual 16
- Justificación 20

Diagnóstico e identificación de factores estratégicos **22**

Formulación de la política **52**
- Objetivo general 52
- Objetivos específicos 52
- Sectores responsables 62
- Seguimiento y evaluación 62

Estructura de la política **64**

Financiamiento **65**

Glosario **68**

Bibliografía **72**

Anexos **80**

Siglas y abreviaciones

ACTUE Colombia: Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia.
AGA: Alianza para Gobierno Abierto.
ANDI: Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.
CAN: Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
CONPES D.C.: Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital.
CICC: Convención Interamericana contra la Corrupción.
CNUCC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DFE: Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos.
DNI: Dirección Nacional de Inteligencia.
DNP: Departamento Nacional de Planeación.
DTS: Documento Técnico de Soporte.
EITI: Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.
ERP: Sistema de Planificación de Recursos Empresariales (Por sus siglas en inglés).
EAGAT: Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica.
FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.
ICHRP: Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos (Por sus siglas en inglés)
IED: Inversión Extranjera Directa.
IGA: Índice de Gobierno Abierto.
ITEP: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas
IO: Índice de Opacidad de Transparencia Internacional.
IPC: Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.
ITB: Índice de Transparencia de Bogotá.
LGBTI: Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero e Intersexuales.
Mesisic: Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
MinTic: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OEA: Organización de Estados Americanos.
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
PAAC: Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
PGN: Procuraduría General de la Nación.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.
PPIA: Política Pública Integral Anticorrupción.
ProBogotá: Fundación para el Progreso de la Región Capital.
SAT: Sistema de Alertas Tempranas.
SECOP: Sistema Electrónico para la Contratación Pública.
SEGPLAN: Sistema de Información de Seguimiento al Plan de Desarrollo.
SIRI: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad.
SNA: Sistema Nacional de Anticorrupción.
TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación
UIAF: Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero.

Introducción

La corrupción es un problema multidimensional, en la medida en que afecta de manera directa la gestión administrativa, la prestación de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía, y compromete la garantía efectiva de derechos fundamentales. Por esta razón, este documento presenta la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción como respuesta a 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 a la ciudadanía. Esta problemática plantea la necesidad de desarrollar acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar las prácticas corruptas que pudieran derivarse de las debilidades identificadas en gestión administrativa pública y en lucha contra la corrupción desde los distintos sectores y la ciudadanía. Cabe señalar que pueden ser partícipes de prácticas corruptas tanto actores públicos como privados, y su prevención y detección dependen de la puesta en marcha de acciones planeadas conjuntamente, definidas de manera estratégica y con un panorama de largo plazo, para lo cual resulta indispensable identificar a los responsables de estas acciones, e identificar y asegurar los recursos necesarios para su realización, seguimiento, evaluación y sostenibilidad.

La formulación e implementación de esta política pública está orientada por los objetivos que la sustentan, el marco normativo vigente, los lineamientos que se expiden desde la Nación, así como las recomendaciones que organizaciones internacionales especializadas (ONU, OEA, OCDE) entregan a los Estados y en particular a Colombia, e iniciativas globales y proyectos de cooperación como ACTUE Colombia[1] que generan marcos para la construcción de políticas públicas anticorrupción.

La política pública que aquí se propone es la primera en incorporar tanto los lineamientos nacionales como las recomendaciones emitidas en esta materia para ser aplicados a nivel distrital, mediante una estrategia que se lidera desde la administración distrital e involucra al sector privado y la ciudadanía como corresponsables en la solución de esta problemática.

Asimismo, esta política pública es el instrumento de planeación idóneo para el fortalecimiento de las instituciones distritales, la promoción de alianzas estratégicas y el impulso a la participación de la ciudadanía, bajo un rol más activo, en la lucha contra la corrupción. La política pública demuestra la decisión y el compromiso de la administración distrital de emprender una acción política e

[1] ACTUE Colombia es una acción integral, sectorial, multi-actor y transversal para generar valor y fortalecer las capacidades de las entidades del Estado, la sociedad civil y el sector privado para aumentar la transparencia y la integridad, prevenir y combatir la corrupción, potenciar el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos y cualificar la rendición de cuentas y el control social. La Unión Europea, en conjunto con la Secretaría de Transparencia, Función Pública, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Minas y Energía, la Procuraduría General de la Nación, y otros actores del Estado colombiano, y Transparencia por Colombia -desde la sociedad civil-, concibieron en 2012 el Convenio Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia (DCI-ALA/2012/023-476), que es el marco institucional bajo el cual ACTUE Colombia, Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia, contribuye al desarrollo de cerca de sesenta iniciativas nacionales, territoriales e internacionales.

institucional articulada frente a la problemática identificada, teniendo en cuenta su impacto en el desarrollo de la ciudad en la última década.

En esta línea, la Nación registra avances en formulación de política pública que incluye la adopción de la "Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción" (CONPES 167 de 2013), la cual contempla acciones multisectoriales para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Corporación Transparencia por Colombia construyeron conjuntamente los "Lineamientos y Recomendaciones para Elaborar Políticas Territoriales de Lucha contra la Corrupción" como herramienta metodológica para orientar a todas las entidades del orden territorial en la adopción y aplicación de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

Esta política pública se articula principalmente con la Política Pública Distrital de Servicio al Ciudadano (Decreto Distrital 197 de 2014), la Política Pública de la Gestión Integral del Talento Humano del Distrito Capital, y la Política Pública de Cultura Ciudadana que actualmente se encuentran en etapa de formulación a través del procedimiento CONPES D.C. Asimismo, se revisó la articulación con varias políticas poblacionales y diferenciales en el Distrito Capital, para el análisis de enfoques.

La identificación del problema central, sus causas y efectos, los factores estratégicos, así como las líneas de acción que se describen en este documento, responden a la revisión conceptual y a la construcción del diagnóstico, y recogen los insumos suministrados por los participantes en las diversas mesas de trabajo realizadas a lo largo de su formulación. La estrategia y el proceso de participación de esta política se desarrolló a través de dos grandes fases: en la primera, de 2013 a 2015, en la que participaron un total de 700 ciudadanos a través de once (11) mesas sectoriales y trece (13) mesas locales; y la segunda, de 2016 a 2018, contó con la participación de 364 personas a través de treinta y cinco (35) mesas de trabajo. Este proceso, involucró al sector público nacional y distrital, entidades de control, academia, ONG, sector privado, corporaciones públicas, representantes del nivel local y ciudadanía.

Cabe destacar que esta política pública responde a los lineamientos y metas del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor Para Todos" adoptado mediante el Acuerdo Distrital 645 de 2016, en su cuarto eje transversal, "Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia", asociado al programa de "Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía". En este eje transversal, el Plan Distrital de Desarrollo señaló que las metas producto serían: i) *Formular e implementar la política pública de transparencia, gobierno abierto y control ciudadano en las veinte localidades de la ciudad*, e ii) *Implementar en un 35% los lineamientos de la política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción*. Estas metas se encuentran asociadas a la meta resultado *Aumentar en 5 puntos el resultado del Índice de Transparencia del Distrito Capital.*

El presente documento CONPES D.C. se estructura en las siguientes secciones: i) *antecedentes y justificación,* la cual incluye los antecedentes de política y jurídicos, el marco normativo donde se presentan los desarrollos normativos nacionales y distritales que sustentan la política pública, el marco conceptual y la justificación; ii) *diagnóstico e identificación de factores estratégicos*, donde se describe la situación problemática que abordará la política, las causas y consecuencias identificadas en la literatura sobre el tema y a través de la fase de agenda pública, la identificación de los actores, sus relaciones y tensiones, y la priorización de los factores estratégicos; iii) *Formulación de la política*, que incluye el objetivo general y los objetivos específicos, los sectores responsables que identifican las entidades que coordinarán la presente política pública, y el seguimiento y la evaluación que se le deberá realizar a la misma, lo cual permitirá contar con insumos para la retroalimentación, el ajuste y la toma de decisiones respecto a los avances obtenidos; iv) *Estructura de la política*, que incluye el plan de acción, donde se describen los resultados, acciones y recursos disponibles para la materialización de la política; y por último v) *Financiamiento*, donde se señalan los recursos asignados para la ejecución y el horizonte de tiempo definido para la política.

Antecedentes y justificación

Los antecedentes técnicos de esta política se centran en tres aspectos: i) el proceso de elaboración de la política, ii) los diagnósticos y evaluaciones en transparencia y riesgos de corrupción en el Distrito Capital, y iii) los avances en transparencia e integridad en la administración distrital como insumo para la formulación de las bases de la política.

1. Proceso de elaboración:

En el año 2012, la administración distrital tomó la decisión de llevar a cabo “la formulación e implementación de una Política de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción”, acción que se incluyó como meta resultado en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016.

Durante 2013, la Veeduría Distrital lideró la construcción de esta política y de su agenda pública, a partir de la cual se inició la elaboración de un diagnóstico y se adelantaron actividades de participación mediante once (11) mesas sectoriales y trece (13) mesas locales, y se logró la participación de 700 ciudadanos(as). En 2014, se realizó un ejercicio de consolidación y validación de la información resultado del proceso participativo en las mesas, y a partir de este ejercicio, en 2015 se consolidó un Documento Técnico de Soporte (DTS).

En 2016, tras haberse presentado el DTS a la Secretaría Distrital de Planeación, se recibieron observaciones para la revisión de la estructura y el replanteamiento de su contenido. Durante el año 2017, se expidió el Decreto Distrital 668 de 2017 que reglamenta los artículos 127 y 128 del Acuerdo

Distrital 645 de 2016[2], el cual dispuso un nuevo modelo de formulación, aprobación e implementación de políticas públicas para el Distrito Capital, por lo cual durante ese año se realizaron los respectivos ajustes al DTS y al proceso de formulación de la política pública. Durante este proceso, se sumó a los esfuerzos de formulación la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. considerando sus competencias para orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de la función administrativa de los organismos y entidades de Bogotá, Distrito Capital, así como la Secretaría Distrital de Gobierno, la cual tiene a su cargo la meta del Plan Distrital de Desarrollo referida a *"Formular e implementar la política pública de transparencia, gobierno abierto y control ciudadano en las veinte localidades de la ciudad",* y conforme a sus competencias y en atención a las necesidades de las veinte (20) localidades de la ciudad. Así pues, en la actualidad las tres (3) entidades lideran la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. Para la revisión y ajuste solicitados por la Secretaría Distrital de Planeación se realizaron cinco (5) ciclos de mesas de trabajo con actores del sector público, privado y actores sociales. El presente documento es resultado de la segunda etapa de agenda pública teniendo en cuenta los nuevos lineamientos para la formulación de la política pública.

2. Diagnósticos y evaluaciones:

La Veeduría Distrital junto con Transparencia por Colombia, elaboró una serie de documentos de gestión, como el *Diagnóstico básico sobre el acceso a la información pública y la transparencia en las entidades distritales 2014-2015*, y el *Diagnóstico de alertas y recomendaciones sobre la gestión contractual y del talento humano 2014.* Estos documentos sirvieron de insumo para la formulación del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) y su aplicación para las vigencias 2016-2017. El ITB permite establecer una línea base para la formulación de metas de esta política pública.

Asimismo, se tienen como insumos la *Evaluación de planes anticorrupción y de atención al ciudadano de los años 2014, 2016 y 2017*, y los informes de seguimiento y evaluación de la Veeduría Distrital en temas de contratación, servicio a la ciudadanía y participación ciudadana en el Distrito Capital, los cuales se encuentran en las referencias de este documento. Estas evaluaciones e informes evidencian riesgos de corrupción que, de no ser correctamente identificados y prevenidos por las entidades, pueden materializarse.

3. Avances en transparencia e integridad en la administración distrital como insumo para la formulación de las bases de la política:

La corrupción y las prácticas de captura del Estado generan fuertes impactos para la gestión pública en diferentes ámbitos: en materia presupuestal, limitan el ejercicio de derechos, impiden el acceso a bienes y servicios, frenan el desarrollo sostenible, deterioran la competitividad, y lesionan en su conjunto la democracia; así que la lucha contra la corrupción en el país y en el mundo, suponen retos

[2]Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital "Bogotá Mejor Para Todos" 2016-2020.

sociales y de gobierno de alta complejidad; razón por la cual para la actual administración distrital la ética de lo público, el buen gobierno, la transparencia, el control social y el gobierno abierto son frentes de trabajo de la máxima relevancia.

El Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor Para Todos" contiene un eje transversal dedicado al gobierno legítimo, el fortalecimiento local y la eficiencia institucional, el cual se convierte en la hoja de ruta para inducir cambios trascendentales en la ciudad en materia de gobierno abierto, transparencia y lucha contra la corrupción. Entre las metas planteadas por la administración distrital en esta materia se destacan: modernizar la estructura institucional del Distrito Capital, realizar la primera medición del Índice de Transparencia de Bogotá y aumentar en cinco (5) puntos su calificación, llevar a un 100% la implementación de la Ley de Transparencia y el Estatuto Anticorrupción, virtualizar el 15% de los trámites del Distrito y aumentar el Índice de Gobierno Abierto para Bogotá en diez (10) puntos.

Frente a la modernización institucional, se ha avanzado en el fortalecimiento de capacidades institucionales y la eficiencia administrativa. Ejemplo de esto es que con la reforma al Sector Salud se consolidó un modelo de atención a la ciudadanía más eficiente en su operación, de mejor calidad y oportunidad en la entrega de los servicios. Asimismo, el Sector Hacienda lidera la implementación de una solución tecnológica estándar de Planeación de Recursos Empresariales (ERP), se han activado nuevos canales de denuncia sobre hechos de corrupción como la "Línea 195, opción 1", además de la selección por mérito de los nuevos 47 jefes de control interno de las entidades y la implementación del Código de Integridad.

Frente a la promoción de la transparencia y el acceso a la información, en materia de trámites, en 2017 se virtualizaron diecinueve (19) trámites. Igualmente, se eliminaron el 50% de las autorizaciones para acceder a los servicios de salud, se implementó la Ruta de Atención Integral para Adultos Mayores y la Ruta Integral para la Primera Infancia, se expidió la Ventanilla Única de Construcción (Decreto Distrital 058 del 2018) para los trámites de la cadena de urbanismo y construcción, y la apertura de dos (2) nuevos SuperCades en las localidades de Engativá y Ciudad Bolívar.

Con respecto a los temas de contratación, se ha mejorado la ejecución de los recursos, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) se posicionó como el mejor calificado del país, con un puntaje de 98 sobre 100 por parte del Ministerio de Educación, y fue reconocido a nivel internacional debido a su contratación transparente por la Alianza de Contrataciones Abiertas Open Contracting Partnership. Se creó el mecanismo EAGAT (Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica) para garantizar transparencia en la contratación pública en el Sector Salud de Bogotá, D.C. A nivel local, se mejoró la transparencia en los procesos de contratación por medio de la prohibición de los convenios de asociación para la adquisición de todo tipo de bienes y servicios impidiendo el direccionamiento de recursos, el beneficio de intereses particulares y el pago de favores políticos a través de esta modalidad de contratación.

Del mismo modo, se ha aumentado la utilización de las licitaciones públicas como modalidad de contratación en los Fondos de Desarrollo Local, superando el número de procesos adelantados por medio de la modalidad de contratación directa, y favoreciendo de esta forma la transparencia y la pluralidad de oferentes. En este contexto, mientras que en 2015 se adjudicaron 112 procesos de contratación por licitación pública, en 2016 y 2017 se aumentó a 158 y 141 licitaciones respectivamente.

Igualmente, se ha fortalecido el alcance de la asesoría y la asistencia técnica que los sectores deben prestar a las alcaldías locales (Circular Conjunta 015 del 14 de junio de 2017 de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Secretaría Distrital de Planeación); estableciendo la obligatoriedad de emitir un concepto previo y favorable (Directiva No. 12 de 2016, expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y el Decreto Distrital 101 de 2010), lo cual ha permitido robustecer la capacidad técnica en la estructuración de los procesos de contratación de los Fondos de Desarrollo Local.

En relación con la utilización del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II), la Secretaría Jurídica Distrital emitió los lineamientos generales para el uso de la plataforma de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (Circular 18 del 13 de julio de 2017), con el propósito de que la contratación de las entidades del Distrito Capital, incluidos los Fondos de Desarrollo Local, fuera realizada a través de dicha plataforma, en relación con al menos el 30% del valor de la contratación anual.

Del mismo modo, es relevante destacar que conforme lo dispone el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, es competencia de Colombia Compra Eficiente, el diseño, organización y celebración Acuerdos Marco de Precios, en este contexto se ha generado un trabajo mancomunado entre la Secretaría Distrital de Gobierno y los demás Sectores Administrativos de Coordinación en la elaboración e implementación de Pliegos Tipo y Acuerdos Marco de precios para unificar criterios técnicos, administrativos, jurídicos y financieros en la etapa precontractual de los procesos de selección adelantados por los Fondos de Desarrollo Local. Esto ha permitido el uso más eficiente de los recursos a nivel local, así como la pluralidad de oferentes en los procesos contractuales referidos.

Estas acciones han permito a la administración distrital avanzar en el fortalecimiento de la transparencia e integridad y en la consolidación de un gobierno abierto.

Antecedentes políticos y normativos

En cuanto a los antecedentes normativos, se debe tener en cuenta que Colombia suscribió acuerdos internacionales en la materia: la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (Ley 412 de 1997), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción (Ley 970 de 2005), y

la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Ley 1573 de 2012). Estas convenciones se han visto reflejadas en normas como la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (Transparencia y del Derecho de Acceso a Información Pública Nacional), la Ley 1757 de 2015 (Promoción y Protección de la Participación Democrática), y la Ley 1778 de 2016 (Soborno Transnacional).

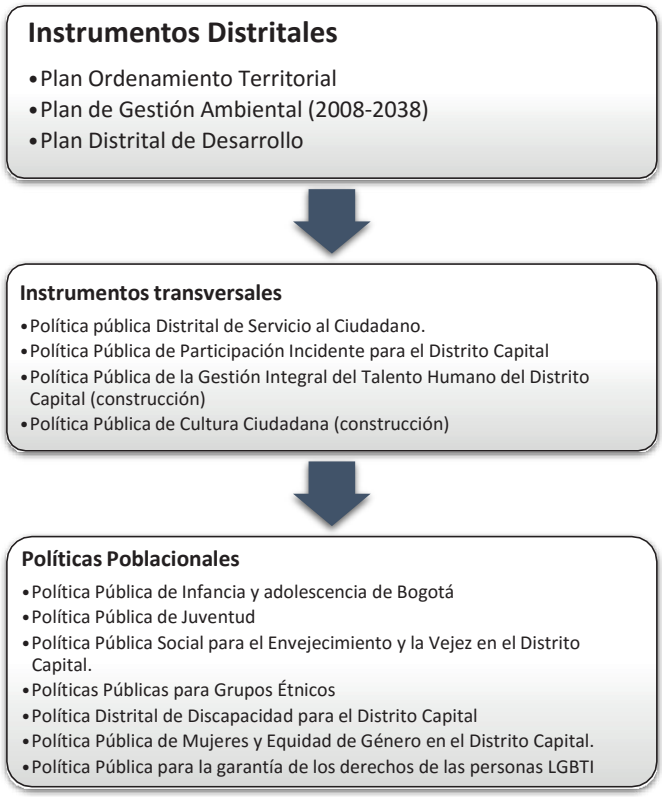
A nivel nacional también se cuenta con la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), plasmada en el Documento CONPES 167 de 2013 y basada en cinco objetivos principales: i) acceso y calidad de la información; ii) herramientas de gestión pública; iii) control social para la prevención de la corrupción; iv) promoción de la integridad y v) lucha contra la impunidad de los actos de corrupción.

Para la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción se identificaron los diversos instrumentos de planeación de carácter nacional, distrital, sectoriales y transversales que deben ser tenidos en cuenta en todo el proceso tanto de formulación como implementación de esta política pública. En el nivel nacional se articula con la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) (Documento CONPES 167 de 2013), el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 16, *Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas: 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.*

A nivel distrital, la política pública tiene relación permanente con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Gestión Ambiental (2008-2038), y se articula más estrechamente y de manera transversal con las siguientes políticas: Política pública Distrital de Servicio al Ciudadano, Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, Política Pública de la Gestión Integral del Talento Humano del Distrito Capital (en construcción) y la Política Pública de Cultura Ciudadana (en construcción).

A nivel sectorial, teniendo en cuenta el abordaje de enfoques, se relaciona con las siguientes políticas: Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, Política Pública de Juventud, Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital, Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá, Política Distrital de Discapacidad para el Distrito Capital, Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital, y la Política Pública para la Garantía de los Derechos de las Personas LGBTI y los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 orientados a las comunidades y pueblos indígenas, pueblo Room o gitano y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Figura 1: Articulación con instrumentos de planeación



Fuente: Veeduría Distrital. 2018

El análisis de antecedentes recoge esa identificación de instrumentos tanto de planeación como normativos, organizando la normatividad nacional y distrital en tres (3) temas: transparencia, integridad, y anticorrupción. De esta revisión se evidencia, de una parte, que el Distrito Capital ha desarrollado normatividad, desde acuerdos expedidos por el Concejo de Bogotá, D.C., hasta circulares y directivas emitidas por el Gobierno Distrital. Se destacan acuerdos como el 60 de 2002, “Por medio del cual se dictan normas para promover la transparencia en la vinculación de personal al servicio del Distrito Capital”, el Acuerdo Distrital 202 de 2005 "Por el cual se establece el Día de la Transparencia Distrital y se dictan otras disposiciones", el cual creó el Comité Distrital de Lucha Contra la Corrupción como una instancia técnica que, entre sus funciones más importantes, está a cargo de la realización de un programa integral de lucha contra la corrupción, y el Acuerdo Distrital 719 de 2018 “Por el cual se establecen lineamientos generales para promover medidas de austeridad y transparencia del gasto público en entidades del orden distrital y se dictan otras disposiciones”.

También se encuentran decretos distritales, como el 371 de 2010, "Por el cual se establecen lineamientos para preservar y fortalecer la transparencia y para la prevención de la corrupción en las Entidades y Organismos del Distrito Capital". Recientemente, el Decreto Distrital 118 de 2018 que adopta el Código de integridad del Servicio Público y modifica el capítulo II del Decreto Distrital 489 de 2009, y el Decreto Distrital 591 de 2018 que adopta el MIPG. Así como circulares y directivas en las tres (3) categorías temáticas, entre las cuales se destaca la Directiva No. 015 de 2015 expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., a través de la cual se imparten directrices relacionadas con la atención de denuncias y/o quejas por posibles actos de corrupción, y dos (2) circulares para la adecuada implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Circulares 030 y 043 de 2015).

Si bien existe un desarrollo normativo, se identifica que la gran mayoría son anteriores a la expedición de normas nacionales que han establecido nuevos lineamientos y estándares en materia de transparencia. En este sentido, se recomienda que algunas normas distritales sean derogadas o modificadas para actualizar las directrices expedidas y poder fortalecer la implementación de los productos propuestos en el plan de acción. De una parte, normas como el Decreto Distrital 371 de 2010, que establece los lineamientos que deben seguir las entidades para promover la transparencia, no están adaptadas a los nuevos requerimientos del Estatuto Anticorrupción, así como MIPG.

Para el fortalecimiento de los canales de denuncia y protección al denunciante, se recomienda hacer una transición de la Directiva No. 015 de 2015 a una norma con mayor fuerza como un decreto o acuerdo, que consolide un sistema de denuncia y protección al denunciante que permita unificar y consolidar la información. Teniendo en cuenta que uno de los resultados centrales de la política es el fortalecimiento de los estándares de transparencia de la contratación distrital, de debe revisar el Acuerdo Distrital 522 de 2013 y la Circular Distrital No. 022 de 2017, para actualizar al nuevo SECOP II y para optimizar las plataformas a través de las cuales se promueve el cumplimiento del principio de transparencia de la contratación pública.

De otra parte, se requiere emitir directrices para avanzar en el desarrollo de los productos propuestos en el plan de acción en materia de accesibilidad a la información pública para el cumplimiento del criterio diferencial del artículo 8 de la ley 1712 de 2014. De una parte, para la inclusión de este criterio en los procesos de formación (como desarrollo del Acuerdo Distrital 475 de 2011) con el fin de garantizar el acceso a los diferentes grupos poblacionales; en el desarrollo y el uso de TIC dirigidos a la ciudadanía que permitan la accesibilidad en diferentes formatos y lenguas; y para el uso de un lenguaje claro e incluyente en el servicio a la ciudadanía (como desarrollo del Decreto Distrital 197 de 2014).

Por último, se evidencia la importancia de avanzar en la identificación y generación de buenas prácticas para implementar acciones más allá de la norma, teniendo en cuenta los vacíos que se identifican en el país. Para lo cual es importante adoptar las recomendaciones de la ONU y la OEA

contenidos en los informes de seguimiento a las convenciones internacionales. Teniendo en cuenta que el país ahora hace parte de la OCDE, esta política busca recoger las prácticas de buen gobierno que ese organismo promueve. De esta manera, la política contribuye al cumplimiento de los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción desde el territorio, y articula las buenas prácticas que desde el marco internacional se han impulsado.

Marco conceptual

Las definiciones sobre corrupción son múltiples y provienen de diversas escuelas de pensamiento y diferentes disciplinas que han configurado estas acepciones dentro de un contexto específico de la historia. A pesar de contar con un sinnúmero de definiciones al respecto, no existe un consenso claro sobre el concepto. En el documento de *Diagnóstico y Factores Estratégicos* (DFE) se desarrolla de manera amplia y detallada las discusiones conceptuales y teóricas sobre la corrupción; sin embargo, en el siguiente apartado se presentan de manera concisa los elementos de mayor relevancia conceptual y las definiciones que guiarán la formulación del documento de política.

De esta manera, la definición que se priorizó corresponde al "abuso de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, en el que se incurre al ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones (Transparencia Internacional, 2017) ya que recoge de manera clara los siguientes elementos, considerados en esta política como fundamentales:

- La vinculación tanto del sector público como del sector privado
- El uso indebido de recursos para un beneficio personal o particular
- El detrimento del interés general
- El componente social y cultural como elemento transversal
- La violación o transgresión de la normatividad

Por otra parte, el documento (DFE) hace una revisión exhaustiva sobre las tipologías de corrupción, determinando que la corrupción administrativa será el foco de atención de la presente política. En este sentido, la corrupción administrativa será entendida aquí como aquella que:

> "Involucra al menos dos agentes, X y Y, donde al menos Y desempeña un rol determinado que es adscrito a una organización específica. Este rol organizacional obliga a Y a seguir un conjunto de reglas éticas establecidas, al menos algunas de las cuales son coherentes con los objetivos de la organización. X emprende conscientemente una acción planeada deliberadamente para persuadir a Y para que viole al menos uno de esos objetivos coherentes con las reglas éticas, de las que X y Y son conscientes. Aunque tiene la opción de actuar de otra manera, Y viola esta regla de acuerdo con los deseos de X" (Hodgson, 2008, p. 16).

Aunque el concepto de corrupción cobra gran relevancia para el problema planteado para la formulación de la política, es necesario abordar otros conceptos que hacen parte del planteamiento. De esta manera, tras una revisión de los conceptos de transparencia, de integridad y de capacidades institucionales, a continuación, se presentan las definiciones que se consideran útiles y centrales para la política.

1. Transparencia para la transformación de la calidad de los gobiernos:

La transparencia es entendida 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). "La transparencia 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).

En este sentido, es importante señalar que la Alianza para Gobierno Abierto (AGA) desarrolla un modelo teórico que se sustenta en tres pilares: i) transparencia, en particular lo relacionado con el derecho de acceso a la información pública; ii) participación ciudadana para incidir en la administración y en la toma de decisiones; y iii) colaboración como forma de corresponsabilidad y de co-creación para producir valor público. Para esta política se tendrá en cuenta las consideraciones del modelo de AGA, ya que los elementos que la integran sustentan los objetivos propuestos para el componente de *transparencia.*

2. Integridad:

El concepto remite a un ámbito que hace mayor referencia al comportamiento de los individuos, los valores y costumbres de las organizaciones, y cómo esto impacta las diversas estrategias en la lucha contra la corrupción. De acuerdo con Carter (1996), la integridad requiere la formalización de tres pasos: i) el discernimiento de lo que está bien y lo que está mal, ii) la actuación de forma coherente con los resultados del discernimiento, incluso con costo personal y iii) la declaración abierta de que se está actuando de forma coherente con lo que se entiende como correcto.

La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. Por su parte, el Consejo de la OCDE (2017), define la integridad pública como "la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público" (p. 3).

3. Fortalecimiento de capacidades institucionales:

Finalmente, es importante para la formulación ahondar en el concepto marco sobre capacidades institucionales, este concepto tiene un nivel jerárquico mayor ya que reúne los conceptos de transparencia e integridad, en la búsqueda de generar alternativas, acciones y actividades orientadas a estas temáticas.

Desde el institucionalismo, se considera que "las instituciones son la materia de la vida social. Las instituciones hacen referencia a sistemas de reglas sociales establecidas e incorporadas que estructuran las interacciones sociales (…) Las organizaciones son un tipo particular de instituciones que involucran reglas concernientes a la pertenencia y la soberanía" (Hodgson, 2008, p. 66).

De esta manera, se entiende que el funcionamiento de las instituciones depende de:

> "La estructura de reglas predominante [que] establece incentivos y restricciones a las acciones individuales. Así se canaliza el comportamiento y entre la población se desarrollan y refuerzan los hábitos concordantes. Los hábitos son el material constitutivo de las instituciones, y les proporcionan mayor duración, poder y autoridad normativa. A su vez, las instituciones reproducen los hábitos de pensamiento compartidos, y crean sólidos mecanismos de conformismo y acuerdo normativo" (Hodgson, 2008, p. 66).

La perspectiva del institucionalismo, lo que señala finalmente es que la adhesión a estas reglas sociales implica necesariamente adherirse a los valores éticos que estén asociados a dichas reglas, además se debe tener en cuenta que estos valores trascienden el sistema de incentivos y recompensas. En este sentido, la corrupción no solo se genera por la violación de una regla establecida en un marco normativo específico, sino que también las prácticas corruptas trascienden el espacio simplemente de lo legal, hasta llegar al escenario de lo moral. Como señala Hodgson (2008), "todos los actos de corrupción violan las normas morales asociadas con las reglas, y despojan de carácter moral al rol social que está asociado con la regla" (p. 69).

En este sentido, las capacidades institucionales se definen como "la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible" (Hilderbrand & Grindle, 1997 citado por Ospina, 2002, p. 2). El concepto tiene varias vertientes, entendido como: i) proceso, ii) producto o resultado, iii) cumplimiento de tareas, llamada capacidad indicada y iv) desempeño del gobierno, llamada capacidad efectiva (Ospina, 2002).

El concepto de capacidad institucional en el sector público tiene sus orígenes durante la década de los años ochenta, en la cual "la atención se centraba en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización" (Ospina, 2002, p. 3), orientadas a la reingeniería

organizacional. Durante la década de los noventa, el concepto toma un viraje hacia lo que se conoce como Buen Gobierno, buscando generar políticas públicas adecuadas y una administración de recursos con eficiencia y transparencia. Desde la perspectiva de Buen Gobierno, el fortalecimiento de la capacidad institucional se relaciona con tres dimensiones específicas: i) desarrollo del recurso humano, ii) fortalecimiento organizacional y iii) reforma institucional (Ospina, 2002, p. 4).

Finalmente, Ospina (2002) concluye que la capacidad institucional en la actualidad se refiere,

> "[A] la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (…) En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las ONG" (Savitch, 1998 & Hall, 2002, citado por Ospina, 2002, p. 4).

Por tanto, si no se logra el fortalecimiento de capacidades en las instituciones y organizaciones, el cumplimiento de objetivos se verá seriamente comprometido y terminará erosionando el nivel de respuesta frente a las prácticas corruptas.

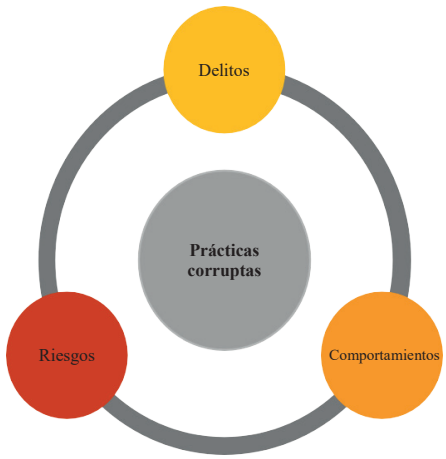
Desde esta perspectiva, se comprenden las prácticas corruptas a partir de los delitos contra la administración pública, el incumplimiento de normas, actuaciones indebidas de las personas y las organizaciones, que se realizan de manera cotidiana, se aprenden y transmiten, y que al volverse prácticas normales pueden llegar a aceptarse. Desde tolerar que el sector público preste servicios públicos de mala calidad, que un servidor público haga uso indebido del poder al decidir sobre toda la sociedad, o que un ciudadano(a) recurra al soborno para obtener un servicio que es público.

Las prácticas corruptas pueden ser sancionadas por la regulación establecida o socialmente por los preceptos morales, los valores y los hábitos de conducta de una sociedad. En este sentido, los valores, ideas comunes, principios y normas están sustentados por las instituciones formales e informales y están involucrados con la gobernabilidad.

En esta medida, desde la formulación de la política pública se identifican las prácticas corruptas a partir de tres factores: i) delitos, ii) riesgos y iii) comportamientos. La existencia de prácticas corruptas se identifica en el Distrito Capital, como se presentará más adelante, en los datos de percepción ciudadana, en los datos cuantitativos e informes que evidencian la existencia de violaciones a la ley, como a las normas morales[3]; esta política no solo se centra en la existencia de delitos contra la administración pública, sino también en la trasgresión de dichas normas y los riesgos de corrupción que pueden generar espacios a prácticas sistemáticas.

[3] Se refieren a las derivadas de la ética utilitarista, son consecuencialistas y difieren de las normas sociales, las cuales son incondicionales, o, si son condicionales, no están orientadas hacia el futuro (Elster, 1989).

Figura 2: Elementos que integran las prácticas corruptas



Fuente: Veeduría Distrital, 2018.

Justificación

Para el Distrito Capital resulta prioritario identificar acciones de corto, mediano y largo plazo que permitan desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar las prácticas corruptas en la gestión administrativa. Desde el enfoque territorial, busca garantizar la transparencia e integridad en la gestión local, afianzar la relación con la ciudadanía y fortalecer las capacidades locales. Cabe recordar que las prácticas corruptas pueden ser realizadas tanto por actores públicos como privados, y que su prevención y detección depende de acciones conjuntas, para las cuales deben garantizarse no solo los recursos, sino su sostenibilidad en el tiempo.

Dada la complejidad del fenómeno de la corrupción, su impacto sobre el desarrollo de la ciudad, su multidimensionalidad, la necesidad de involucrar no solo a la administración pública distrital, sino a actores de la sociedad civil, los gremios, la academia y la ciudadanía, entre otros, es preciso contar con un instrumento de planeación de largo plazo, con visión prospectiva, cuyas acciones estén concentradas en las diferentes entidades del distrito. Un instrumento de carácter estratégico que permita articular integralmente las intervenciones e inversiones del Distrito Capital en materia de lucha contra la corrupción, transparencia, fomento de la integridad y fortalecimiento de las capacidades institucionales. En esta línea, y dados sus atributos, la expedición y adopción de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción constituye el instrumento óptimo de planeación para abordar esta problemática.

Si bien el marco normativo internacional y nacional establece la ruta de acción en la lucha contra la corrupción en el Distrito Capital, se debe tener en cuenta el balance en la región de América Latina en la construcción e implementación de políticas anticorrupción:

> "Una política de transparencia u otras políticas anticorrupción, implica una articulación con estrategias concretas para fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática, y la asignación de competencias y la presencia o ausencia de capacidades anticorrupción. Si bien los marcos normativos regionales e internacionales pueden sustentar las primeras orientaciones en lo tocante a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, y en financiar proyectos y/o programas, inadvertidamente también pueden promover estas acciones anticorrupción solo como fines, y no como medios de una política (policy) más amplia de gobernabilidad" (PNUD, 2013, p. 18).

En este sentido, la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción es un medio para robustecer la gobernabilidad, lo cual implica el fortalecimiento de las instituciones distritales, la promoción de alianzas estratégicas y un papel activo de la ciudadanía. La política es resultado del reconocimiento de la presencia de prácticas corruptas y la decisión de la administración distrital de emprender una acción política e institucional articulada frente a la problemática.

Las instancias que han incidido en la formulación e inciden en la coordinación, implementación y seguimiento de la política pública son: la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Comisión Regional de Moralización de Bogotá-Cundinamarca, y el Comité Distrital de Lucha contra la Corrupción.

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción responde a los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación, y de esta manera busca contribuir a los compromisos internacionales, recoge las recomendaciones de organizaciones internacionales como la OEA, ONU y OCDE, y finalmente busca crear las condiciones para fortalecer las instituciones, la gobernabilidad territorial y mejorar las condiciones de gobernabilidad nacional, teniendo en cuenta que la problemática de la corrupción es uno de los aspectos que más afectan la legitimidad del Estado colombiano.

Como ya se mencionó, en Colombia hay avances en materia normativa y sancionatoria, así como de lineamientos de transparencia e integridad. Sin embargo, la efectividad de estas medidas se ve cuestionada porque aún no se registran mejoras significativas en los indicadores de percepción sobre la problemática. De otra parte, son evidentes los esfuerzos que desde la Nación se vienen impulsando, pero no se visibilizan esfuerzos articulados desde lo local. Por lo tanto, esta política pública se propone en un escenario de implementación a largo plazo (10 años) con el fin de trascender los periodos de gobierno y fortalecer las instituciones para asegurar su ejecución.

La política es el instrumento de planeación para mejorar la gestión y los resultados en la lucha contra la corrupción, el cual facilita el seguimiento a las acciones que se vienen adoptando en el Distrito y a las que se van a implementar con la política, mediante un sistema de indicadores de resultado que permitan medir las estrategias que se propongan. Esto es importante para conocer cómo los desarrollos de estas acciones impactan la percepción en el largo plazo y se avanza en la erradicación de prácticas corruptas. Generar información de calidad sobre los avances en la lucha contra la corrupción permitirá monitorear periódicamente las medidas de prevención de la corrupción que adopten las entidades públicas, así como las medidas necesarias para reducir las vulnerabilidades institucionales.

Diagnóstico e identificación de factores estratégicos

En esta sección se presenta: i) el problema central que abordará la presente política pública, ii) las causas y consecuencias de la corrupción desde una revisión de la literatura y del árbol de problemas desarrollado con base en la revisión conceptual y la fase de agenda pública realizada, iii) identificación de los actores que tienen relación con la presente política y sus tensiones, y iv) la priorización de los factores estratégicos.

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. Lo anterior se evidencia a partir de la información cualitativa sobre los hechos de corrupción que se han registrado en los últimos diez (10) años en la ciudad de Bogotá, D.C., y que han afectado de manera directa la confianza de la ciudadanía en las entidades del distrito y su legitimidad. Asimismo, pese a existir sanciones en contra de quienes han incurrido en delitos contra la administración pública, la percepción que tiene la ciudadanía respecto a los niveles de corrupciónen las entidades públicas permite identificar el impacto negativo que genera esta problemática en la ciudad, a pesar de los esfuerzos desarrollados para la recuperación de dicha confianza. Con base en lo anterior, es pertinente plantear la necesidad de iniciar el debate para identificar, de manera conjunta entre la administración distrital y la ciudadanía, acciones encaminadas a hacer frente a este fenómeno y lograr la consolidación de los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de la administración pública.

Con el fin de determinar la dimensión de esta problemática en el Distrito Capital, se llevó a cabo un ejercicio consistente para la búsqueda de datos sobre el fenómeno de la corrupción en Bogotá, D.C., por lo cual se establecieron tres (3) canales de información: i) sobre *delitos:* datos oficiales publicados por los entes de control –Fiscalía, Procuraduría y Contraloría–, ii) sobre *riesgos:* datos de índices como IGA e ITB y un abordaje a las noticias publicadas por medios de comunicación, estableciendo una línea del tiempo y clasificando la información y; iii) sobre *comportamientos:* un análisis de las diversas

encuestas que abordan temas de percepción o comportamiento frente a la corrupción, la transparencia, las rendiciones de cuentas, entre otros, en las que se resaltan la Encuesta de Cultura Política, el LatinoBarómetro, la Encuesta de Cultura Ciudadana, el Barómetro de las Américas y la Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas.

Por otro lado, es importante señalar que para cualquier problemática es posible identificar causas y efectos desde la literatura académica sobre el tema, las percepciones o consideraciones de grupos sociales específicos, así como de datos de orden cualitativo y cuantitativo sobre la temática específica que se está abordando. En la formulación de esta política pública se hizo una indagación preliminar sobre las causas y los efectos que aduce la literatura sobre corrupción, como se verá más adelante. Posteriormente y a través del trabajo desarrollado en la fase de agenda pública, se identificaron diversas causas y efectos asociados a la corrupción producto de los conocimientos previos y de las percepciones de los participantes. Finalmente, estas evidencias fueron confrontadas con los datos de orden cualitativo y cuantitativo identificados en el desarrollo del diagnóstico de esta política pública.

Con respecto a las causas, la revisión de la literatura sobre corrupción aduce, como señala Carolina Isaza (2013), que "la corrupción es un fenómeno multidimensional sobre el que influyen factores de diferentes tipos, desde las características de los individuos hasta las de las sociedades, sistemas políticos y económicos en los que se inscriben" (p. 16), y sus causas pueden clasificarse así:

a) *Económicas,* las cuales se relacionan con el tamaño de la economía, el grado de apertura o competencia, las regulaciones estatales, el nivel de gasto público de cada país, el grado de desigualdad, la baja movilidad social;
b) *Históricas*, con el tipo de sistema legal conformado, los antecedentes de colonialismo, el tipo de sistema político constituido, las variables religiosas, el desarrollo de la democracia;
c) *Culturales*, estas causas se relacionan con el bajo nivel de capital social o capital social negativo - perverso[4] y la disminución de la confianza en las instituciones, conflicto de valores, de carácter particularista, patrimonialistas y de reciprocidad, primacía por las estructuras jerárquicas, pero frente a estas variables es difícil explicar los niveles de corrupción en un mismo espacio que comparte los mismos valores culturales;
d) *Jurídicas y normativas*, el entorno jurídico no es el ideal, regulaciones de mala calidad, opacas, confusas o excesivas, existencia y persistencia de impunidad y complicidad;
e) *Arreglos institucionales,* el tipo de sistema electoral, las debilidades en el sistema judicial y en el sistema de controles internos y externos a las entidades públicas. El nivel de concentración del poder, el nivel de rendición de cuentas y de transparencia. La falta de articulación y coordinación entre entidades distritales y entre las entidades de control con

[4] El capital social negativo o perverso es del tipo de redes y formas de confianza interpersonal que se basan en la lealtad a un grupo cerrado, y en la desconfianza y exclusión del resto de la sociedad, ya sea basada en clases sociales, en lazos familiares o en redes criminales (Isaza, 2013, p. 17).

énfasis en la cooperación interinstitucional para lograr en forma conjunta resultados efectivos para la prevención, detección y persecución de prácticas corruptas;

f) *Organizaciones*, las organizaciones funcionan a través de un patrón de suposiciones que es transmitido a los miembros de la organización para resolver problemas, y en este sentido, si se acepta un patrón corrupto en la organización, es posible que se replique y se reproduzca o se contagie. En este sentido, también son factores el clima ético, los niveles de discrecionalidad, la inclusión de prácticas gerenciales en la administración pública, la burocracia, los procesos de selección y ascenso, la gestión del talento humano, el sistema de empleo público, los bajos salarios que generan *rent–seeking*[5], el tamaño del Estado y las administraciones públicas; y finalmente,

g) *Comportamientos individuales*, búsqueda individual de la maximización racional debeneficios o rentas, oferta y demanda de sobornos, relación costo–beneficio de las sanciones, incentivos perversos, la toma de decisiones individuales y sus preferencias analizadas desde la psicología, las recompensas emocionales y sociales, los tipos de personalidad y los defectos morales intrínsecos.

Por otro lado, sobre los efectos de la corrupción la literatura señala que están relacionados con *desigualdad y pobreza*. Según Gupta, Davoodi & Alonso-Terme (2002), existe una relación directa entre el crecimiento de la corrupción y de la desigualdad y la pobreza; comprueban que puede generar cambios en el coeficiente de Gini[6] en aproximadamente once (11) puntos. Por su parte, Ackerman (1999) señala que un efecto de la corrupción es que incrementa los niveles de pobreza como consecuencia de la reducción de los servicios sociales por el saqueo de los recursos públicos y la falta de garantías que tienen las personas que deseen hacer inversiones en un país.

Asimismo, se identifica el soborno como una práctica corrupta que afecta el sistema de distribución de bienes y servicios, que pues solo puede tener acceso a los derechos quien tenga la capacidad de pagar por el disfrute de los mismos. La corrupción de igual manera genera un efecto perverso en el sistema fiscal o de recaudo de impuestos de una economía, los sistemas de recaudo que generan altas exenciones de manera desproporcionada a grupos de personas que tienen una relación de conveniencia con las autoridades públicas. Estos privilegios en el largo plazo generan efectos en la economía de los países, puesto que el recaudo llega a ser insuficiente y genera el aumento de impuestos de tipo regresivo.

La corrupción puede afectar el pleno desarrollo de programas sociales. El uso de programas financiados por el gobierno para extender los beneficios a la población con poder adquisitivo, o el desvío de fondos de los programas de alivio de la pobreza a población que no lo requiere, disminuye

[5] Hace referencia a la utilización de recursos para obtener una ganancia injustificada de elementos externos, ya sea directa o indirectamente, sin dar nada a cambio de ellos a la sociedad.

[6] Es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual.

el impacto de los programas sociales, así como la distribución de los ingresos y la reducción de la pobreza; y aumenta el costo operativo del gobierno y, por lo tanto, reduce los recursos disponibles para otros usos, incluida la financiación de gasto social que es crucial para la formación de capital humano.

Como se señaló en la introducción de este apartado, la identificación de las causas y consecuencias o efectos de la corrupción no solo se obtuvo de la literatura académica y de los datos de orden cuantitativo, sino también a partir del ejercicio participativo en la fase de agenda pública de esta política. Es importante reiterar que la estrategia y el proceso de participación desarrollado para esta política pública, teniendo en cuenta su periodicidad, el número de participantes, así como su diversidad y heterogeneidad, además de señalar que los aportes e insumos recogidos en las procesos y mesas de trabajo desarrolladas desde el 2013 hasta el 2018, han sido una de las bases fundamentales de la construcción y formulación de esta política pública.

La estrategia y proceso de participación, conforme a los lineamientos de la Secretaría Distrital de Planeación buscan no solo que la formulación de la política pública tenga en cuenta las opiniones y consideraciones de diversos grupos poblacionales, sino que también sean lo suficientemente diversos y heterogéneos sus participantes, con el fin de desarrollar un proceso inclusivo y acorde a las necesidades de la ciudadanía en Bogotá. De esta manera, desde 2013 se inició la estrategia y el proceso de participación y se realizó la identificación del problema, la elaboración del diagnóstico, la definición de los objetivos, de las estrategias y de los mecanismos e instancias, mediante once (11) mesas sectoriales, trece (13) mesas locales y la participación de 700 ciudadanos que incluían actores públicos, privados, sociales, de la academia, de los medios de comunicación y la ciudadanía. Este proceso dio como resultado un primer DTS (versión 2015), de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, que recoge el conocimiento, las percepciones, las ideas y las propuestas que se expusieron durante las mesas de validación, sectoriales y locales.

Posterior a la presentación del DTS ante la Secretaría Distrital de Planeación, y de acuerdo con los ajustes solicitados, en 2016 se dio inicio a una segunda fase del proceso de participación ciudadana que se desarrolló en cinco (5) ciclos de mesas de trabajo, con los actores que hacen parte de la población objetivo de la política (definidos desde la primera fase de esta estrategia de participación), a través de 41 mesas de trabajo con la participación de 371 personas entre el 2016 y 2018. En estas mesas de trabajo a través del diálogo y la participación con los sectores identificados en la primera fase, se buscó tanto la revisión y validación del problema, las causas, consecuencias y el objetivo de esta iniciativa, como la definición de las líneas de acción que abordaría la política y permitiría no solo incluir a servidores(as) y al sector público, sino también y con miras al principio de corresponsabilidad, incluir acciones que involucren al sector privado y a la ciudadanía representada en los grupos de la sociedad civil convocados.

En desarrollo de la estrategia y el proceso de participación entre 2013 y 2015 se identificaron dos causas centrales: i) creencias, comportamientos y condiciones que incentivan la cultura del atajo, el "todo vale", la aprobación cultural del "vivo" y las justificaciones para incumplir la ley y ii) maneras de decidir y gestionar lo público opacas, ineficientes y deshonestas que generan oportunidades de corrupción. Durante esta fase la problemática identificada en el DTS 2015 fue que "Bogotá requiere en forma sostenible, un sistema de creencias y comportamientos que valore y cuide lo público y por esa vía prevenga corrupción y promueva transparencia e integridad."

Como conclusión de la segunda fase de la estrategia y del proceso de participación, los asistentes priorizaron las siguientes causas:

- Relacionadas con acceso a información pública:
    - Bajo nivel de incidencia de las instancias de participación ciudadana
    - Debilidad en la entrega de información en los procesos de rendición de cuentas
    - Debilidad en la articulación de sistemas de información y acceso a la información pública
- Relacionadas con ética e integridad:
    - Prevalencia del interés particular sobre el interés general
    - Baja cultura de la legalidad y baja cultura ciudadana
    - Bajo sentido de pertenencia, desinterés y apropiación por lo público por parte de la ciudadanía y de servidores(as) públicos(as)
    - Adopción y baja sanción de malas conductas y/o comportamientos
- Relacionadas con investigación y sanción de hechos de corrupción:
    - Altos grados de impunidad
    - Falta de credibilidad en los canales de denuncia (falta de protección al denunciante)
    - Escasas prácticas anticorrupción en el sector privado
- Relacionadas con los arreglos institucionales:
    - Normas, procesos y entornos institucionales favorables para prácticas corruptas
    - Sistemas judiciales susceptibles a la influencia política y económica
    - Debilidad en los órganos de control
    - Deficiencias en los procesos de trámites
    - Debilidad en los procesos de selección de talento humano

Las causas identificadas son insumo para los puntos críticos que más adelante se exponen en el documento. Se priorizaron para esta política aquellos temas que pueden ser implementados, liderados y son competencia del Distrito Capital, es decir aspectos relacionados con el sistema judicial, reformas a los órganos de control, e influencia del entorno político, si bien son aspectos relevantes para el análisis no son parte de los puntos centrales que busca resolver esta política pública.

A partir del ejercicio participativo se identificaron diversos efectos de la corrupción que al contrastar con los efectos del análisis cuantitativo realizado en el diagnóstico de la presente política se priorizaron tres, el primero está relacionado con las debilidades identificadas para la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía por parte del Estado, el segundo sobre la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones y el tercero respecto a los altos niveles de percepción de corrupción.

Con respecto al primer efecto identificado, se ha evidenciado que, en ciertos casos, los recursos públicos no son invertidos y/o ejecutados de acuerdo a su destinación última para el beneficio común de la ciudadanía, como lo indican los datos de la Contraloría General de la República y el Sistema Integral de Auditoría (SIA), en los cuales entre los años 2000 y 2015 se presentaron 21 fallos de responsabilidad fiscal, que suponen un detrimento total al erario en $1.8 billones. Bogotá, D.C. se ubica en el segundo lugar de los municipios con mayores afectaciones al erario en el país con una pérdida de $91 mil millones. Esto ha generado un retraso en la entrega de bienes y servicios en algunos sectores.

Frente al segundo efecto, sobre la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones, los resultados del Barómetro de las Américas (2016) evidencian que los porcentajes de confianza son bajos: del 24% y el 25% en relación con los medios de comunicación y la policía, respectivamente; los porcentajes de confianza en las instituciones que dirigen el poder estatal a nivel nacional y local se encuentran entre el 16% y el 20%; la confianza en que los Tribunales de Justicia garanticen un juicio justo a todos los(as) ciudadanos(as) es del 14%, y la confianza en los partidos políticos es la peor evaluada con tan solo 6%. Como señala Tapia, Alemán & Orenday (2017), "la corrupción es un fenómeno de fenómenos de debilitamiento de las instituciones del Estado. Bajo esta tesis, confianza y corrupción en las instituciones son fenómenos ubicuos o caras de una misma moneda (…) El fenómeno del caos de la confianza de las Instituciones del Estado tiene como núcleo, el fenómeno expansivo de la corrupción" (p. 1385-1386).

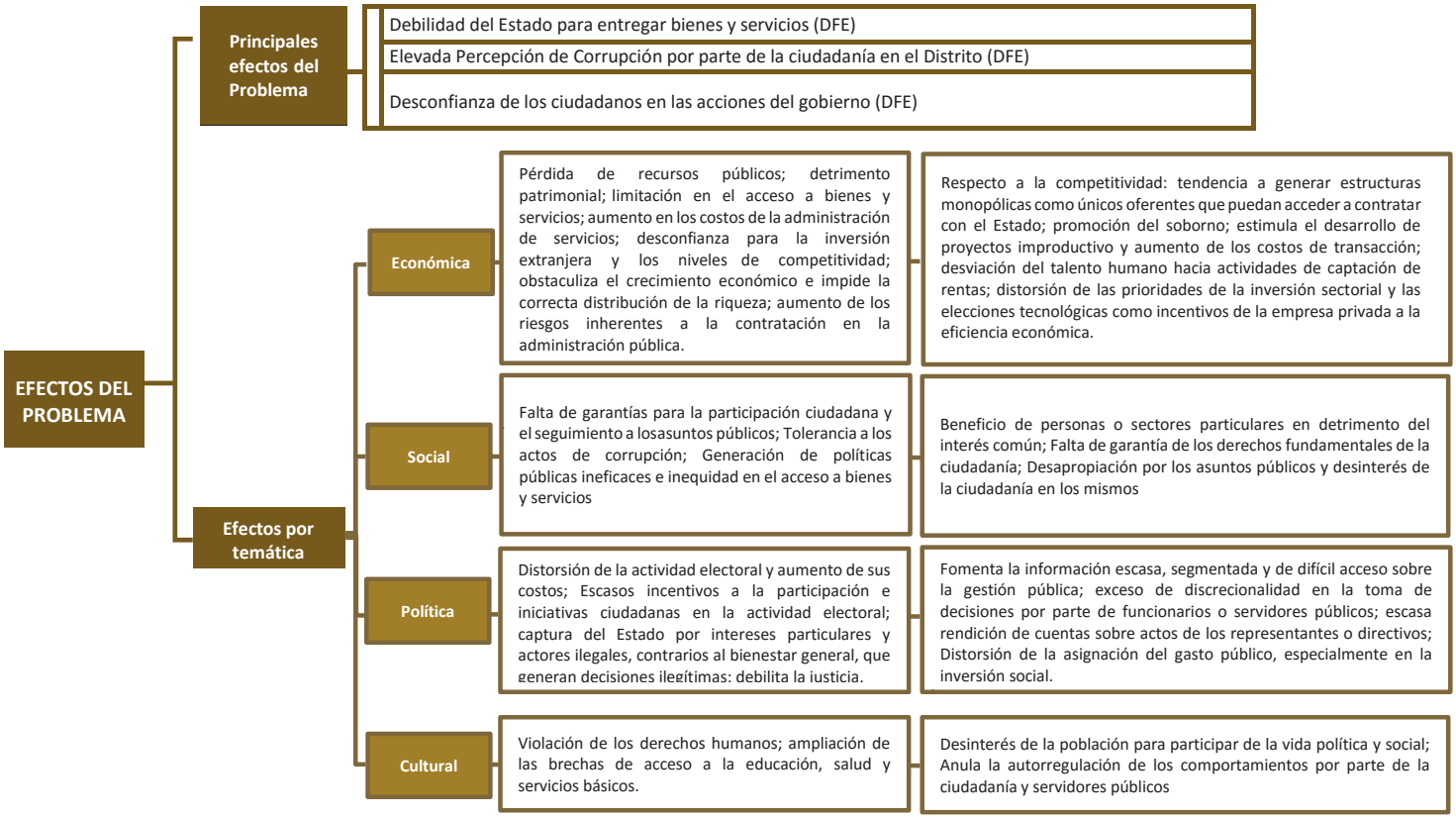
Finalmente, frente a los altos niveles de percepción de corrupción se identificó en las mesas de trabajo desarrolladas durante la fase de agenda pública, que los participantes aducían la persistencia de una elevada percepción de corrupción, en el mismo sentido la Encuesta Bogotá Cómo Vamos (2016 y 2017) evidencia que en los dos (2) últimos años ha ascendido en tres (3) puntos el porcentaje de ciudadanos(as) que consideran que el nivel de corrupción en Bogotá, D.C. ha aumentado, pasando de 48% en 2016 a 51% en 2017. Adicionalmente para el último año, solo el 12% de los(as) ciudadanos(as) señaló que se siente satisfecho con la forma como la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., invierte los recursos públicos de la ciudad. Por su parte, la Encuesta de Cultura Ciudadana de Corpovisionarios (2016) muestra que el porcentaje de encuestados(as) que consideró que más de la mitad de los funcionarios(as) públicos(as) son corruptos fue superior al 80%. Asimismo, los resultados del Barómetro de las Américas en Bogotá evidencian que los(as) ciudadanos(as) consideran que la corrupción en los funcionarios(as) públicos(as) está muy generalizada, teniendo un aumento de 11,2 puntos porcentuales entre 2007 y 2014, pasando del 49,3% a 60,5% respectivamente. En esta misma

encuesta, en 2016, 7 de cada 10 encuestados en Bogotá afirmaron que más de la mitad o todos(as) los funcionarios(as) públicos(as) y políticos están involucrados en corrupción.

También se observa un bajo conocimiento acerca de las funciones de las alcaldías locales y se cuenta con una mala percepción acerca de su gestión, lo que finalmente se traduce en una baja legitimidad local. De acuerdo con la Encuesta de Percepción Bogotá Cómo Vamos (2016), el 17% de los(as) ciudadanos(as) no saben que existen las alcaldías locales, y de los que saben que existen, el 24% consideró que estas tienen una buena gestión, el 44% regular y el 32% que es mala. Entre las principales dificultades a las que se enfrentan las administraciones locales y que han propiciado la percepción negativa de la ciudadanía frente a las mismas, se destacan: i) cuestionamientos frente al cumplimiento del componente meritocrático y la transparencia en la selección de los alcaldes locales; ii) bajos niveles de ejecución de los recursos asignados; iii) multiplicidad de funciones a su cargo; iv) irregularidades en los procesos de contratación adelantados; y v) desconocimiento sobre su gestión (Secretaría de Gobierno, 2017).

De otra parte, para el sector privado se cuenta con las encuestas realizadas por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas, la cuales señalan que el 45% de los empresarios consideró que la capital del país tiene los mayores niveles de corrupción, solo superada por La Guajira. Asimismo, los empresarios manifestaron que los sectores con mayores afectaciones por actos de corrupción se dieron en el sector salud, aduanas, impuestos y transporte.

Figura 3: Árbol de efectos



Fuente: Veeduría Distrital

Por otro lado, y de acuerdo con el abordaje teórico de la problemática, es importante señalar que, en relación con la formulación de la presente política pública, se recogen los diferentes enfoques y corrientes teóricas de análisis –económico, político, sociocultural y legal– de la corrupción, ya que se considera que es un fenómeno multidimensional. Desde esta perspectiva, la política tiene como propósito involucrar activamente no solo al sector público sino también al sector privado y a la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y la búsqueda de soluciones sostenibles.

Con este fin se realizó un análisis de actores, relaciones y tensiones, a partir de dos (2) procesos que permitieron, por un lado, identificar los actores clave que influyen en las diferentes etapas de la política pública a partir del análisis de las competencias que cada uno desempeña con respecto a los lineamientos establecidos en la política, teniendo en cuenta entidades nacionales y distritales, sector privado y academia. Por otro lado, se estableció la incidencia de los actores identificados según el grado de influencia y dependencia que estos mismos tienen frente a los demás actores analizados. Con los resultados encontrados, se determinaron los actores clave para trabajar en la implementación de los lineamientos de esta política pública, así como los escenarios de controversia que se pueden presentar con el fin de establecer acciones que permitan la consecución de las metas y acciones propuestas.

Con base en lo anterior, se identificaron cinco (5) niveles de influencia, dentro de los cuales los actores más importantes, que se ubican en un primer nivel, corresponden a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Secretaría Distrital de Gobierno y la Veeduría Distrital, como formuladores y líderes de la política pública, por lo cual deben tener una articulación permanente y fluida. Un segundo grupo conformado por los actores encargados de dar criterios técnicos para el diseño e implementación de la política pública y apoyar el desarrollo de los diferentes enfoques (de derechos humanos, de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental), así como del financiamiento de la política y armonización presupuestal con otros instrumentos de planeación, en los que se encuentran la Secretaría Jurídica Distrital, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría General, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría de Educación, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría de Ambiente y Secretaría Distrital de Hacienda.

Un tercer nivel de actores que permite asegurar el logro de los objetivos propuestos está dado por los actores externos formuladores de políticas y lineamientos nacionales que tienen incidencia directa en la definición de la política pública distrital, en los que se encuentran el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, la Secretaría de la Transparencia, el Archivo General de la Nación y el Departamento de la Función Pública. El cuarto grupo de actores está conformado por aquellos que pueden ser aliados estratégicos en la implementación y difusión de la política y que están relacionados con el sector privado, academia, organizaciones de la sociedad civil, que han trabajado en las temáticas de transparencia, integridad o lucha contra la corrupción. Entre estos se destacan la Corporación Transparencia por Colombia, UNAD y ANDI. Y, Finalmente, se encuentra un quinto grupo de actores en los que se encuentran las entidades distritales que deben implementar la

política pública y otros actores de la Administración Pública Nacional que pueden aportar en todo el ciclo de la política.

En lo referente a los escenarios de controversia encontrados, estos fueron agrupados con base en tres (3) temas –transparencia, integridad, y anticorrupción–, sobre los cuales se debe propender por tener una mayor articulación entre las entidades que los conforman, para el cumplimiento de los objetivos propuestos. En cuanto a la transparencia, es importante realizar comités y mesas de trabajo que identifiquen las líneas de acción que se han formulado e implementando en el Plan de Desarrollo Distrital. De igual forma, en los temas de integridad, la problemática se centra en la generación de una cultura que propenda por ella, por lo que es importante adoptar el código de integridad propuesto por la Nación, con el fin de articular los temas de ética dentro de la gestión de las entidades. Con respecto a los temas de anticorrupción, se debe avanzar en la gestión y publicación de la información generada por las entidades y la creación de herramientas que permitan promover el control ciudadano y la prevención de prácticas corruptas.

Por otro lado, a partir de las mesas de trabajo de la política pública, se pudo establecer que hay dificultades para realizar una articulación eficiente entre las entidades distritales y nacionales con la academia y el sector privado. Con respecto a los representantes de la academia, se solicitó un mayor involucramiento en los procesos que se llevan a cabo para la planeación, elaboración e implementación de la política pública, ya que pueden aportar en cuanto a las investigaciones realizadas en temas de transparencia, integridad y anticorrupción. De igual forma, los actores del sector privado afirmaron que deben ser tenidos en cuenta, ya que la corrupción no solo involucra al sector público, sino que tanto sector público como privado confluyen para la existencia de prácticas corruptas que afectan a la sociedad. Por ello, es importante coordinar acciones que permitan atacar estas dinámicas, cuyos mecanismos no solo se centren en acciones jurídicas, sino que se implementen estrategias preventivas y de control social que permitan generar un cambio estructural, entendida esta como un cambio de mentalidad en la totalidad de la sociedad por el cual se prevenga la ocurrencia de estas prácticas.

De esta manera, la población objetivo de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia son los servidores(as) públicos(as) y contratistas del sector público, especialmente los quince (15) sectores de la administración distrital, conformados por las cincuenta y seis (56) entidades del sector central y descentralizado, incluyendo adscritas y vinculadas, las tres (3) entidades de control, las veinte (20) alcaldías locales y el Concejo de Bogotá, como corresponsables en la implementación de esta política pública; asimismo las empresas de naturaleza pública, privada y mixta, y la ciudadanía como parte fundamental para el logro de los objetivos propuestos.

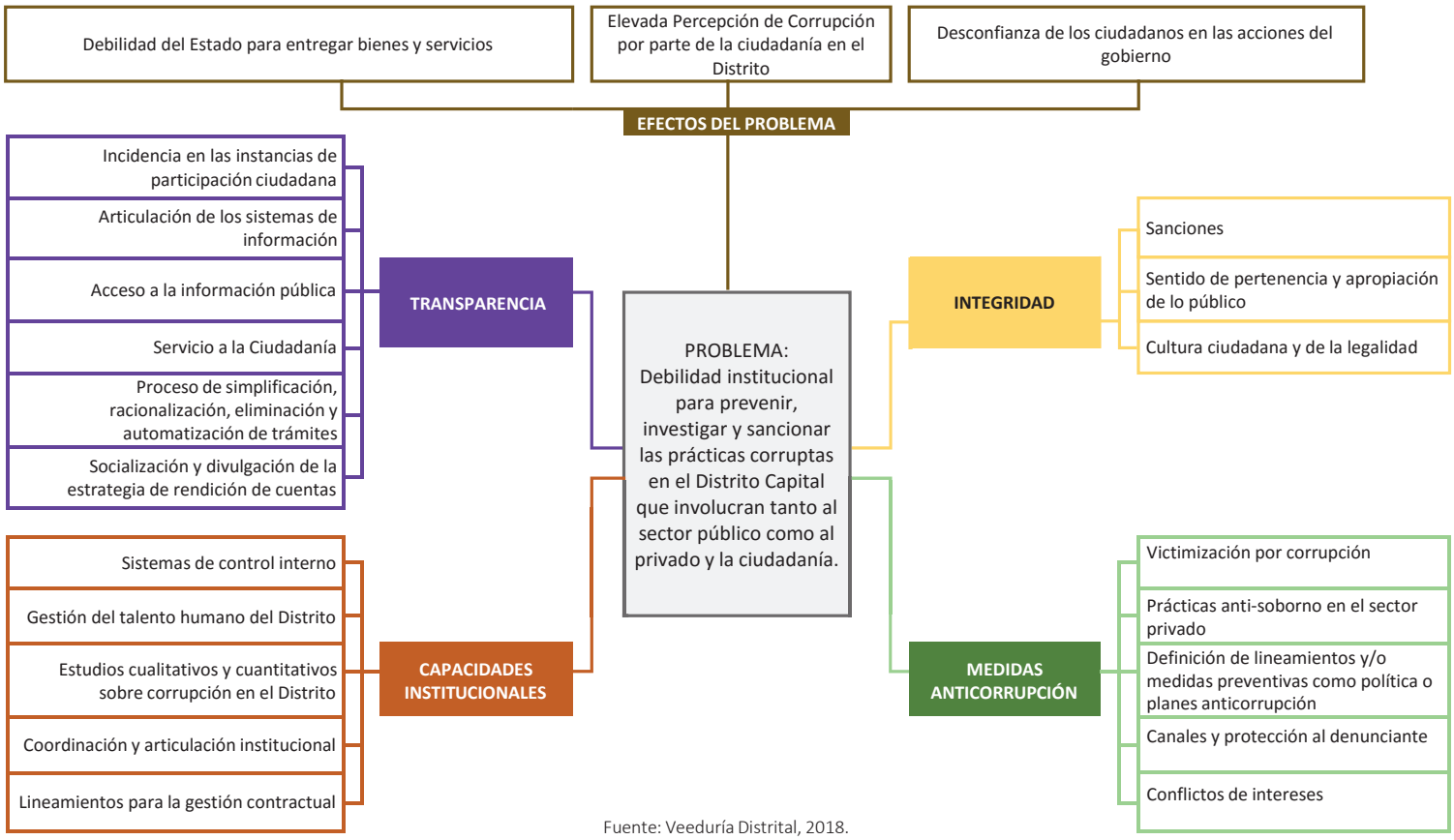
Teniendo en cuenta los enfoques de género, poblacional y diferencial que integran esta política, son las mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas de los sectores LGBTI, grupos étnicos, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado residentes en el Distrito, la población

objetivo de productos diferenciales identificados con entidades distritales en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.

Finalmente, se desarrolló un ejercicio de causalidad a través del cual se comparó la información cuantitativa recabada y la información cualitativa obtenida en las mesas de trabajo con los diferentes actores convocados a través de la fase de agenda pública con el propósito de identificar las coincidencias en la información y establecer relaciones de causalidad que permitieran identificar los temas de mayor relevancia para la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.

Con base en dicho análisis se construyó un mapa de causalidad que se presenta a continuación, en el cual se evidencia la correlación de ideas y elementos identificados y sus puntos nodales de interacción, los cuales posteriormente son identificados como puntos críticos.

Figura 4: Análisis de causalidad



Fuente: Veeduría Distrital, 2018.

Puntos críticos

Una vez concluido el análisis de causalidad, y como parte del desarrollo del diagnóstico de la política y los resultados obtenidos del ejercicio participativo en la fase de agenda pública, se identificaron diecinueve (19) puntos críticos. A continuación, se presentan los elementos centrales de cada uno de ellos y la intersección con el análisis de enfoques, el cual permite definir las líneas de intervención y tener un esquema claro de trabajo orientado a la definición de productos concretos.

1. *Victimización por corrupción*

Uno de los elementos que denotan la existencia de prácticas corruptas en el Distrito Capital está asociado a comportamientos individuales como el ofrecimiento, pago o justificación del soborno que afectan el interés colectivo. Estos comportamientos se asocian con debilidades institucionales en la prestación de los bienes y servicios de las entidades públicas que pueden evidenciar una afectación directa de la corrupción en la vida cotidiana de los ciudadanos y las ciudadanas. De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas, en el año 2016 el 21% de los bogotanos encuestados afirmó haber sido víctima de corrupción a través de la solicitud de un soborno para poder acceder a bienes o servicios[7]. Cabe destacar que la victimización por corrupción en Bogotá ha aumentado cerca de 5 puntos porcentuales entre 2007 y 2016, siendo esta cifra la más alta frente al resto del país en casi todos los periodos de la medición.

La administración distrital en Bogotá fue la instancia con mayor prevalencia en 2016 de solicitud de sobornos (9,8%), seguido de los juzgados (6,1%), y los empleados públicos (4,8%) (Barómetro de las Américas, 2016). Por otra parte, el 78% de las víctimas por corrupción en Bogotá manifestaron estar insatisfechos o muy insatisfechos con la calidad de los servicios en la ciudad relacionados con vías, educación pública, servicios de salud y servicios de acueducto y alcantarillado (Barómetro de las Américas, 2016).

Estas situaciones evidencian una posible relación entre las debilidades en el servicio a la ciudadanía y el exceso de trámites con la generación de riesgos de corrupción asociados al soborno. Actualmente se observan deficiencias relacionadas con los procesos definidos para la prestación de bienes y servicios y los tiempos determinados en los mismos, ocasionando que se presenten riegos de corrupción, los cuales se dan en razón a la oportunidad que tienen los ciudadanos y servidores a partir de las fallas de los procesos, la presión que generan los actores para la omisión de las reglas presentes

[7] La encuesta del Barómetro de las Américas hace referencia al soborno. Sin embargo, el marco normativo colombiano señala que el delito de cohecho y el delito de soborno son dos delitos diferentes. Mientras que el cohecho dispone la acción de una persona al dar u ofrecer dinero u otra utilidad para que se realice u omita un acto propio del cargo de un funcionario público, o para que se ejecute uno contrario a sus deberes oficiales (Newman & Ángel, 2017, p. 33), el soborno definido en el Código Penal Colombiano en su artículo 444 es cuando una persona entrega o promete dinero u otra utilidad a un testigo para que falte a la verdad o la calle total o parcialmente en su testimonio. De igual forma, el cohecho se encuentra consagrado como un delito contra la administración pública en el Título XV del Código Penal, mientras que el soborno se encuentra dispuesto como un delito contra la eficaz y recta impartición de justicia, asociado al falso testimonio.

y responsabilidades. La encuesta del Latinobarómetro (2017) señala que en Colombia un ciudadano se toma 7,4 horas para la realización de un trámite, posicionándose como el tercer país con los mayores tiempos para la realización de los mismos en la región, en el que, para cumplir con la totalidad de los procesos exigidos, es necesario realizar en promedio tres (3) interacciones para su resolución. Estas dinámicas han generado incentivos tanto por parte de los ciudadanos como de empresas para el pago de sobornos, con el fin de reducir los costos implícitos en los procesos, los tiempos empleados, y la pérdida de recursos o competitividad a la que se ven inmersos.

Estos riesgos de corrupción también impactan de manera diferenciada a personas que pertenecen a grupos históricamente vulnerados, lo "que refuerza la exclusión a la que están expuestos y afecta el principio de igualdad y no discriminación de los derechos humanos" (ICHRP, 2009; Universidad de Chile, 2014). En este sentido, los datos del Barómetro de las Américas (2007-2016) evidencian que los jóvenes y las mujeres han sido especialmente afectados por la solicitud de sobornos. En el caso de los jóvenes, la victimización por corrupción ascendió 20 puntos porcentuales entre 2007 y 2016, llegando a un porcentaje de 31,1% en 2016; en el caso de las mujeres aumentó casi 10 puntos porcentuales en el mismo periodo, con una cifra del 16,9% en el último año.

2. Sanciones

De acuerdo con los datos obtenidos por los órganos de control, las fuentes de información de las entidades distritales y los informes del Estatuto Anticorrupción, se evidencia que las sanciones disciplinarias, fiscales y penales han aumentado en los últimos años, especialmente después de la implementación del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011). Los datos del Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación evidencian el registro de 637 sanciones penales en Bogotá, D.C., relacionadas con delitos contra la administración pública, entre el 2008 y el 2016. Los delitos más sancionados fueron el cohecho (43,5%), el peculado (18,8%); la concusión (11,8%) y la celebración indebida de contratos (8%). Cabe resaltar que el 82% de los(as) funcionarios(as) sancionados en ese periodo (523) han sido sometidos(as) a investigaciones por su presunta participación en dichos delitos.

Por otra parte, en Bogotá, D.C., se registraron 3.639 sanciones disciplinarias entre 2008 y 2016, que equivalen al 20% de las sanciones del país. Las faltas gravísimas en el Distrito aumentaron en 38% entre 2013 y 2016, pasando de 148 a 204 sanciones, de las cuales el 91% fueron cometidas con dolo (Procuraduría General de la Nación - SIRI 2008-2016). En el ámbito local, con el fin de evaluar el panorama de sanciones disciplinarias, la Secretaría Distrital de Gobierno caracterizó los cargos de alcaldes locales y ediles entre el periodo 2010 y 2016, en total existen quince (15) sanciones disciplinarias para estos cargos.

Si bien se evidencia un aumento del número de sanciones disciplinarias y penales, las condenas por los delitos contra la administración pública no son percibidas como ejemplarizantes por parte de la ciudadanía, lo que incide en una falta de confianza en las instituciones públicas. Además, según los

datos registrados en el Sistema Integral de Auditoría entre los años 2010 y 2016, en relación con las sanciones fiscales, Bogotá, D.C., fue la ciudad con mayores afectaciones al erario a causa de los incumplimientos de los deberes y funciones de servidores(as) públicos. Frente a las acciones llevadas a cabo para la recuperación de esos recursos, se encontró que a partir de los procesos de responsabilidad fiscal se recuperaron únicamente el 42%, evidenciando deficiencias tanto en los procesos de investigación y sanción como en los procesos en la recuperación de los recursos (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2016).

3. Prácticas antisoborno en el sector privado

La Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga, señala que "las prácticas corruptas son perjudiciales para todas las empresas —grandes, pequeñas, multinacionales y locales—" (UNODC, 2013 p. 3). Las demandas de la ciudadanía por una mayor rendición de cuentas en el sector privado, así como las demandas del sector público por mayores niveles de corresponsabilidad, han llevado a muchas empresas a buscar mecanismos y herramientas para protegerse de la corrupción. Uno de los principales problemas que enfrenta el sector privado en materia de corrupción es el soborno, ya que se considera que "el pago de sobornos es una herramienta cada vez más necesaria para obtener contratos con el Estado, incrementar ganancias y hacerle frente a la competencia desleal" (USAID et al, 2017, p. 336).

Esto se evidencia en la Quinta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas (2016), en donde el 96% de los empresarios encuestados percibe que se ofrecen sobornos en el entorno empresarial, el 67% afirmó que su principal motivación para acceder a un soborno es la obtención de negocios, y el 63% señaló que lo hacen porque pueden llegar a perder un negocio si no acceden a estos. Asimismo, la encuesta señala que los sobornos pueden darse por requerimientos directos o indirectos por parte de funcionarios públicos para la obtención de algún beneficio (53%), o para la realización de trámites y procedimientos engorrosos (46%). En relación con el pago de sobornos, los empresarios encuestados afirman que el porcentaje que se paga por contrato es del 16,7% del valor total del mismo, teniendo como principales modalidades de pago las contribuciones políticas, regalos, gastos de representación, patrocinio, entre otras. Pese a lo anterior, solo el 47% de las empresas implementan prácticas para contrarrestar el soborno de forma planeada.

El informe de ICHRP (2009) evidencia que el pago de sobornos por parte del sector privado afecta la garantía de los derechos humanos, develando casos de riesgos de corrupción asociados a la adjudicación de viviendas subsidiadas y para la obtención de concesiones de tierras despojadas u ocupadas, lo que afecta la accesibilidad de las poblaciones y genera un menoscabo en la seguridad de la tenencia.

4. Sentido de pertenencia y apropiación de lo público

Una de las principales problemáticas identificadas en el DTS elaborado en el 2015, y durante las mesas de trabajo realizadas entre 2016 y 2017, está relacionada con el bajo sentido de pertenencia

y la poca apropiación por lo público por parte de los(as) servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía. Tan solo el 41% de las personas considera que es posible erradicar la corrupción, a pesar de que el 76% de los mismos afirma que la gente común puede llegar a marcar una diferencia en el proceso de lucha contra la corrupción (LatinoBarómetro, 2016). La encuesta de Corpovisionarios (2016), evidencia que solamente el 14% de los encuestados considera como muy importante los asuntos públicos, lo que indica que la valoración por lo público es baja, generando repercusiones en la protección del bien común pues se considera ajeno o distante.

Asimismo, la Encuesta de Cultura Política del DANE (2017) evidencia que los(as) servidores(as) públicos(as) afirman que las prácticas corruptas en la administración pública se dan por ausencia de valores éticos (42,4%), así como por la falta de controles en los procesos (12%), los bajos salarios (10%), la falta de sanciones a las funcionarios y particulares (9,9%), y los vacíos o la falta de claridad en la legislación, regulación, procedimientos o funciones (5,7%). En las administraciones locales, el *Diagnóstico de transparencia, integridad y medidas anticorrupción en el ámbito local* elaborado por la Secretaría Distrital de Gobierno (2017), destaca que algunas de las dificultades a las que se enfrentan en el nivel local son: i) los intereses políticos que suponen una amenaza de que la gestión se desvíe del interés general al particular; ii) los cuestionamientos frente al cumplimiento del componente meritocrático en el nombramiento de los alcaldes locales; iii) el desconocimiento de su gestión; iv) los niveles de ejecución de los recursos que les son asignados; y v) la multiplicidad de funciones a su cargo y la dispersión de las normas donde se encuentran consignadas.

5. Cultura ciudadana y de la legalidad

La cultura ciudadana busca impactar en comportamientos y hábitos relacionados con la convivencia y el cumplimiento de normas asociadas a esta. Avanzar en este proceso permite formar ciudadanía que revierta los comportamientos inadecuados normalizados a través del tiempo, los cuales pueden constituirse en el mediano y en el largo plazo como prácticas corruptas. No obstante, existen debilidades en la relación entre la ciudadanía y el sector público que generan riesgos de corrupción en los(as) ciudadanos(as) que, al no identificarse con los asuntos públicos, son más proclives a incurrir en prácticas que afectan el interés general.

Esta debilidad, puede estar relacionada con la opinión que tienen los capitalinos sobre las principales causas de ocurrencia de hechos de corrupción: en la que consideraron que la mayor causal es el desconocimiento que tienen los(as) ciudadanos(as) sobre las leyes y normativas existentes (36%), la normativa existente no se aplica de manera justa (14%), y las leyes o normas no son expresiones de los intereses de los(as) ciudadanos(as) (5,7%) (DANE, 2017). Según los resultados del Barómetro de las Américas (2016), el 21,6% de los bogotanos(as) encuestados(as) manifestó que *como están las cosas en el país a veces se justifica pagar un soborno,* lo que indica que al menos uno (1) de cada cinco (5) bogotanos(as) justifica esta práctica corrupta (USAID et al, 2017, p. 338).

Desde el abordaje del enfoque poblacional, se identifica como un ejemplo de ello lo que ocurre en el sistema escolar, donde algunos(as) profesores(as) utilizan su posición de poder para extorsionar a los(as) estudiantes a cambio de buenas calificaciones, obtención de grados o favorecer a un cierto grupo. Esta situación incide en que los(as) estudiantes aprendan menos y se generen hábitos de corrupción en ellos (Transparencia Internacional, 2013, pp. 68-69). Aunque esta es solo una de las múltiples incidencias de la corrupción, resulta relevante ya que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes y que una menor educación cívica o en valores genera mayor permisividad de prácticas corruptas y mayor tendencia a violar la ley (CERMI, MTAS y FOAL, 2006, p. 42).

6. Canales y protección al denunciante

Otra de las problemáticas identificadas en el Distrito Capital para luchar contra la corrupción son las debilidades en los canales de denuncia, inclusive el desconocimiento de los mismos, así como la inexistencia de medidas de protección al denunciante. Esta situación afecta a la ciudadanía y a servidores(as) públicos(as) que quieran aportar a combatir la corrupción, si tenemos en cuenta que el 48% de los(as) bogotanos(as) considera que la forma más efectiva en que una persona común puede hacerlo es principalmente por medio de los mecanismos de denuncia, ya sea si es víctima de un acto de corrupción o lo observa en los contextos en los que se desenvuelve (LatinoBarómetro, 2016).

En el Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016-2017, en el indicador de *Gestión de denuncias e investigación de hechos de corrupción*, las entidades evaluadas obtienen un promedio de 59/100. Se evidencia que las entidades distritales no cuentan con lineamientos o protocolos para denuncias internas de actos de corrupción, dado que los canales de atención a la ciudadanía se confunden o son tomados como canales de denuncia. Existen debilidades en los canales disponibles para la atención exclusiva a denunciantes de hechos de corrupción, en los que, de las 34 entidades evaluadas, 30 tienen un link exclusivo para este tipo de procesos y 17 cuentan con una línea telefónica.

En este mismo indicador se puede ver que las entidades evaluadas no cuentan con lineamientos y directrices para la protección al denunciante (8,8/100), y que se tienen procedimientos débiles en la custodia de los datos de los reportantes (52,9/100). Lo anterior genera un gran riesgo para los denunciantes, ya sea por medio de persecuciones en el ámbito laboral o de intimidaciones a su integridad y sus familiares, ya que no se le da un manejo especial a la información que ellos aportan.

7. Definición de lineamientos y/o medidas preventivas como política o planes anticorrupción

En la evaluación del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016- 2017 se evidencia que las entidades presentan debilidades en los procesos de planeación (planes estratégicos o planes de acción), específicamente en la formulación de lineamientos con acciones y metas en temas de transparencia o anticorrupción, como se observa en la calificación promedio en este indicador que

es de 63,3/100. En cuanto a medidas específicas anticorrupción, se evidencia un alto cumplimiento en la formulación de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (82,6/100), pero un bajo desarrollo de buenas prácticas para definir lineamientos o políticas orientadas a la lucha contra la corrupción y/o transparencia (5,9/100).

El ITB 2016-2017 indagó sobre medidas y/o herramientas preventivas que las entidades implementan para mitigar los riesgos de corrupción. En cuanto al desarrollo de lineamientos éticos para definir políticas antisoborno al interior de las entidades distritales, la calificación promedio en estas variables es de 37,9/100. El desarrollo de este tipo de medidas es clave para identificar riesgos de corrupción en proyectos estratégicos de la ciudad como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y otros de gran magnitud dado su nivel de inversión, como el Proyecto Primera Línea del Metro para Bogotá.

8. Conflictos de intereses

Según la OCDE (2017), la gestión de conflictos de intereses está asociada a dos criterios: i) la falta de capacitación de los(as) funcionarios(as) públicos en la materia y ii) el fortalecimiento de procesos de captura, investigación y publicación de la información. Teniendo en cuenta lo anterior, con la medición del Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016-2017 se buscó identificar buenas prácticas y medidas preventivas que garanticen la transparencia y la integridad, y contribuyan a mitigar los riesgos de corrupción sobre la gestión de conflicto de intereses. Para ello, se midió a la existencia de una medida, estrategia, lineamiento o política para la declaración y trámites de conflictos de interés, en las entidades evaluadas. El promedio obtenido fue de 28,6/100, lo cual implica un riesgo muy alto de corrupción.

Por otro lado, en relación con los procesos de captura, investigación y publicación de la información relacionada con bienes y rentas de servidores(as) públicos(as), el informe de la OCDE (2017) establece que la información que todo(a) servidor(a) público(a) declara previa posesión de su cargo no es suficiente, siendo necesario reformular los procedimientos y formatos establecidos para la captura de esta en aras de mejorar la calidad de la información que se recoge para que sea útil en los procesos de prevención e identificación de casos asociados a conflictos de intereses. En la evaluación del ITB 2016-2017, las entidades del distrito obtuvieron en promedio 67,6/100 en cuanto a la existencia de un procedimiento que guíe la declaración de bienes y rentas de los(las) funcionarios(as). En cuanto al desarrollo de procedimientos para el seguimiento a la declaración de bienes y rentas de los(as) funcionarios(as), la calificación promedio es de 66,3/100. De las 34 entidades evaluadas, 26 tienen identificado un responsable del seguimiento a la declaración de bienes y rentas.

9. Estudios cualitativos y cuantitativos sobre corrupción en el Distrito

Los hechos asociados a actos de corrupción no tienen un patrón fijo, estos son variados en la naturaleza de su origen, en la magnitud de sus afectaciones y en la ocurrencia de los mismos, por lo que su medición, valoración y seguimiento son difíciles de llevar a cabo. En el Distrito Capital se presentan debilidades en los ejercicios de levantamiento de información sobre prácticas corruptas.

Por esa razón, la información cuantitativa y cualitativa sobre el tema es escasa, y adicionalmente no está discriminada por género, ciclo vital, orientaciones sexuales e identidades de género, grupos étnicos, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado y georreferenciación, por lo que hay grandes dificultades para dimensionar los impactos diferenciados de la corrupción sobre los grupos poblacionales históricamente vulnerados, tanto a nivel nacional como distrital.

Estas deficiencias en la captura de información dificultan la producción de conocimiento y el desarrollo de análisis para la lucha contra la corrupción. Cetina (2016) identifica cinco (5) variables que dificultan estos ejercicios: i) la corrupción es ilícita y secreta, pues los actores involucrados realizan sus mayores esfuerzos para que dichas dinámicas no sean conocidas por la sociedad; ii) en el desarrollo de los procesos que se puedan llevar a cabo para la medición de la corrupción pueden llegar a afectar los resultados que se encuentren, ello en razón a las asimetrías de información que se tienen tanto en la información dada a conocer por parte de los individuos observados como en los periodos de recolección de los datos, los cuales pueden llegar a influir positiva o negativamente; iii) la uniformidad en la medición de la corrupción esconde la variación y diversidad existente en la naturaleza del fenómeno, lo que significa que los datos encontrados en determinados contextos posiblemente no lleguen a servir en otros, dificultando la toma de decisiones; iv) en los casos en los que se requiere mayor precisión de datos, se pierde la uniformidad de los mismos, por lo tanto, al realizar trabajos más complejos el campo de medición se hace mucho más amplio, ya que se deben hacer mediciones para los datos o contextos que dejaron de ser medibles por el ejercicio en razón a su especificidad, generando que las decisiones de políticas sean mucho más complejas; v) al tener sistemas de monitoreo que evalúen el desempeño de algún actor, se tendrán asimetrías de información, ya que al realizar los ejercicios las personas se sentirán vigiladas, por ende, las respuestas encontradas no estarán del todo cercanas a la realidad, teniendo una subestimación de los datos (p. 4-5).

10. Incidencia en las instancias de participación ciudadana

A lo largo de los últimos años se ha venido desarrollando normatividad con el fin de fortalecer la organización de los actores que hacen parte de estos procesos, así como herramientas y mecanismos para garantizar los procesos de participación. Pese a esto, actualmente se tienen dificultades relacionadas tanto en la asociatividad de las personas por la búsqueda de un objetivo común, al igual que la deslegitimación en los procesos de participación. En primer lugar, en lo relacionado con los procesos de organización de los(as) ciudadanos(as), el 64% de los encuestados en Bogotá, D.C., tiene la percepción de que organizarse es muy difícil, y el 61% considera que la comunidad no conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación. Tan solo el 7% de las personas ha efectuado reuniones y trabajos colectivos con los miembros de su comunidad, y la corrupción ocupa tan solo el 6% de las motivaciones por las que inician dichas actividades (DANE, 2017).

La falta de participación de las personas puede estar asociada a la falta de legitimidad de estos espacios, sumada a desigualdades en dichos procesos, la falta de incentivos y los bajos resultados.

Según la Encuesta de Cultura Política del DANE (2017), el 47% de los encuestados considera que los mecanismos y espacios de participación no los benefician por igual; con respecto a los incentivos para la participación, el 55% considera que los(as) ciudadanos(as) participan siempre y cuando obtengan algún beneficio particular, al mismo tiempo que el 25% de los encuestados afirma que participar no aporta en nada a la solución de los problemas de la comunidad.

Dentro de los espacios de participación que ejercen los(as) ciudadanos(as), el 14% de las personas afirma haber realizado alguna clase de participación efectiva (Corpovisionarios, 2016), siendo las veedurías ciudadanas los espacios más conocidos con un 43%, seguido de las audiencias y consultas públicas, conocidas por el 36,7% de las personas (DANE, 2017). Frente a la publicación de los mecanismos de participación para la construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas por parte de las entidades públicas distritales, el 60% de las entidades promocionó espacios no formales, pero solo el 17% realizó incorporaciones frente a las recomendaciones realizadas por la ciudadanía.

En el Índice de Transparencia de Bogotá (ITB) 2016- 2017, el indicador *Control social y participación ciudadana* refleja debilidades en la promoción de espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía (56,9/100). El 29% de las entidades evaluadas no desarrollan mecanismos de participación en los que se involucre a la ciudadanía para la formulación o ajuste de planes y proyectos. Por otra parte, la mayor fortaleza de este indicador se evidencia en las condiciones institucionales para la participación ciudadana en la que se obtuvo una calificación de 80,9/100 con riesgo moderado, en elcual se observa que el 80% de las entidades evaluadas cuentan con lineamientos y/o políticas de participación ciudadana y el 82% cuenta con una instancia, oficina o funcionario responsable para la promoción de la participación ciudadana.

11. Articulación de los sistemas de información

Conforme al diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020, “Bogotá Mejor Para Todos”, en su apartado 4.7.3 sobre Gobierno y ciudadanía digital, es importante señalar que "Con respecto al uso intensivo de las TIC por parte de la administración distrital, se observa que los avances que se han alcanzado en esta materia no son del todo percibidos por parte de la ciudadanía. En este sentido, Bogotá presenta un cumplimiento del 81% en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea (GEL), pero todavía no se cuenta con herramientas que permitan a los(as) ciudadanos(as) interactuar y ejercer control social efectivo sobre las entidades distritales" (p. 493). Se evidencian problemas en la apropiación de los sistemas de información del Distrito y sus niveles de utilización por parte de servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía en general. En relación con los grupos vulnerables, se observa que en los sistemas de información de las entidades del Distrito no se integran variables de género, poblacionales y diferenciales, lo que dificulta contar con información desagregada que dé cuenta de la realidad de estos grupos poblacionales y sus problemáticas.

12. Acceso a la información pública

El cumplimiento de los estándares básicos de información pública es una tarea de primer nivel para consolidar una gestión pública eficiente y de cara a la ciudadanía. Actualmente el panorama es positivo en algunos aspectos, ya que las entidades pasaron de un cumplimiento del 50% en esta materia (Transparencia por Colombia, 2015, p. 12) a 79% en los resultados del ITB 2016-2017. Sin embargo, debe ser una tarea recurrente cumplir a cabalidad con los estándares de transparencia contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) con el fin no solo de mejorar los procesos de gestión pública referidos al acceso a la información, sino para lograr cada vez mayor apropiación en los(as) servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía en este tema.

Los resultados encontrados en el Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación, indican para Bogotá, D.C., una mejora de 41 puntos en el reporte y cumplimiento de la gestión pública entre los años 2012 y 2016, pasando de 44 a 85 puntos. Pese a los avances, en lo referente a la gestión documental adelantada por las entidades, esta misma medición en el año 2016 mostró deficiencias en comparación con otras ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla en los componentes de: i) planeación técnica del componente documental, obteniendo un puntaje de 37 puntos, entendida como el conjunto de actividades de planeación, generación y valoración de los documentos en cumplimiento de los contextos administrativos, legales, funcionales y técnicos; ii) en el proceso de disposición documental se obtuvo un puntaje de 5 puntos, siendo uno de los más bajos dentro de las ciudades evaluadas, en la cual se mide la aplicación y establecimiento de metodologías para la selección de los documentos, ello con miras a la conservación temporal o permanente de los mismos, y; iii) proceso de preservación documental, asociado a las acciones y estándares aplicados a los documentos durante su gestión para garantizar su preservación en el tiempo, obteniendo un puntaje de 12 puntos.

A nivel local, a pesar de los avances en la materia, las alcaldías locales de Chapinero, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Suba, Teusaquillo, Los Mártires, Puente Aranda, Ciudad Bolívar y Sumapaz, que reportan un cumplimiento de los estándares de transparencia en su página web en un porcentaje superior al 90%, aún no se ha logrado cumplir a cabalidad con los estándares de transparencia activa contenidos en la Ley de Transparencia.

Otra de las problemáticas identificadas en el desarrollo de los enfoques es la garantía del criterio diferencial de accesibilidad a la información pública que tienen los diferentes grupos poblacionales y el principio de calidad de la información. Estas pueden estar relacionadas con: i) el idioma en el caso de los grupos étnicos; ii) las barreras de accesibilidad y desplazamiento que afectan especialmente a las personas con discapacidad; iii) la falta de conocimiento sobre el uso de las TIC, más pronunciado en las personas mayores; iv) el desconocimiento de la vías de acceso a la información de la oferta institucional dirigida a los sectores poblacionales; v) las debilidades en el uso de un lenguaje claro en la información disponible; vi) la falta de información de manera visual, sonora y táctil en puntos de atención públicos; y vi) la falta de conectividad al servicio de internet en las zonas rurales del distrito.

13. Servicio a la ciudadanía

El servicio a la ciudadanía es la esencia del trabajo en las entidades públicas, ya que estas deben velar por garantizar los intereses generales, la igualdad y la imparcialidad. Además de constituirse concretamente en una función administrativa, busca satisfacer eficazmente los requerimientos de la ciudadanía. El Índice de Percepción de Servicio al Ciudadano del DNP (2016) muestra una disminución de casi 6 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2016, pasando de una calificación de 63,6/100 puntos a una de 57,7/100, lo que indica que se ha venido reduciendo la importancia de estos procesos en las entidades públicas (Veeduría Distrital, 2018, p. 36). El informe *Evaluación institucional con enfoque participativo de la Política Pública de Servicio a la Ciudadanía* (2017) elaborado por la Veeduría Distrital, evidencian algunas limitaciones en la implementación de la Política Pública de Servicio a la Ciudadanía y dificultades en el reconocimiento de este proceso en las entidades públicas como un aspecto estratégico o misional.

De igual forma, hace falta incorporar los procesos de servicio a la ciudadanía como aspectos estratégicos o misionales en las entidades distritales, pues solo el 27% de las entidades evaluadas reconocen la importancia que requieren los procesos de PQRS (peticiones, quejas, reclamos y sugerencias) y servicio a la ciudadanía, viéndose reflejado en la ausencia de acciones respecto al tema, el 72% de las entidades carecen de una estructura formal o dependencia creada en el área del servicio a la ciudadanía, por lo que se deben incorporar acciones para la mejora de los servicios que se prestan (Veeduría Distrital, 2017c, p. 22). En cuanto a los aspectos operacionales del servicio a la ciudadanía, las principales debilidades se relacionan con la articulación interinstitucional para el mejoramiento de los canales de servicio a la ciudadanía y la entrega de respuestas oportunas, eficaces e integrales.

También se evidencian debilidades en el servicio a la ciudadanía que afectan especialmente a las personas con discapacidad. La evaluación realizada a 16 puntos de servicio a la ciudadanía en las entidades del distrito evidenció debilidades en el componente arquitectónico en todos los puntos evaluados relacionadas con entorno inmediato, accesibilidad, señalización y disposición de información de manera visual, sonora y táctil, disponibilidad de espacios de las salas de espera y uso de rampas (Veeduría Distrital, 2018).

Asimismo, las personas de los sectores LGBTI manifiestan una alta discriminación por parte de servidores y servidoras públicos en razón de su orientación sexual e identidad de género que incide en el acceso a los bienes y servicios públicos dirigidos a esta población. La línea base realizada en 2010 para la Política Pública LGBTI, señala que el 8% de las personas de esos sectores declaran que han sufrido alguna agresión por parte de servidoras y servidores públicos (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 22). Del mismo modo, en la medición de 2014 se evidencia que el 8,2% de las

personas de estos sectores han recibido actitudes de agresión, discriminación o maltrato en el sistema de salud, y el 25% afirmó no haber sido atendida en este sistema por razones relacionadas con su orientación sexual o identidad de género (Secretaría Distrital de Planeación, 2015, pp. 224-226).

14. Proceso de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites

De la mano de lo señalado en el apartado anterior, los trámites hacen parte fundamental de la relación directa entre el Estado y la ciudadanía, en la solución de requerimientos y el acceso a bienes y servicios. La Veeduría Distrital (2018) indica que, si bien los procesos de eficiencia y reducción de trámites se encuentran en los objetivos de la Política Pública de Servicio a la Ciudadanía, no se definen mecanismos que desarrollen este objetivo: "No se plantea explícitamente un foco de comunicación, ni instancias de articulación generales que permitan que las entidades interactúen para conseguir sinergias como, por ejemplo, cadenas de trámites que permitan simplificar u omitir pasos para la ciudadanía" (Veeduría Distrital, 2018, p. 44). Asimismo, solo el 44,8% de las entidades reportó haber completado el proceso de simplificación, racionalización o eliminación de trámites (Veeduría Distrital & Transparencia por Colombia, 2015, p. 24).

En el ITB 2016-2017, respecto a la disposición de información sobre trámites, las entidades evaluadas obtienen un promedio de 76,7/100. Los resultados evidencian que las entidades están publicando información de los trámites (85,7/100), pero no hay avance en la automatización, que implica la simplificación y el uso de tecnologías de la información para optimizar los procesos (49/100). Esta situación debe ser atendida de manera urgente, ya que la tramitología trae consigo riesgos de corrupción que afectan directamente los derechos de la ciudadanía.

15. Socialización y divulgación de la estrategia de rendición de cuentas

El Gobierno Nacional, a través del DAFP, realizó la segunda versión del Manual Único de Rendición de Cuentas, el cual propone las orientaciones y lineamientos metodológicos para una rendición de cuentas permanente con un enfoque basado en derechos humanos y paz. Abordar la rendición de cuentas desde este enfoque permite que las entidades públicas, además de informar sobre cómo se protegen y garantizan los derechos de los(as) titulares, deban cumplir los principios de los derechos humanos en el diálogo entre la ciudadanía y el Estado, haciendo este proceso más responsable, participativo e inclusivo, con lo que se contribuye a la garantía de los derechos civiles y políticos y se aporta en la construcción de paz (DAFP, 2018). No obstante, la aplicación de estos lineamientos es aún incipiente en el Distrito y se requieren mayores esfuerzos para incluir los enfoques de género, poblacional y diferencial en estos espacios mediante el uso de lenguaje claro y mayor vinculación de los grupos poblacionales para que sean partícipes del control de las políticas y de la gestión pública distrital.

La deficiencia de conocimientos por parte de la ciudadanía y los(as) servidores(as) públicos(as) sobre los procesos de rendición de cuentas y la baja participación en los mismos, disminuye su nivel de

impacto. La Encuesta de Cultura Política elaborada por el DANE (2017), evidencia que, aunque en Bogotá el 72% de los(as) ciudadanos(as) encuestados(as) conoce de manera general qué es un proceso de rendición de cuentas, el 75% afirmó no conocer ejercicios de rendición de cuentas por parte de la Alcaldía. Igualmente, se evidencia que una de las razones por las cuales no se tiene conocimiento sobre estos procesos es la falta de información y publicación de sus contenidos y etapas. Según el informe elaborado por Transparencia por Colombia y la Veeduría Distrital (2015), el 64% de las entidades cumplen con este requisito, utilizando en promedio 3 canales para el proceso de publicación, teniendo como principales canales la página web de la entidad y las redes sociales.

En el mismo sentido, la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental[8] del DANE (2017), en las preguntas asociadas a los procesos de rendición de cuentas, muestra que el 42% de los servidores públicos afirmaron no haber sido tenidos en cuenta para planear la información que se reportó en la audiencia pública o los espacios de diálogo con la ciudadanía, reflejando un mal manejo o planeación por parte de las entidades en los procesos de recopilación y organización de la información suministrada en estos procesos. De la misma manera, el 61% de los servidores públicos afirmaron no haber conocido o participado en las audiencias de rendición de cuentas, y el 73% señaló no haber conocido o participado en los espacios de diálogo con la ciudadanía. A nivel local, frente a la participación en los procesos de Rendición de Cuentas de las 20 alcaldías locales para la vigencia 2016, 1.735 ciudadanos asistieron a los Diálogos Ciudadanos en las 20 localidades dentro del distrito capital y 7.295 asistieron a las Audiencias de Rendición de Cuentas, sin embargo, esto equivale a que solo el 8% de la población proyectada en las localidades asistiera a estos procesos (ProBogotá, 2017).

16. Sistemas de control interno

Las oficinas de control interno disciplinario adelantan acciones preventivas para el cumplimiento de los deberes y obligaciones a las que están sujetos los(as) servidores(as) públicos(as), así como investigaciones de todos los hechos irregulares que se presenten por la actuación administrativa que generan prácticas corruptas al interior de las entidades. Pese a ello, la normativa existente presenta debilidades tanto en los lineamientos para las entidades en la implementación de las unidades u oficinas, como en el seguimiento, investigación y sanción por parte de estas.

Según el Informe de gestión de la Personería de Bogotá, en el Distrito se presenta una gran deficiencia de oficinas de control disciplinario interno, dado que de las 69 entidades distritales tan solo 19 han implementado acciones para la creación de una oficina de control interno disciplinario. El resto ha designado dichas labores a dependencias que en la mayoría de los casos no cuenta con competencias necesarias para estos fines, y no dedican el tiempo necesario a estos procesos, agravando la situación. De igual forma, los(as) servidores(as) públicos(as) encargados de ejercer como primera instancia el

[8]La Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID) es una investigación estadística dirigida a los servidores públicos del orden departamental y del Distrito Capital que indaga sobre su percepción en aspectos relacionados con el ambiente y el desempeño en las entidades en las cuales prestan sus servicios, como una aproximación para la medición del desarrollo institucional en el orden territorial (DANE, 2018).

seguimiento y la sanción de las faltas disciplinarias que se puedan presentar en el Distrito, tienen una carga laboral muy alta, dado que las 257 personas que ejercen dichos procesos (195 de planta y 69 contratistas) deben llevar a cabo un proceso preventivo y sancionatorio a casi 70.000 funcionarios, llegando a tener entre 50 y 100 procesos por persona (Personería de Bogotá, 2013).

En el indicador de control institucional, el ITB 2016-2017 evaluó los procesos y procedimientos para el desarrollo del control interno de gestión y el control interno disciplinario. En cuanto al primero, las entidades evaluadas obtienen un promedio de 94,6/100, destacando el desarrollo de lineamientos para el desarrollo de la función de control interno de gestión, planes de trabajo y procedimientos para incluir lineamientos del Estatuto Anticorrupción en las directrices de control interno de gestión. De otra parte, en cuanto al control interno disciplinario, el promedio de la calificación es de 77,9/100. Se evidencia que, si bien existen procedimientos para la prevención de la acción disciplinaria (85,3/100), hay debilidades en el desarrollo de ejercicios preventivos de la acción disciplinaria como, por ejemplo, capacitaciones, cartillas, socialización, sensibilización, y/o asesorías.

17. Gestión del talento humano del Distrito

El crecimiento, la formalidad y la estabilidad del Talento Humano tienen un impacto directo en el logro de los objetivos que se proponen las administraciones públicas. En materia de regulación de los procesos de talento humano, el Estado colombiano se ha centrado en tres directrices: i) establecimiento de procesos claros y justos en la selección, vinculación y promoción de servidores públicos, ii) competencias generales en los diferentes niveles jerárquicos y iii) evaluación del desempeño de los funcionarios (OCDE, 2017, p. 65). Con respecto a la selección, vinculación y promoción de servidores(as) y sus competencias, pese a la implementación de las normas que regulan estos procesos, en la práctica se siguen presentando falencias y bajo desarrollo en los mismos, como lo muestran los resultados del ITB 2016-2017, donde el desempeño de los(as) funcionarios(as) y los procesos de méritos obtuvieron puntajes promedio de 55,6/100 riesgo alto y 17,4/100 riesgo muy alto de corrupción, respectivamente.

En el mismo sentido, con base en los balances presentados por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD), a septiembre de 2017 se reportaron 71.986 empleos públicos, de los cuales el 60,7% corresponden a contratistas por prestación de servicios, 30,6% a empleados(as) de carrera o planta, el 8,7% entre trabajadores oficiales, empleos temporales y unidades de apoyo de organismos de control. Lo anterior evidencia un alto riesgo en los procesos de selección y vinculación realizado por las entidades distritales, teniendo en cuenta que la mitad de los cargos están dados por un contrato de prestación de servicios.

De acuerdo con el informe de ICHRP (2010), la carencia de sistemas sólidos de meritocracia limita el acceso de las mujeres a los espacios para la toma de decisiones o el trabajo público en los diferentes sectores del poder. En este sentido, se destaca que en el Distrito ha habido avances en la vinculación de las mujeres en los niveles decisorios de la Administración, sobre todo después de la

implementación del Acuerdo 623 de 2015, en que se logró la paridad de género en los niveles central y descentralizado. Sin embargo, esta no se ha alcanzado en los niveles decisorios locales, lo que da cuenta de que, pese a los avances en la materia, "persisten inequidades en la participación entre hombres y mujeres que es necesario visibilizar e intervenir" (Plan de Igualdad de Oportunidades, 2005, p. 27). También es necesario fortalecer los mecanismos en la contratación pública para las personas de los diferentes grupos poblacionales con discapacidad en pro de la garantía de los derechos a la igualdad y no discriminación.

18. Coordinación y articulación institucional

La demanda de articulación es respaldada por las convenciones internacionales que establecen la importancia de un enfoque amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, así como fortalecer las capacidades y el desarrollo institucional (CNUCC, 2004, p. 5). A pesar de los esfuerzos institucionales, políticas, programas, instancias, escenarios, comités y estrategias para reducir los riesgos asociados a hechos de corrupción, persisten problemas de coordinación; la articulación de este tipo de esfuerzos se viene desarrollado de manera desagregada, reduciendo su efectividad.

En este sentido, Transparencia Internacional (2017) muestra que en la región se han realizado grandes avances en el desarrollo de herramientas que permitan combatir las prácticas corruptas, pero se siguen presentado falencias en la implementación de políticas que abarquen dichos procesos cuyas acciones sean sostenibles para la obtención de resultados tanto en el corto, mediano y largo plazo (p. 27). Es necesario avanzar en estrategias interinstitucionales que permitan armonizar los procesos desarrollados en prevención, investigación y sanción de prácticas. Asimismo, es necesario articular las políticas públicas poblacionales, territoriales y ambientales y los procesos de planeación de la ciudad como el POT, para la consolidación de mecanismos de prevención de prácticas corruptas.

Por otra parte, la falta de lineamientos y/o medidas preventivas dirigidas a las empresas privadas y organizaciones sin ánimo de lucro que son proveedores de servicios, genera riesgos de corrupción que inciden en la administración pública y en la ciudadanía, impactando de manera diferenciada a personas de especial protección constitucional. Entre estas, las personas con discapacidad se han visto afectados porque la falta de lineamientos en temas como la rendición de cuentas y la transparencia para empresas y organizaciones sin ánimo de lucro generan riesgos de corrupción en el manejo de los recursos de programas sociales para esta población (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2006).

19. Lineamientos para la gestión contractual

Teniendo en cuenta que la contratación pública es el principal mecanismo para la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, es importante garantizar su eficacia y transparencia en todos los procesos que se lleven a cabo en la misma. Se han hecho avances importantes en la materia, lo cual se ve reflejado en los resultados del ITB 2016-2017: en el indicador de gestión contractual, el promedio

general de las entidades evaluadas fue de 81,5 puntos, lo que las ubica en riesgo moderado y evidencia un desempeño destacable de las entidades evaluadas en el tema de contratación. Asimismo, los resultados indican que, aunque existe un ejercicio de planeación contractual (84,4/100), las entidades tienen debilidades en la formulación de manuales y lineamientos para la gestión de la contratación (56,1/100).

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.

Conforme al diagnóstico presentado anteriormente en cada punto crítico identificado, a continuación se presenta la priorización de los factores estratégicos, entendidos como aquellos que tienen la capacidad de mover o cambiar de manera sinérgica la configuración de la situación actual que se ha percibido como negativa o problemática.

Priorización de los factores estratégicos

Una vez realizado el análisis de causalidad y haber identificado 19 puntos críticos, se procedió a realizar un ejercicio de priorización, a través de un cálculo de ponderación con el fin de identificar cuáles eran los factores de mayor incidencia.

En este sentido, la priorización de cada uno de los factores estratégicos permitió determinar en qué debe concentrar su atención esta política pública y en qué dirección orientar las acciones propuestas para la misma. Teniendo en cuenta los cuatro ejes temáticos –transparencia, integridad, medidas

anticorrupción y capacidades institucionales– propuestos desde la agenda pública para el análisis de actores y los escenarios de controversia, a continuación, se explica la relación entre los factores estratégicos priorizados y cada uno de estos ejes temáticos. A partir de este proceso analítico se definieron cada uno de los objetivos específicos de esta política pública y sus resultados asociados.

Con respecto al primer eje temático asociado a la promoción de la transparencia y lograr un gobierno abierto es necesario desarrollar acciones orientadas a la garantía del derecho de acceso a la información pública para los(a) servidores(as) públicos(as), el sector privado y la ciudadanía, así como la articulación de los sistemas de información en el Distrito Capital y mejorar la información respecto al proceso de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites.

En relación con el eje de integridad, se busca proponer acciones dirigidas a fortalecer la cultura ciudadana y de la legalidad tanto con los(a) servidores(as) públicos(as) como con la ciudadanía, y dado el enfoque institucionalista de la presente política pública, enfocarse en la generación de una cultura de integridad para la gestión del talento humano en el Distrito Capital.

Frente al tercer eje temático, sobre medidas anticorrupción, se identifica la necesidad de adelantar acciones orientadas a la prevención, investigación y sanción de prácticas corruptas, asociadas al soborno (victimización por corrupción). Asimismo, esfuerzos que permitan contar con canales de denuncia y mecanismos para los reportantes de hechos de corrupción; y definir lineamientos, medidas y/o políticas anticorrupción que permitan contar con más estrategias orientadas principalmente a la prevención de la corrupción.

Finalmente, en lo referente al fortalecimiento de capacidades institucionales es necesario generar estudios de orden cuantitativo y cualitativo sobre corrupción y su interrelación ya sea de carácter sectorial o con diversos grupos poblacionales que aporten a la toma de decisiones, así como generar acciones orientadas a mejorar la coordinación y articulación entre las entidades públicas y las instancias destinadas a la lucha contra la corrupción en el nivel distrital. De la misma manera, es fundamental para fortalecer las capacidades institucionales en las entidades públicas distritales y sus servidores(as) el fortalecimiento de los lineamientos de la gestión contractual, teniendo en cuenta los procesos del nivel local.

De esta manera se priorizaron los siguientes once factores estratégicos:

Factor 1: Articulación de los sistemas de información y el acceso a la información pública

Factor 2: Proceso de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites

Factor 3: Sanciones

Factor 4: Cultura ciudadana y de la legalidad

Factor 5: Victimización por corrupción

Factor 6: Canales y protección al denunciante

Factor 7: Definición de lineamientos y/o medidas preventivas como política o planes anticorrupción

Factor 8: Cultura de integridad para la gestión del talento humano del Distrito

Factor 9: Estudios cualitativos y cuantitativos sobre corrupción en el Distrito

Factor 10: Coordinación y articulación institucional

Factor 11: Lineamientos para la gestión contractual

Con base en la presente priorización de factores estratégicos, se propone un objetivo general orientado al fortalecimiento institucional y se desarrollaron cuatro objetivos específicos enmarcados en los cuatro ejes temáticos –transparencia, integridad, medidas anticorrupción y capacidades institucionales –, que presentarán resultados orientados a cada uno de los factores estratégicos priorizados.

Formulación de la política

Como se ha señalado en diversas ocasiones a lo largo del presente documento CONPES D.C., 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. En secciones precedentes, se han señalado las causas y los efectos que se han identificado, no solo a través de la fase de agenda pública, sino también por medio de la revisión de la literatura al respecto. Teniendo en cuenta el abordaje teórico realizado hasta aquí, así como el desarrollo y la exposición del diagnóstico que sustenta la presente política, se espera que en los próximos diez años la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción se base en los siguientes objetivos:

Objetivo general

El objetivo de la presente política pública es fortalecer las instituciones para prevenir y mitigar el impacto negativo de las prácticas corruptas en el sector público, privado y en la ciudadanía.

Objetivos específicos

1. Avanzar hacia el gobierno abierto a través de la implementación de medidas de transparencia en la gestión pública para garantizar el derecho de acceso a la información, la participación y la colaboración ciudadana como pilares para la generación de valor público.

Uno de los enfoques teóricos propuestos para esta política, es el gobierno abierto, el cual busca fortalecer las instituciones y lograr entidades que implementen los tres principios: i) transparencia, en particular lo relacionado con el derecho de acceso a la información pública; ii) participación ciudadana para incidir en la administración y en la toma de decisiones; y iii) colaboración como forma de corresponsabilidad y de co-creación para producir valor público. En este primer objetivo, la política pública se enfocará en el mejoramiento del acceso a la información pública, entendido como el primer principio del gobierno abierto, teniendo en cuenta que en el diagnóstico desarrollado se identificó como un factor estratégico de atención, las debilidades en la entrega de información por parte de las entidades públicas, en especial, lo concerniente a la participación ciudadana y la rendición de cuentas. De igual forma, los principios de participación (segundo principio) y colaboración (tercer principio) del gobierno abierto serán desarrollados en este objetivo, así como en los objetivos dos y cuatro de la política pública, con productos específicos que permitan su abordaje.

Con base en lo anterior, el primer resultado de este objetivo es el *Aumento del índice de transparencia activa (ITA)*, que garantice el acceso a la información pública, consagrado como derecho fundamental, en tres aspectos: i) accesibilidad, ii) sistemas de información y iii) servicio a la ciudadanía. En el primer aspecto, las entidades públicas distritales deben encaminar gran parte de sus esfuerzos a mejorar la visibilidad y la divulgación de la información, especialmente en lo referido a los bienes y servicios ofrecidos a los diferentes grupos poblacionales y diferenciales, teniendo en cuenta el criterio diferencial de accesibilidad, estipulado en la Ley 1712 de 2014, el cual busca asegurar el acceso a la información que afecte particularmente a los distintos grupos étnicos y culturales, y en adecuar los medios de comunicación para que faciliten el acceso de las personas condiscapacidad en igualdad de condiciones. Para fortalecer este criterio, se va a implementar una estrategia de accesibilidad digital en las entidades distritales y alcaldías locales, así como de accesibilidad física a los puntos de atención y de servicio a la ciudadanía de las entidades distritales.

Un segundo aspecto está relacionado con los sistemas de información: es necesario que estos se adapten a las necesidades de la ciudad en materia de calidad y completitud de la información, e incorporar variables de género, edad, orientaciones sexuales e identidades de género, gruposétnicos, situación y condición de discapacidad, víctimas y georreferenciación a estos sistemas, con elfin de que en el futuro se pueda contar con información de mayor desagregación que permita análisiscada vez más detallados y de mayor calidad para el Distrito Capital. Asimismo, es fundamental garantizar la calidad de la información de carácter presupuestal y financiera, así como en la relacionada con el seguimiento y control de la contratación, especialmente en el nivel local.

En cuanto a los procesos de rendición de cuentas, la política apunta a la inclusión del enfoque de derechos humanos estipulada en la segunda versión del Manual Único de Rendición de Cuentas, del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el cual propone las orientaciones y

lineamientos metodológicos para una rendición de cuentas permanente con un enfoque basado en derechos humanos y paz. Esto permitirá que desde la política pública se implemente este enfoque en las estrategias de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas que involucre a las personas de los grupos poblacionales históricamente vulnerados como las mujeres, las personas de los sectores LGBTI, las personas con y/o en situación de discapacidad, los grupos étnicos, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y las víctimas del conflicto armado, quienes han tenido una baja incidencia en la toma de decisiones de la gestión pública. Para esto se propone garantizar la inclusión de representantes de estos grupos poblacionales y diferenciales en estos ejercicios y estrategias, así como el uso del lenguaje claro e incluyente.

El producto estratégico de este resultado es la creación e implementación del plan de acción de gobierno abierto de las entidades distritales. El objetivo es alinear al distrito al ejercicio internacional y nacional para consolidar una hoja de ruta que incentive la colaboración y co-creación entre las entidades públicas y la ciudadanía. Este plan con construcción participativa se propone en sus compromisos una apuesta que trasciende el cumplimiento de la ley y permite que se implemente una estrategia que aplique los principios y consolide un Modelo de Gobierno Abierto Distrital.

Por otra parte, el segundo resultado de este objetivo es el *Aumento de la inscripción de trámites en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT)* por medio del cual se busca facilitar la gestión dela información en los procesos de inscripción de trámites en el Distrito Capital para garantizar este derecho y otros derechos fundamentales de acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda, entre otros. Esto contribuye a la apertura de la información, la transparencia en el proceso de trámites en el Distrito, y por ende a prevenir posibles prácticas corruptas asociadas al acceso a bienes y servicios. Para esto las entidades deben garantizar que se cuente con la capacidad de atender y servir a todas las personas sin ningún tipo de discriminación por su situación y condición, en lo referido a la accesibilidad física, y en general al acceso a cualquier tipo de servicio de las entidades públicas sin importar cualquier otra característica personal que ataña a su procedencia, afinidades e intereses, identidad de género, orientación sexual, pertenencia étnica, entre otros.

El producto estratégico de este segundo resultado es la Estrategia para promover la inscripción de trámites y otros Procedimientos Administrativos (OPA) de las entidades distritales en el SUIT, con lo cual se espera facilitar al ciudadano el acceso a los trámites y servicios que brinda la administración pública. De esta manera, esta estrategia busca aumentar el número de entidades distritales que han realizado su inscripción de trámites en el SUIT, con el fin de reducir los riesgos de corrupción y generar esquemas no presenciales de acceso al trámite a través del uso de correos electrónicos, internet, páginas web, entre otros.

Por su parte, la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía, y como parte del proceso de articulación institucional, se encargará de dar los lineamientos, estrategias y acciones con un carácter más estructural para el Distrito Capital sobre el servicio a la ciudadanía de acuerdo a sus

competencias, definirá los lineamientos para el proceso de simplificación, racionalización y eliminación de trámites, así como la virtualización de los mismos.

Este objetivo propone resultados que son liderados por los sectores de Gestión Pública, Planeación, Hacienda, Gobierno, Mujer, Salud, Educación y Veeduría Distrital. Los resultados propuestos son transversales a todos los sectores e involucran a la ciudadanía, y están relacionados con los factores estratégicos de articulación de los sistemas de información y acceso a la información pública; y procesos de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites.

2. Lograr una cultura sostenible de integridad en los(as) servidores(as) públicos(as) y la ciudadanía para generar apropiación de lo público.

Como se ha señalado a lo largo de la formulación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, para lograr una estrategia integral que genere soluciones efectivas al problema de la corrupción, es necesario abordarlo con actores tanto del sector público como del sector privado. En este sentido, para lograr una cultura sostenible de integridad se desarrollarán medidas encaminadas a fortalecerla en los(as) servidores(as) públicos(as) así como en la ciudadanía en general.

De esta manera, se busca recobrar la confianza en las instituciones, reconocer que la gestión pública guiada por los valores y la integridad hace la diferencia. Por ello la base de los resultados y productos asociados a este objetivo es el principio de integridad. Este principio guía la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), y es el principal criterio de actuación de los(as) servidores(as) públicos(as), así como el centro de la gestión pública para la generación de resultados con valores. Para ello se propone articular en el Distrito Capital un sistema de integridad, en los términos propuestos por la OCDE (2017), es decir como un marco que articula los diferentes actores, lineamientos e instrumentos para promover una cultura de integridad en la gestión pública, basado en estructuras, procesos e instrumentos para lograr resultados con valores que contribuyan a prevenir prácticas corruptas, generar mayor legitimidad y confianza en el gobierno distrital.

Para este segundo objetivo, el primer resultado propuesto es la *Mejora de la cultura de integridad de los(as) servidores(as) públicos(as),* que busca consolidar el sistema de integridad en el Distrito Capital mediante el fortalecimiento de la cultura de integridad en los(as) servidores(as) públicos(as) como una herramienta eficaz para disminuir las prácticas corruptas asociadas a la gestión del talento humano. Teniendo en cuenta que actualmente se está formulando la Política Pública de Gestión Integral del Talento Humano, se identificó la necesidad de articular estas dos políticas e identificar qué aspectos desarrollará cada una.

Desde la Política de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, se desarrollarán los aspectos relacionados con cultura de integridad para la gestión del talento humano con el fin de

generar cambios culturales sostenibles, orientados a desarrollar un sentido de pertenencia, que se vea reflejado en la apropiación de lo público y en el desarrollo de una gestión pública integra, los demás aspectos relacionados con los procesos para el manejo del empleo público, como lo son las plantas de personal, el tipo de vinculación a las entidades públicas, la meritocracia, y la estructura salarial serán desarrollados por la Política de Talento Humano.

El producto central de este resultado es el desarrollo de una estrategia para la implementación del Código de Integridad en las entidades distritales, teniendo en cuenta que, de acuerdo con los lineamientos de la OCDE para Colombia, se generó un Código de Integridad único para todas las entidades públicas en el nivel nacional y territorial, el cual fue adoptado en el Distrito Capital a través del Decreto Distrital 118 de 2018. El Código establece los principios de integridad homogéneos para todos(as) los(as) servidores(as) públicos(as), cuya vocación es la de guiar su comportamiento en el ejercicio de sus funciones. Teniendo en cuenta que este se convierte en una de las herramientas principales para la implementación de la política de integridad del MIPG se requiere implementar una estrategia de largo plazo para el despliegue de estos lineamientos.

El segundo resultado para este objetivo es el *Aumento de la percepción de probidad de la ciudadanía,* esto implica lograr una cultura de integridad sostenible para generar valor público (material e inmaterial), como un principio fundamental en el cambio cultural, que apunta a alcanzar una ciudadanía activa y consciente de su entorno y las decisiones que en este se toman. A través del diagnóstico desde el enfoque cultural y ambiental se identificó la importancia de lograr cambios en el largo plazo y generar un aumento en el valor y cuidado de lo público, en los(as) servidores(as) públicos(as) y en la ciudadanía en general.

Desde lo cultural se proponen estrategias de integridad en los programas sociales para grupos poblacionales y diferenciales. De otra parte, se hará especial énfasis en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, reconociendo que de acuerdo con el enfoque del ciclo vital es importante entender las vulnerabilidades y oportunidades de invertir y crear estrategias durante las etapas tempranas del desarrollo humano. Las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y en ese sentido se crearán acciones encaminadas al fortalecimiento de la integridad desde la primera infancia y con énfasis en los gobiernos escolares con el fin de mejorar las competencias ciudadanas y la lucha contra la corrupción desde estos espacios.

El producto estratégico de este resultado es la creación e implementación del protocolo para el desarrollo de proyectos de transformación dirigidos a promover cambios voluntarios en conocimientos, percepciones, actitudes, emociones y prácticas en favor de la transparencia, la integridad y la no tolerancia con la corrupción, a través del cual se busca impactar los comportamientos y hábitos relacionados con la convivencia, para lograr la reconfiguración del sistema de valores de la sociedad, que produzca un cambio cultural que trascienda a través del tiempo y prevenga la materialización de prácticas corruptas en la ciudad. Este protocolo será el

lineamiento para que las entidades distritales adopten las estrategias propuestas en la política y otras que desarrollen dirigidas a la ciudadanía para generar transformaciones culturales.

Los resultados propuestos para lograr este objetivo son liderados por los sectores de Gestión Pública, Integración Social, Seguridad, Convivencia y Justicia; Educación, Movilidad, Cultura, Recreación y Deporte y Veeduría Distrital. Estos resultados son transversales a todos los sectores e involucran a la ciudadanía y están asociados a los factores estratégicos de cultura de integridad para la gestión del talento humano del Distrito y cultura ciudadana y de la legalidad.

3. Garantizar medidas anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas mediante el trabajo colaborativo de las entidades públicas.

Como se ha venido presentando a lo largo de la formulación de esta política pública, y especialmente en lo referido a la estructura de esta y su propuesta de implementación, se presentan una serie de lineamientos, apuestas, propuestas, acciones, herramientas que buscan desde diferentes ángulos prevenir las prácticas corruptas en el Distrito Capital. Las medidas anticorrupción son aquellas que están orientadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar las prácticas corruptas, generalmente buscan hacer cambios en el diseño institucional a través de leyes, programas, asignación de recursos específicos y la creación de organizaciones y agencias. La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción se formula bajo este enfoque de carácter institucionalista, y las medidas anticorrupción que propone guardan directa relación y coherencia con el alcance que se puede lograr desde el nivel territorial.

En este objetivo, se identificaron tres resultados para lograr su consecución, el primero de ellos es la *Mejora de las medidas de prevención de prácticas corruptas en el Distrito*[9], orientado a desarrollar medidas de prevención, investigación y herramientas de integridad y de responsabilidad disciplinaria, que permitan generar alertas sobre la gestión pública distrital, así como hacer seguimiento a las peticiones ciudadanas. El producto estratégico de este resultado es el Sistema de Alertas Tempranas para la integridad en la gestión pública del Distrito, el cual articulará diversas fuentes de información de contratación pública, planeación, hacienda y servicio a la ciudadanía para la identificación de riesgos de corrupción, así mismo permitirá consolidar reportes sobre la ocurrencia de faltas de carácter disciplinario. Este tipo de alertas buscan que las entidades distritales creen estrategias para mitigar los riesgos que se puedan presentar a través de los sistemas de control interno de gestión y control interno disciplinario.

El segundo resultado es la *Victimización por corrupción en Bogotá,* en el cual es necesario señalar que este caso es particular, ya que responde a dos factores estratégicos, específicamente: el Factor 5 de Victimización por corrupción y el Factor 6 sobre Canales y protección al denunciante, esto como

[9] Este resultado se mide con la Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional departamental (EDID) del DANE, en la cual hacen referencia a prácticas irregulares, no obstante son identificadas en el mismo sentido de prácticas corruptas para efectos del documento y su plan de acción.

resultado del análisis de los productos involucrados en cada uno de estos factores, donde se concluyó que el resultado responde a las necesidades contempladas en ambos y a su estrecha relación debido a los temas que abordan.

Teniendo en cuenta estos dos factores estratégicos, de una parte, que las prácticas corruptas que más afectan a la ciudadanía son el soborno, el pago por facilitación de trámites y el fraude en el registro de beneficiarios de programas sociales, de acuerdo a los datos identificados en el diagnóstico; y de otra, que los canales de denuncia se encuentran dispersos y no cuentan con lineamientos claros para el trámite de denuncias ciudadanas y su adecuada protección, lo cual conlleva al incremento de la victimización por corrupción que afecta de manera diferencial a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, especialmente mujeres, jóvenes, los grupos étnicos, los adultos mayores y las personas con discapacidad, es importante hacer una revisión detallada de la victimización, no solo en temas de soborno, sino también avanzar en la identificación de otros tipos de victimización por prácticas corruptas, como por delitos contra la administración pública, el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, o por el comportamiento y conductas de los(as) servidores(as) públicos(as) que son moralmente cuestionables a luz de la búsqueda del bien común como fin del Estado.

En esta medida, se deben implementar acciones para fortalecer el acceso a la información en los procesos de trámites, disponer de canales de denuncia para este tipo de prácticas y generar lineamientos al interior de las entidades para prevenir el soborno.

En cuanto al desconocimiento de los trámites para el acceso a bienes y servicios de las entidades distritales por parte de la ciudadanía, es uno de los principales riesgos que puede conllevar a la materialización del soborno, y se relaciona en la mayoría de las veces con el pago a tramitadores, por lo tanto es necesario mejorar la calidad de la información sobre tramites que es ofertada por las entidades con el fin de mitigar este fenómeno, lo cual es abordado en el objetivo 1 a través de la estrategia para promover la inscripción de trámites y otros procedimientos administrativos en el SUIT.

Los productos estratégicos por medio de los cuales se busca reducir la victimización por corrupción son, primero, la creación e implementación de lineamientos anticohecho en las entidades distritales, que permitirán avanzar en la prevención de la comisión de este delito, y el establecimiento de medidas para su efectivo control al interior de las entidades, basadas en las labores de auditoria interna y divulgación que realicen de manera articulada las oficinas de talento humano y control interno, así como la alta dirección. El segundo, es la creación e implementación de protocolos de denuncia y protección al denunciante de actos de corrupción a nivel distrital y local, estos protocolos buscan desarrollar medios de protección integral para los denunciantes de actos de corrupción que incluyan la protección de su anonimato, la adopción de medidas de protección material y la asistencia en el trámite, investigación y posible sanción de la conducta que sea denunciada. Y, por último, se debe fortalecer la cultura de denuncia a través de estrategias para promover la denuncia de casos de corrupción dirigidas a la ciudadanía y los(as) servidores(as) públicos(as).

El tercer resultado de este objetivo es la *Disminución de los riesgos de corrupción en el Distrito,* como se ha descrito a través de este documento y como se verá reflejado en el plan de acción, es la reducción de eventos, escenarios, situaciones de la gestión administrativa que abran espacios de oportunidad para la materialización de prácticas corruptas. De esta manera, el producto estratégico son las Evaluaciones de riesgos de corrupción en el Distrito, las cuales permitirán identificar las fallas en los diseños institucionales y las prácticas de autoridades y servidores públicos que puedan generar riesgos de corrupción como una medida de gran impacto para las entidades públicas alcancen estándares elevados de transparencia e integridad en la gestión pública.

Asimismo, se considera importante conservar y mantener aquellos esfuerzos que ya se tienen en la actualidad, hacer una revisión exhaustiva de los mismos con el fin de optimizarlos, pero siempre con la consideración que son herramientas preventivas. En este sentido, esta política se debe desarrollar en los procesos de planeación, como los planes estratégicos o planes de acción, en los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), y en las políticas y lineamientos dirigidos a la lucha contra la corrupción, como los lineamientos para el manejo de conflictos de intereses e incentivar a los servidores públicos del nivel directivo y gerencial a hacer pública su declaración de rentas.

Este objetivo lo lideran los sectores estratégicos de Gestión Pública, Desarrollo Económico, Jurídica, Gobierno y Hacienda, y la Veeduría Distrital que estará a cargo de los temas con el sector privado y actores sociales. Los resultados asociados a este objetivo tienen relación con los factores estratégicos de sanciones, victimización por corrupción, canales y protección al denunciante y definición de lineamientos y/o medidas preventivas como políticas o planes anticorrupción.

4. Fortalecer las capacidades institucionales en el Distrito Capital para articular procesos y controles institucionales existentes en el sector público, privado y la ciudadanía.

Como se ha venido señalando, es importante recalcar que el enfoque de esta política pública es el fortalecimiento de las capacidades institucionales como un eje central, que además da cuenta y brinda un marco general para atender las debilidades en la gestión administrativa que pueden generar riesgos de corrupción y prácticas corruptas en las entidades públicas del Distrito Capital. De esta manera, esta política pública se constituye es un medio idóneo para robustecer la gobernabilidad, lo cual implica el fortalecimiento de las instituciones distritales, promover alianzas estratégicas y promover un rol activo de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción.

Como un cuarto objetivo y de soporte a las anteriores apuestas de la política, se propone fortalecer las capacidades institucionales para articular el sector público, privado y la ciudadanía. Para lo cual se identifican resultados que generen información de calidad para la toma de decisiones de política distrital respecto a temas de transparencia, integridad y medidas anticorrupción. De otra parte, se propone generar espacios para articular acciones entre diferentes actores involucrados en prevenir, detectar, investigar y sancionar las prácticas corruptas. Finalmente, como un eje central de la gestión de los recursos públicos se identifica la gestión contractual como un proceso clave en la

materialización de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, así como el logro de los objetivos que se proponen los gobiernos del Distrito Capital.

El primer resultado de este objetivo es la *Generación de información de calidad para la prevención de prácticas corruptas en la ciudad.* En cuanto a la generación de información, se evidenció a través de la formulación de esta política las debilidades que tiene la administración distrital en materia de estudios de carácter cuantitativo y cualitativo sobre la corrupción, sus causas y efectos, la afectación de la sociedad en general y de grupos poblacionales específicos. Para lograr tomar decisiones en prevención y lucha contra la corrupción es necesario contar con información para abordar la problemática desde diversas perspectivas de análisis.

Si bien existen estudios y análisis cuantitativos sobre la corrupción no son ejercicios de carácter periódico, además de tener en cuenta que son estudios con características generales, que no siempre dan cuenta de la magnitud del fenómeno, lo que dificulta la comparación entre años y la posibilidad de hacer un seguimiento de los diferentes indicadores. Así mismo, frente a los estudios se identifica que la desagregación de los mismos es muy incipiente, y que hay ausencia de estudios que relacionen la corrupción con las diferentes etapas del ciclo vital, grupos étnicos, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado, entre otros. De esta manera, el producto estratégico identificado para este resultado es desarrollar estudios de corrupción en el Distrito Capital articulados con el sector privado, ONG, academia y organizaciones sociales.

El segundo resultado de este objetivo es la *Mejora de las capacidades de articulación entre el sector público, privado y la ciudadanía,* que busca generar espacios de articulación para adoptar estrategias integrales de prevención y lucha contra la corrupción, coordinar acciones conjuntas y articular esfuerzos entre entidades distritales, y con actores del sector público y actores sociales. De otra parte, se deben articular acciones a través de instancias de coordinación interinstitucional como el Comité Distrital de Lucha contra la Corrupción para generar informes de carácter preventivo sobre los proyectos estratégicos de la ciudad. Así como a través de la Comisión Regional de Moralización Bogotá – Cundinamarca, para generar acciones preventivas de integración y coordinación territorial que permitan aunar esfuerzos en lucha contra la corrupción.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales requiere desarrollar estrategias de sensibilización en transparencia, integridad y lucha contra la corrupción que articulen al sector público, el sector privado, ONG, academia u organizaciones sociales en el distrito. Estas estrategias buscan impulsar iniciativas como pactos de transparencia, mesas de trabajo conjunto, y programas preventivos y de integridad dirigidos al sector privado, así como a las organizaciones sin ánimo de lucro y acciones de formación, capacitación e investigación conjunta. De otra parte, es importante generar bancos de buenas prácticas en materia de transparencia en las entidades distritales, así como promover una comunidad de prácticas en transparencia, integridad y lucha contra la corrupción articuladas con el sector privado, ONG, academia y/u organizaciones sociales en el distrito.

El producto estratégico de este resultado es la creación e implementación de un plan de acción de una comunidad de prácticas en transparencia, integridad y lucha contra la corrupción articulada con el sector privado, ONG, academia y organizaciones sociales que representen a los grupos poblacionales y los sectores sociales en el Distrito. A través de este plan se busca desarrollar un trabajo mancomunado con múltiples y diversos actores externos que nutran los esfuerzos de la administración pública en la lucha contra la corrupción, con el fin de que a través de un cronograma de trabajo con una temporalidad idónea se logren alcanzar objetivos concretos como la creación de pactos, lineamientos, espacios de concertación, entre otros, para afianzar la corresponsabilidad entre el sector público y el sector privado que involucre a la ciudadanía. Cabe destacar que una comunidad de prácticas tiene como objetivo la agrupación de los participantes para crear, transformar, innovar y compartir conocimiento. (Giraldo, L. & Atehortúa, L., 2010, p. 148).

Finalmente, el tercer resultado de este objetivo es la *Mejora en la gestión contractual de las entidades distritales*, como uno de los temas críticos identificados desde el diagnóstico de la política. Se trata del mejoramiento de los estándares de transparencia e integridad en la gestión contractual del Distrito Capital, en los instrumentos como manuales de contratación, lineamientos y políticas de supervisión e interventoría. Para ello se desarrollarán acciones que fortalezcan las capacidades de los operadores contractuales del distrito en las diferentes etapas del proceso contractual, especialmente en el nivel local. Una gestión contractual transparente e íntegra contribuye a disminuir los efectos de la corrupción, y en ese sentido la contratación pública es considerada como un campo vulnerable para la ocurrencia de actos de corrupción, ya que existen debilidades como la inexistencia de instancias de planeación y seguimiento, la baja pluralidad de oferentes, el gran volumen de contratación sin selección objetiva y en un periodo corto, y los bajos niveles de monitoreo y seguimiento a los contratos. Adicionalmente, esta compromete el patrimonio y los recursos públicos, la satisfacción de las necesidades colectivas y del interés público.

El producto estratégico de este resultado es la elaboración de diagnósticos de la gestión contractual a nivel distrital y local, para identificar la situación actual en diversos temas de la contratación pública, en las entidades distritales y locales, priorizando aquellos temas de mayor impacto que permiten mejorar la transparencia y efectividad en las actuaciones administrativas contractuales de las entidades distritales.

Con este objetivo, esta política busca generar una red colaborativa para fortalecer las capacidades institucionales en el sector público, privado y en actores sociales. Esto con el fin de coordinar y articular acciones de prevención de prácticas corruptas, liderados por lo sectores Gestión Pública, Gobierno, Salud, Ambiente, Cultura, Recreación y Deporte, Gestión Jurídica y Veeduría Distrital junto con las demás entidades de control; estos resultados están asociados a los factores estratégicos de estudios cualitativos y cuantitativos sobre corrupción en el Distrito, coordinación y articulación institucional, y lineamientos para la gestión contractual.

Sectores responsables

La Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción ha sido formulada en conjunto por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital y la Secretaría Distrital de Gobierno.

Las entidades líderes en la implementación de la política son la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Veeduría Distrital, y la Secretaría Distrital de Gobierno. De acuerdo con el análisis de actores teniendo en cuenta las competencias, funciones y necesidades, son corresponsables en la implementación los quince (15) sectores de la administración distrital, las cincuenta y seis (56) entidades, tres (3) entidades de control, el Concejo de Bogotá, D.C., y las veinte (20) alcaldías locales. Será la Secretaría General la encargada de reportar el avance en la implementación de la política a la Secretaría Distrital de Planeación.

Las instancias que han incidido en la formulación e inciden en la coordinación, implementación y seguimiento de la política pública, son: la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el DAFP, el DNP, la Comisión Regional de Moralización de Bogotá-Cundinamarca, y el Comité Distrital de Lucha contra la Corrupción.

Seguimiento y evaluación

Este documento CONPES D.C. contará con una evaluación formativa que comprende el seguimiento y la evaluación de la implementación de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción (Sanabria et. al., 2016, en: Sanabria, 2017). Este proceso de evaluación permitirá la retroalimentación constante para la toma de decisiones orientadas a construir el futuro deseado con la implementación de la política; y servirá como herramienta de fortalecimiento de la misma política, entendida como un mecanismo transformador del valor público (Amaya et. al., 2010; Espejo, 2010; Di Virgilio, 2012; DNP, 2014).

La evaluación tendrá como finalidad emitir juicios valorativos basados en evidencias sobre el diseño, la ejecución y los resultados de la política. Estos resultados permitirán formular recomendaciones y tomar decisiones en cuanto a la planificación de las acciones y asignaciones presupuestales en los casos que sea necesario. De la misma manera, facilitarán la generación de estrategias de fortalecimiento, ampliación o continuidad de las acciones que han logrado efectos y resultados significativos en el marco de la implementación de la política (Salazar, 2009; Nirengersg, Brawerman & Ruíz, 2000; Amaya et. al., 2010; Di Virgilio, 2012; DNP, 2014). Permitirá también el aprendizaje organizacional al generar conocimientos para entender las intervenciones que se están realizando, mejorar la presentación de resultados a la ciudadanía, derivar lecciones, mantener la cooperación entre los actores involucrados y mejorar el desempeño y resultados de las instituciones responsables

de la ejecución de la política (Salazar, 2009; Espejo, 2010; Amaya et. al., 2010). Es una herramienta estratégica y prospectiva y no solo operativa y retrospectiva (Salazar, 2009).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta política contará con actividades de:

1. Seguimiento: será realizado por las tres (3) entidades responsables de la política. La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá llevará el seguimiento y reporte del plan de acción ante la Secretaría Distrital de Planeación o el mecanismo dispuesto para tal fin. La Veeduría Distrital realizará un seguimiento anual como ente de control de carácter preventivo a la implementación por parte de las entidades distritales, así mismo se encargará de hacer seguimiento a las iniciativas del sector privado y actores sociales que se desempeñan en el distrito. Y la Secretaria Distrital de Gobierno, en diciembre de cada año, empleará la información recolectada durante el monitoreo a la gestión de las localidades para realizar un análisis de los indicadores.

2. Evaluación de la implementación: también se llevará a cabo por las tres (3) entidades responsables de la política a partir de tres evaluaciones, la primera a corto plazo, dos (2) años después de su aprobación, la segunda a mediano plazo, seis (6) años después, y finalmente una de largo plazo, diez (10) años después. En estas evaluaciones, se valorarán los resultados, productos o arreglos institucionales desarrollados para tomar decisiones respecto al futuro de la política.

Para lo anterior, se usarán como mecanismos de medición, los siguientes:

- Enfoque cuantitativo:
  a. *Batería de indicadores:* conformada por indicadores cuantitativos de producto, según nivel de intervención (estos indicadores se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de una institución o de un programa), e indicadores de eficacia, según calidad (estos expresan el logro de los objetivos, metas y resultados de la política) (DANE, 2013). La recolección de datos sistemática de estos indicadores se realizará por parte de cada una de las 56 entidades distritales, las 3 entidades de control distritales; el Concejo de Bogotá y las 20 alcaldías locales; ypermitirá la creación de sistemas de información adecuados para el seguimiento y la evaluación (Berthin, 2013).

  b. *Encuesta de prácticas de corrupción y transparencia en el Distrito Capital:* la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción incluirá como parte de la estrategia de seguimiento y evaluación, el diseño y aplicación de una encuesta anual de prácticas anticorrupción y transparencia en el Distrito Capital dirigida a las entidades que hacen parte de la implementación de la política, con el fin de que facilite información clave para hacer mediciones de prácticas de corrupción y otros

temas relacionados con transparencia, integridad y capacidades institucionales, que permitan generar evidencia para los ajustes de política, las evaluaciones de implementación y las futuras formulaciones de acciones de política orientadas a reducir los riesgos de corrupción y los comportamientos corruptos a nivel macro y micro en la ciudad (Sanabria, 2017).

- Enfoque cualitativo:
  a. *Intervenciones directas:* se realizarán a algunas de las entidades responsables de la implementación de la política pública definidas aleatoriamente. Esto permitirá recolectar información cualitativa sobre las acciones que estén desarrollando en los temas de Transparencia, Integridad, Medidas Anticorrupción y Capacidades Institucionales.
  b. *Autodiagnóstico de transparencia y acceso a la información:* por otra parte, otra herramienta útil para realizar seguimiento y evaluación, son las herramientas dispuestas por el DAFP en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), especialmente el Autodiagnóstico de Transparencia y Acceso a la Información.

Finalmente, es necesario generar una Mesa Técnica de Seguimiento a la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción conformada por las tres entidades líderes y tendrá participación de los demás sectores de acuerdo a la temática de trabajo, con el fin de garantizar una correcta implementación de las acciones propuestas y lograr generar alertas tempranas de posibles ajustes o rediseños, así como brindar acompañamiento a las entidades ejecutoras sobre las acciones del plan de acción de esta política pública. Asimismo, es importante que a esta mesa técnica de seguimiento asistan como invitados permanentes representantes de grupos de ciudadanía (según el tema que se esté abordando), así como representantes de la sociedad civil, los cuales puedan ser consultados en temas concretos de su interés que permitan mejorar la toma de decisiones sobre la implementación y el seguimiento de la política pública.

Estructura de la política

Como se ha desarrollado a lo largo de la formulación de esta política pública, su eje central se basa en los cuatro conceptos marco que se abordaron en el marco conceptual: i) transparencia, ii) integridad, iii) medidas anticorrupción y iv) capacidades institucionales. Los objetivos específicos de la política pública y sus resultados también obedecen a este proceso analítico a través de estos cuatro componentes que en general guían todo el desarrollo de la política.

En su etapa de formulación el plan de acción de la política pública de transparencia incorporó 104 productos distribuidos en los cuatro objetivos estratégicos así: 43 productos el objetivo 1 de transparencia, 17 en el objetivo de integridad, 22 en medidas anticorrupción y 22 en capacidades institucionales.

En concordancia con lo definido en el CONPES DC 01 de 2019, donde se establece la necesidad de

evaluar la implementación de los dos primeros años de las política pública de transparencia y, de acuerdo con los resultados presentados por las entidades líderes participantes de la mesa técnica, se da inicio en la vigencia 2021 y culmina en 2022 el proceso de evaluación, del cual se registran las observaciones sobre al alcance de los productos, impacto, difusión de los resultados en la ciudadanía y la necesidad manifiesta de las entidades participantes de robustecer los resultados de los productos del plan de acción.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la evaluación, las actualizaciones normativas en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción definidas en la Ley 2195 de 2022, el CONPES de Estado Abierto de 2021 y de las reglamentaciones distritales a través del Decreto 189 y Directiva 002 de 2020, se inicia un proceso de actualización del plan de acción de la política pública, cuyo resultado es presentado en sesión de Pre-CONPES del 23 de diciembre de 2022.

En esta propuesta de ajuste se incluyen las solicitudes de actualización de los indicadores de resultado 4.1 (Generación de información de calidad para la prevención de prácticas corruptas en la ciudad) y 4.2 (Mejora de las capacidades de articulación entre el sector público, privado y la ciudadanía), para contar con una fuente de información que permita hacer seguimiento a los resultados planteados en la política pública.

Así mismo, se incluyen ajustes solicitados por las entidades implementadoras responsables de productos, resultando así, de esta actualización, un plan de acción de 123 productos distribuidos así: Objetivo 1, 47 productos; Objetivo 2, 16 productos; Objetivo 3, 36 productos y; 24 productos en el Objetivo 4.

Se presenta a continuación el Plan de Acción de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, el cual se encuentra en el Anexo 1. Plan de Acción de la política, desarrollado con base en el formato dispuesto por la Secretaría Distrital de Planeación.

Financiamiento

El costo total estimado para la ejecución de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, con duración de 10 años, es $871.351.000.000. Las principales fuentes de financiación para la política provienen de gastos de inversión y de funcionamiento de las entidades distritales responsables de productos establecidos en el Plan de Acción de la política pública.

A continuación, se presenta una tabla que detalla los recursos financieros estimados por sector administrativo de coordinación del Distrito Capital y por objetivo específico de la política pública.

Tabla de financiamiento (2018-2028)

Sector	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Ambiente	**$ 1.117**	**$ 2.175**	**$ 2.262**	**$ 2.353**	**$ 2.447**							**$ 10.354**
Objetivo 4	$ 1.117	$ 2.175	$ 2.262	$ 2.353	$ 2.447							$ 10.354
Cultura, Recreación y Deporte		**$ 190**	**$ 98**	**$ 65**	**$ 33**	**$ 894**	**$ 933**	**$ 1.041**	**$ 1.088**	**$ 1.211**	**$ 1.269**	**$ 6.821**
Objetivo 1						$ 864	$ 933	$ 1.008	$ 1.088	$ 1.175	$ 1.269	$ 6.337
Objetivo 2		$ 190	$ 98	$ 65	$ 33	$ 0						$ 385
Objetivo 4						$ 30		$ 33		$ 36		$ 99
Desarrollo Económico Industria y Turismo	**$ 0**	**$ 208**	**$ 216**	**$ 228**	**$ 120**	**$ 126**	**$ 130**	**$ 136**	**$ 140**	**$ 146**	**$ 152**	**$ 1.602**
Objetivo 4	$ 0	$ 208	$ 216	$ 228	$ 120	$ 126	$ 130	$ 136	$ 140	$ 146	$ 152	$ 1.602
Educación	**$ 62**	**$ 126**	**$ 167**	**$ 169**	**$ 171**	**$ 173**	**$ 175**	**$ 177**	**$ 179**	**$ 181**	**$ 183**	**$ 1.763**
Objetivo 1	$ 42	$ 86	$ 87	$ 89	$ 91	$ 93	$ 95	$ 97	$ 99	$ 101	$ 103	$ 983
Objetivo 2	$ 20	$ 40	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 80	$ 780
Gestión Jurídica	**$ 304**	**$ 624**	**$ 460**	**$ 431**	**$ 443**	**$ 350**	**$ 355**	**$ 360**	**$ 365**	**$ 370**	**$ 375**	**$ 4.436**
Objetivo 3	$ 244	$ 334	$ 100	$ 160	$ 160	$ 160	$ 160	$ 160	$ 160	$ 160	$ 160	$ 1.958
Objetivo 4	$ 60	$ 290	$ 360	$ 271	$ 283	$ 190	$ 195	$ 200	$ 205	$ 210	$ 215	$ 2.478
Gestión Pública	**$ 5.266**	**$ 8.885**	**$ 22.806**	**$ 47.809**	**$ 41.653**	**$ 44.235**	**$ 104.615**	**$ 45.024**	**$ 45.476**	**$ 45.969**	**$ 46.454**	**$ 458.193**

Sector	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Objetivo 1	$ 3.014	$ 6.668	$ 21.208	$ 46.211	$ 41.021	$ 43.641	$103.997	$44.383	$44.805	$45.271	$ 45.728	$445.948
Objetivo 2	$ 428	$ 296	$ 297	$ 284	$ 213	$ 131	$ 133	$ 136	$ 140	$ 143	$ 147	$ 2.349
Objetivo 3	$ 1.121	$ 1.186	$ 700	$ 728	$ 333	$ 464	$ 484	$505	$530	$554	$579	$ 7.185
Objetivo 4	$ 704	$ 735	$ 600	$ 585	$ 85							$ 2.710
Gobierno	**$ 3.581**	**$ 3.310**	**$ 2.701**	**$ 2.428**	**$ 949**	**$ 1.528**	**$ 1.466**	**$ 1.519**	**$ 1.561**	**$ 1.656**	**$ 1.395**	**$ 22.336**
Objetivo 1	$ 1.195	$ 1.316	$ 607	$ 429	$ 442	$ 939	$ 862	$ 1017	$ 1059	$ 1104	$ 1011	$ 9.983
Objetivo 3	$ 2.386	$ 1.964	$ 1.964	$ 1.954	$ 462	$ 544	$ 559	$ 444	$ 444	$ 634	$ 493	$ 11.848
Objetivo 4	$ 0	$ 30	$ 130	$ 45	$ 45	$ 45	$ 45	$ 45	$ 45	$ 45	$ 30	$ 505
Hábitat	**$ 66**	**$ 5**										**$ 71**
Objetivo 3	$ 66	$ 5										$ 71
Hacienda	**$ 39.880**											**$ 39.880**
Objetivo 1	$ 39.880											$ 39.880
Integración Social		**$ 451**	**$ 501**	**$ 483**	**$ 497**	**$ 512**	**$ 528**	**$ 544**	**$ 560**	**$ 577**	**$ 588**	**$ 5.241**
Objetivo 2		$ 451	$ 501	$ 483	$ 497	$ 512	$ 528	$ 544	$ 560	$ 577	$ 588	$ 5.241
Movilidad	**$ 1.113**	**$ 2.345**	**$ 661**	**$ 696**	**$ 637**	**$ 580**	**$ 597**	**$ 615**	**$ 633**	**$652**	**$0**	**$ 8.530**
Objetivo 1	$ 500	$ 515	$ 530	$ 546	$ 563	$ 580	$ 597	$ 615	$ 633	$ 652	$0	$ 5.732
Objetivo 2	$ 13	$ 26	$131	$150	$ 74	$ 0	$ 0	$0	$0	$0	$0	$394
Objetivo 3	$ 600	$ 1.804	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$ 0	$0	$ 2.404
Mujer	**$ 58**	**$ 60**	**$ 62**	**$ 64**	**$ 66**							**$ 310**
Objetivo 1	$ 58	$ 60	$ 62	$ 64	$ 66							$ 310
Órganos de control	**$ 1.501**	**$ 2.484**	**$ 2.448**	**$ 3.243**	**$ 2.637**	**$ 2.687**	**$ 2.798**	**$ 2.870**	**$ 2.966**	**$ 3.657**	**$ 3.169**	**$ 30.461**
Objetivo 1	$ 493	$ 636	$ 786	$ 818	$ 851	$ 885	$ 921	$ 958	$ 997	$ 1.038	$ 1.080	$ 9.465
Objetivo 2				$ 120	$ 123	$ 127	$ 131	$ 135	$ 139	$ 143	$ 148	$ 1.067
Objetivo 3	$ 775	$ 1.457	$ 1.079	$ 1.673	$ 1.143	$ 1.157	$ 1.212	$ 1.227	$ 1.264	$ 1.892	$ 1.340	$ 14.220
Objetivo 4	$ 233	$ 391	$ 582	$ 632	$ 519	$ 518	$ 533	$ 550	$ 566	$ 583	$ 601	$ 5.709
Planeación	**$ 2.829**	**$ 0**										**$ 2.829**
Objetivo 1	$ 2.829	$ 0										$ 2.829
Salud	**$ 41.529**	**$ 28.919**	**$ 25.435**	**$ 15.875**	**$ 16.650**	**$ 17.462**	**$ 18.315**	**$ 19.209**	**$ 20.146**	**$ 21.130**	**$ 22.162**	**$ 246.834**

Sector	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Objetivo 1	$ 41.529	$ 28.919	$ 25.435	$ 15.875	$ 16.650	$ 17.462	$ 18.315	$ 19.209	$ 20.146	$ 21.130	$ 22.162	$246.834
Seguridad Convivencia y Justicia	**$ 3.004**	**$ 2.591**	**$ 2.679**	**$ 2.771**	**$ 2.435**	**$ 2.589**	**$ 2.752**	**$ 2.927**	**$ 3.111**	**$ 3.309**	**$ 3.519**	**$ 31.689**
Objetivo 2	$ 1.858	$ 1.950	$ 2.008	$ 2.069	$ 1.700	$ 1.819	$ 1.946	$ 2.083	$ 2.228	$ 2.384	$ 2.551	$ 22.596
Objetivo 3	$ 1.146	$ 641	$ 671	$ 703	$ 735	$ 770	$ 806	$ 844	$ 883	$ 925	$ 968	$ 9.093
Total	**$ 100.310**	**$ 52.373**	**$ 60.497**	**$ 76.615**	**$ 68.738**	**$ 71.137**	**$ 132.664**	**$ 74.422**	**$ 76.226**	**$ 78.859**	**$ 79.266**	**$ 871.351**

Fuente: Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá
Nota: la información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción anexo 1 de este documento de política.

Glosario

- *Código de integridad:* es el código general del servicio público, tiene como propósito incentivar conductas positivas a favor de la legalidad, la vocación de servicio y la primacía del bien general sobre el bien particular. Es la base para que las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial promuevan sus procesos de socialización y apropiación de la integridad en su cotidianidad, a través de la inclusión del mismo en el componente de Política de Talento Humano, dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión II (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

- *Conflicto de interés:* Cuando un servidor público o particular que desempeña una función pública es influenciado en la realización de su trabajo por consideraciones personales (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016, p. 9).

- *Control preventivo:* proceso de gestión orientado a la detección temprana de ineficiencias administrativas y riesgos de corrupción, y al diseño e implementación de acciones que eliminen sus causas o mitiguen su materialización (Veeduría Distrital, 2018).

- *Control social:* derecho y deber de los (las) ciudadanos(as) que consiste en participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Tiene por objeto el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas (Ley 1757, 2015, art. 60 y 61).

- *Corrupción:* abuso de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, en el que se incurre al ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones (Transparencia Internacional, 2017).

- *Derecho de acceso a la información:* "Es el derecho fundamental que tiene la persona para conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de las entidades publicadas obligadas por ley a su difusión. Este derecho genera la obligación correlativa para las entidades públicas de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva a la obligación de producir o capturar la información pública" (Ley 1712, 2014, art. 4).

- *Gestión contractual:* se refiere a las instancias, acciones, procesos y procedimientos, entre otros, que desarrolla la entidad con el propósito de garantizar los fines de la contratación estatal. El Artículo 3 de la Ley 80 de 1993 hace referencia a los Fines de la Contratación

Estatal, estableciendo que "los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines".

- *Gestión documental:* es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

- *Gestión estratégica del talento humano:* el "proceso de vincular la función del recurso humano con los objetivos estratégicos organizacionales, con el fin último de mejorar el desempeño" (Universidad de Los Andes, 2016).

- *Gobierno abierto:* aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los(as) ciudadanos(as) pueden "saber cosas", obtener información relevante y comprensible; "conseguir cosas", obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno, y "crear cosas", participar en el proceso de toma de decisiones (OCDE, 2006).

- *Gobierno en Línea:* es una estrategia liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Es el conjunto de instrumentos técnicos, normativos y de política pública que promueven la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo (Artículo 2, Decreto 1151 de 2008), y que a su vez preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad mediante el aprovechamiento de la tecnología. Lo anterior con el fin de impulsar la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida para la prosperidad de todos los colombianos (Gobierno en Línea, 2017).

- *Integridad pública:* es la alineación consistente con y el cumplimiento de las normas, los valores y los principios éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos en el sector público por encima de los intereses privados (OCDE, 2010, p. 3).

- *Mapa de riesgos de corrupción:* herramienta que le permite a la entidad identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción, tanto internos como externos. A partir de la determinación de los riesgos de posibles actos de corrupción, causas y sus consecuencias se establecen las medidas orientadas a controlarlos (DAFP, 2015, p. 13).

- *Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG):* Es un modelo que sirve de referente para desarrollar el proceso de gestión de las entidades públicas con base en el ciclo consistente en planear, hacer, verificar, actuar (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017, p. 3).

- *Participación ciudadana:* se refiere al proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez, F. y González, E., 2003).

- *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC):* estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que se presenta cada año y que contiene el mapa de riesgos de corrupción de cada entidad pública, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (Ley 1474, 2011, art. 73).

- *Protección al denunciante:* existencia de mecanismos efectivos que prevengan las retaliaciones contra denunciantes de actos de corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción lo consagra como la existencia de medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables delitos asociados con corrupción (UNODC, 2004).

- *Racionalización de trámites:* la Política de Racionalización de Trámites tiene como objetivo simplificar, estandarizar, eliminar, optimizar y automatizar trámites y procedimientos administrativos. También el de promover el uso de las TIC para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información. La Ley Antitrámites (Decreto Ley 019 de 2012) tiene como propósito suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la administración pública, facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, contribuir a la eficiencia y eficacia de éstas y desarrollar los principios constitucionales que la rigen.

- *Rendición de cuentas:* proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores(as) públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los(as) ciudadanos(as), la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo. Es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión (Ley 1757, 2015, art. 48).

- *Resolución de conflictos de intereses:* aspectos explícitamente establecidos en la entidad para dar tratamiento a las situaciones de conflicto de intereses que se presenten en los(as)

servidores(as) públicos(as). De conformidad con el DAFP, "existe una situación de 'conflicto de intereses' cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña". (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2016).

- *Riesgo:* "Posibilidad de que suceda algún evento que tendrá impacto sobre los objetivos institucionales o de proceso. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias" (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011, p. 13).

- *Riesgo de corrupción:* "Posibilidad de que por acción u omisión se use el poder para poder desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado" (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015, p. 10).

- *Servicio a la ciudadanía:* derecho que tiene la ciudadanía al acceso oportuno, eficaz, eficiente, digno y cálido a los servicios que presta el Estado para satisfacer las necesidades y, especialmente, para garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna por razones de género, orientación sexual, pertenencia étnica, edad, lengua, religión o condición de discapacidad. Además, es una herramienta de gestión a disposición de las organizaciones públicas que facilita evaluar la calidad de bienes y servicios que se brinda a la ciudadanía.

- *Transparencia:* práctica de la gestión pública que orienta el manejo adecuado de los recursos públicos, la integridad de los servidores, el acceso a la información, los servicios y la participación ciudadanía en la toma de decisiones, que se logra mediante la rendición de cuentas, la visibilización de la información, la integridad y, la lucha contra la corrupción.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004-2016*. Disponible en: http://historico.equidadmujer.gov.co/mecanismos/Documents/bogota/Politica%20Publica%20Mujer%20Generos%20Bogota.pdf

Amaya, P. et. all. (2010). *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina. Avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social*. 1a Ed. La Plata: Universitaria de La Plata, 448 p. Consultado en http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-Estado-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf#page=227

Banco Interamericano de Desarrollo BID (s. f.) (2016) *Permisividad de la corrupción: corrupción, valores democráticos y formación cívica entre los estudiantes secundarios en seis países latinoamericanos.* Recuperado de https://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/la-educacion-como-herrramienta-contra-la-corrupcion,6752.html

Berthin, G. (2013). *Hacia una Primera Reflexión sobre Políticas Anticorrupción: Algunos Insumos para la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la Experiencia de América Latina*. 10.13140/RG.2.1.2082.5046. Consultado en https://www.researchgate.net/publication/283346960_Hacia_una_Primera_Reflexion_sobre_Politicas_Anticorrupcion_Algunos_Insumos_para_la_Implementacion_de_la_Convencion_de_las_Naciones_Unidas_contra_la_Corrupcion_desde_la_Experiencia_de_America_Latina

Bogotá Cómo Vamos (2016). *Encuesta de percepción ciudadana*. Disponible en: http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2016/

Bogotá Cómo Vamos (2017). *Encuesta de percepción ciudadana*. Disponible en: http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2017/.

Carter, S.L. (1996). Integrity. Basic Books/Harper Collings, Nueva York.

Cetina, C. (2016). *Corrupción: Medición del problema y los problemas en su medición*. Diálogos sobre la Transparencia- Policy Paper # 1. Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España MTAS y Fundación ONCE para la Solidaridad con Personas Ciegas de América Latina FOAL (2006). *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en Latinoamérica.* Recuperado de http://www.bivipas.unal.edu.co/jspui/bitstream/10720/647/1/260-Aproximacion_Realidad_Discapacidad-Samaniego(3).pdf

Congreso de la República. (6 de marzo de 2014). "Por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones". [Ley 1712 de 2014]. D.O. 49.084.

Corpovisionarios (2016). *Encuesta de Cultura Ciudadana 2016*.

Decreto 1151 de 2008 "por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"

Departamento Administrativo de la Función Pública (2002) *Circular conjunta DAFP – PGN N° 001 de 2002.* Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21311b

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016) *Plan Anual de Vacantes: orden nacional y territorial.* Disponible en:http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Informe_+PAV_2016.pdf/91755116-91d5-4076-978b-00ff85edc038

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016) Salarios y empleo público en Colombia. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjIxtbQ86PaAhUCm1kKHcsOAlcQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2FPDFs%2FMesicic5_col_DAFP_anex19.pdf&usg=AOvVaw2BFVd-mD1soi7BSe-i0x4o

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Manual Único de Rendición de Cuentas con énfasis en derechos humanos y paz*. Disponible en: https://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/03-09-2017_MURC_Version2.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2013). *Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial*. Edición: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística Segunda edición.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2017). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi

Departamento Nacional de Planeación. (2016*). Encuesta de Percepción Ciudadana*. Disponible en: https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/76

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (28 de septiembre de 2017). *Encuesta de Cultura Política*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2015). *Encuesta de cultura política*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_15.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). *Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) 20 años.* Dirección de seguimiento y evaluación de políticas públicas. Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf

Di Virgilio, M. M. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas programas y proyectos sociales.* Fundación CIPPEC, 1(1), 1-125. ISBN 978-987-1479-35-1. Consultado en https://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf

Duque, N. (2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca*. Cuadernos de Administración, 28(47), 112-24. Recuperado de: http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/view/1436/2514

Espejo, J. (2010). *La efectividad de las políticas públicas a través de la medición de la gestión pública*. Consultado en http://www.monografias.com/trabajos55/efectividad-politicas-publicas/efectividad-politicas-publicas.shtml

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Política Públicas. *Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción.* Disponible en: *http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciantes.pdf*

Hodgson, G. &Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: Una perspectiva institucionalista. Revista de Economía Institucional, Volumen 10, No. 18.

International Council on Human Rights Policy (2009).Corruption and Human Rights: Making the Connection.

Isaza Espinosa, C. (2013). Corrupción: marcos de análisis. Cuadernos del Cipe No. 17. Universidad Externado de Colombia.

Ministerio del Interior. (2 de noviembre de 2011). "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones.". [Decreto 4100 de 2011].

Naser & Alujas (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Manuales CEPAL – Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile. ISSN 1680-886X. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf?sequence=1

Nirengersg, O., Brawerman, J. y Ruíz, V. (2000). Evaluar para transformar: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales, Buenos Aires, Paidós.

Observatorio de la Democracia (2016). Barómetro de las Américas 2016. Disponible en: https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/

OCDE (2009). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe* 2010. Disponible en:https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf

OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Paris: Éditions OCDE. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción,* Nueva York. Disponible en
https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Ponencia del VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa. Disponible en: http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina

Organización de Estados Americanos. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción-MESICIC. (2017). Informe Final: Colombia. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_colombia_inf_esp.pdf

PNUD (1997). *¿Qué es el desarrollo de capacidad?* Disponible en: http://pppue.undp.2margraf.com/es/21_3.htm

PNUD (2011). *Guía práctica para: Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción*. Dirección de Políticas de Desarrollo. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/ACAs%20Practitioners_spanish.pdf

PNUD & UNODC (2013). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anti-corrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América latina*. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_Gee2vBahn0J:www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%2520and%2520Publications/Democratic%2520Governance/politicasACespanol_0.pdf%3Fdownload+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co

Procuraduría General de la Nación (2014). *Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia*. Bogotá, Colombia. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla(1).pdf

Perramon, J (2013). *La transparencia: concepto, evolución y retos actuales*. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 16, año 2013. Barcelona, España. Disponible en: http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia._Concepto,_evolucion_y_retos_actuales.pdf

Personería de Bogotá. (2013). Informe de Gestión 2013. Disponible en: http://www.personeriabogota.gov.co/component/jdownloads/send/459-presentados-al-concejo/1245-informe-de-gestion

Red pro de paz. (2016). La participación ciudadana en la construcción de la paz. Disponible en: http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf

Rosas Huerta, Angélica. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Política y cultura*. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es.

Salazar Vargas, C. (2009). *La evaluación y el análisis de políticas públicas. Revista Opera*. Consultado en http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=67515007003

Sanabria, P. (2017). *Documento con recomendaciones a la construcción de la propuesta de monitoreo y seguimiento a la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no tolerancia con la corrupción para Bogotá*. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

Sanabria, P; Ospina, P & Telch, F (2015) *¿Cómo hacer estratégica la gestión del talento humano en las organizaciones públicas colombianas?* Universidad de Los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Notas de política N° 21 de abril de 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275351320_Como_Hacer_Estrategica_la_Gestion_del_Talento_Humano_en_las_Organizaciones_Publicas_Colombianas

Secretaria Distrital de Gobierno (2017). *Diagnóstico De Transparencia, Integridad y Medidas Anticorrupción en el Ámbito Local*. Bogotá

Secretaría Distrital de Planeación. (2015). Balances y Perspectivas de la Política Pública LGBTI 2012-2015. Serie de Documentos sobre Diversidad Sexual en Bogotá. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/node/6197

Secretaría General y Veeduría Distrital (2015). *Documento Técnico de Soporte, Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá.* Bogotá.

Secretaría de Transparencia (2015). *ABC. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.* Presidencia República de Colombia. Recuperado de: http://www.anticorrupcion.gov.co/PublishingImages/Paginas/Publicaciones/ABC.pdf

Secretaría de Transparencia. (Abril de 2016). Corrupción: Medición del Problema y los Problemas en su medición: http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Corrupci%C3%B3n%20medici%C3%B3n%20del%20problema%20y%20los%20problemas%20en%20su%20medici%C3%B3n.pdf#search=Corrupci%C3%B3n%3A%20Medici%C3%B3n%20del%20Problema%20y%20los%20Problemas%20en%20su%20medici%C3%B3n%3A

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2016), Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Disponible en: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-fiscales.aspx.

Sanjeev Gupta (2002). Does Corruption affect income inequality and povert? Disponible en: https://econpapers.repec.org/article/sprecogov/v_3a3_3ay_3a2002_3ai_3a1_3ap_3a23-45.htm

Susan Ackerman (1999). Political Corruption and Democracy.Disponible en: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/592/

Transparencia Internacional (2017*). Los colombianos creen que la gente sí puede hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción.* Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia internacional. Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/los-colombianos-creen-que-la-gente-si-puede-hacer-la-diferencia-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/

Transparencia Internacional. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/las-personas-y-la-corrupcion-america-latina-y-el-caribe/

Transparencia por Colombia (2014). *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción.* Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Guia_mapas_de_riesgo_y_planes.pdf

Transparencia por Colombia. (Julio de 2015). Principales Hallazgos Corrupción: Diagnóstico básico sobre el acceso a la información y la transparencia en entidades distritales. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Diagn%C3%B3stico-sobre-el-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-y-la-Transparencia-en-Entidades-Distritales.pdf

Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2014). *Cuarta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Disponible en: http://www.integridadcorporativa.org.co/single-post/2016/08/08/Resultados-Cuarta-Encuesta-Nacional-sobre-Pr%C3%A1cticas-Contra-el-Soborno-en-Empresas-Colombianas

Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2016). *Cuarta Encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/tag/quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contra-el-soborno-en-empresas-colombianas/

Veeduría Distrital y Transparencia por Colombia (2015). *Agenda por la Transparencia para Bogotá. Disponible* en: http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Agenda-por-la-Transparencia-en-Bogot%C3%A1.pdf

Veeduría Distrital. (2015). Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/DOCUMENTO%20TEC%20FINAL.pdf

Veeduría Distrital (2016). *Análisis de las peticiones quejas y reclamos – PQRS del distrito capital I trimestre*. Disponible en: http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/publicaciones_2016/84-Informe%20-%20An%C3%A1lisis%20de%20PQRS%20Distrito%20Capital%20-

%20Periodo%20I%20Trimestre%202016.pdf

Veeduría Distrital. (2018). Evaluación institucional con enfoque participativo de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (Vigencia 2017). Disponible en: http://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/documentos/EvaluacionPPDSC.pdf?width=800&height=800&iframe=true

Publicado en el Registro Distrital No. 6489 de fecha 6 de febrero de 2019.

Control de cambios del documento

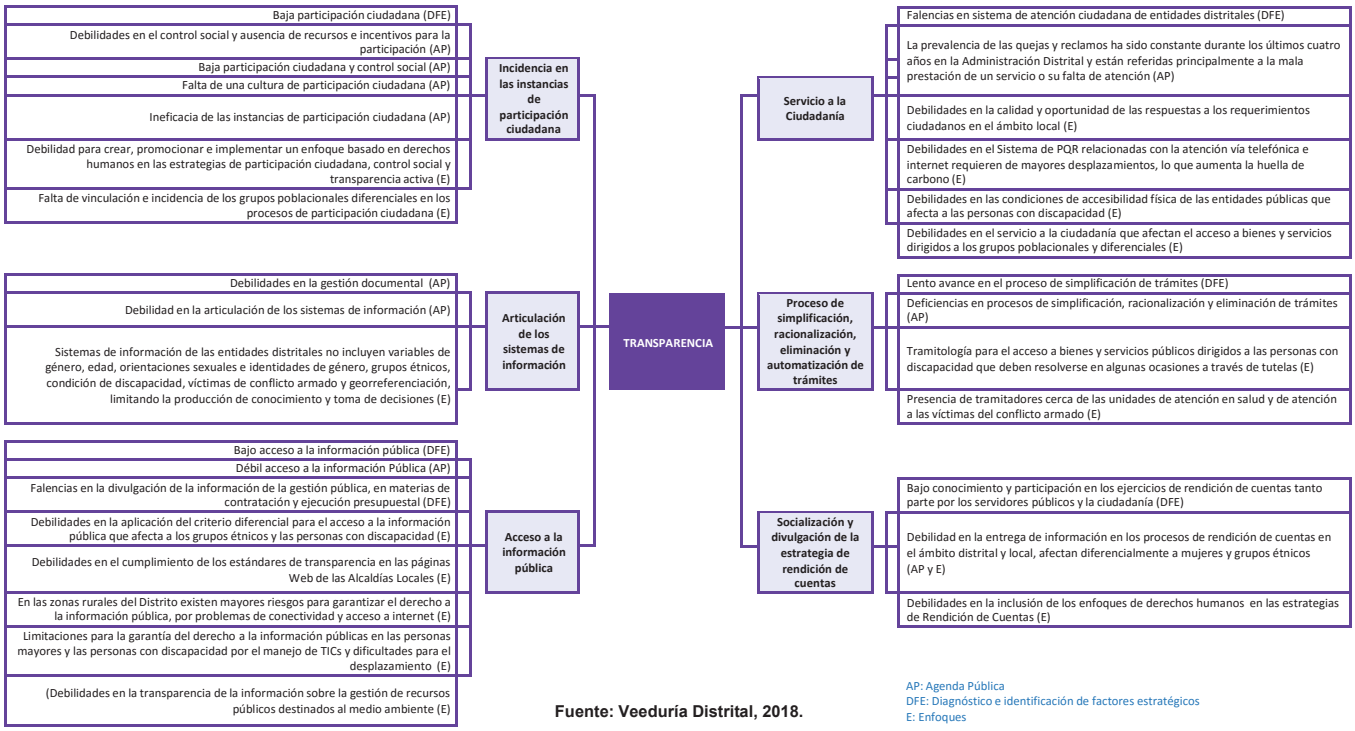
Actualización 2022: Se ajustó el contenido asociado a los costos y estructura de la política pública, con ocasión de la actualización del Plan de Acción, validado en sesión de Pre CONPES DC del 23 de diciembre de 2022.

Anexos

Anexo 1 – Plan de Acción de la política (archivo en Excel).

Anexo 2 – Análisis de causalidad desagregado.

Figura 5: Análisis de causalidad desagregado – Componente Transparencia

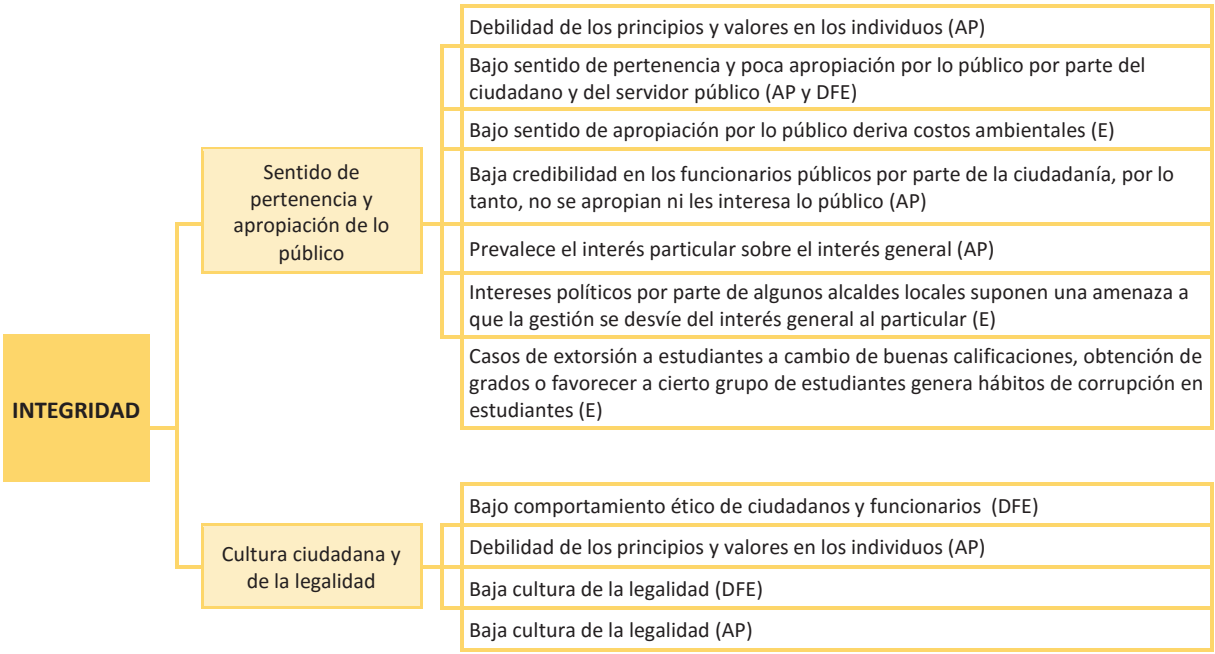


Fuente: Veeduría Distrital, 2018.

AP: Agenda Pública
DFE: Diagnóstico e identificación de factores estratégicos
E: Enfoques

83

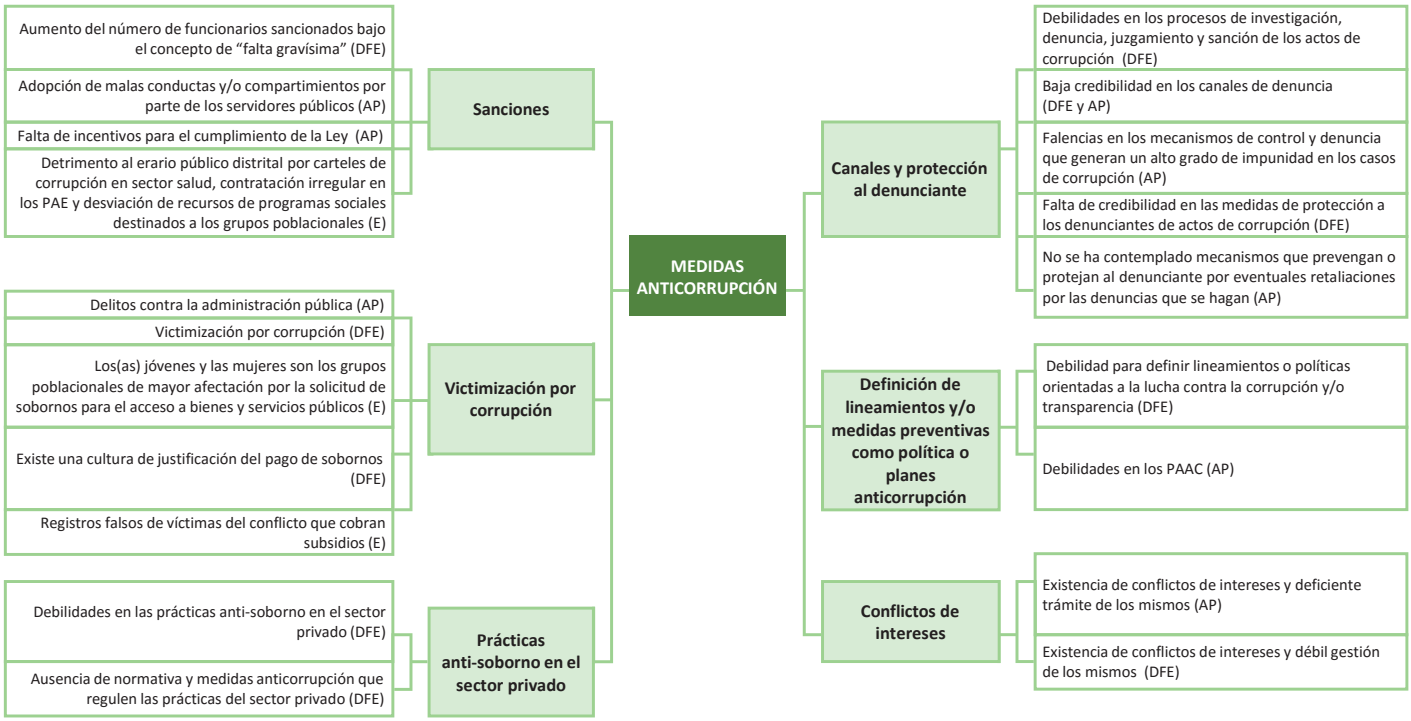
Figura 6: Análisis de causalidad desagregado – Componente Integridad



Fuente: Veeduría Distrital, 2018.

AP: Agenda Pública
DFE: Diagnóstico e identificación de factores estratégicos
E: Enfoques

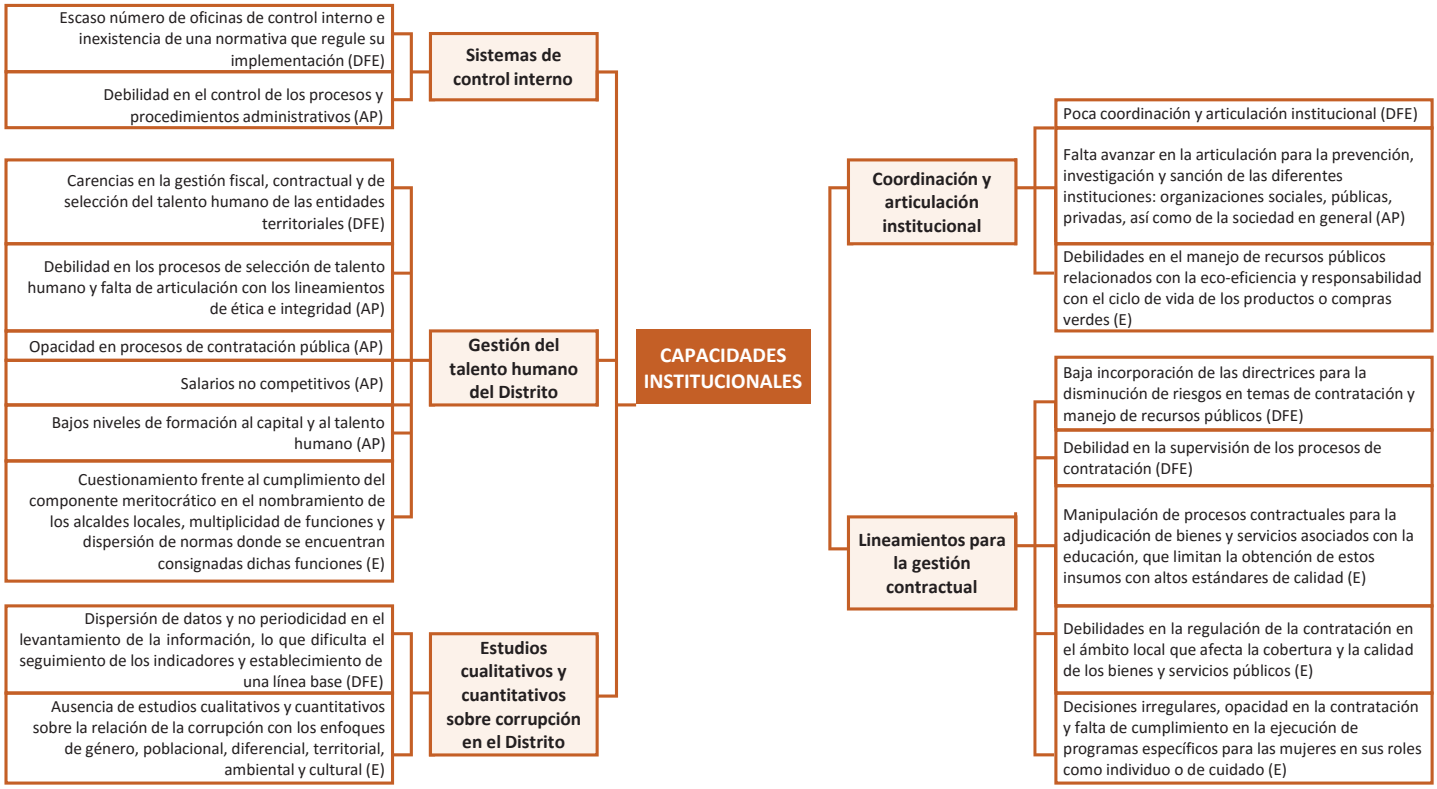
Figura 7: Análisis de causalidad desagregado – Componente Medidas Anticorrupción



Fuente: Veeduría Distrital, 2018.

AP: Agenda Pública
DFE: Diagnóstico e identificación de factores estratégicos
E: Enfoques

Figura 8: Análisis de causalidad desagregado – Componente Capacidades Institucionales



AP: Agenda Pública
DFE: Diagnóstico e identificación de factores estratégicos
E: Enfoques

Fuente: Veeduría Distrital, 2018.