



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

Construyendo hoy
la **Cali** del mañana

ALCALDÍA DE CALI

Análisis de la conducta disciplinaria y la transparencia en Santiago de Cali

Caracterización y seguimiento de la conducta disciplinaria
en la Alcaldía de Santiago de Cali

DIRECCIÓN DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO
OBSERVATORIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Director: Carlos Alberto Martínez Noguera

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI
2014





**ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI**

**Construyendo hoy
la Cali del mañana**

ALCALDÍA DE CALI

Alcaldía de Santiago de Cali

Dirección de Control Disciplinario Interno
Observatorio de la Gestión Pública Municipal

Alcalde de Santiago de Cali

Rodrigo Guerrero Velasco

Director Control Disciplinario Interno

Carlos Alberto Martínez Noguera

Equipo Observatorio de la Gestión Pública Municipal

Lina María Mafla Ospina

Juliana Vernaza Lotero

Lina María Gil Restrepo

Diseño y corrección de estilo:

G&G Editores

Impresión:

Imprenta Departamental del Valle del Cauca

2014

**CARLOS ALBERTO
MARTÍNEZ NOGUERA**



Abogado, Universidad de San Buenaventura Cali. Especialista en Contratación Estatal de la Universidad Externado de Colombia. Cursó la Especialización en Gestión Pública en la ESAP.

Se desempeñó como Subsecretario de Vivienda de la Alcaldía de Santiago de Cali, y fue asesor legal de la Presidencia del Concejo Municipal durante el año 2007. Del mismo modo, fue asesor legal del Concejal integrante de la Comisión de Plan y Tierras del Concejo Municipal durante el período 2008-2011. Abogado litigante.

Desde el año 2013 es Director de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali. A lo largo de su gestión y a través del Observatorio de la Gestión Pública Municipal, adscrito a la Dirección, se han venido adelantando diversos estudios enfocados en el análisis, investigación, monitoreo y medición de la información del proceso disciplinario y la gestión pública. En el 2013 se desarrollaron tres proyectos de análisis y para el año 2014 se entregan tres proyectos de análisis contenidos en tres publicaciones, orientados al análisis del buen y la transparencia de la gestión pública, para la prevención de conductas disciplinarias en el Municipio.

Contenido

Presentación	15
Introducción	17
CAPÍTULO 1 PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA	19
Aproximaciones conceptuales	21
¿Qué es la transparencia?	21
¿Por qué es importante medir la transparencia?	22
¿Qué es la función pública del Estado?	23
¿Qué es la función administrativa del Estado?	23
¿Qué es la Administración Pública?	24
¿Qué es la corrupción?	25
¿Cómo se mide la corrupción?	25
Delitos contra la Administración Pública que vulneran la transparencia	26
Faltas disciplinarias que vulneran la transparencia	31

¿Por qué hablar de transparencia?	31
1. ¿Qué es la transparencia en la Gestión Pública?	34
2. ¿En qué consisten las prácticas institucionales de buen gobierno y transparencia?	36
3. ¿Cómo medir las prácticas del buen gobierno y transparencia?	44
Aproximaciones internacionales de medición de transparencia y buen gobierno	44
I. Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP)	44
II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México	45
III. Ley de Transparencia de Chile	47
Aproximaciones nacionales de medición de transparencia y buen gobierno	48
I. Índice de Transparencia de Transparencia por Colombia	49
II. Procuraduría General de la Nación	57
a. Índice de Gobierno Abierto - IGA	57
b. Índice de Integridad - INTEGRA	68
4. Estatuto Anticorrupción y Ley de Transparencia, como instrumentos de lucha contra la corrupción en Colombia	74
I. Secretaría de Transparencia	76
II. Estatuto Anticorrupción: Ley 1474 de 2011	77
III. Plan Anticorrupción: una estrategia de buen gobierno a nivel nacional	79
IV. Ley de Transparencia en Colombia - Ley 1712 de 2014	83

5. Estudio de caso: Proyecto sobre buen gobierno y transparencia en los entes territoriales “Cultura de la legalidad e integridad de los servidores públicos”	87
Aplicación del Proyecto Cultura de Legalidad e Integridad en la Alcaldía de Santiago de Cali	91
CAPÍTULO 2	
CARACTERIZACIÓN DE LA CONDUCTA DISCIPLINABLE EN SANTIAGO DE CALI, 2008-2014	
1. Régimen disciplinable de los servidores públicos	95
¿Qué relación existe entre transparencia y régimen disciplinable?	95
¿En qué consiste el régimen disciplinable?	96
¿Qué es la acción disciplinaria y quiénes la ejercen?	99
¿Quiénes son los destinatarios de la ley disciplinaria?	103
Las faltas disciplinarias	104
2. La Dirección de Control Disciplinario Interno	107
3. Procedimientos de la Dirección de Control Disciplinario Interno	109
4. Resultados y evolución de la conducta disciplinable 2008-2014 de los servidores públicos en la Administración de Santiago de Cali	115
I. Evolución de la conducta disciplinable, según la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali	116
II. Conducta disciplinable en la Alcaldía de Santiago de Cali según la Dirección de Control Disciplinario Interno y la Personería Municipal de Santiago de Cali	123
5. Índice de las sanciones disciplinarias de los servidores públicos del Municipio de Santiago de Cali. Análisis histórico (2010-2013)	125
I. Transformación de las variables	127

II. Ponderación por gravedad de la sanción	127
III. Ponderación por frecuencia de ocurrencia de la sanción	129
IV. Construcción del índice final	130
V. Resultados	131
Conclusiones	135
Referencias	139
Anexo 1: Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) en México	147
Anexo 2: Indicador de transparencia de Chile	151
Anexo 3: Registro de quejas y faltas, por dependencia	155

Índice de figuras

Figura 1 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia	40
Figura 2 Tipos de control en Colombia	42
Figura 3 Indicadores de medición de transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México	46
Figura 4 Indicadores Ley de Transparencia de Chile	48
Figura 5 Estructura del Índice de Gobierno Abierto - IGA	60
Figura 6 Procesos que evalúa el INTEGRA	70
Figura 7 Estructura del Plan Anticorrupción	80
Figura 8 Entidades públicas que están sometidas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	86
Figura 9 Principal objetivo del componente de legalidad del proyecto de cultura de legalidad e integridad	89
Figura 10 Principal objetivo del componente de integridad del proyecto de cultura de legalidad e integridad	90
Figura 11 Estructura del proyecto cultura de legalidad e integridad “CLIC”	90
Figura 12 Principios del derecho disciplinario	98

Figura 13 Competencia Procuradurías Territoriales y las Personerías	102
Figura 14 ¿Qué acciones constituyen una falta disciplinaria?	104
Figura 15 Faltas gravísimas, graves y leves	105
Figura 16 Funciones de la Dirección de Control Disciplinario Interno	108
Figura 17 Dependencias con más quejas entre 2008 - Noviembre 30 de 2014	118
Figura 18 Curva de Lorenz - Expedientes abiertos, 2013	119
Figura 19 Dependencias con más expedientes abiertos 2008 - Nov. 30 de 2014	121
Figura 20 Evolución de los fallos, 2008-2014	121
Figura 21 Evolución de los tipos de faltas sancionadas 2011-2013	122
Figura 22 Faltas más recurrentes en los fallos de 2011-2013	122
Figura 23 Fallos año 2013, Alcaldía de Santiago de Cali	124
Figura 24 Modalidades de fallos emitidos en el año 2013, Alcaldía de Santiago de Cali	124
Figura 25 Tipos de sanciones	125
Figura 26 Tipos de sanciones	126
Figura 27 Contribución de las faltas al índice, según la gravedad de la falta	129
Figura 28 Contribución de las faltas al índice, según la frecuencia de la falta	130
Figura 29 Composición del Índice de la Conducta Disciplinable	131
Figura 30 Evolución del Índice de la Conducta Disciplinable 2010-2013	132
Figura 31 Contribución al índice por componente 2010-2013	133

Índice de tablas

Tabla 1 Delitos contra la Administración Pública	27
Tabla 2 Principales faltas disciplinarias que afectan la transparencia	32
Tabla 3 Matriz de factores e indicadores de medición Índice de Transparencia Nacional	52
Tabla 4 Niveles de riesgo, Transparencia por Colombia	56
Tabla 5 Índices de la Procuraduría sobre gestión pública	58
Tabla 6 Indicadores Índice de Gobierno Abierto - IGA	61
Tabla 7 Índice de Gobierno Abierto - Municipio de Santiago de Cali	67
Tabla 8 Resultados INTEGRRA para la Alcaldía de Santiago de Cali	74
Tabla 9 Glosario de Procedimientos ordinario y verbal	113
Tabla 10 Quejas radicadas por dependencia entre 2008-2014	117
Tabla 11 Expedientes abiertos por dependencia, 2008-2014	120
Tabla 12 Faltas más recurrentes en los fallos entre 2011-2014	123

Tabla 13 Sanciones máximas, mínimas y promedio, según el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002	128
Tabla 14 Sanciones máximas, mínimas y promedio, según el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002	129
Tabla 15 Ponderador final del Índice	130
Tabla 16 Estimación del Índice para 2010-2013	132

Siglas

AUE: Atención Prestada por las Unidades de Enlace

CDU: Código Disciplinario Único

CESPAP: Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico

CLIC: Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

FUT: Formulario Único Territorial

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IGA: Índice de Gobierno Abierto

INTEGRA: Índice de Integridad

ISD: Índice de Sanciones Disciplinables

ITD: Índice de Transparencia Departamental

ITM: Índice de Transparencia Municipal

ITN: Índice de Transparencia Nacional

MECI: Modelo Estándar de Control Interno

MURC: Manual Único de Rendición de Cuentas

ODT: Obligaciones de Transparencia

PPIA: Política Pública Integral Anticorrupción

SECOP: Sistema Electrónico de Contratación

SICEP: Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal

SIHO: Sistema de Información Hospitalaria

SIMAT: Sistema Integrado de Matrículas

SISBÉN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

SUI: Sistema Único de Información

Presentación

Conocedores de la necesidad que tenemos los caleños de contar con nuevos espacios dentro de la Administración Municipal para pensar en la ciudad, como dependencia nos hemos consagrado al estudio de orden local de temas que eviten y prevengan, desde el proceso disciplinario, los factores críticos que se imponen en el quehacer de la gestión pública.

El Observatorio de la Gestión Pública Municipal, de manera permanente, está dedicado al análisis, investigación, monitoreo y medición de la información del proceso disciplinario y la gestión pública, para la elaboración de estadísticas, definición de recomendaciones y proyecciones, que contribuyan a optimizar el funcionamiento de la Administración.

En este producto documental se analiza la información institucional con la que cuenta el municipio, la cual se pretende que se convierta en insumo para la comprensión de las dinámicas propias de la ciudad, enriquezca el debate y amplíe los conocimientos en los temas que se abordan en nuestros estudios. Si bien no tienen la rigurosidad científica de la academia, sí nos esmeramos por abordar temas trascendentales como el que se encuentra en la presente publicación, desde una mirada analítica, con información de primera mano.

En la primera parte de este documento se analiza el fenómeno de la transparencia, donde se construye un marco conceptual y teórico, no solo sobre la definición de transparencia sino sobre los elementos que lo conforman, teniendo en cuenta que es un principio valioso de la gestión pública mo-

derma, en el cual convergen temas como la publicidad de la información, la rendición de cuentas, el control, la eficacia y la eficiencia de la gestión, entre otros. En la segunda parte se exponen los instrumentos para la medición de la transparencia en las entidades públicas; allí se describe cada uno de los indicadores que lo componen, con el fin de ilustrar cuáles son los aspectos de la gestión pública que se evalúan.

Colombia, con respecto a lo anterior, se encuentra en el proceso de construcción de aspectos normativos y administrativos cuya trascendencia dentro de esta definición se basa en la transformación cultural de la sociedad en la medida que permite la consolidación de una gestión pública transparente. Sin embargo, cuando en el presente libro se hace referencia a este concepto, se abarca entre otras cosas la publicidad de la información, y consagra una gestión eficiente y eficaz que está enfocada en resultados, enmarcada en el cumplimiento legal en todos los aspectos, en la rendición de cuentas, en los controles existentes y en la participación ciudadana.

En nombre de la Dirección de Control Disciplinario Interno, del Observatorio de la Gestión Pública Municipal y en nombre propio, agradezco al señor Alcalde, doctor Rodrigo Guerrero Velasco, el apoyo y la credibilidad en nuestra gestión. De forma especial quiero agradecer al doctor Nelson Garcés Vernaza (q.e.p.d.), por el respaldo y la confianza depositada en nuestra labor durante la administración actual.

Agradezco el trabajo y la dedicación en este estudio al equipo de la Dirección de Control Disciplinario Interno y del Observatorio de la Gestión Pública Municipal que participó, en especial a Lina María Mafla Ospina, Juliana Vernaza Lotero y Lina María Gil Restrepo, quienes desde su ámbito profesional aportaron su conocimiento en torno a un tema tan mencionado a nivel nacional, pero tan poco profundizado en las regiones. A la Procuraduría General de la Nación, por sus aportes, y a Transparencia por Colombia, por el intercambio de saberes en la realización de este libro.



CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ NOGUERA

Director de Control Disciplinario Interno

Alcaldía de Santiago de Cali

Introducción

La gestión pública estatal es el conjunto de acciones, prácticas y procesos que permiten el cumplimiento efectivo de los fines del Estado. Esta debe garantizar la armonía, el desarrollo y el bienestar de la colectividad, ejecutando el presupuesto público para la prestación de servicios, la realización de programas, proyectos o contratos a través entidades públicas o privadas (Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006).

En la práctica, la gestión pública se manifiesta en las acciones que llevan a cabo sus funcionarios. La función pública, entonces, debe dar cumplimiento efectivo a los fines y propósitos del Estado que buscan generar bienestar y desarrollo para la ciudadanía.

En este sentido, se establecen una serie de principios constitucionales y legales que enmarcan la gestión de los servidores en las instituciones estatales. Principios como transparencia, eficacia, eficiencia, legalidad, honradez, imparcialidad, celeridad, objetividad y moralidad pública, que están consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 22 de la Ley 734 de 2002. Estos principios deben permear toda la gestión de los servidores públicos de forma permanente y deben caracterizar e identificar la función de servicio a la comunidad de las entidades públicas.

Ahora bien, existen factores que impactan la calidad de la prestación de dichos servicios y promueven actos de corrupción que deslegitiman el ejercicio de transparencia y buen gobierno en la Administración Pública. Lo anterior conlleva al incumplimiento de los principios mencionados y deteriora el ejercicio público.

Consciente de esta problemática, la Alcaldía de Santiago de Cali creó, bajo mandato de la Ley 734 de 2002, la Dirección de Control Disciplinario Interno. Esta ejerce funciones de sanción y prevención de la conducta disciplinable de los servidores públicos que incurren en el incumplimiento de deberes y en la ejecución de prohibiciones consignadas en el Código Disciplinario Único.

Como parte de su objetivo misional, la Dirección de Control Disciplinario Interno, a través de su Observatorio de la Gestión Pública Municipal, ha venido desarrollando una línea de análisis que busca estudiar y entender comprensivamente las características y determinantes de la conducta disciplinable de los servidores públicos. Esto con el fin de contextualizar la conducta en el marco de las funciones propias de cada cargo, y determinar los riesgos en los que un funcionario puede incurrir al ejercer su trabajo.

En el marco de lo anterior, el presente trabajo analiza la conducta disciplinable y su relación con la transparencia y la gestión pública en la administración de la ciudad. Para esto, se realizan varios ejercicios que permiten abordar esta relación. En primer lugar, se expone la evidencia sobre la importancia de la transparencia y el buen gobierno para el éxito de la gestión pública. Posteriormente, se realiza un análisis descriptivo para cuantificar y caracterizar la conducta disciplinable de la Administración Municipal en los últimos siete (7) años, utilizando fuentes de información internas de la Administración y de otras entidades con potestad disciplinaria.

En tercer lugar, se propone un indicador cuantitativo que mide la prevalencia y la gravedad de la conducta disciplinaria dentro de la Administración Municipal, agrupando las principales faltas cometidas por los funcionarios. Lo anterior permite, posteriormente, analizar su relación con la eficiencia en la gestión de las dependencias, con el objetivo de contribuir al diseño de políticas para mejoramiento continuo de la prestación y calidad en el servicio por parte de los servidores públicos del Municipio de Santiago de Cali.

Capítulo 1

Prácticas institucionales de buen gobierno y transparencia

Aproximaciones conceptuales

¿Qué es la transparencia?

La transparencia se ha convertido en un elemento trascendental para los nuevos sistemas de gobierno. A continuación se presentan algunas aproximaciones conceptuales:

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2009) establece que la transparencia es el proceso por el cual todos los ciudadanos pueden tener acceso a la información pública para la toma de decisiones y acciones. En este sentido, Grimmelikhuijsen (2009) determina que: “La transparencia es la dirección de los asuntos públicos de manera abierta o sujeta al escrutinio público”. Dicha definición se desarrolla sobre el principio de publicidad, el cual indica que toda la información de las entidades estatales debe ser pública y de fácil acceso para la ciudadanía. De igual manera, esta noción establece que debe existir control en todos los ámbitos, y de manera especial sobre la gestión estatal, por parte de la ciudadanía.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos - “IFAI”, de México, estipula que la transparencia es trascendental en un sistema de gobierno democrático puesto que permite: la evaluación de los gobernantes; rendición de cuentas; control del poder político; fortalecimiento de la autoridad pública; detección y corrección de errores (Aguilar, 2008).

Por otra parte, según la Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Colombia, en el artículo 3 inciso 2, se establece que la transparencia es el principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos estatales obligados se presume pública, salvo los casos de excepción establecidos y, por tanto, se debe garantizar que todos los ciudadanos accedan a ella.

En Colombia, si bien es cierto el concepto de transparencia es quizá en la actualidad uno de los principales temas en foros y debates contemporáneos, su definición y alcance global aún se encuentran en un proceso de construcción. Es, entre otras cosas, uno de los principios marco de la gestión pública moderna, donde convergen la participación ciudadana, el control, el bienestar y la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad.

En sí, es entendida como una práctica que conlleva el buen gobierno, la eficacia y la efectividad de la gestión pública como requisito para el cumplimiento real y efectivo de los fines del Estado, que propende al bienestar y al desarrollo de la colectividad, sobre el cual se basa este proyecto de análisis. En el siguiente capítulo se exponen los diferentes instrumentos de medición, que permiten hacer un diagnóstico a las diferentes entidades públicas del país, en un concepto amplio de transparencia.

¿Por qué es importante medir la transparencia?

Los gobiernos contemporáneos alrededor del mundo enfrentan cada día más retos en materia de implementación de políticas públicas para la satisfacción de necesidades básicas, así como en lo referente a la publicidad y el acceso a la información, debido a que la sociedad civil cada vez tiene más interés en los asuntos públicos. Es de anotar que la democracia denota la elección de sus representantes, y otorga poderes a las personas de control y supervisión. En este sentido, cobra importancia el diseño de herramientas que midan la transparencia en las entidades estatales, que no solo generen insumos a la colectividad que realiza ejercicios de control social y verifica la gestión de sus gobernantes sino que, a su vez, sirvan a las mismas como diagnóstico en procura de fortalecer la transparencia en su gestión.

La transparencia de la gestión pública tiene diversos elementos, a partir de los cuales se puede establecer su medición. Es decir, se evalúa el cumplimiento normativo de la entidad basada en las obligaciones establecidas en las leyes que lo regulan, y se valoran todos los avances institucionales para estructurar un gobierno abierto a la ciudadanía, en cada uno de los procesos que se adelantan.

¿Qué es la función pública del Estado?

Según la Ley 909 de 2004, en la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo 1 que la función pública está conformada por quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la Administración, de tal forma que en el desarrollo de sus funciones garantizan la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

La función pública se desarrolla teniendo en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad¹, a través de las funciones de los servidores públicos, quienes prestan los servicios del Estado para lograr el bienestar y desarrollo².

¿Qué es la función administrativa del Estado?

La Constitución Política, en el artículo 209, establece que la función administrativa busca la materialización de los intereses colectivos y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y la desconcentración de funciones, de tal forma que todas las autoridades administrativas deben enfocar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

1 Ley 909 de 2004. Artículo 2, Numeral 1.

2 Recuperado de: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_1_concepto_sobre_funcin_pblica_y_generalidades.html

Según la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, la función administrativa del Estado es a través de la cual los organismos, entidades y particulares que prestan servicios públicos buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política³.

En este sentido, se infiere que la función administrativa incluye todas las actuaciones que adelantan las instituciones públicas, con el objetivo de desarrollar sus funciones, no solo para la prestación de los servicios públicos sino para el desarrollo de los fines esenciales del Estado.

¿Qué es la Administración Pública?

La Ley 489 de 1998, en su artículo 39, establece que la Administración Pública es el conjunto de organismos, planes, proyectos, actuaciones, políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades estatales, que buscan fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional para la satisfacción de las necesidades de la colectividad y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Así, el artículo 39 de la denominada Ley de Administración Pública establece que está conformada por todos los órganos, organismos e instituciones que integran las ramas del poder público, puesto que a través de las mismas se ejecutan las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. Por lo anterior, la Administración Pública hace referencia al conjunto de las entidades e instituciones estatales que ejercen funciones administrativas y que dentro de su misión tienen por objeto prestar servicios públicos, o entablar acciones tendientes al cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De esta manera, existe una clasificación que las categoriza, según el poder público que ejerzan (Judicial, Ejecutivo y Legislativo) y el orden al que pertenezcan, sea nacional o territorial.

3 Ley 489 de 1998, Artículo 2.

¿Qué es la corrupción?

El concepto de corrupción abarca las acciones o transacciones de tipo ilícito, a través de las cuales se hace una apropiación particular frente al uso del poder, ya sea en el sector público o en el privado, para beneficio individual, en detrimento del interés colectivo. De esta manera, se conocen varias formas de llevarlo a cabo, como son: ofreciendo, solicitando, entregando o recibiendo bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones⁴. Aunque el fenómeno de la corrupción también puede producirse en el sector privado, su trasfondo en el sector público tiene quizá efectos más evidentes en el desarrollo de la sociedad, en la medida en que hay una desviación del poder público para el cumplimiento de los fines colectivos.

¿Cómo se mide la corrupción?

Cuando se habla de corrupción se entiende por ella la comisión de actos ilícitos para obtener beneficios personales del poder público; sin embargo esta premisa no es observable al 100 % , puesto que este fenómeno no se puede medir de forma directa. Por lo tanto, la academia y diferentes organismos nacionales e internacionales han establecido cuatro formas para medir la corrupción (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014b):

- **Mediciones basadas en la percepción de la ciudadanía:** Su cálculo se determina conforme a encuestas que se les realizan a los ciudadanos, en las cuales se estima el nivel de corrupción que perciben en las entidades públicas.
- **Mediciones basadas en observaciones directas de programas o proyectos:** Se estima conforme a la observación específica de una actuación de la entidad pública, corroborando lo ejecutado contra lo planeado, en cronograma, presupuesto, resultados, entre otras acciones.
- **Mediciones basadas en estimaciones e inferencia estadística:** Este tipo de medición se basa en la construcción de estimaciones a partir de infor-

4 Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=535

mación que se ajusta a técnicas estadísticas específicas, para adelantar el estudio de un programa o política pública (Cetina, 2014).

- **Mediciones basadas en la comparación y verificación de información:** Esta medición se fundamenta en la verificación de información de la entidad pública en diferentes fuentes, a partir de lo reportado por la entidad ante los distintos entes de control.

Delitos contra la Administración Pública que vulneran la transparencia

Colombia ha emprendido una lucha contra la corrupción, para lo cual ha enfocado sus acciones en dos frentes:

- El primero hace referencia a las actividades que se han realizado hasta la fecha en materia de prevención, donde se tienen en cuenta el número de capacitaciones, herramientas e instrumentos que generan diferentes entidades estatales y no estatales encargadas de prevenir actos de corrupción, las cuales han logrado avanzar en términos de transparencia en la gestión pública, y en los niveles de percepción.
- El segundo contempla temas sancionatorios para aquellos servidores públicos que cometen actos de corrupción.

En este sentido, se establecieron en el Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000, Título XV, los delitos contra la Administración Pública, descritos como aquellos en los cuales los funcionarios públicos realizan actos ilegales, abusan del poder público que les fue otorgado para el ejercicio de sus funciones ya sea por la apropiación de bienes, o para la obtención de beneficios personales.

Adicional a esto, a través de la Ley 1474 de 2011, denominada Estatuto Anticorrupción, se modificaron varios de los delitos tipificados en la norma penal, con el objetivo de fortalecer las medidas de lucha contra el fenómeno de la corrupción, el cual no solo afecta la Administración Pública sino que también vulnera el patrimonio del Estado y la confianza ciudadana en el mismo; por lo tanto, el Estatuto Anticorrupción plantea una política de “**cero tolerancia a la corrupción**”, a través de la implementación de medidas que permiten ejercer represión contra el fenómeno (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

Entonces, dichas actuaciones son actos de corrupción tipificados como delitos y sancionados por la justicia penal. En la Tabla 1 se realiza una breve descripción de dichos delitos que vulneran la transparencia y se convierten en actos de corrupción.

Tabla 1 Delitos contra la Administración Pública

Ley 599 de 2000, capítulo primero: Delitos contra la Administración Pública		¿Qué es?
Peculado	Peculado por apropiación	Según el artículo 397 del Código Penal, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, este delito se comete cuando un servidor público se apropia de bienes muebles, inmuebles o dinero público que está a su cargo, para usarlos de forma indebida o para obtener beneficios particulares del mismo.
	Peculado por uso	De acuerdo con el artículo 398, es cuando un servidor público usa de forma indebida bienes de propiedad del Estado que estén a su cargo, con ocasión del ejercicio de sus funciones.
	Peculado por aplicación oficial diferente	El artículo 399 dice que cuando un servidor público le confiera un uso o aplicación diferente a bienes del Estado que están a su cargo con ocasión de sus funciones o cuando ejecute de forma indebida el presupuesto público, ya sea por comprometer sumas superiores a las fijadas, o las invierta o utilice en forma indebida, incurrirá en el delito de peculado por apropiación oficial diferente.
	Peculado culposo	El artículo 398 dice que se configura el delito de peculado culposo cuando un servidor público por violación al deber objetivo de cuidado genere el extravío, pérdida o daño de un bien público que está a su cargo por ocasión de sus funciones.
	Destino de recursos del Tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos	Conforme al artículo 403, se da cuando un servidor público destine recursos públicos para beneficiar de forma particular a los explotadores y comerciantes de metales preciosos, con el objeto de que declaren sobre el origen o procedencia del mineral precioso (Sentencia C-652 de 2003).
Concusión		El artículo 404, modificado por el artículo 33, Ley 1474 de 2011, establece que este delito se tipifica cuando un servidor público, con ocasión al ejercicio de sus funciones, abuse de los mismos, solicitando a un individuo a dar dinero o cualquier otra utilidad indebida para el desarrollo de su labor.

>>>Sigue

Tabla 1 Cont.

Cohecho	Cohecho propio	Según el artículo 405, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, cuando un servidor público reciba dinero o alguna utilidad como remuneración por retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá el delito de cohecho propio.
	Cohecho impropio	El artículo 406 indica que cuando un servidor reciba dinero o alguna utilidad como remuneración directa o indirecta, por ejecutar sus funciones, incurrirá en el delito de cohecho impropio.
	Cohecho por dar u ofrecer	Según el artículo 407, cuando un ciudadano ofrezca o entregue dinero u otra utilidad a un servidor público, para el ejercicio de sus funciones por acción o por omisión, incurrirá en el delito de cohecho por dar u ofrecer.
De la celebración indebida de contratos	Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades	El artículo 408, modificado por el artículo 33, Ley 1474 de 2011, indica que cuando un servidor público en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación a la normatividad que regula la contratación estatal, incurrirá en el delito de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.
	Interés indebido en la celebración de contratos	Según el artículo 409, modificado por el artículo 33, de la Ley 1474 de 2011, este delito ocurre cuando un servidor público obtiene un beneficio particular en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones.
	Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	De acuerdo con el artículo 410, modificado por el artículo 33, de la Ley 1474 de 2011, este delito se configura cuando un servidor público, con ocasión al ejercicio de sus funciones, realiza un contrato sin la observancia de las normas que lo regulan.
Tráfico de influencias de servidor público	El artículo 411, modificado por los artículos 33 y 134 de la ley 1474 de 2011, establece que este delito se configura cuando un servidor público utilice indebidamente influencias derivadas del ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener beneficios por asuntos que servidores públicos se encuentren conociendo o hayan de conocer.	
Enriquecimiento ilícito	El artículo 412, modificado por los artículos 29 y 33 de la Ley 1474 de 2011, establece que este delito se da cuando un servidor público durante su vinculación con la administración, o quien haya desempeñado funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito.	

>>>Sigue

Tabla 1 Cont.

Prevaricato	Prevaricato por acción	Según el artículo 413, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, este delito se configura cuando un servidor público profiera una resolución, un dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley.
	Prevaricato por omisión	El artículo 414, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011, dice que este delito se configura cuando un servidor público omite, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones.
De los abusos de autoridad y otras infracciones	Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto	Conforme al artículo 416, este delito se configura cuando un servidor público, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa un acto arbitrario e injusto que no se encuentre tipificado en la Ley 599 de 2000.
	Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Según el artículo 417, este delito se configura cuando un servidor público, teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no le informe a la autoridad competente.
	Revelación de secreto	El artículo 418 dice que este delito se configura cuando un servidor público da a conocer información que por obligación debe mantener en secreto o reserva.
	Utilización de asunto sometido a secreto o reserva	De acuerdo con el artículo 419, este delito se configura cuando un servidor público utiliza en beneficio personal información que conoce por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva.
	Utilización indebida de información oficial privilegiada	El artículo 420, modificado por el artículo 25 de la Ley 1288 de 2009, dice que este delito se configura cuando un servidor público como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener un beneficio personal.
	Asesoramiento y otras actuaciones ilegales	Dice el artículo 421 que este delito se configura cuando un servidor público represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo ilegalmente.
	Intervención en política	El artículo 422, dice que este delito se configura cuando un servidor público utilice el poder público que ejerce con ocasión al ejercicio de sus funciones para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político.
	Empleo ilegal de la fuerza pública	Según el artículo 423, este delito se configura cuando un servidor público obtenga el concurso de la fuerza pública o emplee la que tenga a su disposición para consumar acto arbitrario o injusto, o para impedir o estorbar el cumplimiento de orden legítima de otra autoridad.

>>>Sigue

Tabla 1 Cont.

De la usurpación y abuso de funciones públicas	<p>En el capítulo IX de la Ley 599 de 2000 se establecen los delitos de usurpación y abuso de funciones, entre los cuales se encuentran delitos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Usurpación de funciones públicas</u> (artículo 425). Este delito se configura cuando un particular ejerce funciones públicas sin que medie autorización legal. - <u>Simulación de investidura o cargo</u> (artículo 426, modificado por el artículo 13 de la Ley 1288 de 2011). Este delito se configura cuando un particular simula ser un servidor público o pertenecer a la fuerza pública. - <u>Abuso de función pública</u> (artículo 428). Este delito se configura cuando un servidor público abusa del poder público que ejerce realizando funciones que no corresponden a su cargo.
De la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública	<p>En el capítulo XI del Código Penal se establecieron los delitos por la utilización indebida de información y de influencias públicas como delitos que vulneran la Administración Pública, entre los cuales se encuentran delitos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública</u> (artículo 431). Este delito se configura cuando una persona que se haya desempeñado como servidor público durante el año anterior, utilice la información que obtuvo con ocasión a sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, para obtener un beneficio particular. - <u>Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública</u> (artículo 432). Este delito se configura cuando una persona que se haya desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior, utilice para beneficio particular la realización de trámites e influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función cumplida. - <u>Soborno transnacional</u> (artículo 433, modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011). Este delito se configura cuando un nacional o un residente habitual de Colombia, ofrezca a un servidor público de otro Estado, de forma directa o indirectamente, dinero, bienes u otro tipo de utilidad, por la acción u omisión de las funciones derivadas de su cargo. - <u>Asociación para la comisión de un delito contra la Administración Pública</u> (artículo 434, modificado por el artículo 30 de la Ley 1474 de 2011). Este delito se configura cuando un servidor público se agrupe con otros servidores o particulares, para la ejecución de delitos contra la Administración Pública.

Fuente: Ley 599 de 2000, Ley 1474 de 2011

Así las cosas, se evidencia que las conductas que se encuentran tipificadas por la Ley Penal, vulneran la transparencia de la gestión pública y afectan el desarrollo de los principios del buen gobierno como la justicia, la eficiencia, la efectividad, el respeto por la ley y la ética. Por lo tanto, el avance hacia un Estado abierto a la ciudadanía, en el cual se cumple a cabalidad con los fines esenciales, reflejados en el bienestar y desarrollo de la comunidad, necesita de acciones tanto preventivas como sancionatorias en la lucha contra la corrupción.

Faltas disciplinarias que vulneran la transparencia

Teniendo en cuenta el rol que cumplen los servidores públicos en la sociedad, se estableció un régimen especial que consagra los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades, impedimentos e inhabilidades, y conflicto de intereses de los mismos. En este sentido, sus funciones no solo deben ejecutarse en el marco de dichos parámetros, sino que además salvaguardan todos los principios de la función pública.

El Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002, artículo 22) indica que, si bien es cierto los servidores públicos deben ejercer sus funciones con observancia de los deberes, derechos y prohibiciones allí consagrados, deben también actuar conforme a los principios de moralidad pública y transparencia, entre otros. Por lo tanto, se establecen faltas disciplinarias específicas que tipifican conductas reprochables que menoscaban de forma directa el principio de transparencia de la gestión pública (Tabla 2).

¿Por qué hablar de transparencia?

Elementos como la transparencia, el acceso a la información pública, el control fiscal, social, interno o disciplinario, y la rendición de cuentas, trascienden cada día en aras del desarrollo de la sociedad actual. Así mismo, se han convertido en uno de los temas en boga tanto en foros como en los debates contemporáneos que buscan consolidar y estructurar, dentro de las herramientas de gestión pública, la garantía de una función pública efectiva que abre cada vez más espacios a los ciudadanos. Estas herramientas no

Tabla 2 Principales faltas disciplinarias que afectan la transparencia

Falta disciplinaria	¿Qué es?
<p>Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002, Artículo 35, Prohibiciones, Numeral 8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.</p>	<p>Vulneración al Derecho Constitucional consagrado en el artículo 23 que establece que toda persona tiene derecho a: <i>“presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”</i>. De igual forma, este derecho está regulado por el artículo 5, numeral 1 y 4 de la Ley 1437 de 2011 y capítulo I, artículos 13 al 33 de la misma Ley. En este sentido, esta conducta se encuentra consagrada en la Ley de Transparencia y permea el avance de la entidad estatal hacia la publicidad y acceso a la información como uno de los principios fundamentales para el buen gobierno.</p>
<p>Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002, Artículo 35, Prohibiciones, Numeral 3. Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.</p>	<p>Cuando un servidor público solicita dinero, bienes o cualquier otro tipo de utilidad por el ejercicio de sus funciones, vulnera la transparencia al generar desconfianza ciudadana en la institucionalidad y vulnera el ejercicio de la Administración Pública, de tal forma que no solamente es una falta disciplinaria sino que también es considerado como un delito.</p>

Fuente: Elaboración propia

son otra cosa que los ejercicios de planeación que sirven para definir las acciones que el Estado implementa para dar respuesta a las problemáticas y demás situaciones sociales.

En los sistemas democráticos como el colombiano, es fundamental que existan herramientas que faciliten la participación del ciudadano con el sector público, y que, a su vez, garanticen el ejercicio transparente de la Administración Pública, procurando el cumplimiento real de los fines esenciales del Estado, y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, pues de esta manera se genera bienestar, desarrollo y calidad de vida.

Es en este sentido que la transparencia en la función pública se entiende como el conjunto de acciones, herramientas e instrumentos que ponen a disposición de los ciudadanos los agentes del Estado a través de los cuales se abren canales para que puedan acceder a información pública y a los in-

formas de gestión de sus gobernantes, de forma tal que puedan llevar a cabo el ejercicio participativo de control social en el seguimiento al cumplimiento de metas, necesidades e indicadores.

Colombia ha realizado avances significativos en materia de estructuración de políticas públicas, en la medida que permitan construir una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el país, mejorando así las prácticas de buen gobierno que buscan una gestión pública integral y efectiva, lo cual se ve reflejado en las mediciones nacionales e internacionales en esta materia.

Según el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, en 2014 el país obtuvo una calificación de 37 sobre 100, en el cual un puntaje de cero (0) denota mayor percepción de corrupción y cien (100) indica menor percepción de corrupción; así se obtuvo un puntaje superior al de 2013 en el cual el índice fue de 36; dicha puntuación sitúa al país en el puesto 94 entre 175 países evaluados⁵. Es evidente que dicha calificación denota el inicio de un largo proceso de construcción de una cultura de transparencia en Colombia, tanto en cuestiones administrativas de las entidades públicas, como en la transformación de la sociedad.

La lucha contra la corrupción por parte del Gobierno Nacional se refleja en la implementación de instrumentos jurídicos como el Estatuto Anticorrupción y la Ley de Transparencia, así como la labor de organizaciones gubernamentales e internacionales que buscan cuantificar y dimensionar el estado actual de la Administración Pública a través de herramientas como el Índice de Gobierno Abierto - IGA, el INTEGRA, y el Índice de Transparencia Nacional, los cuales revelan que se están tomando las medidas necesarias para permear la gestión pública con altos niveles de transparencia. En este mismo sentido, se busca generar resultados efectivos en el bienestar y desarrollo del país con la promoción de prácticas de buen gobierno, que faciliten el acceso y participación de la ciudadanía en lo público, con lo que se brinda confianza y credibilidad en la institucionalidad.

5 Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=594:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-la-situacion-en-colombia-no-esta-mejorando&catid=94&Itemid=490

Así las cosas, la Alcaldía de Santiago de Cali, a través de la Dirección de Control Disciplinario Interno, presenta a la comunidad caleña el siguiente proyecto de análisis que ofrece una ruta conceptual y metodológica que sirve de referencia para sensibilizar, articular y territorializar la transparencia y el buen gobierno en las prácticas de la gestión pública en la ciudad, buscando aplicarlo a la conducta disciplinable de los servidores públicos de la Administración Municipal, generando así una herramienta de consulta que permita en un futuro establecer criterios de medición no solo de transparencia, sino de diferentes elementos de políticas anticorrupción para el municipio.

1. ¿Qué es la transparencia en la Gestión Pública?

El sistema de gobierno democrático encierra en su concepto el desarrollo de elementos como el control, la participación de los ciudadanos, el buen gobierno, la publicidad y la transparencia de la gestión pública.

Según Dahl (1997), la democracia es: *“El sistema político, en el cual se satisface entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos”*. En este orden de ideas, el autor plantea que este sistema de gobierno debe estar conformado por elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, participación ciudadana e inclusión y publicidad de la información en diversas fuentes, estatales y no estatales.

Autores como Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012) indican que la apertura de la democracia en un Estado se desarrolla en la medida en que los ciudadanos puedan vigilar e incidir en todos los procesos de gestión del gobierno a través del acceso a la información.

En este sentido, la transparencia en la gestión pública estatal se convierte en un elemento trascendental y necesario para el cumplimiento real y efectivo de los principios de democracia, participación y pluralismo⁶, sobre los cuales está constituido el Estado en Colombia. Lo anterior, puesto que permite la vigilancia y control de las acciones, actividades y resultados de las entidades gubernamentales para el cumplimiento de los fines del Estado.

6 Constitución Política de Colombia, artículo 1.

En este orden de ideas, autores como Lodge & Stirton (2001) establecen que la transparencia es: *“Una vía de doble sentido, en donde los servicios públicos pueden ser descritos como transparentes, si responden a los usuarios de dichos servicios y les rinden cuentas”*.

Según Ugalde (2002), la transparencia significa abrir las puertas de lo público a la ciudadanía, por parte de las entidades gubernamentales, mediante sistemas de clasificación y difusión que permitan que el ciudadano no solo pueda acceder fácilmente, sino que además pueda ser interventor constante de la gestión que se lleva a cabo y formular las quejas o informes en caso de encontrar anomalías, con el objetivo de que se impongan las sanciones necesarias.

De lo anterior se evidencia una relación directa entre la publicidad de la información y la transparencia en la gestión pública. Cabe resaltar que la publicidad no implica únicamente acceso a la información, sino que además permite una verdadera incidencia y participación del ciudadano en lo público, con el objeto de fiscalizar la gestión de los servidores públicos.

Así las cosas, se puede establecer que el concepto de transparencia no solamente encierra la noción de publicidad o acceso a la información, sino que es un medio a través del cual se desarrolla la participación ciudadana, el control y la vigilancia de los procesos de la gestión pública, para la eficacia y eficiencia de los mismos.

Rodríguez (2008) expresa que la transparencia estimula la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, permitiéndoles ejercer control sobre los funcionarios públicos, para que se garantice el cumplimiento de sus derechos y se eviten los abusos de autoridad. Grimmelikhuijsen (2009) plantea que la transparencia es un instrumento de gobierno *“en la medida que al proveer la información, los gobiernos facilitan los procesos de toma de decisión por parte de los ciudadanos”*, como también un valor democrático, y en ese sentido emerge como un elemento preponderante para que un gobierno sea digno de confianza entre sus ciudadanos.

Un gobierno que goza de la confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos tiene estabilidad, es sólido y estructurado. Por lo tanto, la transparencia

no tiene únicamente una función imperativa sobre los actores gubernamentales de publicidad y acceso de información, sino que además contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad.

El sociólogo Rodolfo Vergara (2008) destaca que al interior de los gobiernos la transparencia y publicidad de la información posibilita su clasificación y genera consenso. Además, facilita el flujo de información entre las dependencias gubernamentales, lo que permite:

Clasificar y almacenar información de calidad al interior del gobierno, no sólo para dar respuesta a las exigencias de una sociedad organizada que se interesa por conocer y evaluar el desempeño gubernamental, sino también para aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos ante situaciones en las que los problemas superan a las soluciones tradicionales.

En síntesis, se puede afirmar que la transparencia es un valor esencial para la Administración Pública, porque tal como lo afirma Cruz (2008), genera una mayor confianza en las instituciones públicas. La transparencia resulta, entonces, en un elemento clave para un buen gobierno, debido a que tiene incidencia en todos los aspectos de la administración. Es un valor que caracteriza a una entidad pública por la visibilidad de su gestión. Finalmente, la realización de lo anterior repercute en el plano de lo social, al generar la confianza necesaria para una mayor cooperación social y una mejor convivencia entre los individuos. En resumen, la transparencia se convierte en una práctica de buen gobierno.

2. ¿En qué consisten las prácticas institucionales de buen gobierno y transparencia?

El concepto de buen gobierno comprende elementos como una gestión pública transparente, en la cual exista publicidad y fácil acceso a la información pública, rendición de cuentas por parte de los gobernantes en la cual socialicen a la comunidad los resultados de su gestión, así como que la sociedad civil sea participativa y ejerza control a la gestión pública, y sobre todo que exista un estado de derecho, en el cual haya cumplimiento real y efectivo de

las normas que regulan el funcionamiento de las entidades estatales (World Bank, 1994).

Dicho así, los servidores públicos en el ejercicio de la gestión pública deben actuar de manera que prevalezca el interés general sobre el particular. Esto demanda un fuerte compromiso con la ciudad, un comportamiento de alta integridad, demostrando valores, ética y respeto por el Estado Social de Derecho, al igual que una apertura a la participación amplia de la ciudadanía en procesos de control social. Actuar en el interés público implica un mayor beneficio para la sociedad, lo que conlleva a mejores resultados en la provisión de los servicios a la ciudadanía.

En este sentido, el buen gobierno implica que todos y cada uno de los procesos y las actuaciones que adelantan las diferentes entidades públicas para el cumplimiento de sus fines y la prestación de servicios, se debe permear de las siguientes características, que denotan un buen gobierno y transparencia en la gestión:

Integridad y valores éticos

La Administración Municipal es responsable del uso de los recursos de la ciudad para proporcionar servicios a los ciudadanos. Esto implica la definición del gasto, priorizando el uso efectivo y eficiente de los recursos para su inversión a través de diferentes proyectos para el desarrollo de la ciudad. Por esto, los servidores públicos tienen una misión primordial de servir al interés general, en el marco de la legislación y las políticas gubernamentales. Esto hace que sea esencial que las entidades puedan demostrar la integridad de sus acciones y actuaciones, las cuales se ejecutan en el marco de valores éticos y en el cumplimiento de la ley en todos los niveles.

De esta manera, la gestión de los servidores debe ser integral. La integridad es una característica de la conducta individual o del comportamiento organizacional para *“actuar de conformidad con los valores, las normas y las reglas válidas en el contexto en el que se opera”* (OCDE, 2009). Por consiguiente, la gestión pública debe caracterizarse por la aplicación de principios y valores éticos institucionales, que denoten un accionar integral.

La integridad se expresa en la congruencia entre lo que se piensa, se siente, se dice y se vive; en la responsabilidad que se asume por las decisiones y acciones que se toman; en la confianza depositada por los otros; en la transparencia de las instituciones y la satisfacción con sus servicios. (OCDE, 2009)

Así las cosas, la integridad es un principio ético que comprende todos y cada uno de los valores (honestidad, rectitud, lealtad, servicio, entre otros), los cuales debe poseer un servidor público.

La práctica de la integridad y los valores relacionados son un rechazo al individualismo y el relativismo moral. La persona íntegra se compromete con hechos coherentes y no se acomoda arbitrariamente a la ley o moldea sus valores de acuerdo con opiniones o circunstancias individuales. La integridad permite resolver los dilemas éticos en el trabajo, de tal modo que se crea una cultura de buenas prácticas que influya en toda la organización y sirva de referencia para los ciudadanos que son objeto del servicio público.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es entendida como el derecho que tienen todos los ciudadanos y las organizaciones civiles a ser parte activa de los procesos que realiza el Gobierno para el cumplimiento de sus fines, además de ejercer vigilancia y seguimiento a las decisiones. Es un valor inherente al sistema democrático, un fin y un principio fundamental de la convivencia colectiva. Es un derecho esencial a las personas y un deber consagrado en la Constitución⁷.

Un autor como Cunill (1991), establece que: *“La participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”*. En consecuencia, se puede establecer que la participación permite la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público; es decir, en la consulta, discusiones, planteamiento de propuestas, y todo tipo de actividades, con el objeto que se establezca una relación entre el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (Guillén, Sáenz, Badii & Castillo, 2009).

7 Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 Cámara de Representantes.

En la actualidad, la participación no solo abarca el derecho de los ciudadanos a elegir a los mandatarios que serán sus representantes en el Gobierno, mediante el uso del voto como el principal elemento de la democracia participativa. Además, les permite vigilar y controlar la gestión de los representantes que han elegido para que velen por los intereses de la comunidad, a través de los mecanismos que están consagrados en los diferentes instrumentos jurídicos con el objetivo de fortalecer la democracia.

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, y en este sentido, el artículo 2 establece que es función del Estado “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”⁸.

En desarrollo del principio de participación y democracia sobre el cual está soportado el Estado colombiano, en el artículo 40 de la Carta se configura como derecho fundamental la participación, indicando que la ciudadanía puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con base en lo anterior, el artículo 103 de la Carta establece los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho de participar.

En la Figura 1 se presentan los lineamientos que deben seguir los ciudadanos para ejercer su derecho a la participación en Colombia.

Las entidades del sector público tienen por finalidad prestar un servicio que fomente el bienestar y la cohesión social entre los ciudadanos. Resulta indispensable que los órganos gubernamentales abran espacios a la comunidad para el desarrollo de la interacción y comunicación constante. Así las cosas, es trascendental la creación de canales, medios, instrumentos, espacios de comunicación y consulta para interactuar eficazmente con los ciudadanos y usuarios de los servicios, y así mismo con los actores institucionales.

Luego, entonces, no solo es vital la creación de oficinas encargadas de la atención al usuario, sino que cada dependencia de la Administración debe trabajar al servicio a la ciudadanía, a la calidad en la atención prestada, además de propiciar espacios de participación ciudadana y rendición de

8 Constitución Política de Colombia, artículo 2.

cuentas, en los cuales la comunidad pueda acceder a la información general de la gestión de la entidad pública.

Figura 1 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia

Voto	Acto mediante el cual un ciudadano participa de manera activa en la elección de las personas que quiere que lo representen o en la adopción de una decisión, pronunciándose en uno y otro sentido. Los artículos 258 y 259 de la Constitución Política lo consagran como un derecho y un deber de los ciudadanos, de igual forma el voto es reglamentado por la Ley 131 de 1994.
Referendo	Según el artículo 3 de la Ley 134 de 1994, es la convocatoria que se hace al pueblo para que se apruebe (referendo aprobatorio) o rechace (referendo derogatorio) en todo o en parte normas jurídicas vigentes contempladas en un proyecto de Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo o Resolución. Por lo tanto, puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local, También puede versar sobre lo previsto en el artículo 366 de la Constitución Política (Referendo de ciertos Actos Legislativos) (Mafla, 2011).
Iniciativa popular	Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyectos de Ley y de Acto Legislativo (que pretende reformar la Constitución) ante el Congreso de la República; de Ordenanza, ante las Asambleas Departamentales; de Acuerdo, ante los Concejos Municipales o Distritales; y de Resolución, ante las Juntas Administradores Locales (JAL), para que sean debatidos y posteriormente aprobados o negados por la corporación correspondiente, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 134 de 1994.
Consulta popular	Según el Artículo 8 de la Ley 134 de 1994, la consulta popular es un mecanismo mediante el cual se formula una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, ya sea por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, para que se ponga a consideración de los ciudadanos y estos se pronuncien al respecto. En todos los casos, la decisión de los ciudadanos es de obligatorio cumplimiento. No se pueden realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.
Cabildo abierto	Es la reunión pública de los Concejos Distritales, Municipales y de las Juntas Administradoras Locales (JAL), para que los habitantes puedan participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Según la Ley 134 de 1994, artículo 82, un número no inferior al cinco (5) por mil (1.000) del censo electoral puede presentar ante la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto con no menos de quince (15) días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.
Revocatoria del mandato	Es el mecanismo de participación ciudadana a través del cual un número de ciudadanos no inferior al 40 % del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación, en la cual se eligió al funcionario correspondiente (artículo 6, Ley 134 de 1994).
Plebiscito	El plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana que se encuentra consagrado en el artículo 77 de la Ley 134 de 1994 a través del cual se obtiene el pronunciamiento del pueblo sobre si apoya o rechaza decisiones y/o políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. No podrá ser objeto de plebiscito la reforma a la Constitución ni la alteración del periodo presidencial.

Fuente: Registraduría General de la Nación

Vigilancia y control

El control comprende el proceso de comprobación, inspección, fiscalización e intervención de un proceso⁹. Según autores como Agudelo et al. (2003), la vigilancia y el control son elementos esenciales frente al poder; es decir, que mientras exista poder, se tendrá la necesidad de controlar.

En este orden de ideas, se plantea como teoría para la superación de la crisis del Estado moderno la construcción de un orden político en el marco del control. Este elemento es un factor primordial para transformar el poder. A través del control se generan espacios de participación e inclusión con el objetivo de transformar la realidad, donde los individuos y grupos sociales se integren a la esfera social y política (Lechner, 1990).

Así las cosas, el control al poder público es un elemento estructural del modelo de democracia participativa, y para su ejercicio se establecieron en el ordenamiento jurídico colombiano diversas formas de realización. En la Figura 2 se resumen los principales mecanismos de control.

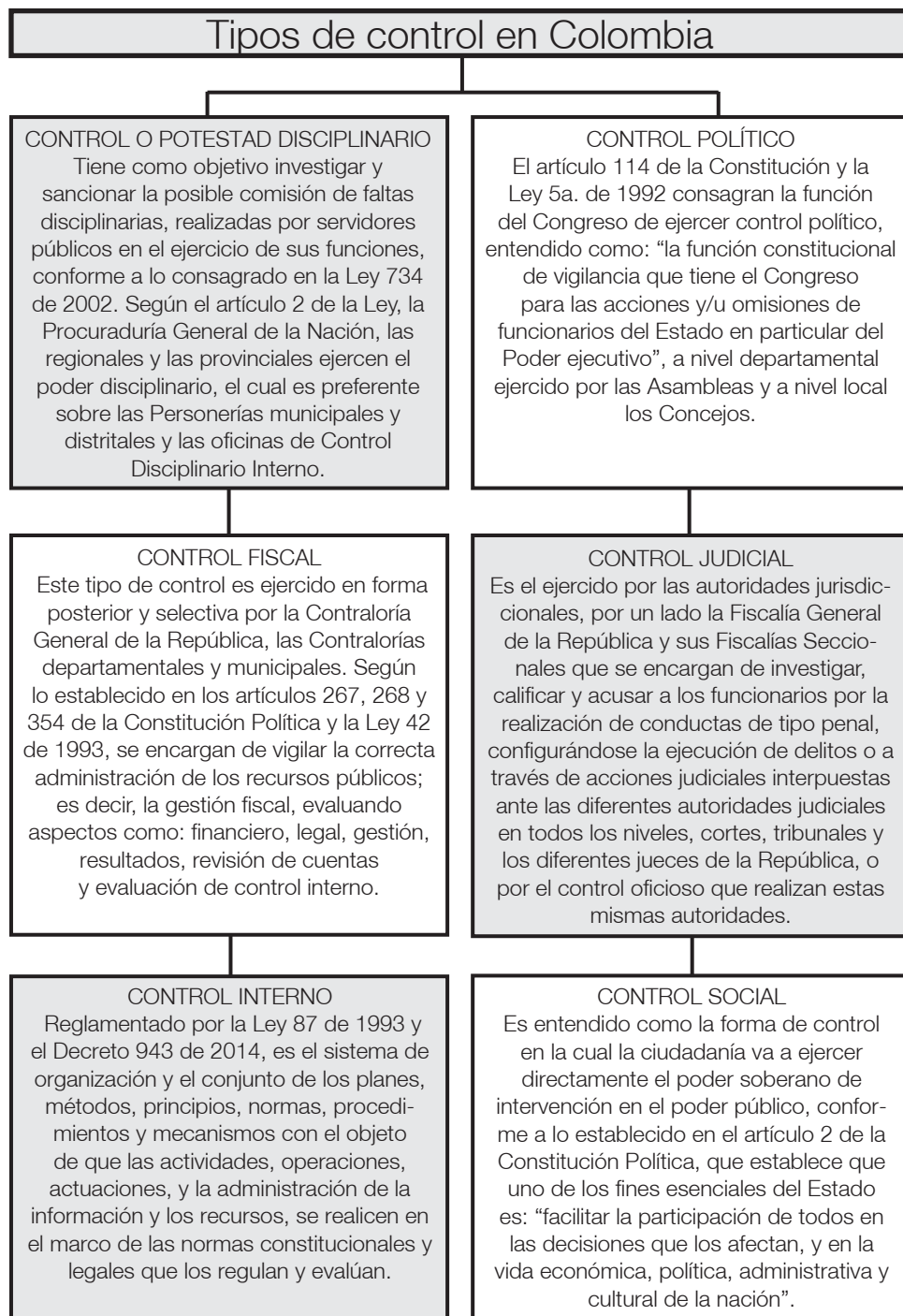
De acuerdo con la Figura 2, se evidencia que dentro de la estructura del Estado existen órganos encargados de ejercer diferentes tipos de control. Su principal objetivo es vigilar que las entidades estatales cumplan a satisfacción los fines esenciales del Estado, con lo que contribuyen al desarrollo de las políticas públicas locales y nacionales, y logran la obtención de resultados que generen desarrollo, progreso, armonía y bienestar social.

Uno de los principales tipos de control es el ejercicio del control social como instrumento a través del cual la ciudadanía puede ejercer su soberanía¹⁰. Los ciudadanos mantienen el poder legítimo de controlar todas las actividades llevadas a cabo por las instituciones gubernamentales en el ejercicio de la gestión pública con el objetivo de garantizar el cumplimiento eficaz, eficiente y efectivo de todas las necesidades de la colectividad (Ávila Mejía, Mafla Arango & Montilla Galvis, 2004).

9 Recuperado de: <http://lema.rae.es/drae/?val=control>

10 La palabra soberanía deriva del latín *superamus*, que significa señor supremo. Según la Real Academia Española de la Lengua - RAE, soberanía significa: "*Autoridad suprema del poder público*". En este sentido se entiende soberanía como sinónimo de poder político en la sociedad, que es la que ostenta dicha calidad.

Figura 2 Tipos de control en Colombia



Fuente: Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública, 2006

Entonces, es preciso afirmar que el control social es el conjunto de actividades, ejercicios y acciones que exterioriza la facultad que le concede la Constitución al ciudadano. Así, el control social se convierte en un instrumento propio del Estado social, democrático y participativo de derecho. A través de este, los ciudadanos hacen parte de las diferentes decisiones tomadas por los mandatarios de turno, interviniendo en las distintas etapas de la gestión pública, para que sean ejecutadas en el marco de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, celeridad, buena fe y neutralidad (Ávila Mejía, Mafla Arango & Montilla Galvis, 2001a)

En este sentido, el artículo 103 de la Constitución Política establece que:

El Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca.

Es el Estado el que debe promover el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos. Por lo anterior, se expidió la Ley 850 de 2003 que regula las Veedurías Ciudadanas, como un instrumento de participación ciudadana, para dar cumplimiento por parte del Estado a los principios constitucionales de intervención y participación ciudadana.

El artículo 1 de la Ley 850 de 2003 consagra que:

Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

El control social no solo interviene frente a la prevención de la corrupción, sino que fomenta el cumplimiento de los términos del acuerdo social, la satisfacción de las necesidades sociales, el ejercicio equilibrado del poder,

los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad, el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles, y la creación de un buen gobierno (Ávila Mejía et al., 2001b).

3. ¿Cómo medir las prácticas de buen gobierno y transparencia?

Para el desarrollo de esta sección se toma como referente las herramientas construidas por organizaciones internacionales y nacionales para la medición de prácticas transparentes y de buen gobierno dentro de la gestión pública.

Aproximaciones internacionales de medición de transparencia y buen gobierno

I. Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP)

La CESPAP propone un conjunto de características que contribuyen al desarrollo de un país y al aumento de su nivel de inversiones extranjeras. En este análisis se evidencia que existe relación directa entre buen gobierno, gobernanza y desarrollo.

La CESPAP señala que el buen gobierno desincentiva los actos de corrupción y promueve el empoderamiento de la ciudadanía. La Comisión establece que está conformado por ocho (8) aspectos: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia y sensibilidad.

A continuación se describen los principales aspectos mencionados:

- Legalidad: Como referente del cumplimiento de la ley por parte de los servidores públicos.
- Participación - Rendición de Cuentas: En este aspecto se analizan los espacios que promueve la entidad pública para el control social, la participación de la ciudadanía y los procesos de socialización de la gestión.
- Eficacia y Eficiencia: Tiene relación directa con el elemento de institucionalidad, puesto que hace referencia no solo a la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad sino también al cumplimiento real y efectivo de los fines esenciales de la entidad, además de la ejecución de dichos fines con el mínimo de recursos posibles.

- Transparencia: Relacionado con la visibilidad de la entidad pública y la publicidad y acceso a la información por parte de los ciudadanos.

II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México

En México, en el año 2012, fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como objetivo democratizar la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho¹¹. Con esta iniciativa se simplificaron los procedimientos y trámites para que todos los ciudadanos pudieran tener acceso a la información pública, y se reglamentó la obligatoriedad de las instituciones para la publicación y socialización de la información; así mismo, se fomentó la realización de prácticas de rendición de cuentas y control ciudadano (Transparencia Mexicana, 2010).

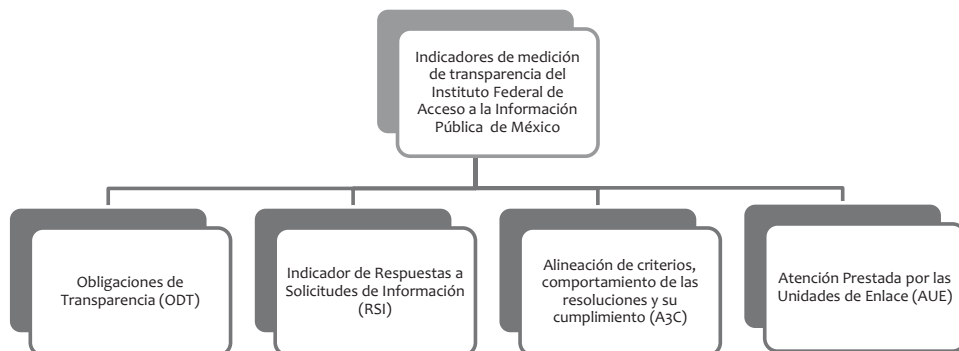
Para alcanzar dichos objetivos, se ordena que las entidades publiciten información referente a cuestiones internas como su estructura, funciones, obligaciones, el presupuesto, los servicios que ofrecen, trámites, procedimientos, metas, objetivos por cumplir, la rendición de cuentas de su gestión, y cualquier otro tipo de información que requieran los ciudadanos y sea de utilidad para el ejercicio del control.

Adicionalmente, la ley creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI, organismo que tiene por finalidad dar cumplimiento efectivo al derecho de acceso a la información pública gubernamental. Como una de las medidas para el ejercicio de sus funciones, el IFAI estableció un instrumento de medición para todas las entidades territoriales del país y los Estados, la cual se encarga de medir los resultados de las instituciones federales por medio de cuatro (4) indicadores.

Estos indicadores, a su vez, están formados por una serie de componentes que permiten medir los niveles de transparencia de las entidades federales del país. A continuación se hace una breve descripción de los componentes del indicador. En el Anexo 1 se presenta una descripción más detallada de la información.

11 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperado de: http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/legislacion_internacional/reglamento_ley_federal_de_transparencia_y_acceso_a_informacion_publica_mexico.pdf

Figura 3 Indicadores de medición de transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México



Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

El indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) está integrado por los siguientes componentes:

- Componente financiero
- Componente regulatorio y toma de decisiones
- Componente de relación con la sociedad
- Componente sobre la organización interna de la dependencia o entidad
- Componente de información relevante

El indicador de alineación de criterios, comportamiento de las resoluciones y su cumplimiento se subdivide en tres componentes:

- Componente de tendencia
- Componente de criterios
- Componente de cumplimiento

El indicador de respuestas a solicitudes de información se divide en cuatro componentes:

- Consistencia
- Compleción (información completa)
- Oportunidad
- Confiabilidad

Posteriormente, la atención prestada por las unidades de enlace se mide a través de dos componentes: el de infraestructura y el de atención. En el Anexo 1 se describe en detalle cada uno de los indicadores.

Además de la medición por parte del Gobierno mexicano para la evaluación del nivel de transparencia en sus instituciones, existen organizaciones no gubernamentales que se encargan de ser interventores constantes, inspeccionar y vigilar las actuaciones del Estado en procura de la prevención de actos de corrupción. Este es el caso de Transparencia Mexicana, que al igual que Transparencia por Colombia, es una ONG que cuenta con el respaldo de Transparencia Internacional.

III. Ley de Transparencia de Chile

Chile ha venido desarrollando su legislación en materia de transparencia con la implementación de la Ley 20.285¹², en la cual materializa el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, los procedimientos para el ejercicio del mencionado derecho y para su amparo, así como para las excepciones a su publicidad¹³.

Del mismo modo, se consagra que todas las instituciones públicas o aquellas empresas donde hay participación estatal deben hacer visible toda la información referente a cuestiones internas y externas tanto de funcionamiento como de gestión, en sus sitios electrónicos, y esta debe actualizarse de forma permanente¹⁴.

La Ley de Transparencia en Chile creó un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo para la Transparencia. Este organismo tiene como principal objetivo velar por el cumplimiento efectivo de las normas imperativas para las instituciones públicas consagradas en dicha ley; es decir, garantizar el derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública.

El Consejo para la Transparencia estableció una medición anual para determinar el nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia en las instituciones públicas obligadas a publicar de forma reiterada y continua la información de su estructura y gestión, además para identificar incumplimiento por parte de algunos órganos estatales y tomar las acciones correctivas pertinentes¹⁵.

12 Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>

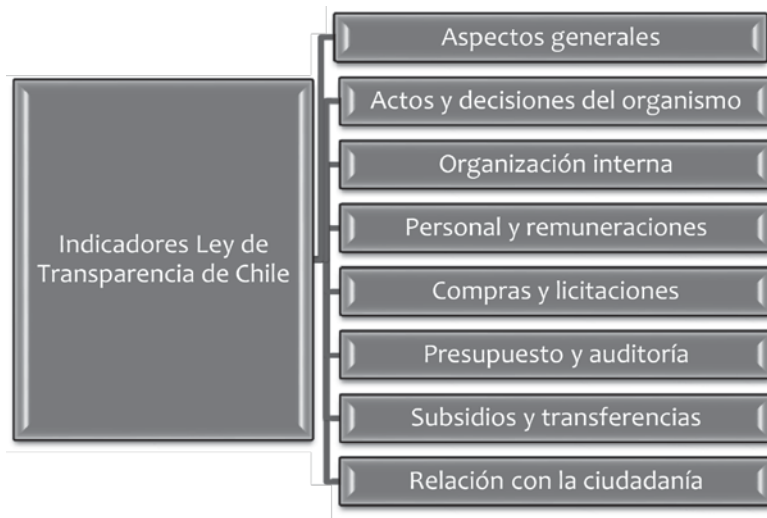
13 Ley de Transparencia No. 20.285, artículo 1.

14 Ley de Transparencia No. 20.285, artículo 2.

15 Recuperado de: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/fiscalizacion.html>

La evaluación que hace el Consejo de Transparencia de Chile tiene ocho (8) indicadores y su medición arroja un resultado de 0 a 100 puntos, donde 100 equivale al cumplimiento total de los ocho (8) aspectos de la Ley de Transparencia. Los anteriores, se subdividen a su vez en ocho (8) elementos que integran los aspectos que se deben valorar (Figura 4). El Anexo 2 describe en detalle cada uno de los indicadores.

Figura 4 Indicadores Ley de Transparencia de Chile



Fuente: Ley de Transparencia 20.285 de Chile

Aproximaciones nacionales de medición de transparencia y buen gobierno

Una de las herramientas para la lucha contra la corrupción y la construcción de legitimidad del Estado es la confianza entre gobernantes y ciudadanos. Por lo tanto, uno de los retos para los gobiernos contemporáneos es la creación de espacios, herramientas e instrumentos que propicien la verdadera interacción del ciudadano con el Estado, donde no solo exista publicidad y acceso a la información pública, sino mecanismos de medición en los cuales los ciudadanos puedan a través de indicadores verificar cuál ha sido la gestión de la entidad, y su avance en materia de transparencia y efectividad.

Colombia cuenta con una serie de entidades tanto públicas como privadas que han implementado las herramientas de medición en las instituciones públicas en materia de transparencia de la gestión pública. Como ejemplo de

ello se encuentran organizaciones no gubernamentales como Transparencia por Colombia, que realizan mediciones desde el rol de sociedad civil, como un ejercicio de control social, y por otro lado entidades estatales como la Procuraduría General de la Nación, que realiza mediciones como instrumentos de diagnóstico para las entidades estatales, buscando prevenir la comisión de actos corruptos y faltas disciplinarias.

I. Índice de Transparencia de Transparencia por Colombia

¿Qué hace Transparencia por Colombia?

Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, cuya misión es: *“Liderar desde la sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar la democracia”*¹⁶. Hace parte de la organización no gubernamental líder en el mundo para la lucha contra la corrupción como es Transparencia Internacional, con presencia en más de 100 países alrededor del mundo.

Dicha organización realiza ejercicios de control social propositivo que aporta desde la ciudadanía a la lucha contra la corrupción, con un enfoque preventivo, de tal manera que buscan generar conciencia en el Gobierno y en la comunidad sobre la trascendencia del fenómeno para el desarrollo del país, identificando los escenarios que pueden resultar propicios para la realización de actos corruptos. Su principal finalidad es medir las condiciones institucionales para la transparencia, con el objetivo de mejorar sus niveles y fortalecer la institucionalidad de entidades tanto públicas como privadas.

En este sentido, Transparencia por Colombia tiene tres frentes en los cuales desarrolla sus funciones:

- Sector privado: En este ámbito, Transparencia por Colombia busca concientizar al sector privado de que tiene una corresponsabilidad frente al fenómeno de la corrupción, de tal forma que buscan fortalecer la cultura

16 Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=539

de transparencia en lo privado, procurando que no traspase las fronteras de lo público a través de actos como el soborno.

- **Ciudadanía:** De igual manera, Transparencia por Colombia trabaja con la comunidad promoviendo la lucha contra la corrupción desde el ámbito ciudadano, a través del fortalecimiento del control social, ya sea realizado por agrupaciones, organizaciones o universidades. De igual forma, esta organización hace parte de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, creada por el Estatuto Anticorrupción.
- **Sector público:** Es el principal ámbito en el cual la entidad desarrolla sus funciones, puesto que uno de los principales objetivos es elevar los niveles de transparencia en las entidades públicas, además de que cuentan con una línea en generación de conocimiento y mediciones para entender el fenómeno de corrupción en las entidades públicas, e identificar cuáles son los riesgos de corrupción al interior de las mismas, con el objetivo de desarrollar herramientas prácticas para que las autoridades públicas implementen herramientas, instrumentos, actividades, planes y programas en el desarrollo de sus funciones, para la lucha contra la corrupción.

¿Qué es el Índice de Transparencia?

Transparencia por Colombia promueve la lucha contra la corrupción desde una línea de prevención y formación, creando herramientas prácticas que se puedan implementar en la gestión, formulación y aplicación de políticas públicas en las entidades gubernamentales. Esta organización ha puesto a disposición de la comunidad y las entidades públicas instrumentos como el *Índice de Transparencia Nacional - ITN*; el *Índice de Transparencia Departamental - ITD*; el *Índice de Transparencia Municipal - ITM*; la *medición de transparencia empresarial*, entre otros. Las anteriores son herramientas que miden la existencia de condiciones que aportan a la construcción de una cultura de la transparencia, buscando disminuir los riesgos de corrupción, los cuales se convierten en insumos de la sociedad civil para llevar a cabo ejercicios de control social a partir de los resultados.

El **Índice de Transparencia** mide los niveles de esta en la Administración, dependiendo de la entidad territorial específica. En el caso del Índice de Transparencia Nacional, es aplicado a las entidades públicas del nivel central

nacional de las tres ramas del poder público (Ejecutiva, Judicial y Legislativa) y órganos de control. En la medición de 2008-2009 fueron evaluadas alrededor de 150 instituciones del orden nacional, como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, Ministerios, Superintendencias, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, entre otras.

Frente al Índice de Transparencia Municipal, en la medición de 2008-2009 se evaluaron 148 municipios de todas las regiones del país y de las categorías (0, 1, 2, 3, 4, 5 y 6). Sin embargo, no existe un sistema de medición, evaluación y comparación para las principales ciudades del país como lo son Bogotá, D. C., Cali, Medellín, además de San Andrés Isla, lo cual genera un reto no solo para las organizaciones no gubernamentales sino para las mismas entidades territoriales, el sector privado y la ciudadanía, frente a la construcción de indicadores que permitan evaluar de manera integral la gestión pública en estas ciudades.

¿Qué mide el Índice de Transparencia?

La herramienta de medición evalúa el proceso de gestión no como un indicador de desempeño, sino como un instrumento para la gestión transparente. Para esto, la medición de Transparencia por Colombia establece un mapa general e identifica tres (3) principales riesgos de corrupción en los procesos de las entidades estatales, los cuales son:

- La opacidad y el secreto: Indica que la entidad no publica la información que se produce en la misma, o que no se puede acceder fácilmente a esta, que la misma no esté actualizada o no sea correcta.
- Los pesos y contrapesos: Hace referencia a que no existan instrumentos, mecanismos e instituciones que realicen ejercicios de control en todos los ámbitos a la gestión de una entidad pública.
- Los altos niveles de discrecionalidad: Este riesgo se desarrolla cuando la entidad estatal no cumple con las normas que rigen su funcionamiento, ni con las normas frente a los procesos y procedimientos que adelanta la entidad.

Frente a los anteriores, se construyeron los factores de medición para determinar el índice de transparencia, los cuales son lo contrario a dichos riesgos;

es decir, son las mismas situaciones pero en forma positiva. Estos indicadores positivos buscan cuantificar que los riesgos no se practiquen al interior de las instituciones. Transparencia por Colombia establece y evalúa cuatro (4) indicadores que componen el Índice de Transparencia de las entidades públicas.

Los indicadores que se exponen en la Tabla 3 componen la estructura metodológica a partir de la cual se hace el análisis de transparencia para cada una de las entidades evaluadas, la cual está conformada por tres factores o categorías de medición que hacen referencia a las acciones que se deben llevar a cabo para que una entidad gubernamental sea transparente. Estas son: visibilidad, control y sanción, institucionalidad, y gobierno organizacional, que aplica solo para entidades de naturaleza y régimen especial.

Tabla 3 Matriz de factores e indicadores de medición Índice de Transparencia Nacional

Factor	Indicador	Peso
Visibilidad 49,17	Aceso a la información	19,13
	Trámites	2,61
	Sistema de quejas y/o reclamos PQR / atención al ciudadano	8,46
	Publicidad de la contratación	8,18
	Audiencia pública de rendición de cuentas	10,79
Control y sanción 9,88	Responsabilidad fiscal	2,21
	Responsabilidad disciplinaria	2,21
	Control Interno disciplinario	5,45
Institucionalidad 40,94	Gestión de la contratación	9,09
	Gestión del talento humano	9,76
	Selección por mérito	5,45
	Seguimiento al desempeño	8,97
	Desempeño contable, financiero y de gestión	3,64
	Avances en control interno	4,03

Fuente: Transparencia Nacional – Índice de Transparencia Nacional 2008-2009

A continuación se describe cada una de ellas:

Factor visibilidad: De forma general evalúa que la entidad tenga a disposición de la ciudadanía todos los aspectos relacionados con su gestión, y que dicha información sea pública y de fácil acceso. De manera específica verifica el cumplimiento de los siguientes indicadores:

A través del indicador *Acceso a la información* se verifica que la entidad tenga en su página web toda la información básica de la misma (funciones, organigrama, localizaciones físicas, teléfonos, normas básicas, informes de gestión, presupuesto y su ejecución, indicadores de cumplimiento, planes de desarrollo y de acción, entre otros). En este sentido, la información debe estar actualizada y el acceso debe ser fácil para cualquier ciudadano.

En el indicador *Trámites* se verifica que la entidad facilite a los ciudadanos la gestión de sus solicitudes a través de la página web y que estas cuenten con un plan de racionalización.

En el indicador *Sistema de peticiones, quejas y reclamos - PQR/ atención al ciudadano* se analiza que la entidad cuente con una oficina donde se haga la recepción de las PQR, en tanto tienen que ver con la gestión adelantada por la organización.

En el indicador *Publicidad de la contratación* se confirma que el número de contratos publicados en el Portal Único de Contratación sea igual a la cantidad informada por la entidad a Transparencia por Colombia. También involucra el plan de compras que se debe publicar en la página web.

En el indicador *Audiencia pública de rendición de cuentas* se comprueba que se lleven a cabo ejercicios de rendición de cuentas a través de audiencias públicas, en las cuales se le informa a la comunidad aspectos de la gestión como presupuesto, contratación, cumplimiento de metas, programas y proyectos. De igual manera, que tenga una gran convocatoria a través de diversos medios, permitiendo la participación de toda la comunidad involucrada.

Factor control y sanción: En este indicador se evalúan aspectos de control tanto interno como externo. En la parte de control interno se evalúa que la entidad cuente con organismos propios que se encarguen de vigilar su gestión, como uno de los principios de la gestión pública, fomentando la prevención y la autorregulación. Se evalúan fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria, así como la gestión de las oficinas de control interno disciplinario.

Los *fallos fiscales* permiten realizar un análisis proporcional entre el número de funcionarios sancionados fiscalmente, respecto de la cantidad total de

funcionarios. De igual forma, se lleva a cabo un análisis cuantitativo respecto del valor de los fallos y el presupuesto de la entidad.

En los *fallos disciplinarios* se realiza un análisis proporcional entre el número de funcionarios sancionados disciplinariamente, respecto de la cantidad total de servidores públicos.

En el indicador de *Control Interno Disciplinario* se valoran aspectos como el número de quejas contra funcionarios, el número de expedientes abiertos y la eficiencia de la oficina frente al manejo de los procesos que se adelantan.

Factor institucionalidad: Bajo este indicador se indaga el cumplimiento que hace la entidad de las normas que rigen su gestión, así como la observancia de los procesos y procedimientos que la institución se ha propuesto para alcanzar su misión. De manera específica, se analizan los siguientes indicadores:

Respecto a la *Gestión de la contratación* se examinan varios aspectos: primero, la entidad debe verificar y tipificar los posibles riesgos de corrupción que puedan existir en el proceso de contratación. Segundo, debe contar con un plan de compras, en el que se planifiquen las necesidades para proceder a realizarlas por medio de la contratación. Tercero, la entidad debe contar con un comité para la evaluación de propuestas. Cuarto, se observa el valor de la contratación directa o de mínima cuantía. Para responder a lo anterior, Transparencia por Colombia, entre otras cosas, solicita un inventario de bienes inmuebles, muebles y de suministros de la entidad.

Por otro lado, el indicador de *Gestión de talento humano* hace referencia al total de funcionarios públicos de la entidad, entre ellos se encuentran los de apoyo y los de planta, para saber cuántos son por contrato de prestación de servicios y ver si existe un control de la declaración de bienes de los mismos. También hace un análisis de brechas en las asignaciones laborales, verifica que se realicen capacitaciones a los funcionarios de todos los niveles en temas de gestión y actualización y analiza la elaboración del plan anual de vacantes.

Frente al indicador de *Selección por méritos*, se lleva a cabo un análisis proporcional entre los funcionarios que son seleccionados por méritos y los de libre nombramiento y remoción.

En el indicador *Seguimiento al desempeño* se evalúa que la entidad realice exámenes de desempeño a los funcionarios y que estos se vean reflejados en aspectos como promociones, incentivos, ascensos y despidos.

En el indicador de *Desempeño contable, financiero y de gestión* se mide que en las auditorías realizadas por las Contralorías que existen a nivel nacional, departamental y municipal el desempeño contable, financiero y de gestión de la entidad, esté limpio, sin salvedades, sin hallazgos y que sea favorable, con el objeto de que se determine si hay fenecimiento de la cuenta, esto es: “el pronunciamiento que pone fin a la revisión de la cuenta fiscal rendida por el ente auditado, mediante el cual se califica la gestión fiscal realizada en el manejo de los recursos puestos a su disposición en condiciones de economía, eficiencia, eficacia, equidad, efectividad y valoración de costos ambientales” (Contraloría General de la República, 2012).

Ahora bien, los *Avances en Control Interno* verifican que exista progreso en la entidad respecto a la administración de los riesgos, entendido como la identificación de eventos que puedan afectar el normal desarrollo de las funciones de la entidad en temas como contratación, presupuesto y recurso humano, con el fin de establecer que los controles existentes sean efectivos y minimicen la probabilidad de los mismos. Adicionalmente, evalúa a través de un aplicativo el Informe Ejecutivo del Sistema de Control Interno con los parámetros establecidos por el MECl que debe ser enviado por la entidad al Departamento Administrativo de la Función Pública entre el 31 de diciembre y el 28 de febrero del siguiente año.

Por último, el Índice consagra un cuarto indicador, denominado “Gobierno organizacional”, el cual solo es aplicado a entidades de naturaleza y régimen especial, como las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, entre otras. Este indicador, conforme a Transparencia por Colombia (2009), indaga sobre las reglas en la gestión empresarial y los lineamientos éticos en pro de la transparencia. Se verifica que la entidad cuente con políticas y reglamentos para la asamblea general, la junta directiva, manejo de información, cultura organizacional, entre otros; de igual manera, evalúa que se cuente con códigos de ética y de buen gobierno.

¿Cuál es la fuente de la información?

Los datos con los que se construyen estos indicadores provienen de dos fuentes: la primera es la información suministrada por la entidad que está siendo evaluada, la cual se entrega a través de un aplicativo en línea que alimenta la base de datos para la construcción del índice. Complementario a esta fuente, se obtienen por parte de las entidades los documentos soporte que respaldan la información suministrada por las mismas en el cuestionario.

Dicha información es verificada a través de la página web de las entidades analizadas, comprobando su publicidad. Como fuente secundaria, se acude a los Órganos de Control y Regulación como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Los datos consolidados son evaluados para la construcción del Índice de Transparencia mediante una estructura de ponderación. Esta, le asigna un valor numérico a cada una de las variables conforme a la relevancia del tema evaluado frente a la corrupción, y a la disponibilidad de la información dentro de las entidades valoradas y en los órganos de control. La sumatoria máxima posible de los puntajes obtenidos en todas las variables es de 100 puntos. A mayor puntaje, más alto es el índice de transparencia y menor el riesgo de corrupción.

Una vez estimado el Índice de Transparencia, para su interpretación se debe seguir la matriz de análisis en donde se establecen los niveles de riesgo de corrupción en el cual se ubica cada una de las entidades estatales medidas.

Tabla 4 Niveles de riesgo, Transparencia por Colombia

Niveles de riesgo	
Riesgo Bajo	89.5-100
Riesgo Moderado	74.5-89.4
Riesgo Medio	59.5-74.4
Riesgo Alto	44.5-59.4

Fuente: Transparencia por Colombia. (2009). Índice de Transparencia Nacional

¿Cuál es la utilidad de los resultados?

Una vez es consolidada y verificada la información, se determina el nivel de transparencia de cada una de las entidades evaluadas. El resultado obtenido se convierte en un insumo y herramienta para la comunidad, en la medida que facilitan los ejercicios de control social. Además, sirve como herramienta de diagnóstico para las entidades públicas evidenciando los puntos en los cuales se debe mejorar procurando el cumplimiento efectivo de las normas anticorrupción, las metas, fines y funciones, y encaminar su gestión hacia la transparencia, el buen gobierno y la satisfacción, bienestar y desarrollo de las necesidades de la comunidad.

II. Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones como máximo organismo del Ministerio Público, y en el marco de su función preventiva, a través de su Plan Estratégico de Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad, instauró el sistema de vigilancia y control del cumplimiento en cuanto a las normas estratégicas anticorrupción, con el objetivo de fortalecer la vigilancia de la función y la gestión pública. Este, tiene tres funciones principales:

1. Generar alertas tempranas sobre irregularidades administrativas, promoviendo el cumplimiento normativo y el desarrollo de buenas prácticas.
2. Impulsar diversas formas de vigilancia y control por parte de las entidades a nivel nacional y territorial.
3. Prevenir la ocurrencia de sanciones disciplinarias y actos de corrupción en las entidades públicas (Procuraduría General de la Nación, 2012).

En este sentido, la Procuraduría creó dos instrumentos de medición de gestión pública: el Índice de Gobierno Abierto - IGA y el Índice de Integridad - INTEGRA (Tabla 5).

a. Índice de Gobierno Abierto - IGA***¿Qué es el IGA?***

El IGA es un indicador compuesto que consolida en un solo número el nivel de cumplimiento normativo de la gestión, remisión de la información tanto cualitativa como cuantitativa de los municipios y departamentos del país

Tabla 5 Índices de la Procuraduría sobre gestión pública

Índices de la Procuraduría sobre gestión pública	¿Qué es?
Índice de Gobierno Abierto - IGA	Es un instrumento que busca contribuir a la materialización de un nuevo modelo de cultura de legalidad y transparencia a través de la medición del cumplimiento de normas anticorrupción, tanto a nivel departamental como municipal, buscando que efectúen un cumplimiento real de políticas y prácticas de buen gobierno.
Índice de Integridad - INTEGRA	Hace parte de un nuevo modelo de monitoreo, evaluación y control, en el cual se pretende medir el cumplimiento normativo de la función administrativa de todas las entidades estatales, específicamente en las áreas de planeación, financiera, talento humano, contractual, misionales y de control de gestión interno.
¿En qué se diferencia?	<p>A pesar de que ambos índices valoran aspectos de cumplimiento normativo de las entidades estatales, el IGA se enfoca en los departamentos y municipios frente a las normas anticorrupción y de transparencia, examinando aspectos de cumplimiento de cara a las normas de publicidad y acceso a la información pública; mientras que el INTEGRA valora las más de 7.000 entidades públicas del país, y cuantifica el cumplimiento normativo de gestión pública, midiendo aspectos como el ámbito financiero, de contratación, de talento humano, misional, entre otros de la gestión, <u>además de incluir también el IGA en su medición para medir los aspectos de transparencia de la entidad.</u> Para ilustrar lo anterior se presenta el siguiente caso hipotético:</p> <ul style="list-style-type: none"> o <i>El IGA en la Alcaldía Municipal de Baranoa va a medir que las normas para prevenir la corrupción se estén cumpliendo, esto es, que existan procesos de rendición de cuentas, que la entidad publique en su página web la información general, que se puedan realizar trámites en la misma, que se esté implementando la Ley de Archivo para el manejo de la información pública, que se publiquen los contratos en el SECOP, que se contesten oportunamente los derechos de petición y que exista una oficina de atención al ciudadano. Por otro lado, el INTEGRA, además de dichos aspectos, también va a medir aspectos que hacen parte de procesos transversales en una entidad pública como: que la Alcaldía de Baranoa ejecute el 85 % del presupuesto aprobado, que conforme a las auditorías de la Contraloría exista fenecimiento de la cuenta, que cumpla con las exigencias establecidas en el MECI respecto al desarrollo humano, que publique los contratos celebrados en el SECOP, que tenga un porcentaje superior al 60 % en la evaluación del MECI según el Departamento Administrativo de la Función Pública, que tenga un porcentaje superior al 60 % en el cumplimiento del Índice de Desempeño Integral (Agrupa avance municipal en salud, educación y saneamiento).</i>

Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2012

(Procuraduría General de la Nación, 2012). En este sentido, es una estrategia que mide el cumplimiento de normas anticorrupción por parte de las entidades territoriales del país, convirtiéndose así en un instrumento que promueve las prácticas de buen gobierno en la Administración Pública, permitiendo la participación de los ciudadanos en la función pública.

Esta herramienta permite, entonces, materializar las acciones que han adelantado las entidades públicas para mitigar, en los procesos específicos de su gestión, los focos más vulnerables a la corrupción, a través de la cuantificación y valoración de diversas variables que determinan el cumplimiento de los parámetros establecidos en las normas anticorrupción. Además de contribuir a la consolidación en Colombia de un gobierno público, abierto a la ciudadanía, que permita el acceso a la información, y que genere transparencia en la gestión pública.

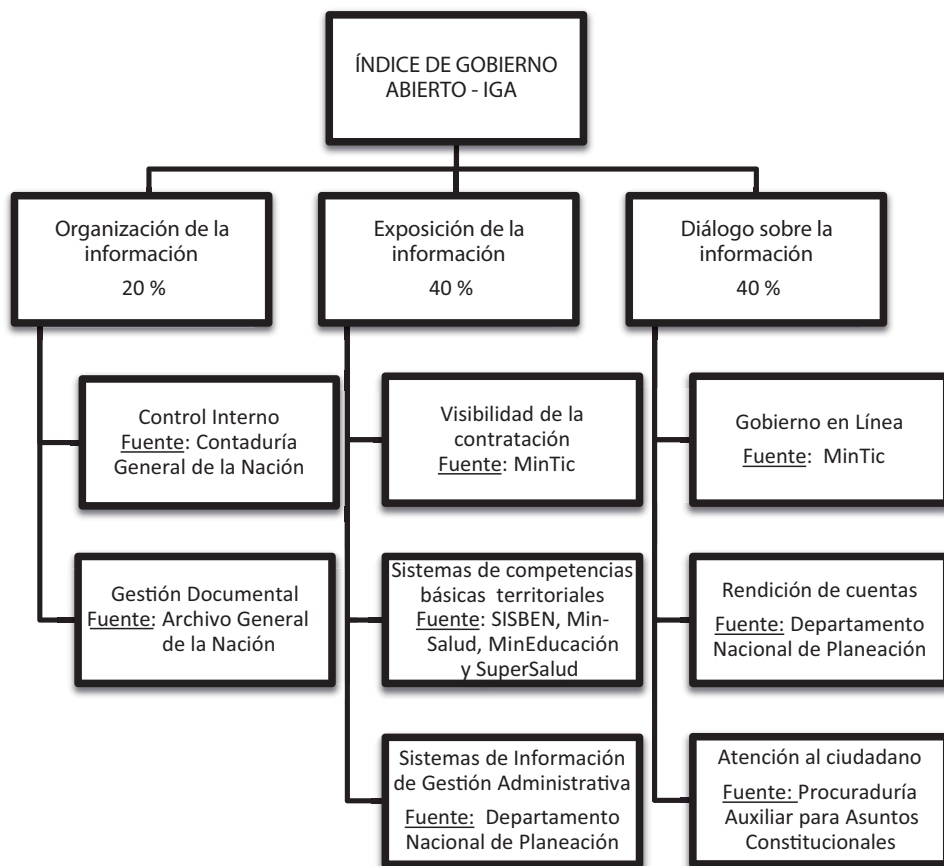
¿Cómo se mide el IGA?

Este indicador está compuesto por tres (3) dimensiones, ocho (8) categorías, y diversas variables, las cuales tienen un peso específico que determina el valor que aportan al índice. Cada uno de dichos elementos incluye una calificación, una vez realizado el ejercicio de medición, y establecido el porcentaje para cada elemento, se obtiene el resultado final entre cero (0) y cien (100), donde cien (100) es el puntaje máximo satisfactorio de cumplimiento de los parámetros anticorrupción y de transparencia. La información a través de la cual se verifica el cumplimiento por parte de las entidades territoriales, es obtenida a través de los entes de control, que tienen por objeto misional vigilar el cumplimiento de los parámetros establecidos en la ley. La estructura del índice se aprecia en la Figura 5.

Ahora bien, tal como se evidencia en la estructura, se puede determinar que el índice está conformado por tres dimensiones principales:

- La primera dimensión hace referencia a la **organización de la información**, que tiene por objetivo valorar los aspectos relativos a la implementación de la Ley de Archivo y el Modelo Estándar de Control Interno - MECI en la entidad. Lo anterior, buscando medir el cumplimiento respecto de las normas básicas de organización y Administración Pública. Así las cosas, la importancia de este indicador radica en la medición de las estrategias

Figura 5 Estructura del Índice de Gobierno Abierto - IGA



Fuente: Procuraduría General de la Nación - Índice de Gobierno Abierto - IGA

que promueve la entidad sobre la información pública, no solo para su almacenamiento, sino para su fácil acceso por parte de la ciudadanía, teniendo en cuenta que es uno de los principales elementos para la transparencia de la gestión

- La segunda analiza la **exposición de la información** y responde al objetivo de fomentar la disposición, difusión, presentación y comunicación de la información referente a la gestión pública de la entidad¹⁷. Esto, a través de la socialización de los resultados obtenidos de la aplicación de políticas públicas implementadas, sobre todo las relativas a las necesidades vitales y sociales que por obligación debe satisfacer el Estado a los ciudadanos (como educación y salud). Por lo anterior, la exposición de la

¹⁷ Constitución Política, Artículo 209 - Ley 80 de 1993.

información es un factor trascendental en el proceso de transparencia, puesto que genera prácticas de publicidad y socialización de información, como herramientas para que la ciudadanía supervise el cumplimiento de los fines misionales de las entidades estatales.

- La tercera explora el *diálogo sobre la información*, entendido como el indicador a través del cual se valoran los medios por los que la entidad socializa, multiplica, comunica y retroalimenta los resultados de su gestión. Esto se ve reflejado en la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas como uno de los principales ejercicios para la materialización de los principios de la democracia participativa, que consagra la incidencia real y efectiva de la ciudadanía en lo público.

Tabla 6 Indicadores Índice de Gobierno Abierto - IGA

1. Organización de la información
1.1 Control Interno
1.1.1 Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno
1.1.2 Implementación Control Interno Contable
1.2 Gestión Documental
1.2.1 Implementación Ley de Archivos
2. Exposición de la información
2.1 Visibilidad de la contratación
2.1.1 Publicación de contratos - SECOP vs Contraloría Territorial
2.1.2 Actualización de procesos contractuales publicados en el SECOP
2.2 Competencias básicas territoriales
2.2.1 Nivel de reporte Sistema Único de Información - SUI
2.2.2 Nivel de reporte SISBÉN
2.2.3 Nivel de reporte Sistema Integrado de Matrículas - SIMAT
2.2.4 Nivel de reporte Sistema de Información Hospitalaria - SIHO
2.3 Sistemas de gestión administrativa
2.3.1 Nivel de reporte al Formulario Único Territorial - FUT
2.3.2 Nivel de reporte de regalías
2.3.3 Nivel de reporte al Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP
3. Diálogo de la información
3.1 Gobierno en línea
3.1.1 Nivel de implementación - Decreto 2693 de 2012
3.2 Rendición de cuentas
3.1.2 Audiencias públicas
3.3 Atención al ciudadano
3.3.1 Atención presencial al ciudadano
3.3.2 Derechos de petición

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2012). Cómo prevenir la corrupción, Índice de Gobierno Abierto - IGA

A su vez, existen ocho (8) categorías que hacen parte de las dimensiones mencionados anteriormente. A continuación se presenta una descripción de cada una de estas categorías:

Control interno: Esta categoría vigila el cumplimiento de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI. Este, según el artículo 21 de la Ley 87 de 1993, es un sistema que busca que todas las actividades, operaciones y actuaciones de una entidad pública se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección; además de la medición respecto de la implementación de Control Interno Contable. En este sentido, en la categoría de control interno se verifica que la entidad cumpla con los parámetros establecidos en las encuestas que realiza el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, para medir anualmente la implementación del MECI en las entidades públicas, en el cual se examinan aspectos como control estratégico, control de gestión y control de evaluación. Por otro lado, frente a la variable de control interno contable, evalúa las acciones de control que realizan las entidades en el área de contabilidad, según la Resolución 357 de 23 de julio de 2008, numeral 1.3 de la Contaduría General de la Nación, la evaluación del control interno contable es:

(...) la medición o valoración que se hace al Control Interno en el proceso contable de una entidad pública, con el propósito de determinar su calidad, el nivel de confianza que se puede otorgar, y si sus actividades de control son eficaces, eficientes y económicas en la prevención y neutralización del riesgo inherente a la gestión contable.

Gestión documental: Frente a este aspecto, el índice cuantifica todas las acciones administrativas y técnicas de la entidad enfocadas al manejo efectivo de la documentación que se produce al interior y que es recibida. Lo anterior, buscando facilitar la consulta, conservación y utilización de todos los tipos de documentos que circulan en la entidad, según lo establecido en el Acuerdo 07 de 1994, por el cual se adopta y se expide el Reglamento General de Archivos.

Visibilidad de la contratación: Es la primera categoría de valoración de la dimensión *Exposición de la información*; en este aspecto, se valora que to-

dos y cada uno de los procesos de contratación de la entidad estén sujetos al principio constitucional y legal de publicidad, salvo los asuntos considerados legalmente como reserva. En este sentido, el índice valora que la entidad realice la publicación pertinente en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP, de tal forma que cada proceso contractual esté registrado y actualizado. Esto permite la aplicación del principio de transparencia en la medida que tanto la ciudadanía como las partes interesadas tienen acceso a la información contractual, proceso que es uno de los principales focos de corrupción.

Competencias básicas territoriales: En esta categoría el índice agrupa las competencias básicas más trascendentales que una entidad debe ofrecer para satisfacer las necesidades de la comunidad, como es el caso de educación y salud. Entre los temas medidos se encuentra el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales - SISBÉN, el cual es una herramienta que permite al Estado identificar los individuos que según su condición socioeconómica pueden ser beneficiados por los programas sociales del Estado. Dicha identificación se lleva a cabo a partir de encuestas que realizan las Alcaldías en los hogares de los colombianos y que son remitidas a la Dirección de Desarrollo Social en determinadas fechas de corte, el cual es el principal criterio para la asignación de los programas sociales. El índice evalúa que las Alcaldías actualicen dichas encuestas conforme a lo establecido en la Ley 1176 de 2007 y el Decreto 1192 de 2010.

También se evalúa el Sistema de Información de Hospitales Públicos - SIHO, a través del cual las direcciones territoriales de salud deben enviar la información contable, presupuestal, financiera, de recurso humano y calidad, entre otras, al Departamento Nacional de Planeación. En consecuencia de lo anterior, el índice evalúa que la entidad territorial consolide, valide y presente la información que le remiten las instituciones públicas prestadoras de salud, referente a los aspectos mencionados, a más tardar el 30 de abril de la vigencia siguiente, según lo ordenado en el Decreto 2193 de 2004.

De igual manera, se examina el Sistema de Matrícula de Educación Básica y Media - SIMAT, en el cual se verifica el cumplimiento de los plazos definidos

para el reporte de matrículas de educación preescolar, básica y media, según lo establecido en la Resolución 5360 de 2006. Así las cosas, las entidades territoriales deben realizar el reporte de información de matrícula en la segunda semana de febrero y el reporte de novedades en la primera semana de mayo de cada vigencia. El indicador evalúa que el reporte de la entidad territorial se realice dentro del término establecido; es decir, en la primera semana de febrero, y el reporte de novedades en la primera semana del mes de mayo de cada vigencia, además que el total de las matrículas corresponda al total de estudiantes que asisten a las aulas de clase (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Por último, se revisa el Sistema Único de Información - SUI, que es una herramienta para la recolección de información que establece, mantiene, administra y opera el sistema de la Superintendencia de Servicios Públicos, el cual pretende eliminar las asimetrías en la información y que se dupliquen los esfuerzos de las entidades. A través de este, se obtiene información acerca de la prestación de servicios públicos relativa a tarifas, calidad del servicio, indicadores técnicos, comerciales y financieros a través de Internet. Su importancia radica en que si no se reporta la información, no se otorga a la entidad la certificación en el manejo de recursos del Sistema General de Participaciones y no podrán seguir administrando dichos recursos, ni asegurando la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo¹⁸. Frente a lo anterior, el IGA mide que los alcaldes proporcionen la información referente al SUI en el término indicado por la Circular de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 009 de 2005. El SUI es consultado por entidades gubernamentales como el DANE, la DIAN, el DNP, el IDEAM, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Ambiente, Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Contaduría General de la Nación, entre otros.

Sistemas de información de gestión administrativa: Frente a este indicador, el índice agrupa los principales reportes que deben hacer las entidades territoriales sobre su gestión administrativa, presupuestal y financiera. En primer lugar se profundiza en el *Formulario Único Territorial* - FUT, el cual

18 Decreto 028 de 2008, artículo 22.

reporta información de la entidad territorial sobre ejecución presupuestal de ingresos y gastos, además de ejecución de regalías. Por lo tanto, se mide que dichas entidades reporten la información a las autoridades competentes dentro del término establecido. También se tiene en cuenta el Sistema de Información para la Captura de la Gestión Territorial - SICEP. Este no solamente consolida la información de la ejecución presupuestal, sino que a través del mismo se lleva a cabo vigilancia sobre los recursos del Sistema General de Participaciones; el índice valora la eficacia, eficiencia, gestión fiscal, administrativa y el cumplimiento de los requisitos legales de la entidad territorial frente a dichos recursos.

Gobierno en línea: Esta categoría tiene como objetivo evaluar las acciones de las entidades territoriales enfocadas en la modernización de la gestión pública, a través de la implementación de estrategias tecnológicas que aporten en el avance del gobierno en línea. El IGA evalúa la disponibilidad de herramientas para que los ciudadanos puedan obtener servicios y realizar trámites gubernamentales vía web, calificando el avance en tres de las fases.

En la fase de información evalúa que las entidades, a través de su página web, informen a toda la ciudadanía aspectos básicos de su gestión y elementos particulares de su administración como los horarios de atención, los funcionarios vinculados, datos de contacto, entre otros. Ahora bien, en la fase de interacción, verifica que las entidades a través de sus portales tengan habilitadas herramientas que faciliten la comunicación virtual entre funcionarios públicos y la ciudadanía y, por último, en la fase de transacción, se califica el porcentaje de avance en la realización de trámites en línea.

Rendición de cuentas: Según la Ley 489 de 1998, las entidades estatales tienen la obligación de ejecutar todas las acciones pertinentes y conducentes para involucrar a la ciudadanía en la gestión pública; la Ley 1274 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) consagra que las entidades públicas deben realizar rendiciones de cuenta a la comunidad bajo los parámetros y lineamiento establecidos por el Gobierno Nacional a través del CONPES 3654 de 2010. Por lo tanto, no solo hay una valoración de la realización de audiencias públicas como tal, sino que además se valora que cumpla las siguientes exigencias: que la entidad cuente con mecanismos e instrumentos (reuniones, foros,

audiencias públicas, consejos comunitarios, programas televisivos y radiales, páginas web, publicaciones y volantes) para rendir cuentas a la comunidad; que las anteriores se realicen una o más veces al año; que esta sea abierta a todos los sectores, que cuente con un informe de la ejecución del plan de desarrollo, entre otros.

Atención al ciudadano: Esta última categoría parte del Sistema Nacional del Servicio al Ciudadano, el cual diseñó estrategias de implementación de políticas, respecto a la atención al ciudadano sobre peticiones, quejas, reclamos, información de trámites y gestión de canales de atención consagrados en normas como la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1122 de 2009, entre otras (Procuraduría General de la Nación, 2012). En el índice se mide que las entidades territoriales no solo realicen las acciones pertinentes para la prestación de dichos servicios, sino que además retroalimenten en los términos y bajo las condiciones establecidas en dicho sistema. Además, el IGA también integró a esta categoría la valoración respecto de la contestación de derechos de petición. En este sentido, se evalúa que la entidad no tenga investigaciones por parte de la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Constitucionales por el incumplimiento de contestaciones de derechos de petición.

¿Cuál es la utilidad de los resultados?

Según la Procuraduría General de la Nación (2012) el término “*gobierno abierto*” se ha convertido en uno de los principales retos para las naciones a nivel mundial en las últimas décadas; es fundamental no solo para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sino para cumplir con las expectativas de la sociedad civil. Las políticas públicas enfocadas en una buena gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia y efectividad denotan la construcción de un gobierno abierto; en el cual existen riesgos mínimos de corrupción y, sobre todo, hay canales, espacios y herramientas que permiten el acceso y la participación de la ciudadanía en la gestión pública. En este orden de ideas, el IGA se convierte en: “*una herramienta que materializa una serie de iniciativas públicas tendientes a la mitigación de actos potencialmente corruptos a través de la medición de múltiples variables que determinan el cumplimiento normativo en un solo número*” (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Entonces, el Índice de Gobierno Abierto - IGA es una herramienta de diagnóstico para las mismas en procura de un gobierno transparente y que abre espacios para la participación ciudadana. También, se convierte en un insumo para los ciudadanos, a través del cual pueden verificar la gestión que adelantan las entidades estatales, además del nivel de cumplimiento de indicadores que se consagran legalmente.

Medición del IGA para la Alcaldía de Santiago de Cali

En la medición del Índice de Gobierno Abierto - IGA, la Alcaldía de Santiago de Cali obtuvo la posición 167 entre 1.101 municipios medidos en Colombia en 2012 y un puntaje total de 79,0, lo cual lo ubicó por encima del promedio nacional que es de 68,4 y el del Valle del Cauca, que es de 74,7.

En la medición del año 2013 la Alcaldía de Santiago de Cali subió en el *ranking* nacional, ocupando el puesto 54 entre 1.101 municipios. En esa ocasión el puntaje total de valoración fue de 82,7 ubicándose por encima del promedio nacional, que obtuvo un puntaje de 68,9 y el del departamento, con un 69,3.

El pasado 5 de noviembre de 2014, la Procuraduría General de la Nación, a través de su delegada Natalia Silva Niño, y la Dirección de Control Disciplinario Interno, presentaron a los delegados de todas las dependencias de la Alcaldía el Informe del Índice de Gobierno Abierto - IGA, de la vigencia 2013, con la noticia positiva del ascenso del Municipio en la posición.

Tabla 7 Índice de Gobierno Abierto - Municipio de Santiago de Cali

	Promedio		Puntaje Alcaldía de Santiago de Cali	Ranking (posición entre 1.101 municipios)
	Nacional	Departamental		
Índice de Gobierno Abierto - IGA 2013	68,9	69,3	82,7	54
Índice de Gobierno Abierto - IGA 2012	68,4	74,7	79,0	167

Fuente: Procuraduría General de la Nación-. Índice de Gobierno Abierto - IGA 2013- 2014



Imagen 1 Instalación, por parte de la Dirección de Control Disciplinario Interno, de la presentación general del IGA - resultados 2013, para la Alcaldía de Santiago de Cali

b. Índice de Integridad - INTEGRÁ

¿Qué es el Índice de Integridad - INTEGRÁ?

La Procuraduría General de la Nación, en el marco de su función de prevención, tiene como objetivo promover en las entidades públicas el cumplimiento normativo, para fortalecer y consolidar la capacidad de gestión, y motivar el ejercicio eficiente y eficaz de la función administrativa. Para el desarrollo de lo anterior, además del IGA, creó el Índice Integral de Cumplimiento Normativo denominado Índice de Integridad - INTEGRÁ, que estimula el monitoreo, observación, evaluación y control de la gestión de las entidades públicas.

Esta medición tiene como principal objetivo determinar la probabilidad de cumplimiento normativo de la función administrativa por parte de las entidades públicas, generando datos destinados a interpretar los riesgos de incumplimiento (Procuraduría General de la Nación, 2013). En consecuencia, es un instrumento de medición a partir del cual se puede monitorear, evaluar y controlar los procesos transversales a todas las entidades públicas como

lo es planeación, financiero, talento humano, contratación estatal, misional y control interno; articulándose además con el Índice de Gobierno Abierto - IGA, para estructurar una herramienta global de gestión y transparencia.

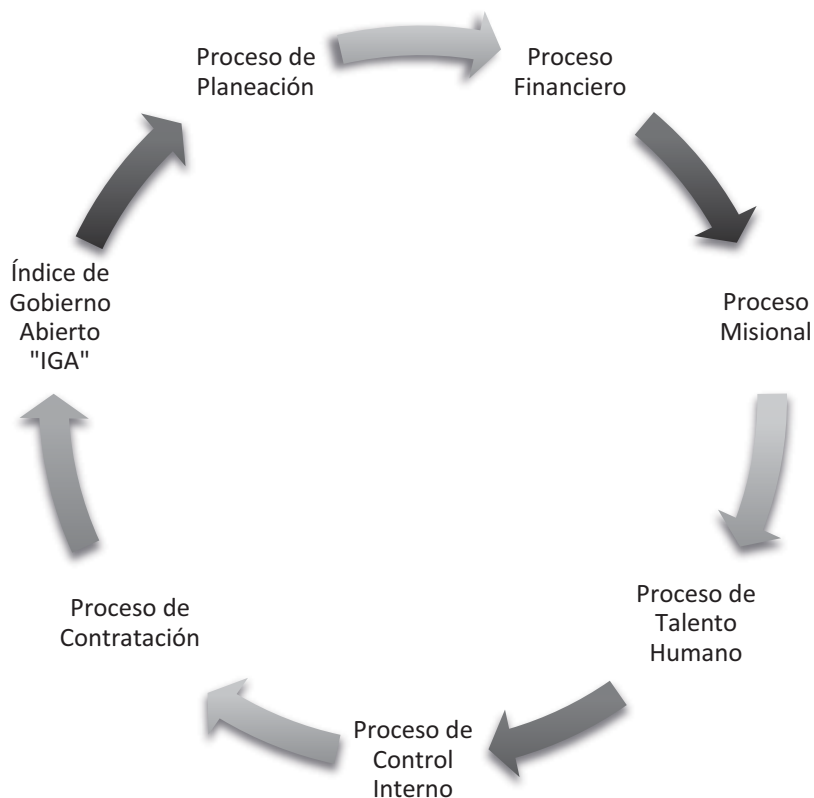
¿Cómo se mide el INTEGRA?

El Índice de Integridad establece una serie de variables e indicadores que son los puntos clave que determinan que la entidad territorial está llevando a cabo la gestión de cada uno de los procesos mencionados anteriormente, conforme a la ley que lo regula. Para estimar las probabilidades de cumplimiento de cada uno de estos procesos, se otorga un indicador que establezca si se cumple o no con base en la norma. La probabilidad de cumplimiento toma un valor entre 0 % y 100 %; una vez se determina por cada proceso, se hace la sumatoria, estableciendo un porcentaje general como resultado; cuando dicho valor está por encima de 60 % indica una alta probabilidad de cumplimiento normativo de gestión, mientras que los valores por debajo de 20 % denotan lo contrario. El INTEGRA mide a todas las entidades estatales que existen en Colombia, agrupándolas por ramas, sectores y organismos para su correcta evaluación, dependiendo de la rama del poder público a la que pertenezca, el sector al cual están enfocadas sus funciones o si es un organismo autónomo al cual se le establecieron legalmente unas funciones específicas.

Proceso de Planeación: Este articula aspectos tales como políticas públicas, metodologías y acciones encaminadas al cumplimiento de los fines misionales de la entidad. Es uno de los principales procesos, puesto que de forma general es el que permite el cumplimiento de las obligaciones del Estado. El área de Planeación de las entidades públicas tiene por objetivo realizar procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo, de acción y proyectos de inversión, además del diseño e implementación de estrategias para el seguimiento y evaluación de resultados de los mismos.

En el Índice de Integridad se toma como base la proporcionalidad entre el presupuesto ejecutado contra el aprobado. Es decir que, si el proceso de planeación es el adecuado, la proporción debe ser igual, por lo que el indicador debe arrojar un mayor valor. Esto se calcula a partir de la información que

Figura 6 Procesos que evalúa el INTEGRA



Fuente: Procuraduría General de la Nación. (2013). Integra, Herramienta de fortalecimiento para la gestión preventiva.

reporta la entidad. El incumplimiento normativo se basa en lo consagrado en el artículo 2 del Decreto 1957 de 2007, que enuncia que:

(...) si no se ejecuta el 85 % del presupuesto de inversión aprobado para la vigencia fiscal habrá una reducción en el monto del 100 % de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior.

Proceso Financiero: El área financiera de una entidad pública es fundamental para el manejo, gestión y disposición de los recursos públicos. Por medio de esta se llevan a cabo todas las actuaciones administrativas encaminadas a la administración y manejo de los recursos; es decir, la gestión fiscal. De igual manera, se realizan todos los servicios operativos, administrativos, económicos, presupuestales, de contabilidad y de tesorería de la entidad.

Este proceso se mide conforme a lo establecido en el artículo 268 de la Constitución Política y las Resoluciones Orgánicas 6289 de 2011 y 6445 de 2012 de la Contraloría General de la República, que establece que el indicador de todos los sujetos fiscales es el fenecimiento o negación de la aprobación de la cuenta. Esto es:

(...) el pronunciamiento que pone fin a la revisión de la cuenta fiscal rendida por el ente auditado, mediante el cual se califica la gestión fiscal realizada en el manejo de los recursos puestos a su disposición en condiciones de economía, eficiencia, eficacia, equidad, efectividad y valoración de costos ambientales. (Contraloría General de la República, 2012)

Proceso de Talento Humano: Este involucra todas las actividades que realiza la entidad para que los funcionarios que la conforman tengan el apoyo necesario en todos los ámbitos para la realización de sus funciones, como por ejemplo suministro, apoyo, capacitación, incentivos, entre otros. Además, incluye la aplicación de instrumentos como planta de cargos, ingreso, descenso y evaluación, entre otros. El indicador mide si la entidad cumple o no cumple con identificar las características y necesidades del empleo público que requiere para el cumplimiento de su misión y objetivos, a través de la evaluación del desempeño y administración del personal a su servicio, además de la información existente en la encuesta del MECI referente a desarrollo humano, de tal forma que si su respuesta es negativa, no cumple con el indicador.

Proceso de contratación: La contratación estatal se rige por la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, y los decretos reglamentarios como el 734 de 2012, 2473 de 2010, 4375 de 2006, 2474 de 2008 y 2170 de 2002, entre otros. Este es el proceso por medio del cual la entidad estatal adquiere todos los bienes, insumos y servicios que son necesarios para la realización de sus funciones y que son requeridos tanto por usuarios externos como por internos, a través de diversos modos de contratación como licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada, entre otros. Para determinar el porcentaje de cumplimiento en este proceso, se realiza una comparación entre la información recolectada en las auditorías y el Sistema Electrónico de Contratación - SECOP, teniendo como

punto de partida el Plan de Adquisiciones. En este sentido, se verifica que la entidad realice la respectiva publicación de los contratos que celebró, en la página del sistema de los procesos contractuales que adelanta, conforme con el mencionado plan que también debe estar cargado en el SECOP.

Proceso de Control Interno: Reglamentado por la Ley 87 de 1993 y el Decreto 943 de 2014, es el sistema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos con el objeto de que las actividades, operaciones, actuaciones, y la administración de la información y los recursos, se realicen en el marco de las normas constitucionales y legales que los regulan y evalúan.

Para determinar el nivel de cumplimiento de este proceso, se toma como indicador la encuesta de aplicación e implementación del Modelo Estándar de Control Interno - MECI, entendido como el sistema que permite el diseño y desarrollo de estrategias para la operación del control interno en todos y cada uno de los procesos de una entidad pública, de tal forma que se definan políticas, métodos, procedimientos, se establezcan acciones y se creen mecanismos de evaluación y control en tres ejes: control de planeación y gestión, control de evaluación y seguimiento, y un eje transversal de información y comunicación.

Por lo tanto, se evalúa el resultado de la entidad en la encuesta del MECI, donde el valor del indicador varía en una escala de 0,0 a 99,9. El Departamento Administrativo de la Función Pública está a cargo del monitoreo, evaluación y control de este proceso y de la encuesta MECI. Este asume el incumplimiento cuando el valor del indicador es menor a 59,9 y por lo tanto la entidad no estaría cumpliendo con los parámetros medidos (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Proceso Misional: Este proceso agrupa las políticas, estrategias, acciones y resultados que desarrolla la entidad para el cumplimiento de sus fines y funciones, buscando generar bienestar, armonía y desarrollo para la comunidad, y sobre todo garantizar el cumplimiento no solo de derechos constitucionales y legales, sino de cumplir a cabalidad los fines del Estado que le fueron encargados.

En el INTEGRA, para evaluar el cumplimiento de este proceso, se toman los indicadores establecidos en el Sistema Nacional de Evaluación - SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación, para examinar el porcentaje de cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo o de los Planes de Acción.

En este sentido, para las Alcaldías, conforme a las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, que establecen los montos de distribución de las participaciones en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y el Decreto 028 de 2008 que define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto del Sistema General de Participaciones, se cumple el proceso misional cuando el indicador de eficiencia (que agrupa el avance municipal en salud, educación y saneamiento) del Índice de Desempeño Integral supera el 60 % (Procuraduría General de la Nación, 2013).

Índice de Gobierno Abierto - IGA: Adicionalmente, el INTEGRA suma a la calificación de la entidad el porcentaje de medición del Índice de Gobierno Abierto - IGA, en el cual incluye los 19 indicadores de cumplimiento normativo de normas anticorrupción como indicador de transparencia de la entidad evaluada (Ver literal a de este capítulo para ampliar información, p. 57).

¿Cuál es la utilidad de los resultados del INTEGRA?

La información que provee el INTEGRA, en primer lugar, tiene una utilidad para la Procuraduría General de la Nación para fomentar la prevención en las entidades públicas y trabajar en los focos que están afectando la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública. Además, dota a las entidades públicas de información pertinente y adecuada para identificar y mitigar los procesos de su gestión en los cuales no se está realizando el cumplimiento normativo debido.

Resultados del INTEGRA para la Alcaldía de Santiago de Cali

El Índice de Integridad es un porcentaje que determina la probabilidad de cumplimiento normativo de la entidad en cada proceso. El resultado se puede considerar alto cuando es mayor al 60 %, medio cuando es entre el 60 % y el 20 % y bajo cuando es menor o igual al 20 %.

En el Valle del Cauca se midieron todas las entidades públicas de los 42 municipios de la región, entre Alcaldías, Departamentos, Concejos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Empresas Sociales del Estado, entre otros. La Alcaldía de Santiago de Cali alcanzó un porcentaje de 60,55 %, ubicándola en la categoría del índice INTEGRAL alto; además fue una de las entidades posicionada en los primeros cien (100) lugares, al ocupar el puesto 85 entre *más de siete mil (7.000) entidades evaluadas*.

Tabla 8 Resultados INTEGRAL para la Alcaldía de Santiago de Cali

Entidad Estatal	Integral 2012-2013	Posición (Entre más de 7.000 entidades evaluadas).
Alcaldía de Santiago de Cali	60,55 %	85

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Resultados INTEGRAL 2012-2013

4. Estatuto Anticorrupción y Ley de Transparencia, como instrumentos de lucha contra la corrupción en Colombia

La corrupción ha estado presente en la humanidad como un fenómeno que ha trasegado los tiempos. Esta surge en situaciones donde prevalecen los intereses de particulares sobre el interés general y el bienestar de la colectividad.

La literatura propone diversos conceptos sobre el fenómeno de la corrupción. En este documento se tomará la definición de Transparencia Internacional en donde se incorporan tres elementos:

- El mal uso del poder.
- El uso de un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado.
- La obtención de un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia o amigos¹⁹.

19 Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=535

Se añade a lo anterior que la corrupción implica

(...) abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular, en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer, solicitar, entregar, recibir bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones²⁰.

El Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional, adquiere valores entre cero y cien, en donde cero (0) denota una percepción ciudadana de gestión pública con actuaciones corruptas y cien (100) hace referencia a una percepción ciudadana sobre **gestión pública totalmente transparente**. En 2013 Colombia alcanzó un puntaje de 36 sobre 100, lo que lo ubicó en el puesto 94 entre 177 países evaluados²¹, mientras que en el 2014 el país obtuvo una calificación de 37 sobre 100.

Con base en el Barómetro Global de la Corrupción, instrumento de Transparencia Internacional para medir la opinión pública sobre percepciones y experiencias de corrupción en 2013, un 52 % de los ciudadanos colombianos afirma que las prácticas corruptas van en aumento, el 28 % dice que se han mantenido, mientras que un 27 % piensa que las medidas tomadas han sido eficaces, y un 59 % percibe que las actuaciones adelantadas para contrarrestar la corrupción no han sido suficientes²².

Pese a los avances positivos en la lucha contra la corrupción, se nota un panorama sobre la percepción ciudadana del fenómeno de corrupción en Colombia, que representa un reto de comunicación y de fondo para la Administración Pública en todos los niveles, enfocada no solo a la sanción, sino además a la prevención y a la cultura de control en todos los ámbitos. Motivo por el cual se evidencia un proceso de construcción de una cultura de transparencia en Colombia, tanto en aspectos normativos, administrativos y de gestión, como en transformación cultural y percepción de la sociedad.

²⁰ Ibidem.

²¹ Recuperado de: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490

²² Recuperado de: http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/transparencia_internacional/INFORME-Barometro-Global-Corrupcion-2013.pdf

En este sentido, se establecieron una serie de instrumentos jurídicos con el objeto de mitigar los daños causados por el fenómeno de la corrupción en Colombia, y de prevenir la posible comisión de actos de corrupción. Estos instrumentos regulan las actuaciones de los funcionarios en las entidades públicas, estableciendo estrategias pedagógicas y funcionales para su gestión. Entre las estrategias más importantes se encuentran el Estatuto Anticorrupción y la Ley 1712 de 2014.

I. Secretaría de Transparencia

La Secretaría de Transparencia fue creada a través del Decreto 4637 de 2011, el cual sustituyó al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, que fue creado en 1998. Esta hace parte de la rama ejecutiva del poder público, y tiene como objetivo orientar la lucha contra la corrupción, formulando y promoviendo políticas públicas anticorrupción, diseñando estrategias de promoción de la transparencia y de cultura de la legalidad.

Esta entidad, con el objetivo de lograr las metas establecidas en el Plan de Desarrollo 2010-2014, trabajó en la implementación de la *Política Pública Integral Anticorrupción - PPIA*, la cual se formuló a partir del Documento CONPES 167 de 2013, conformado por las siguientes estrategias:

- Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción.
- Hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción.
- Fortalecer el control social para la promoción de la transparencia en las entidades públicas y la prevención de la corrupción.
- Hacer seguimiento al desarrollo de herramientas y mecanismos para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.
- Desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en los actos de corrupción.

Frente a las anteriores, ha existido una articulación con las entidades competentes para su realización; por ejemplo, a través del Programa de Gobierno en Línea, del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

- MinTIC, se ha avanzado en la publicación en las páginas web de las entidades públicas respecto de su información general, y los trámites que se adelantan; también se expidió el Decreto 943 de 2014, por medio del cual se actualizó el Modelo Estándar de Control Interno - MECI y se llevaron a cabo capacitaciones tanto a nivel nacional como territorial; de igual manera, se creó el Manual Único de Rendición de Cuentas - MURC, en el cual se consagran todos los parámetros y componentes que deben adelantar las entidades públicas para llevar a cabo audiencias públicas de rendición de cuentas, además de aspectos técnicos sobre su realización, difusión bajo esquemas organizados de planeación y diálogo con la ciudadanía, así como de evaluación de dichos ejercicios (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014b).

De igual forma, la Secretaría de Transparencia avanzó durante el año 2014 en el desarrollo de nuevos indicadores de medición del fenómeno de corrupción ya no solo de percepción, sino una observación que permita determinar los focos de corrupción en las entidades, como una estrategia gubernamental para determinar qué aspectos de la gestión de las entidades se debe profundizar para la prevención de actos de corrupción. También se realizaron capacitaciones dirigidas a servidores públicos y a la ciudadanía en materia de dos instrumentos jurídicos de iniciativa gubernamental que entraron a regular todos los aspectos relativos a la lucha contra la corrupción, los cuales son el Estatuto Anticorrupción y la Ley de Transparencia.

II. Estatuto Anticorrupción: Ley 1474 de 2011

La Ley 1474 de 2011, más conocida como Estatuto Anticorrupción, tiene como principal objeto eliminar la oferta de mecanismos corruptos por parte de los servidores públicos, así como desincentivar su demanda por parte de agentes privados.

Esta ley fue elaborada en una mesa técnica, conformada por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República. En representación del Gobierno Nacional tuvo asiento el Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción. La sociedad

civil estuvo representada por Transparencia por Colombia (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

El Estatuto Anticorrupción introduce disposiciones en todos los ámbitos que sancionan actos de corrupción. Se implementa el régimen de inhabilidades para aquellos sujetos que atenten contra la Administración Pública, se establecen medidas penales en la lucha contra la corrupción pública y privada para prevenir e incentivar la intolerancia hacia este fenómeno. De igual forma, se establecen incentivos a los servidores públicos y a los particulares, a realizar actuaciones honestas y en pro del bienestar social (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

Lo anterior incluye el fortalecimiento de procedimientos y órganos de control junto con las instancias judiciales, así como medidas pedagógicas, buscando que la política anticorrupción sea permanente y promueva la construcción de una cultura de legalidad.

Adicionalmente, el Estatuto fortalece la participación ciudadana y el control social a través del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de la Comisión Nacional y las Comisiones Regionales para la Moralización y de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

La Comisión Nacional para la Moralización²³ está integrada por los representantes de entidades del orden nacional como el Presidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República. Esta tiene como principal objetivo coordinar acciones conjuntas a través de todas las entidades estatales, en la lucha contra la corrupción. Además, establece estrategias, planes, proyectos y programas que propendan a la transparencia, la eficiencia y la moralidad en la Administración Pública²⁴. La Comisión desarrolla sus estrategias a través de otras entidades, como la Comisión Regional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

23 Creada a través de la Ley 1474 de 2011, artículo 62, reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, y reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4632 de 2011.

24 Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111209_01.aspx

La primera tiene por objeto implementar a nivel regional, en los 32 departamentos del país, las estrategias promovidas por la Comisión Nacional de Moralización, y coordinar las acciones pertinentes para su ejecución. De igual manera, ejerce como entidad articuladora de los órganos de control para la vigilancia de las actuaciones de las entidades del orden territorial, en pro de la prevención de actos de corrupción.

Por otra parte, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción tiene por finalidad realizar análisis, evaluaciones y recomendaciones sobre los lineamientos, políticas y planes de la Comisión Nacional de Moralización para prevenir y sancionar la corrupción en Colombia. La Comisión Ciudadana está integrada por diversos representantes de gremios de la sociedad civil como Transparencia por Colombia, universidades, medios de comunicación, veedurías ciudadanas, el Consejo Nacional de Planeación y organizaciones sindicales.

III. Plan Anticorrupción: una estrategia de buen gobierno a nivel nacional

El Estatuto Anticorrupción establece en su artículo 73 que las entidades territoriales deben realizar un plan para la lucha frontal contra la corrupción. Este debe contener un mapa de riesgos, las medidas concretas para mitigarlos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

Entonces, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en coordinación con la Dirección de Control Interno y Racionalización de Trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Programa Nacional del Servicio al Ciudadano y la Dirección de Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, han diseñado la metodología para elaborar la estrategia de Lucha contra la Corrupción y de Atención al Ciudadano de las entidades territoriales. La estructura de dicho Plan Anticorrupción se muestra en la Figura 7.

a. Identificación de riesgos

Los riesgos son una forma de proximidad de un daño²⁵. Por ejemplo, cuando hace referencia a corrupción, es denominado como la posibilidad de que por

25 Riesgo, según el Diccionario de la Real Academia Española, es la Contingencia o proximidad de un daño. Recuperado de: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=riesgo>

Figura 7 Estructura del Plan Anticorrupción

Fuente: Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción

acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y, en consecuencia, del Estado, para la obtención de un beneficio particular. Para determinarlos se deben identificar sus causas, de tal manera que al construir un mapa se reconozcan aquellas situaciones que por sus características, pueden originar prácticas corruptas. En este sentido, se considera como mapa de riesgos un panorama que lleva a cabo una entidad pública, con el fin de identificar una serie de situaciones o eventos que por sus condiciones o características, pueden generar prácticas corruptas, además de establecer controles, causas y efectos de dichos riesgos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 1998).

En la herramienta de “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2011) se establecen algunos de los macroprocesos que deben realizar las entidades públicas para el cumplimiento de sus fines, sobre los cuales se deben identificar los procedimientos susceptibles de actos de corrupción, y en los cuales las entidades deben generar un mapa de riesgos con el objetivo de adelantarse a posibles actos corruptos y enfocar estrategias de prevención en los mismos.

Direccionamiento Estratégico (Alta Dirección): Se busca analizar posibles riesgos de corrupción en aquellos procedimientos donde hay toma de decisiones por parte de los directivos de las entidades públicas, procurando evitar el clientelismo, extralimitación y omisión en la realización de funciones, concentración de autoridad o exceso de poder.

Financiero: Es un proceso trascendental en las entidades públicas, puesto que está relacionado con áreas de Planeación y Presupuesto. Entonces, se pretende identificar posibles situaciones de corrupción en el manejo y ejecución del presupuesto público.

De contratación: Este tiene relación con el macroproceso financiero, y es uno de los principales focos de corrupción en el país. Así, pues, se pretende determinar cuáles son los riesgos de corrupción en el proceso de contratación de las entidades, y que su realización sea en el marco de las condiciones y exigencias establecidas en la ley.

De información y documentación: Se analizan posibles riesgos de corrupción como concentración, adulteración u ocultamiento de información, deficiencia en el manejo de la misma e incumplimiento de las normas sobre archivo y gestión documental.

De investigación y sanción: Este tiene efectos en aquellas dependencias donde se realizan procesos sancionatorios, puesto que hay riesgos de corrupción como cohecho, dilatación de procesos, exceso de las facultades en los fallos e interpretación subjetiva de las normas.

De trámites y/o servicios internos y externos, reconocimiento de un derecho: En los procesos de prestación de servicios a la comunidad se analizan posibles riesgos de corrupción o delitos contra la Administración Pública, entendidos como aquellos en los cuales los funcionarios públicos emiten actos ilegales, abusan de la confianza, influncian adjudicaciones de contratos, resoluciones o sentencias; abusan de su cargo, exigen remuneración por la prestación de sus servicios (conocido como concusión), la no prestación oportuna de servicios, el clientelismo y el tráfico de influencias.

b. Estrategias antitrámites

Una estrategia de lucha contra la corrupción debe incluir, como eje fundamental, mecanismos encaminados a la racionalización de trámites, que permitan promover el respeto y trato digno al ciudadano, rompiendo el esquema de desconfianza en el Estado; contar con mecanismos y herramientas que restablezcan la presunción de la buena fe; faciliten la gestión de los servidores públicos; mejoren la competitividad del país, aportando a la efectividad de la gestión pública para el cumplimiento de los fines del Estado (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2011).

c. Rendición de cuentas

El documento CONPES 3654 del 12 de abril de 2010, señala que la rendición de cuentas es una expresión de control social, que comprende acciones de petición de información y de explicaciones, así como la evaluación de la gestión, y que busca la transparencia de la Administración Pública para lograr la adopción de los principios de buen gobierno.

Más allá de ser una práctica periódica de audiencias públicas, la rendición de cuentas a la ciudadanía debe ser un ejercicio permanente que se oriente a afianzar la relación Estado-ciudadano. Por su importancia, se requiere que las entidades elaboren anualmente un programa de rendición de cuentas,



Imagen 2 Presentación del informe de gestión de la Dirección de Control Disciplinario Interno

en el que se incluyan las estrategias del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2011).

En el marco de los parámetros establecidos en el Plan Anticorrupción, la Alcaldía de Santiago de Cali y la Dirección de Control Disciplinario Interno realizan audiencias públicas de rendición de cuentas tanto para la comunidad como para los funcionarios de la misma, con el objetivo de dar a conocer las actuaciones llevadas a cabo, el cumplimiento de metas y permitir ejercicios de control.

d. Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano

Este componente es liderado por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, del Departamento Nacional de Planeación, como ente rector de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano. Busca mejorar la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios de la Administración Pública y satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

En concordancia con los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación, se recomienda que las entidades públicas incluyan en sus planes institucionales una línea estratégica para la gestión del servicio al ciudadano, de modo que al presentar una petición, no solo se le pueda hacer seguimiento a su trámite, sino que el resultado sea expedito y efectivo (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2011).

IV. Ley de Transparencia en Colombia - Ley 1712 de 2014

Entre los principales objetivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se encuentra generar una cultura de control y vigilancia en la ciudadanía, así como promover entre los funcionarios públicos mejoras en la eficacia y efectividad del servicio. Lo anterior, con miras a contribuir a la modernización de la gestión pública, la participación ciudadana y el control social, mientras se disminuyen los riesgos de corrupción, fortaleciendo la democracia (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014a).

En consecuencia, promueve en los servidores públicos la cultura de suministrar información relacionada con sus funciones en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que permitan el fácil ac-

ceso a la ciudadanía, con la excepción de aquella información constitucional y legal que tiene el carácter de restringida²⁶.

Con esta norma, la información adquiere la connotación de ser pública, cuando es generada, obtenida, producida, adquirida o controlada por un servidor público o un particular que ejerza funciones públicas. De igual manera, se establece una diferenciación con la información pública clasificada, catalogada como aquella que:

(...) está en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pero pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley²⁷.

Es así como el acceso a la información pública se convierte en un derecho de los ciudadanos y un deber para las entidades públicas. Estas, no solo deben suministrarla cuando sea pedida, sino que tienen el deber funcional de divulgarla a través de medios idóneos, lo que permite solicitarla de forma oral, escrita o por un medio electrónico y en ningún caso su solicitud será rechazada por no hacerla completa o sin justificación. Dado el caso que sea negada, la institución deberá exponer los argumentos y motivos por los cuales dicho ciudadano no puede acceder a ella. Además de esto, la información pública debe estar a disposición de la colectividad a través de las páginas web, impresiones o medios de comunicación para que se pueda obtener de forma directa y continua.

Para cumplir el objetivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establecieron cuatro herramientas para su aplicación, las cuales facilitarán tanto la publicación y divulgación de información, como su acceso por parte de los ciudadanos:

- En primer lugar los registros de activos de Información, más conocidos como inventarios, en donde se sistematizaron todas las categorías de documentos que pueden ser publicados por los sujetos obligados y se

26 Ley 1712 de 2014, artículo 3.

27 Ley 1712 de 2014, artículo 6, literal b.

establecieron todos los tipos de registro disponibles que pueden ser solicitados²⁸.

- En segundo lugar, el Índice de Información Clasificada y Reservada, que encierra la obligación de aquellos servidores o particulares que prestan servicios públicos a mantener actualizado el registro de actos, documentos e informaciones clasificados o reservados, incluyendo denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación²⁹.
- En tercer lugar, un programa de Gestión Documental donde se establecen de forma clara y precisa los procedimientos y directrices para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos, teniendo en cuenta las recomendaciones establecidas por el Archivo General de la Nación³⁰.
- Por último un esquema de publicación, que pretende asegurar que los diferentes sistemas electrónicos sean una herramienta efectiva para el acceso práctico y directo por parte de los ciudadanos³¹. Este, debe contener el tipo de información que el sujeto obligado publicará de manera reiterada; la forma en la cual se publicará; la periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública y la clasificación documental que faciliten su consulta, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014a).

En pocas palabras, se puede resumir en los siguientes tres aspectos la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado.
- Publicidad de la contratación.
- Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, lo cual implica el fácil acceso a la ciudadanía de información como: presupuesto y planes de gasto público, directorio de empleados y sus escalas salariales, plan de compras y con-

28 Ley 1712 de 2014, artículo 13.

29 Ley 1712 de 2014, artículo 20.

30 Ley 1712 de 2014, artículo 15.

31 Ley 1712 de 2014, artículo 17.

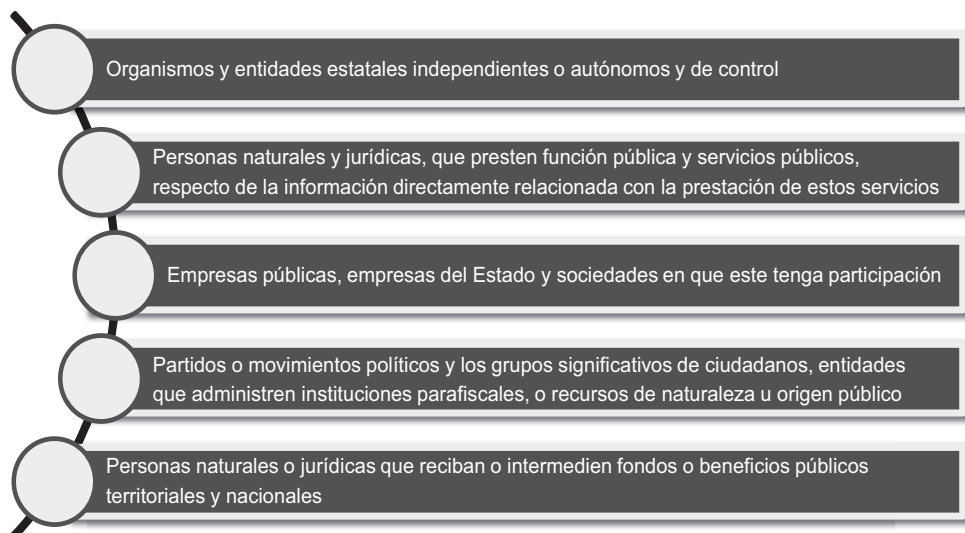
trataciones, plan anticorrupción, políticas y lineamientos sobre adquisiciones (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014a).

Por último, la Ley plantea los criterios que permiten evaluar si determinada información debe ser reservada:

- Por daño de derechos a personas naturales o jurídicas, cuando su publicidad viole un derecho fundamental como la intimidad, la seguridad o la vida.
- Cuando genere un daño a los intereses públicos, cuando involucre o pueda llegar a perjudicar la seguridad nacional o las relaciones internacionales.
- Excepciones temporales, cuando por la condición de la información solamente podrá publicarse por un período no mayor a quince (15) días.
- Divulgación parcial, cuando sea un fragmento el que tenga condición de reserva, solo será público el contenido que esté permitido (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, 2014a).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es aplicable a las entidades públicas relacionadas en la Figura 8.

Figura 8 Entidades públicas que están sometidas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Fuente: Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia. (2014). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Se puede concluir que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Colombia es un gran avance en políticas y prácticas de buen gobierno, puesto que promueve la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y va a permitir el ejercicio del control para el cumplimiento efectivo y real de los planes de Gobierno. Al mismo tiempo, genera conformidad en la gestión, impactando positivamente la percepción colectiva, lo cual se refleja en la disminución de los niveles de quejas.

5. Estudio de caso: Proyecto sobre buen gobierno y transparencia en los entes territoriales “Cultura de la legalidad e integridad de los servidores públicos”

La Procuraduría Delegada para Entes Territoriales y Descentralizados, bajo instrucción directa del Procurador General de la Nación, inició desde el año 2013 un proyecto denominado “Cultura de la legalidad e integridad”, buscando promover estos valores entre los funcionarios estatales.

La Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia - CLIC, *“dirige la atención a cómo las normas sociales o morales, las prácticas, las creencias, las actitudes y valores influyen sobre los comportamientos, junto con los factores de riesgo y los mecanismos de prevención”*.

Este estudio, que se realizó con la colaboración de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, desarrolló un piloto en algunas entidades estatales del país. Este, incluyó la construcción de un índice de legalidad e integridad para determinar las posibles situaciones o espacios de riesgo en los procesos. Así como, para evaluar la cultura de integridad de los funcionarios.

En particular, se construyó una línea de base sobre indicadores como la gravedad de actos de ilegalidad, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, la práctica de sanciones y rechazos sociales, la resistencia a la infracción de normas, el nivel de acatamiento de la ley y la aceptación frente a la normatividad en el desarrollo de todos los procesos. Adicionalmente, se analizó la promoción de la cultura ética entre los servidores encuestados, el nivel de transparencia y rendición de cuentas, la importancia del servicio ciudadano, y la inexistencia de prácticas de integridad.

El piloto, que contó con la participación de 1.705 funcionarios, e inició en las siguientes instituciones:

- Instituto Nacional de Vías de Colombia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Gobernación de Caquetá
- Gobernación de Casanare
- Gobernación de Santander
- Gobernación de Atlántico
- Gobernación de Bolívar
- Alcaldía de Florencia
- Alcaldía de Yopal
- Alcaldía de Barbosa
- Alcaldía de Puerto Wilches
- Alcaldía de Barranquilla
- Alcaldía de Cartagena

De tal manera que se diseñaron dos indicadores, uno de legalidad y otro de integridad, para determinar su nivel fuerte o débil y aprehender las diversas realidades socioculturales y los espacios de interacción entre lo público y lo privado.

Como resultado de la línea base, en el aspecto de legalidad se midió la gravedad de actos de ilegalidad, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, la práctica de sanciones y rechazos sociales, la resistencia a la infracción de normas, el nivel de acatamiento de la ley y la aceptación frente a la normatividad, generando como resultado un índice de legalidad del 61,2, calificado como débil.

Respecto del componente de Integridad, se analizó la promoción de la cultura ética en las entidades encuestadas, el nivel de transparencia y rendición de cuentas, la importancia y práctica del servicio al ciudadano, generando como resultado un índice de 72,7, calificado como moderado.

Después de consolidarse la línea de base, se diseñó una estrategia para la promoción de la legalidad e integridad entre los funcionarios. Esta se de-

sarrolló en torno a dos principales objetivos: legalidad y reconfiguración del sistema de valores o integridad.

El eje de cultura de legalidad pretende crear en el funcionario público una convicción propia de cumplimiento de la ley, no por obligación, sino por una adhesión ética y propia a la gestión transparente.

Por otro lado, el componente de integridad desarrolla y promueve los principios, valores y reglas éticas de los funcionarios, haciendo que las actuaciones de los servidores públicos estén encaminadas al servicio social y el cumplimiento de los derechos de la comunidad, a través de las prácticas éticas.

Figura 9 Principal objetivo del componente de legalidad del proyecto de cultura de legalidad e integridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación

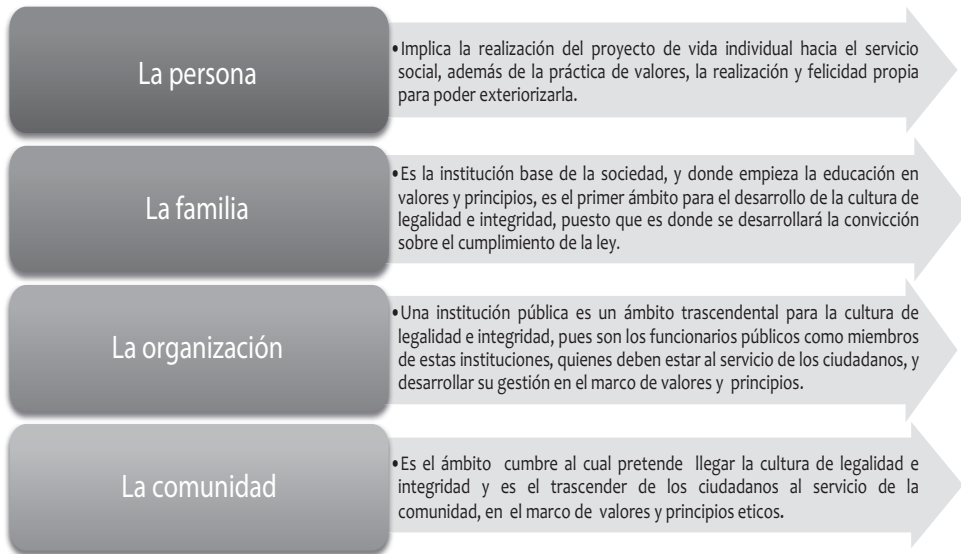
Para el desarrollo de la iniciativa y con el objetivo de formar a los servidores públicos en pro de la cultura de legalidad e integridad se estableció una estructura compuesta por cuatro niveles de intervención. En la medida que el servidor desarrolle dichos elementos en el ámbito personal, donde se realiza la intervención directa, podrá llegar a exteriorizarlo en los demás niveles.

Figura 10 Principal objetivo del componente de integridad del proyecto de cultura de legalidad e integridad



Fuente: Procuraduría General de la Nación

Figura 11 Estructura de aplicación del proyecto cultura de legalidad e integridad “CLIC”



Fuente: Procuraduría General de la Nación

Aplicación del Proyecto Cultura de Legalidad e Integridad en la Alcaldía de Santiago de Cali

Culminado el piloto inicial en el cual se identificaron los aspectos sobre los cuales se debe fortalecer a los servidores públicos en ámbitos de legalidad e integridad, la segunda fase del proyecto se llevó a cabo a través de la aplicación de estrategias de capacitación en veinte entidades de orden territorial. Entre estas, estuvo el Municipio de Santiago de Cali, debido a las acciones que se llevan a cabo en el marco de la iniciativa de la Administración Municipal frente a la lucha contra la corrupción, y de la gestión de la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali, a través del Observatorio de la Gestión Pública Municipal, el cual viene adelantado diversos procesos académicos, en virtud de la función preventiva que desarrolla, buscando prevenir la realización de conductas disciplinables.



Imagen 3 Instalación, por parte de la Dirección de Control Disciplinario Interno, del Seminario de Cultura de Legalidad e Integridad para los funcionarios de la Alcaldía de Santiago de Cali, impartido por la Procuraduría General de la Nación

En la Alcaldía de Santiago de Cali, la Procuraduría General de la Nación capacitó a más de treinta funcionarios de las diecisiete dependencias de la Administración Municipal, en cultura de la legalidad e integridad. Entre estos, estuvieron los integrantes del equipo del Observatorio de la Gestión

Pública Municipal de la Dirección de Control Disciplinario Interno, quienes fueron entrenados para replicar la estrategia de promoción de la cultura de transparencia, legalidad e integridad con otros funcionarios de la Alcaldía de Santiago de Cali. La aplicación de la estrategia de cultura de legalidad e integridad en el Municipio de Santiago de Cali es un importante avance para fortalecer la conciencia colectiva del servidor público, promover el sentido de pertenencia hacia la institución y el servicio a la comunidad.

Capítulo 2

Caracterización de la conducta disciplinable en Santiago de Cali, 2008-2014

1. Régimen disciplinable de los servidores públicos

¿Qué relación existe entre transparencia y régimen disciplinable?

Tal como se mencionaba en el capítulo anterior, el sistema de gobierno democrático, en especial el instaurado en Colombia, se estructuró a partir de la unión de elementos como la participación y la transparencia, entre otros.

La transparencia se convierte en un elemento trascendental para el cumplimiento efectivo de los fines del Estado, siendo uno de los principales objetivos al cual deben apuntar los entes gubernamentales. Conforme a lo anterior, se puede establecer que un órgano estatal es transparente cuando hay cumplimiento real y efectivo de las normas que regulan sus actividades, publicidad y acceso de la información que maneja, además de ejercicios de control y sanción enfocados a la autorregulación, y a la vigilancia por entes exteriores del cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, entendiendo la transparencia como un elemento vital que impacta directamente la calidad de vida de la sociedad, a través de la efectividad de la gestión pública, se puede concluir que no solo se convierte en una herramienta que genera inclusión, participación, confianza y credibilidad de la ciudadanía en el Estado, sino que además es un insumo para el control y vigilancia tanto de forma interna, como externa.

Si bien es cierto, el control es un elemento que conforma la transparencia, también se constituye en un efecto de la misma, porque permite que la ciudadanía y los entes gubernamentales de control disciplinario, fiscal, interno, penal, judicial y político, adquieran las herramientas necesarias para velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan.

En este sentido, el control disciplinario es un elemento reconocido no solo nacional sino internacionalmente para la obtención de la transparencia en la gestión pública, puesto que permite establecer cuál es la situación de cumplimiento frente a los deberes funcionales de los servidores y cómo estos ponen en riesgo el buen funcionamiento del Estado, estableciendo las sanciones correspondientes.

¿En qué consiste el régimen disciplinable?

La Administración Pública goza de un poder disciplinario para exigir a sus servidores el cumplimiento de sus funciones y deberes en el marco de la obediencia, disciplina, moralidad, eficiencia y eficacia³². En este sentido, el artículo 209 de la Constitución Política establece que:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El control disciplinario surge como medio para garantizar el buen nombre de la Administración Pública, así como para asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos³³. Conforme a lo anterior, se establece que el régimen sancionatorio de los servidores públicos regula la relación que existe entre los servidores públicos y el ejercicio de sus funciones en el marco de los principios consagrados en la Constitución Política. Este determina las respectivas sanciones a las que los funcionarios, luego de haber cumplido el respectivo proceso disciplinario³⁴, deben acogerse como consecuencia del incumplimiento de sus deberes.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 1998.

33 Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 1997.

34 Corte Constitucional. Sentencia C-338 de 1998.

La Corte Constitucional, en la Sentencia 725 de 2000, indica que:

El derecho disciplinario es un conjunto de principios y de normas, a través de las cuales se ejerce la facultad de sancionar por parte del Estado a los servidores públicos que no cumplen con los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano³⁵.

En este sentido, se ha determinado que el derecho disciplinario articula dos poderes. Por un lado, el poder sancionador del Estado orientado por los principios del Estado social y democrático de Derecho, en virtud del cual cualquier servidor público o particular que cumpla funciones públicas y que incurra en una falta disciplinaria, será sancionado³⁶.

Por otro lado, el poder disciplinario positivo; es decir; todo el conjunto de normas que determinan las actuaciones que constituyen las faltas disciplinarias, el cual está conformado por normas y leyes del ordenamiento jurídico en las cuales se establecen deberes, obligaciones, conductas, acciones y actuaciones que deben ejercer los funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y de los fines del Estado. Es decir, que a través del derecho disciplinario se constituyen parámetros o lineamientos para el desarrollo de las actividades estatales³⁷.

La Ley 734 de 2002, conocida como Código Disciplinario Único, condensa las normas que contemplan los derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones; también el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) regula aspectos disciplinarios, puesto que modificó la Ley 734 de 2002, al incluir medidas disciplinarias para la lucha contra la corrupción.

En general, comprende el régimen de faltas disciplinarias en que puede incurrir un servidor público, estableciendo los principios que rigen la actuación disciplinaria y los aspectos procesales para su ejercicio. Los principios que rigen la actuación disciplinaria se relacionan en la Figura 12.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-725 de 2000.

36 Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2014.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-811 de 2003.

Figura 12 Principios del derecho disciplinario

Legalidad	Implica que los servidores públicos solo serán investigados y sancionados si sus acciones se enmarcan en lo establecido como faltas en la ley disciplinaria (Artículo 4 - Ley 734 de 2002). La Corte Constitucional en Sentencia C-310 de 1997, indicó que la tipicidad es un principio trascendental en el derecho disciplinario puesto que tanto la falta como la sanción, deben estar descritos previamente por la ley.
Ilicitud sustancial	La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna (Artículo 5 - Ley 734 de 2002). La Corte Constitucional en Sentencia C-948 de 2002, indicó que una falta disciplinaria es antijurídica, cuando altera contra el buen funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines.
Debido proceso disciplinario	De forma concomitante con el artículo 29 de la Constitución Política, el sujeto disciplinable deberá ser investigado y sancionado por funcionario competente y de acuerdo a lo establecido por las normas procesales y con garantía de los principios generales del derecho. (Artículo 6 - Ley 734 de 2002).
Reconocimiento de la dignidad humana	Este principio implica respeto por el funcionario investigado y su dignidad en el desarrollo de todo el proceso investigativo y sancionatorio. Lo anterior, de acuerdo con los pilares del Estado Social de Derecho, el cual implica que las decisiones en primer lugar, no podrán ser arbitrarias y además deberán tomarse en el marco de los valores y principios de libertad, justicia y dignidad humana (Corte Constitucional - Sentencia C-252 de 2001).
Presunción de inocencia	En virtud del postulado en el artículo 29 inciso 4 de la Constitución Política, en la actuación disciplinaria se presume inocente el servidor público, hasta que se declare su responsabilidad en fallo debidamente ejecutoriado. (Artículo 11 - Ley 734 de 2002).
Ejecutoriedad	Este principio establece que una vez esté en firme el fallo, la decisión tomada tiene fuerza vinculante, y por lo tanto el disciplinado no será sometido a nueva investigación por el mismo hecho. (Artículo 9 - Ley 734 de 2002).
Gratuidad	Este principio establece que la actuación procesal disciplinaria es gratuita salvo la expedición de copias. (Artículo 8 - Ley 734 de 2002).
Proporcionalidad	La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija la ley. (Artículo 18 - Ley 734 de 2002).

Fuente: Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único

¿Qué es la acción disciplinaria y quiénes la ejercen?

La acción disciplinaria es entendida como la facultad que tiene el Estado de investigar y sancionar a determinados servidores públicos o particulares que ejerzan funciones públicas, por el incumplimiento de sus funciones, derechos, deberes, prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses. Así las cosas, según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2013), en su manual disciplinario reza:

(...) la acción disciplinaria se produce dentro de la realización de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, entre otros, y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-244 de 1996, indica que la acción disciplinaria:

Se produce dentro de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la Administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc., y su finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público respectivo. Dichas sanciones son impuestas por la autoridad administrativa competente o por la Procuraduría General de la Nación, ente que tiene a su cargo la vigilancia de la conducta oficial de los servidores estatales.

Según la Procuraduría General de la Nación, el derecho disciplinario es: **“Una rama esencial al funcionamiento del Estado enderezado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”**³⁸.

³⁸ Recuperado de: http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf

En la Constitución Política de 1991 se estableció el Ministerio Público como un organismo de control dentro de la estructura del Estado, con el principal objetivo de promover, divulgar, proteger y defender los Derechos Humanos de los colombianos, además de proteger el interés público y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. El artículo 118 de la Constitución Política establece que el Ministerio Público está conformado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público; es una institución con autonomía administrativa, financiera y presupuestal. Su principal misión es:

Vigilar el cumplimiento de la Constitución y la ley, promover la protección de los derechos fundamentales, el respeto de los deberes ciudadanos y proteger el patrimonio público, siendo referente de eficiencia, eficacia y valoración ética en el ejercicio de la función pública³⁹.

La Procuraduría General de la Nación ejerce su misión a través de tres funciones:

- **Función preventiva:** A través de esta, la Procuraduría General de la Nación vigila las actuaciones de los servidores públicos con el objeto de advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas de la función pública. Además de diseñar programas y proyectos que buscan prevenir la comisión de faltas disciplinarias.
- **Función de intervención judicial:** Se ejerce en virtud de su calidad de máximo órgano del Ministerio Público, interviniendo ante las jurisdicciones contencioso administrativa, constitucional y las diferentes instancias de la jurisdicción ordinaria (penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía), actuando como sujeto procesal en defensa de los derechos y garantías fundamentales.
- **Función disciplinaria:** De conformidad con lo establecido en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002., la Procuraduría General de la Nación tiene como objetivo iniciar, adelantar y fallar las investigaciones contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones

39 Recuperado de: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Mision-y-Vision.page>

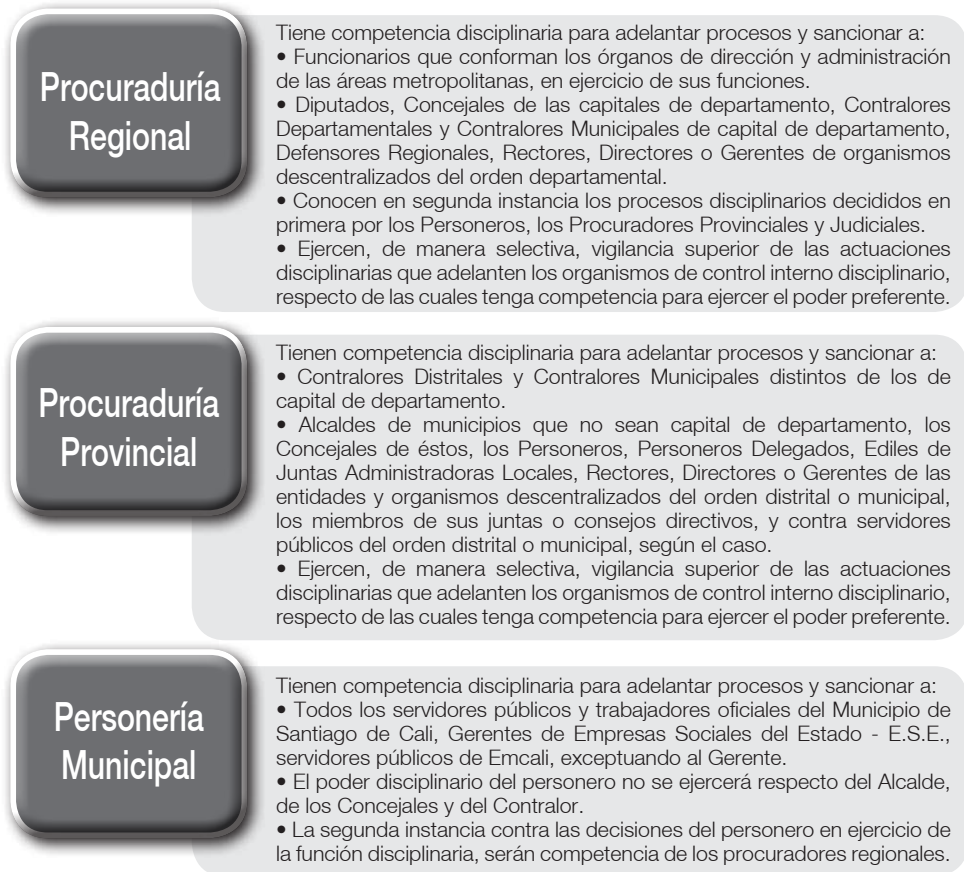
públicas cuando su accionar es determinado como falta disciplinaria por el incumplimiento de sus funciones y deberes.

La acción disciplinaria es ejercida de forma preferente por la Procuraduría General de la Nación, entidad titular del poder disciplinario, máximo organismo del Ministerio Público y de quien su representante es el Procurador General de la Nación, quien tiene como una de sus principales funciones por sí o por medio de sus delegados y agentes, ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, imponer las respectivas sanciones conforme a la ley, llevar el registro y sistematización de investigaciones y sanciones disciplinarias, además de expedir el certificado de antecedentes disciplinarios⁴⁰.

Dicha acción disciplinaria es ejercida por la Procuraduría General de la Nación a través de:

- **Procuraduría Delegada para Asuntos Disciplinarios:** La cual tiene por objeto proyectar los actos administrativos de fondo en los procesos disciplinarios de competencia del Procurador General, absolver las consultas de la Procuraduría, los Personeros y los Organismos de Control Interno Disciplinario, emitiendo conceptos en materia disciplinaria para orientar su accionar.
- **La Sala Disciplinaria:** La cual está compuesta por treinta y tres (33) Procuradores Delegados, encargados de conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios que adelanten en primera los Procuradores Delegados y las Comisiones Especiales. Además de dirimir los conflictos de competencia que en materia disciplinaria se susciten. Lo anterior, puesto que después del Procurador General y el Viceprocurador, son el siguiente estamento jerárquico en materia disciplinaria, de la Procuraduría General de la Nación.
- **Las Procuradurías Territoriales:** Ejercen la función disciplinaria de la Procuraduría dentro de su circunscripción territorial, tales como las Procuradurías Regionales y Provinciales (Respecto de sus funciones, ver Figura 13).

⁴⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 277.

Figura 13 Competencia de las Procuradurías Territoriales y las Personerías

Fuente: Decreto 262 de 2000

De igual manera, el Código Disciplinario Único establece como competentes a las Personerías Distritales y Municipales para el ejercicio de la función disciplinaria contra los servidores públicos en su territorio. La Ley 734 de 2002 indica, además, que la competencia de las Personerías Distritales y Municipales es preferente sobre las Oficinas de Control Disciplinario Interno.

Las Personerías Municipales y Distritales cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. Son las entidades representantes del Ministerio Público a nivel municipal y, por lo tanto, ejercen sus funciones de garantizar la promoción, protección y defensa de los derechos fundamentales a nivel local, además de vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos a través del ejercicio de su potestad disciplinaria. Según el artículo 75 de la Ley 734

de 2002, las Personerías Municipales y Distritales están organizadas de tal forma que se pueda cumplir con el principio de la doble instancia; en este sentido, los personeros delegados adscritos a la Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial de las Personerías, cuentan con potestad disciplinaria para adelantar y sancionar a los servidores públicos en el marco de su competencia. Por lo tanto, la segunda instancia de las decisiones tomadas es resuelta por el Personero, con el objeto de preservar este principio.

La Procuraduría General de la Nación puede delegar a las Personerías Municipales la competencia para la investigación y sanción de servidores públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones con el respectivo municipio o distrito⁴¹. Así, la Ley 734 de 2002 establece el rol de cada una de las entidades mencionadas anteriormente y su campo de acción, los cuales se explican en la Figura 13.

Así mismo, en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 se establece que en todas las entidades u organismos del Estado deberá existir una unidad u oficina del más alto nivel, encargada de ejercer la acción disciplinaria frente a los servidores públicos del nivel central. En el caso de la Alcaldía de Santiago de Cali, la Dirección de Control Disciplinario tiene competencia para adelantar procesos contra los servidores de la planta de cargos de las diecisiete dependencias de la Administración; por lo tanto, no sanciona funcionarios de otras entidades como Emcali, Metrocali, entre otras. Es decir, debe conocer, investigar y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra todos los servidores de la entidad y con una estructura jerárquica que permita preservar la garantía de la doble instancia⁴². En este caso, en las Oficinas de Control Disciplinario Interno el Jefe de Oficina es el único que cuenta con potestad disciplinaria y el Alcalde Municipal es quien tiene la potestad de ratificar o revocar la decisión como autoridad disciplinaria a nivel local de segunda instancia.

¿Quiénes son los destinatarios de la ley disciplinaria?

Los destinatarios de la ley disciplinaria son todos los servidores públicos, aunque estén retirados o hayan dejado el cargo o función⁴³. Lo anterior

41 Recuperado de: <http://www.personeriaenvigado.gov.co/paginas/FuncionesPersoneria.aspx>

42 Circular Conjunta DAFP - PGN No. 001 de 2002

43 Ley 734 de 2002, artículo 25.

comprende a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Así mismo, se señala como destinatarios a los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, ya sea como interventores en contratos estatales, particulares que ejerzan funciones públicas, que presten servicios públicos o que administren recursos del Estado y que en ejercicio de tales actividades, desempeñen funciones públicas⁴⁴.

Las faltas disciplinarias

El Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. establece las acciones que constituyen una falta disciplinaria (Figura 14).

Figura 14 ¿Qué acciones constituyen una falta disciplinaria?

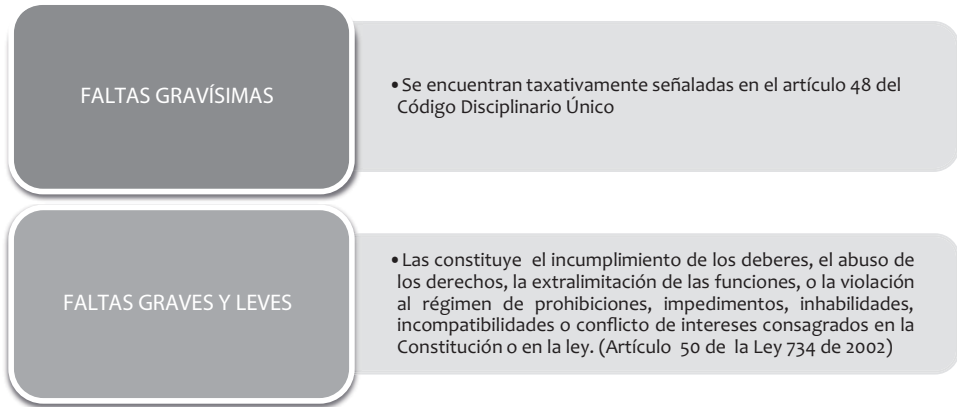


Fuente: Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único

Además de las faltas mencionadas, el Código se remite a los deberes, obligaciones y prohibiciones contemplados en la Constitución Política, leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos del ordenamiento jurídico colombiano, ya sea por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, con ocasión de ellos o por extralimitación de sus funciones.

⁴⁴ Consejo de Estado. Concepto 898 de 1996.

Figura 15 Faltas gravísimas, graves y leves



Fuente: Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único

Cuando se realiza por acción, hace referencia a un compartimiento positivo de hacer cuando estaba prohibido para el servidor, y por otro lado, por omisión, en el caso de que el funcionario tuviera el deber jurídico de impedir un resultado, y pudiendo hacerlo, lo produce⁴⁵. De acuerdo con el tipo de falta, estas se clasifican en: gravísimas, graves y leves (Figura 15).

Las faltas gravísimas son aquellas conductas que se encuentran determinadas de forma taxativa en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002; de igual forma, el numeral 49 del mismo artículo establece que también serán consideradas como faltas gravísimas las conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta, como por ejemplo, el incumplimiento de los deberes y la incursión en las prohibiciones contempladas en los artículos 153, numeral 21, y 154, numerales 8, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y demás conductas establecidas en los párrafos 1 al 5 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Es decir, están estipuladas específicamente en el Código Disciplinario Único. Si una falta no se puede identificar como gravísima por no encontrarse especificada, se deben evaluar otros criterios para determinar si esta corresponde a una falta grave o leve, entre estos:

- El grado de culpabilidad.
- La naturaleza esencial del servicio.

⁴⁵ Ley 734 de 2002, artículo 27.

- El grado de perturbación del servicio.
- La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
- La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
- Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta.
- Los motivos determinantes del comportamiento.
- Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
- La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave o leve.

Forma de culpabilidad

Cuando un servidor público incurre en una falta disciplinaria, lo realiza bajo una modalidad de culpabilidad; es decir, a título de culpa o dolo. Está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva⁴⁶; es decir, que no se podrá declarar la responsabilidad de un funcionario por la sola causación del resultado —entendido este en su dimensión normativa— o por la sola infracción del deber funcional, sin de forma previa evaluar la parte subjetiva de su conducta; esto es, su intención al momento de realizar la falta disciplinaria, y en todo caso conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política: toda persona se presume inocente hasta tanto sea declarada culpable, en virtud del principio del debido proceso.

La culpa es entendida como la violación al deber objetivo de cuidado, falta de previsión en las actuaciones o confianza en poder evitar el resultado⁴⁷. Bajo la modalidad de dolo, la falta involucra el conocimiento y la voluntad de generar daño a un bien jurídico tutelado que es la función administrativa del Estado. Así las cosas, una vez es identificado el tipo de falta; es decir, si es gravísima,

46 La Corte Constitucional en Sentencia C-155 de 2002, establece que: “El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental del debido proceso, que involucra el principio según el cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Es decir, que en nuestro sistema jurídico ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del Estado tiene lugar tan solo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga.

47 Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios. Concepto PAD-No. 3975 del 9 de julio de 2002.

grave o leve, se determina bajo qué modalidad se llevó a cabo: gravísima dolosa o culposa, grave culposa o dolosa, leve culposa o dolosa.

¿Cómo se inicia la acción disciplinaria?

Conforme a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 734 de 2002, la acción disciplinaria se inicia a través de los siguientes medios:

- Hechos que se valoran de oficio.
- Por informe u otro medio que amerite credibilidad proveniente de servidor público.
- Queja formulada por cualquier persona.
- Por anónimo cuando este contiene elementos que prueben los hechos que argumentan y que sean válidos para iniciar una investigación.

2. La Dirección de Control Disciplinario Interno

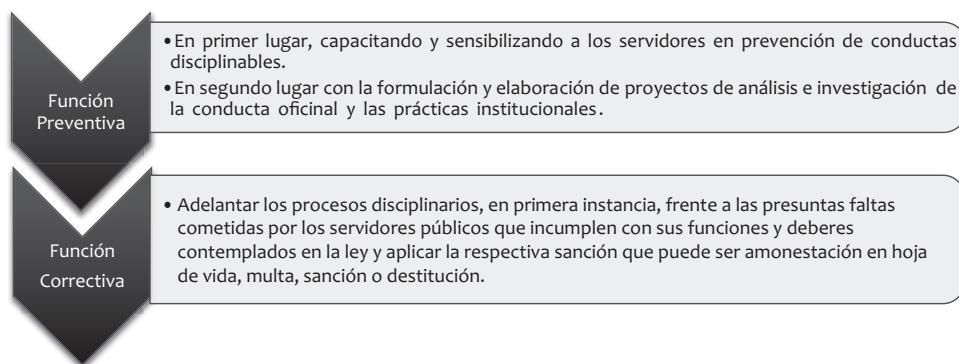
El artículo 76 de la Ley 734 de 2002 establece que:

Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores.

En este sentido, el Concejo Municipal de Santiago de Cali, mediante el Acuerdo 101 de 2002 crea la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Administración del Municipio de Santiago de Cali, como una dependencia del nivel global, adscrita al Despacho del Alcalde, quien es el superior jerárquico de la dependencia, y ejerce las funciones de segunda instancia para garantizar el derecho al debido proceso y a la doble instancia.

En el artículo 3 del citado Acuerdo se establece dentro de sus principales funciones ejercer la función disciplinaria interna en el Municipio de Santiago de Cali y fijar las políticas y planes para un adecuado ejercicio de la función pública dentro del marco preventivo de la función disciplinaria. En particular la Dirección de Control Disciplinario Interno desarrolla dos funciones (Figura 16).

Figura 16 Funciones de la Dirección de Control Disciplinario Interno



Fuente: Acuerdo 101 de 2002

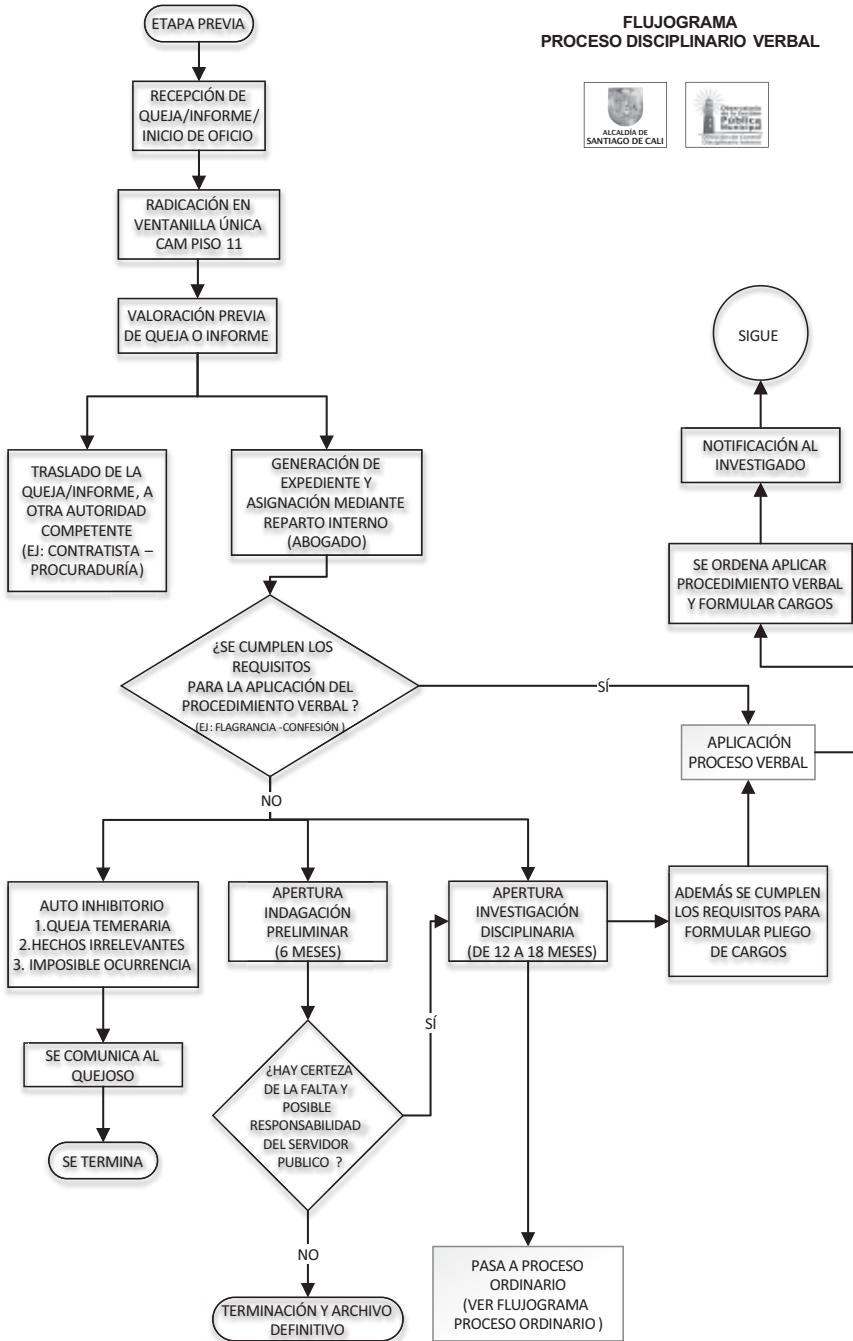
En el ejercicio de dicha función preventiva en la conducta disciplinable de los servidores públicos, la Dirección de Control Disciplinario Interno en el año 2005 creó el Observatorio de Conducta Oficial, como la instancia de la Administración Municipal encargada de articular, establecer alianzas, liderar y apoyar el desarrollo científico, tecnológico y participativo de la Administración con el fin de avanzar en la comprensión de la conducta oficial. En el año 2008, después de desarrollar un diagnóstico, se realizó su redimensionamiento como Observatorio de la Gestión Pública Municipal. Con este nuevo enfoque, se amplió su campo de acción, convirtiéndose en un referente para el análisis de prácticas institucionales encaminadas a la transparencia y al buen gobierno, buscando evitar y prevenir la posible comisión de faltas disciplinarias.

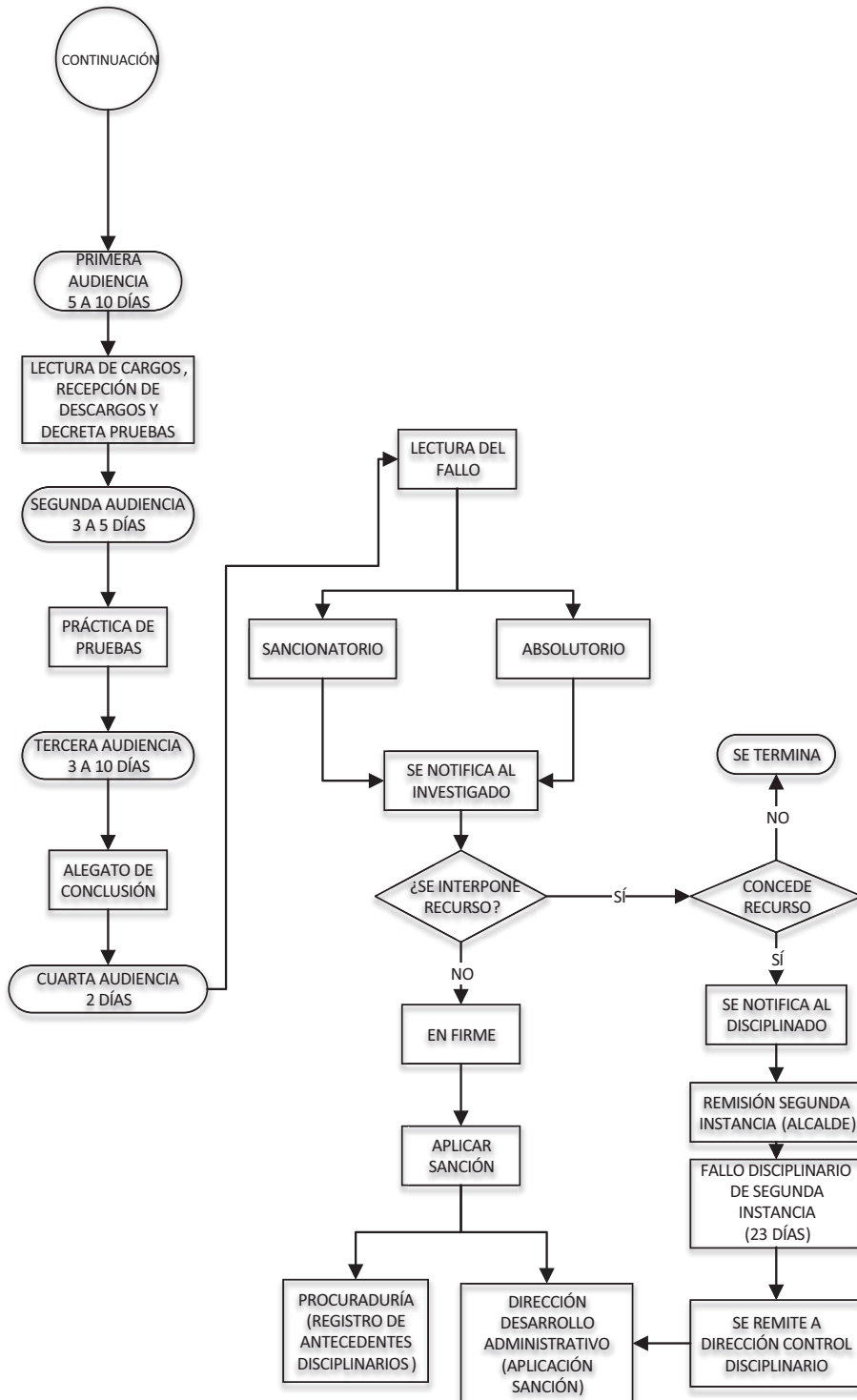
A través del Observatorio, estructurado como espacio interinstitucional y multidisciplinario, se realizan investigaciones, mediciones, monitoreo, análisis y evaluaciones de distintos factores que afectan el normal desarrollo de la gestión pública por parte de los servidores públicos.

Buscando generar insumos de consulta e información no solo a los servidores públicos sino a toda la comunidad caleña, el Observatorio de la Gestión Pública Municipal llevó a cabo tres proyectos de análisis en el año 2013:

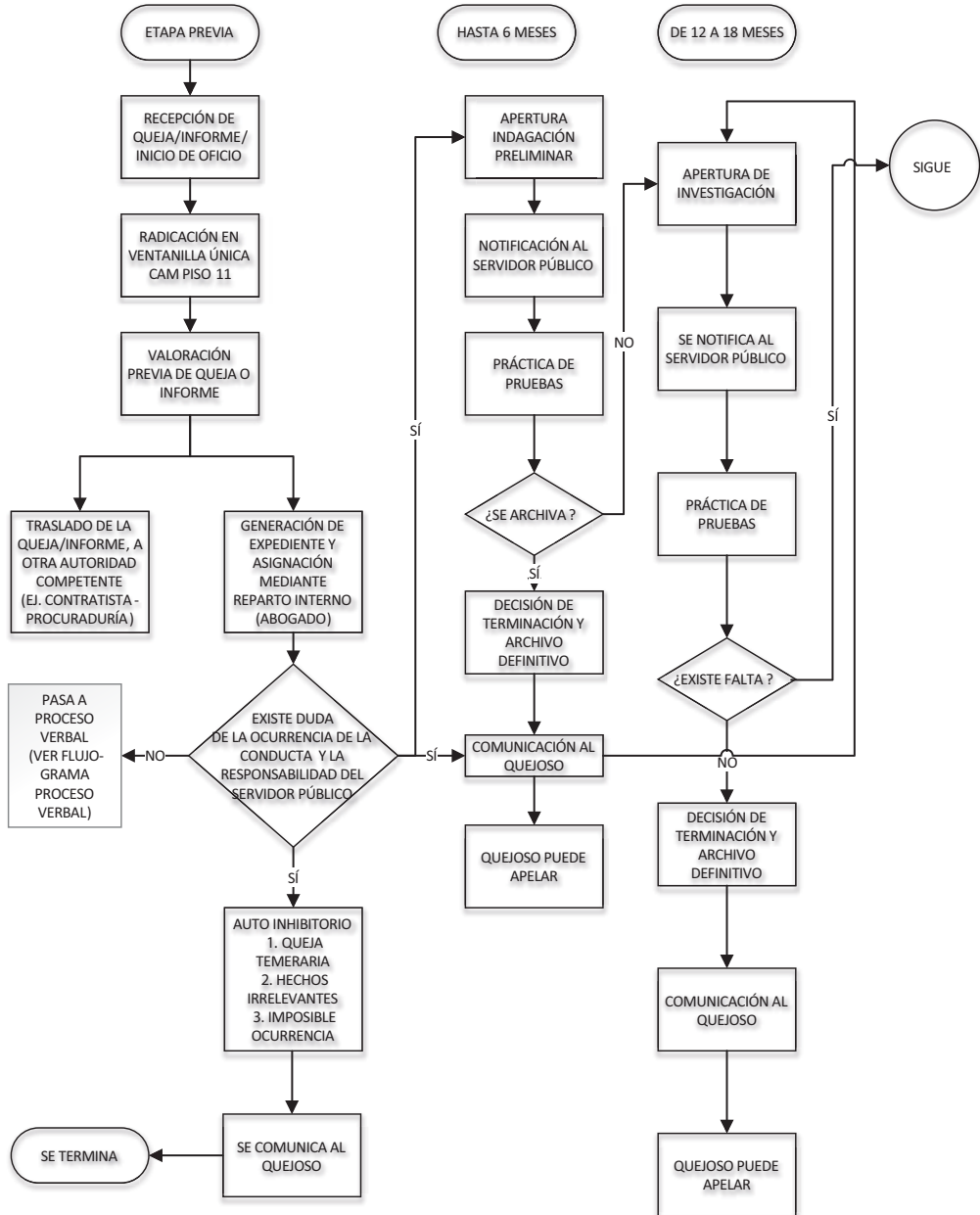
- *Proyecto de construcción de Indicadores de Transparencia.*
- *Proyecto de aplicación del sondeo de satisfacción en el puesto de trabajo.*
- *Proyecto de análisis del Impuesto Predial Unificado.*

3. Procedimientos de la Dirección de Control Disciplinario Interno





**FLUJOGRAMA
PROCESO DISCIPLINARIO ORDINARIO**



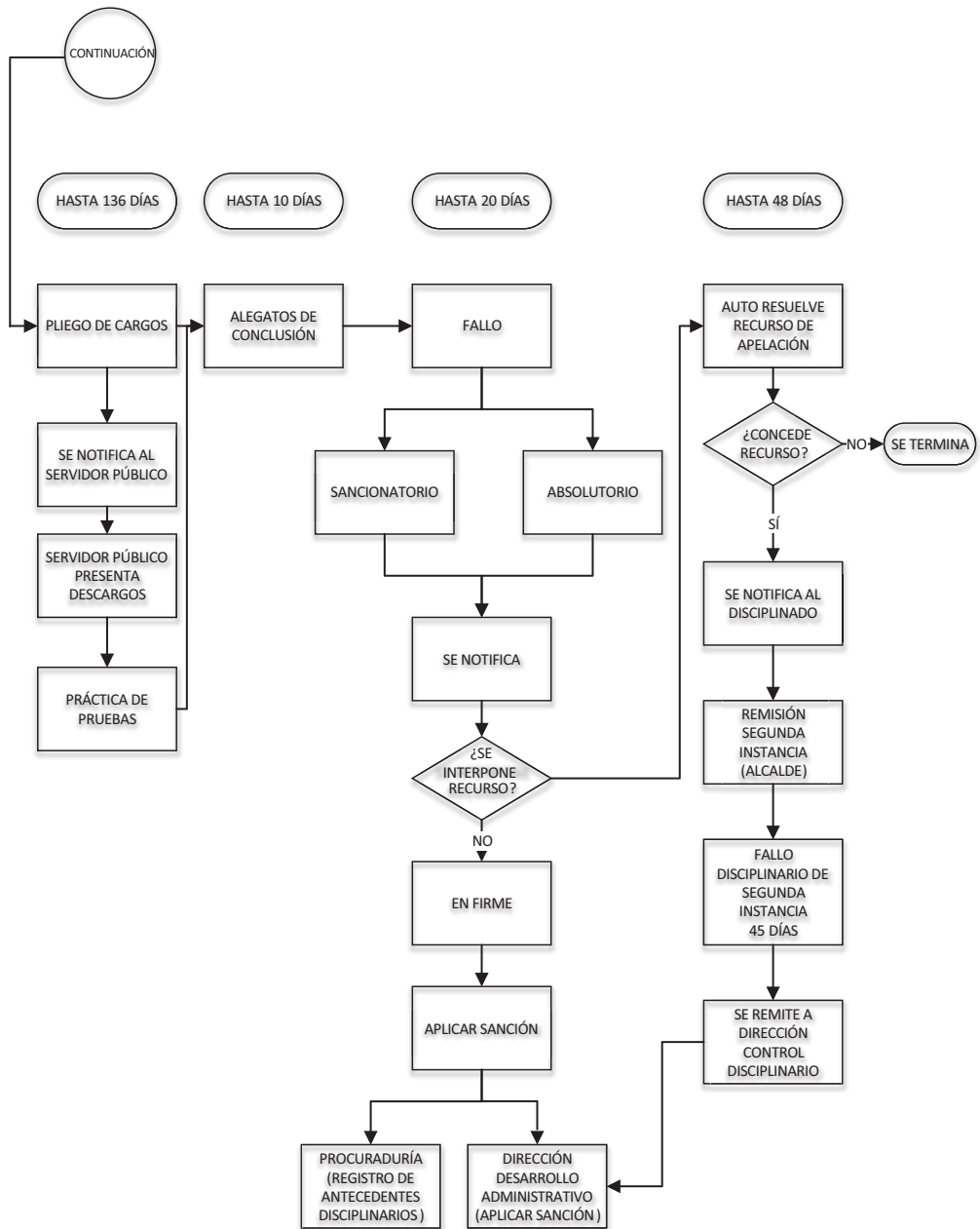


Tabla 9 Glosario de Procedimientos ordinario y verbal

QUEJA	Solicitud que presenta un ciudadano, a través de un escrito, por una inconformidad o irregularidad de algún servicio que presta un servidor público.
INFORME	Comunicación que emite un servidor público, dando a conocer una posible irregularidad o falta disciplinaria cometida por otro servidor público de cualquier nivel.
FALTA DISCIPLINARIA	Es incurrir en incumplimiento de deberes, prohibiciones, abuso de derechos, extralimitación de las funciones, o violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses, siempre y cuando su actuación no esté justificada.
VENTANILLA ÚNICA	Lugar donde se hace la radicación de documentos en la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali.
VALORACIÓN	Estudio previo de la queja o informe, en el cual se determina su gravedad y se direcciona.
TRASLADO DE COMPETENCIA	Remisión que hace la Dirección de Control Disciplinario a otro ente de control en los siguientes casos: cuando se trate de contratistas o particulares que ejerzan funciones públicas, de igual manera con el señor Alcalde se remitirá a la Procuraduría General de la Nación; asimismo, cuando se trate de servidores públicos que no pertenecen a la planta de cargos de la Administración Municipal de Cali, como por ejemplo funcionarios de Emscali o Metrocali, se remitirá a la oficina de control disciplinario de dichas entidades.
REPARTO Y ASIGNACIÓN DE EXPEDIENTE	Se asigna el expediente a un Operador Disciplinario (abogado) de la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali.
AUTO INHIBITORIO	Decisión que se emite cuando la información o queja es infundada, malintencionada o se refiere a hechos irrelevantes, no tiene pruebas o son de imposible ocurrencia o son presentados de manera inconcreta o difusa; decisión que no admite recursos y no hace tránsito a cosa juzgada, lo que quiere decir que se puede volver a iniciar el proceso si se presentan pruebas relevantes o se establecen hechos trascendentales.
APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO VERBAL Y CITACIÓN A AUDIENCIA	Es uno de los dos procedimientos por los cuales se tramita la investigación disciplinaria, al establecerse la certeza de una conducta disciplinaria y la responsabilidad de un servidor público. Se caracteriza por ser breve y realizarse en audiencias orales.
APERTURA INDAGACIÓN PRELIMINAR	Decisión a través de la cual se ordena de manera previa a la investigación recaudar medios de prueba que permitan establecer la posible existencia de un comportamiento disciplinario y la individualización del servidor público responsable.
AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN	Decisión que da inicio formal a la investigación, tendiente a establecer la certeza de la falta disciplinaria y la responsabilidad del servidor público.

>>> Sigue

Tabla 9 Cont.

NOTIFICACIÓN	Procedimiento a través del cual se da a conocer al funcionario público alguna decisión tomada dentro del proceso que se adelanta en su contra. La mayoría de decisiones se notifican de forma personal; es decir, que el funcionario público debe asistir a la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali para que se le informe; las actuaciones que se notifican personalmente son los autos de apertura de indagación preliminar y de investigación disciplinaria, el pliego de cargos y el fallo.
COMUNICACIÓN	Procedimiento a través del cual se les da a conocer a las personas que tienen interés en el proceso, diferentes al funcionario público investigado, las actuaciones que se adelantan.
PRÁCTICA DE PRUEBAS	Las pruebas son todos los elementos, como documentos, testimonios, videos, fotografías, registro de audio, entre otros, que sirven como medio para demostrar la responsabilidad disciplinaria de un servidor. Se llevan a cabo las pruebas necesarias que demuestren los hechos, ya sea porque fueron decretadas por el Operador Disciplinario (abogado) o fueron solicitadas por el servidor público contra quien se adelanta la investigación.
TERMINACIÓN	El abogado cierra el caso mediante decisión motivada, porque se determina que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse. Como efecto de dicha terminación, se ordena el archivo definitivo del expediente.
SE PUEDE INTERPONER RECURSO	Hay tres tipos de recurso: 1. De reposición: Facultad que tienen los sujetos procesales y excepcionalmente el quejoso, para acudir ante la autoridad que profiere un acto, para que lo revoque, modifique, aclare o adicione. 2. De queja: Facultad atribuida a los sujetos procesales de solicitar al superior que conozca del recurso de apelación, cuyo otorgamiento fue negado por el inferior. 3. Apelación: Facultad atribuida a los sujetos procesales y excepcionalmente al quejoso para controvertir las decisiones del funcionario de primera instancia, y que la misma sea resuelta por el superior del funcionario que la dictó.
VERSIÓN LIBRE	Acto procesal mediante el cual el investigado, por iniciativa propia o a solicitud del Operador Disciplinario, libre de todo apremio y sin juramento, explica su comportamiento.
PLIEGO DE CARGOS	Acusación formal que el operador disciplinario le hace a un servidor público por su responsabilidad en la comisión de una falta disciplinaria.
DESCARGOS	Es una oportunidad procesal que tiene el funcionario público para desvirtuar los cargos que se le han imputado en el pliego de cargos; es decir, la falta disciplinaria por la cual se le investiga y su presunta responsabilidad.
ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	Última oportunidad dentro del proceso para que el funcionario público desvirtúe la presunta comisión de una falta disciplinaria, estableciendo sus apreciaciones o valoraciones sobre las pruebas practicadas en el proceso, mediante las cuales solicita al Director de Control Disciplinario Interno una decisión en un determinado sentido.

>>> Sigue

Tabla 9 Cont.

FALLO ABSOLUTORIO	Acto mediante el cual la Dirección de Control Disciplinario declara que el funcionario público investigado no es responsable de haber cometido una falta disciplinaria. Contra esta decisión procede recurso ante el superior jerárquico para el quejoso.
FALLO SANCIONATORIO	Acto mediante el cual la Dirección de Control Disciplinario declara que el funcionario público investigado es responsable de haber cometido una falta disciplinaria. Contra esta decisión procede recurso ante el superior jerárquico para el investigado.
RECURSO DE APELACIÓN	Facultad atribuida a los sujetos procesales y excepcionalmente al quejoso para controvertir las decisiones del funcionario de primera instancia, y que la misma sea resuelta por el superior del funcionario que la dictó.
SEGUNDA INSTANCIA	Facultad del Alcalde de Santiago de Cali para conocer las apelaciones de determinadas actuaciones tomadas dentro del proceso disciplinario.
FALLO SEGUNDA INSTANCIA	La segunda instancia (Alcalde) da la respuesta al recurso de apelación, en el cual puede confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia.
AUDIENCIA	Espacio mediante el cual se adelanta el proceso disciplinario verbal, dentro del cual pueden intervenir los sujetos que hacen parte del proceso; es decir, el Director de Control Disciplinario Interno, el servidor público implicado, su abogado y las demás personas que puedan aportar elementos de prueba para determinar la responsabilidad del funcionario como son el quejoso, los testigos, entre otros. Durante las audiencias se desarrollan la lectura de cargos, los descargos, la práctica de pruebas, los alegatos de conclusión y el fallo de forma verbal.

Fuente: Elaboración propia

4. Resultados y evolución de la conducta disciplinable 2008-2014 de los servidores públicos en la Administración de Santiago de Cali

Esta sección presenta una caracterización de los resultados en términos de la conducta disciplinable en Santiago de Cali durante los últimos siete (7) años. En particular, se presenta la tendencia en cuanto a quejas, expedientes y sanciones que se han instaurado por procesos disciplinarios en la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Cali.

Los datos que se presentan a continuación fueron obtenidos gracias al Sistema de Información Disciplinaria - Softcontrol, de la Dirección de Control

Disciplinario Interno, el cual es un software que se implementó en esta administración para la modernización del trámite del proceso disciplinario. Este permite tener sistematizados todos y cada uno de los procedimientos que se adelantan en el marco del proceso disciplinario, con el objetivo no solo de innovar en la gestión, sino de generar resultados más efectivos.

I. Evolución de la conducta disciplinable, según la Dirección de Control Disciplinario Interno de la Alcaldía de Santiago de Cali

Evolución de las quejas radicadas en la Administración Municipal de Santiago de Cali

En el Municipio de Santiago de Cali, la Oficina de Atención al Ciudadano estableció canales virtuales, telefónicos, presenciales, ventanillas únicas y redes sociales para que los caleños radiquen sus quejas y se motiven por vigilar y controlar la gestión pública de sus funcionarios. A 30 de noviembre de 2014, la Dirección de Control Disciplinario recibió setecientos noventa y nueve (799) quejas, de las cuales cien (100) fueron por informes emitidos por servidores públicos, además se abrieron setecientos dieciséis (716) expedientes.

En la Tabla 10 se recopilan los registros de quejas radicadas para cada una de las dependencias en los últimos siete (7) años. En el Anexo 3 se presenta la evolución detallada para cada una.

La Secretaría de Tránsito y Transporte presenta el mayor número de quejas, lo cual es entendible dada la alta operatividad de sus funcionarios, que son más de quinientos agentes que se encuentran expuestos diariamente ante la ciudadanía en los procedimientos de tránsito.

Por otro lado, el número de quejas que se presentan no necesariamente tiene relación con la comisión de faltas disciplinarias.

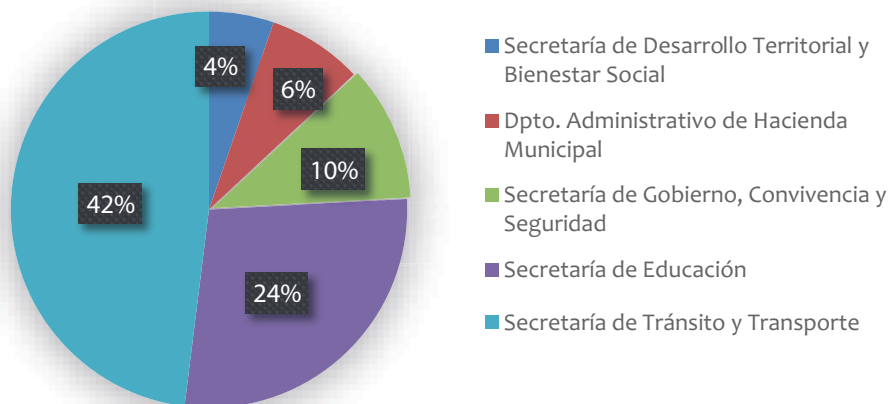
De igual manera, la Secretaría de Educación representa una proporción superior al 65 % de los funcionarios de la Administración Municipal. Estas dos razones explican, en cierta medida, la concentración de las quejas de la ciudadanía en dichas dependencias.

Tabla 10 Quejas radicadas por dependencia entre 2008-2014

Dependencia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Nov. 30 de 2014	Totales	% Quejas registra- das
Dirección de Control Disciplinario Interno	0	0	2	0	0	0	2	4	0 %
Dirección de Control Interno	0	0	1	2	1	0	0	4	0 %
Dirección Jurídica	3	2	1	0	1	4	1	12	0 %
Secretaría de Cultura y Turismo	6	5	5	5	8	4	4	37	1 %
Secretaría de Deporte y Recreación	5	7	6	3	4	10	4	39	1 %
Secretaría General	10	9	14	1	3	4	2	43	1 %
Secretaría de Vivienda Social	9	5	7	4	8	27	2	62	1 %
Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA	20	15	8	4	4	10	16	77	2 %
Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización	12	8	13	12	6	35	7	93	2 %
Secretaría de Salud Pública Municipal	19	13	12	5	9	39	11	108	2 %
Dirección de Desarrollo Administrativo	16	11	7	10	11	41	9	105	2 %
Dpto. Administrativo de Planeación	12	8	6	5	11	59	14	115	2 %
Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	28	22	18	12	23	85	30	218	4 %
Dpto. Administrativo de Hacienda	9	14	5	14	5	229	23	299	6 %
Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad	58	48	38	53	58	139	99	493	10 %
Secretaría de Educación	137	113	89	98	124	428	186	1175	24 %
Secretaría de Tránsito y Transporte	180	174	331	425	224	373	360	2067	42 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Figura 17 Dependencias con más quejas entre 2008 - Noviembre 30 de 2014



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Evolución de los expedientes emitidos por la Administración

Tal como se mencionó en la sección I de este capítulo, una vez es presentada una queja por un ciudadano, la Dirección de Control Disciplinario Interno hace un estudio previo para verificar si cuenta con los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Es decir, si la actuación que indica el ciudadano está contemplada como una posible falta disciplinaria y es cometida por un sujeto disciplinable, esto es, un servidor público, se inicia la investigación necesaria para determinar la culpabilidad del funcionario.

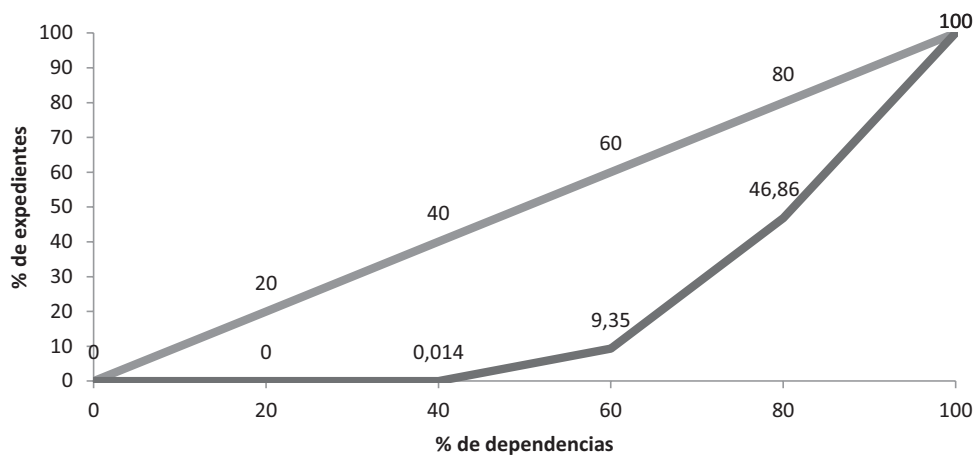
En cuanto a la concentración de los expedientes entre las diecisiete dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali, se observa que el 91 % de las dependencias reúne el 32 % de los expedientes abiertos. Lo anterior se fundamenta, tal como se mencionaba anteriormente, en aquellas en las cuales hay un contacto directo con la comunidad y su campo de acción es más amplio en todo el Municipio.

En la Figura 18 se puede evidenciar la agrupación de expedientes en pocas dependencias, mediante una medida de concentración⁴⁸. En un escenario

48 La curva de Lorenz relaciona el porcentaje acumulado de las dependencias, con el porcentaje acumulado de expedientes.

sin concentración, se esperaría que las faltas estuvieran distribuidas equitativamente entre las dependencias, esto quiere decir que, por ejemplo, el 50 % de las dependencias acumulará aproximadamente el 50 % de los expedientes. Sin embargo, se observa que el grueso de los expedientes se concentra en el último quintil⁴⁹ de la distribución de las mismas, o sea que solo cuatro dependencias, equivalentes al 20 % del grupo, concentran casi todos los expedientes.

Figura 18 Curva de Lorenz - Expedientes abiertos, 2013



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

La Curva de Lorenz ilustra lo anterior. La línea en azul representa una distribución equitativa de los expedientes entre las dependencias, en donde el 20 % de las dependencias concentran el 20 % de los expedientes, el 40 % de las dependencias concentran el 40 % de los expedientes y así, sucesivamente. La línea roja representa la distribución real que arrojan los datos. Si los expedientes estuvieran equitativamente distribuidos entre dependencias, las dos líneas deberían estar sobrepuestas. Sin embargo, la curva en rojo señala que hay una gran concentración de los expedientes.

En la Tabla 11 se recopilan los registros de expedientes abiertos por la Dirección de Control Disciplinario Interno para cada una de las dependencias en los últimos siete (7) años.

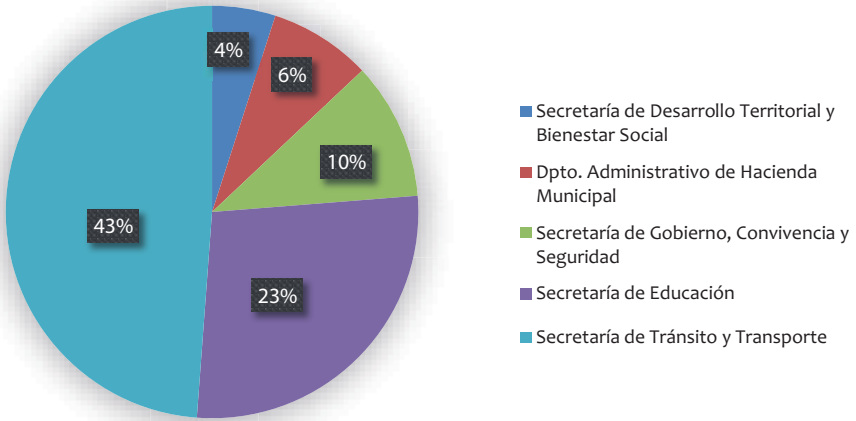
⁴⁹ Unidad de medida.

Tabla 11 Expedientes abiertos por dependencia, 2008-2014

Dependencia	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Nov. 30 de 2014	Totales	% Expedientes
Dirección de Control Disciplinario Interno	0	0	1	0	0	0	1	2	0%
Dirección de Control Interno	0	0	1	1	1	0	0	3	0%
Dirección Jurídica	2	1	1	0	1	3	2	10	0%
Secretaría de Cultura y Turismo	5	4	5	2	6	5	7	34	1%
Secretaría de Deporte y Recreación	5	4	7	5	3	10	5	39	1%
Secretaría General	9	8	5	10	3	4	2	41	1%
Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente "DAGMA"	17	11	8	3	3	9	15	66	1%
Secretaría de Vivienda Social	7	5	1	8	7	26	4	58	1%
Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización	12	6	8	9	8	36	4	83	2%
Dirección de Desarrollo Administrativo	15	8	3	13	7	41	9	96	2%
Secretaría de Salud Pública Municipal	18	7	10	9	9	37	8	98	2%
Departamento Administrativo de Planeación Municipal	14	5	3	4	9	61	11	107	2%
Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	24	18	7	13	15	90	28	195	4%
Departamento Administrativo de Hacienda Municipal	8	12	4	11	5	229	20	289	6%
Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad	54	38	26	51	52	141	91	453	10%
Secretaría de Educación	125	89	65	107	111	425	168	1090	24%
Secretaría de Tránsito y Transporte	173	133	223	511	230	371	327	1968	42%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Figura 19 Dependencias con más expedientes abiertos 2008 - Nov. 30 de 2014

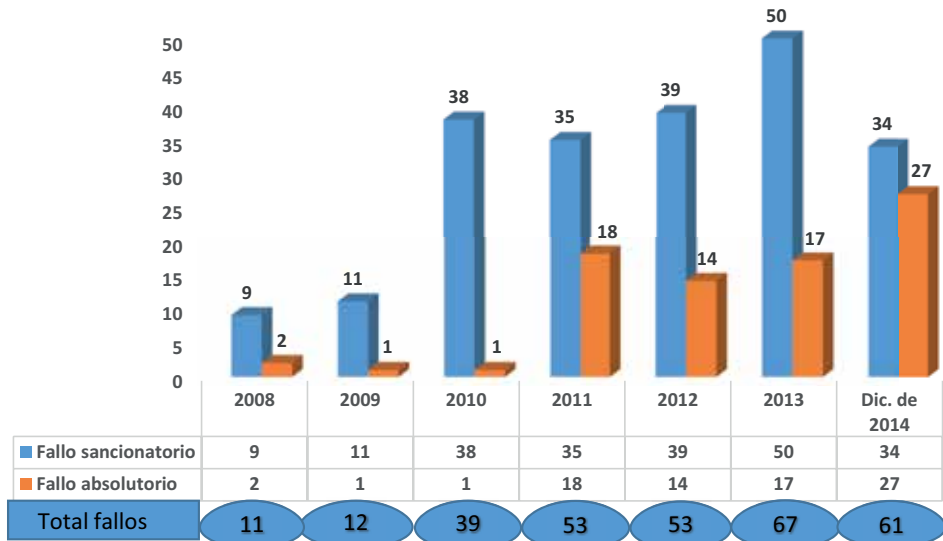


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno.

Evolución de los fallos dentro de la Administración Municipal

En el año 2013 la Dirección de Control Disciplinario Interno profirió 67 fallos. Por otra parte, a diciembre del año 2014 se emitieron 61 fallos. En la Figura 20 se muestra la evolución de los fallos en la Administración Municipal.

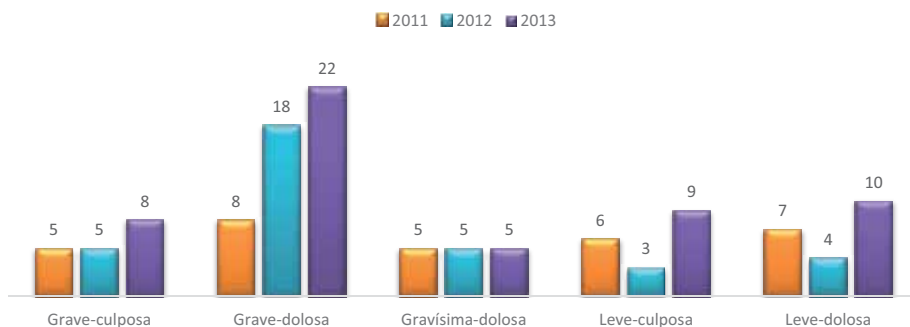
Figura 20 Evolución de los fallos, 2008-2014



Fuente: Dirección de Control Disciplinario Interno

Esta Dirección, a través del ejercicio del proceso disciplinario, ha evidenciado que si bien las quejas presentadas demuestran una inconformidad de la comunidad, no en todos los casos se dan las condiciones jurídicas para la apertura de un expediente. Adicionalmente, los expedientes abiertos son sometidos a diversas etapas procesales que en la mayoría de los casos no demuestran la comisión de una falta disciplinaria por parte del servidor público. Por lo tanto, se debe diseñar una estrategia de formación al ciudadano para que sus quejas sean pertinentes y conducentes.

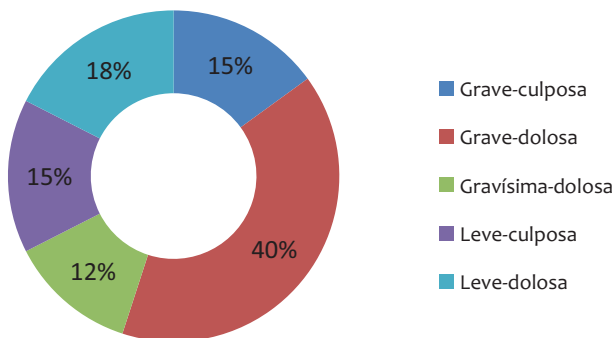
Figura 21 Evolución de los tipos de faltas sancionadas 2011-2013



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Al agregar todas las faltas sancionadas durante el periodo 2011-2013 se observa que el 40 % corresponde a faltas graves dolosas. Es decir, que este es el tipo de falta que ha sido más sancionada durante el periodo analizado. En la Figura 22 se muestra el porcentaje de faltas sancionadas y en la Tabla 12 cuáles son los comportamientos sancionados con mayor frecuencia.

Figura 22 Faltas más recurrentes en los fallos de 2011-2013



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Tabla 12 Faltas más recurrentes en los fallos entre 2011-2014

Faltas	% faltas registradas
Inasistencia esporádica a laborar	31 %
Omitir, negar, retardar, entorpecer el despacho de asuntos a su cargo o prestación del servicio	13 %
Falsedad en documento público	10 %
Irrespeto, maltrato a la comunidad	8 %
Abandono del cargo	7 %
Desempeñar de forma ineficiente sus funciones	7 %
Abuso sexual con menor de 14 años	4 %
Extralimitación de funciones	4 %
Incumplimiento de orden superior	4 %
Abuso o ejercicio indebido del cargo	3 %
Detrimiento del patrimonio económico	3 %
Solicitar o recibir dádivas para realizar gestión propia de su cargo	3 %
Falta de vigilancia y salvaguardia y/o uso indebido de bienes del municipio	1 %
Negligencia en la custodia de documentos y/o utilización indebida de la misma	1 %
Tratar con irrespeto e imparcialidad a las personas Art. 34 (No. 6)	1 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

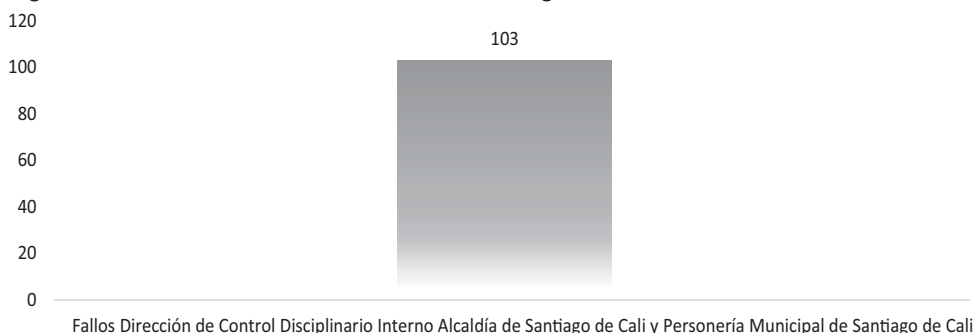
II. Conducta disciplinable en la Alcaldía de Santiago de Cali según la Dirección de Control Disciplinario Interno y la Personería Municipal de Santiago de Cali

A continuación se presenta el panorama de la situación disciplinaria de la Administración Municipal a partir de la información de Sistema de Información Disciplinaria - Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno y de la Personería Municipal de Santiago de Cali - Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial⁵⁰.

50 Recuperado de: [http://www.personeriacali.gov.co/informes/informe-de-gesti % C3 % B3n-de-la-personer % C3 % ADa-municipal-de-santiago-de-cali-2013](http://www.personeriacali.gov.co/informes/informe-de-gesti%C3%B3n-de-la-personer%C3%ADa-municipal-de-santiago-de-cali-2013)

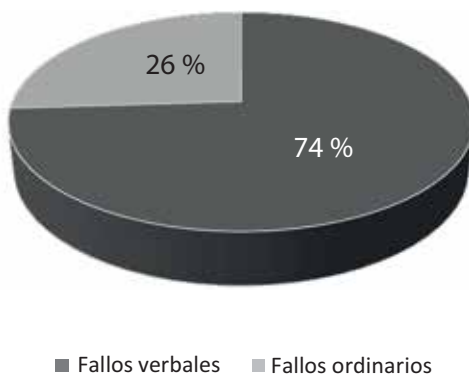
En este sentido, se observa que durante el año 2013 se han sancionado 103 funcionarios de la Alcaldía de Santiago de Cali entre la Dirección de Control Disciplinario y la Personería Municipal de Santiago de Cali (Figura 23), de los cuales se han proferido 76 fallos bajo la modalidad verbal y 27 fallos de tipo ordinarios.

Figura 23 Fallos año 2013, Alcaldía de Santiago de Cali



Fuente: Sistema de Información Disciplinaria - Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario de la Alcaldía de Santiago de Cali e informe de gestión presentado por la Personería Municipal de Santiago de Cali - Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial

Figura 24 Modalidades de fallos emitidos en el año 2013, Alcaldía de Santiago de Cali



Fuente: Sistema de Información Disciplinaria - Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario de la Alcaldía de Santiago de Cali e informe de gestión presentado por la Personería Municipal de Santiago de Cali - Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial.

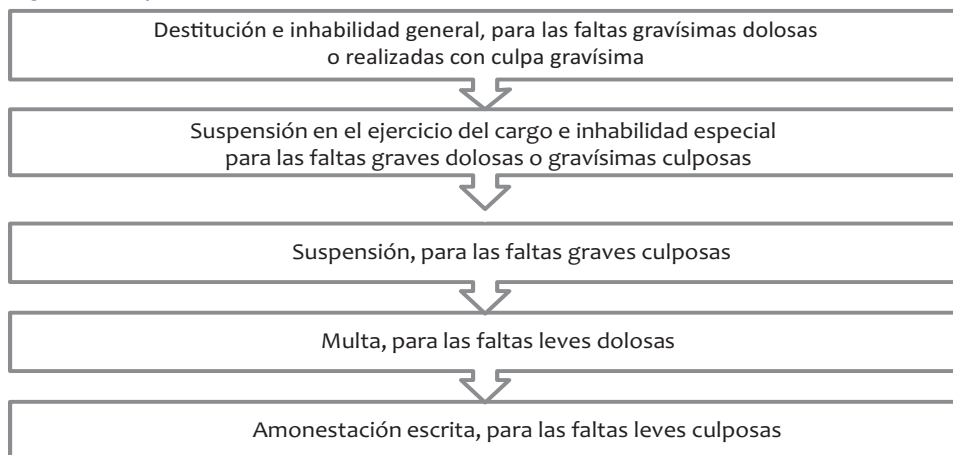
5. Índice de las sanciones disciplinarias de los servidores públicos del Municipio de Santiago de Cali.

Análisis histórico (2010-2013)

Las sanciones disciplinarias descritas en la sección anterior son indicadores conocidos para cuantificar la frecuencia de las conductas disciplinables dentro de una administración. Sin embargo, como se observa en los datos, existen diferentes tipos de sanciones relativas a las conductas de los servidores públicos. Por lo anterior, es necesario contar con un índice que permita tener un panorama completo de la conducta de los servidores frente a las sanciones impuestas y que pueda incorporar la heterogeneidad en el tipo y gravedad de falta en que se esté incurriendo.

En la Figura 25 se muestran las distintas sanciones que pueden recibir los funcionarios de acuerdo con el tipo de falta cometida. Dentro de este grupo las amonestaciones son las menos graves, mientras que las destituciones e inhabilidades son las más severas.

Figura 25 Tipos de sanciones



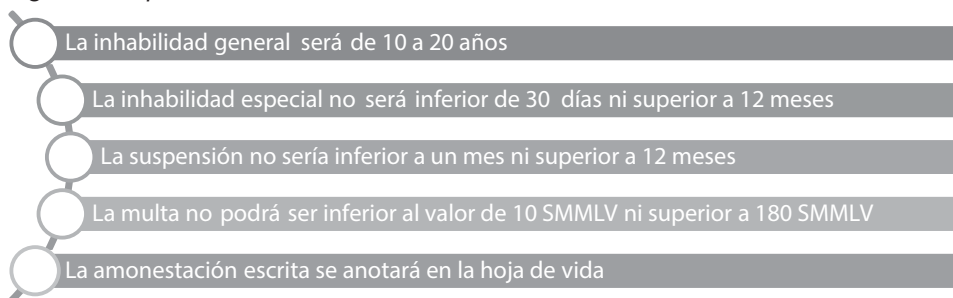
Fuente: Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único

A continuación se presenta una breve descripción de cada una de las sanciones que se le puede imponer a un servidor público, dependiendo de la falta cometida:

- **Destitución e inhabilidad general:** Es la sanción más fuerte que puede recibir un funcionario; implica la terminación de la relación del servidor público con la administración, y la imposibilidad de ejercer cargos públicos por el término indicado en el fallo.
- **Inhabilidad especial:** Imposibilidad de ejercer función pública en cargo distinto al que originó la falta durante el término indicado en el fallo.
- **Suspensión:** Hace referencia a la separación del ejercicio del cargo por el cual se originó la falta.
- **Multa:** Sanción de tipo pecuniario.
- **Amonestación:** Llamado de atención formal por escrito, en la hoja de vida del servidor.

De forma proporcional a la gravedad de la falta, las sanciones a los funcionarios pueden variar desde una amonestación escrita hasta inhabilidades de veinte años, como se muestra en la Figura 26.

Figura 26 Tipos de sanciones



Fuente: Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único

El Índice de Sanciones Disciplinables - ISD, que se presenta en esta sección, busca incorporar el marco conceptual detrás de la sanción de la conducta disciplinable y lo convierte en una herramienta cuantitativa que permite hacer una aproximación más analítica de la gestión pública.

Los datos utilizados para la construcción del índice provienen de los registros del Sistema de Información Disciplinaria - Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno y hacen referencia a los siguientes tipos de sanciones para el periodo 2010-2013:

- Amonestación escrita
- Multa
- Suspensión
- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial
- Destitución e inhabilidad general

La metodología usada para la construcción del índice se llama “logaritmo y máximo” y es tomada de Lahuerta, Moreno & Quintero (2008). Así las cosas, este estudio plantea esta metodología, que se ha usado para calcular otras mediciones como el Índice de Criminalidad para Colombia, tiene como base la combinación ponderada de varias sanciones y no evalúa únicamente las sanciones más graves o más recurrentes. El Índice determina el nivel de sanciones impuestas a los servidores públicos en el Municipio de Santiago de Cali, a partir de la cuantificación de la gravedad y la cantidad de las sanciones impuestas en los años 2010 al 2013 por parte de la Dirección de Control Disciplinario Interno.

A continuación se describe cada etapa de la metodología que se desarrolla para lograr la estimación del Índice.

I. Transformación de las variables

El primer paso en la estimación del índice es sacar el logaritmo natural a las variables de interés, es decir, a los registros de las distintas sanciones. Este tratamiento busca reducir los efectos de las magnitudes propias (algunas variables por su naturaleza ocurren en magnitudes mucho mayores que las demás) de algunas sanciones como es el caso de la amonestación escrita en hoja de vida. De no hacer esto, los delitos más comunes serían los únicos delitos representativos en el índice, dado su mayor frecuencia relativa.

Una vez transformadas las variables, el siguiente paso en la metodología es introducir ponderaciones por gravedad y por frecuencia de ocurrencia de cada tipo de sanción.

II. Ponderación por gravedad de la sanción

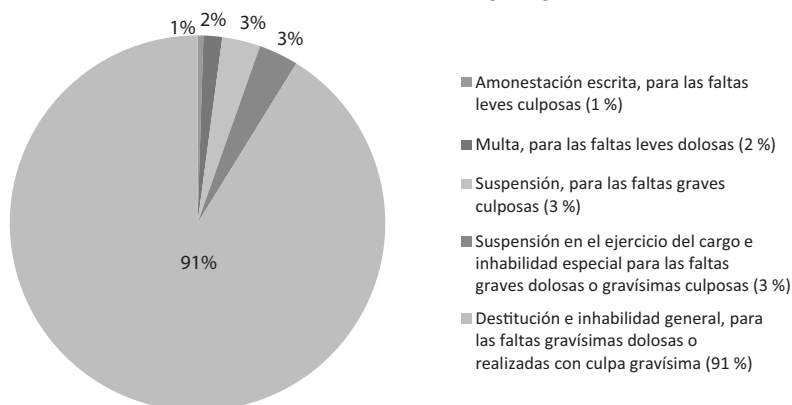
El primer ponderador del índice valora la gravedad de cada sanción según la clasificación del Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Para este

componente, se estima el promedio entre la máxima y la mínima sanción que se impone en meses para cada una. El ponderador por gravedad se utiliza, dado que se constituye en una medida objetiva que evidencia la valoración que hace la sociedad de la sanción en cuestión. Así se refleja el principio de proporcionalidad del derecho disciplinario en el cual mientras mayor sea la gravedad del hecho, mayor se considera la falta, lo cual determina la sanción. En la Tabla 13 se ilustra la contribución de cada falta al índice, de acuerdo con su gravedad; como es de esperarse, la destitución e inhabilidad general es desproporcionadamente importante dentro del indicador, mientras que las amonestaciones tienen una contribución mínima al índice (Figura 27).

Tabla 13 Sanciones máximas, mínimas y promedio, según el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002.

Tipo de sanción	Sanción mínima en meses	Sanción máxima en meses	Sanción promedio en meses	Participación por sanción
Amonestación escrita, para las faltas leves culposas	1	1	1	0.5 %
Multa, para las faltas leves dolosas	0.33	6	3.165	1.6 %
Suspensión, para las faltas graves culposas	1	12	6.5	3.3 %
Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas	1.5	12	6.75	3.4 %
Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima	120	240	180	91.2 %
Total	123.83	271	197.415	100.0 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Figura 27 Contribución de las faltas al índice, según gravedad de la falta

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

III. Ponderación por frecuencia de ocurrencia de la sanción

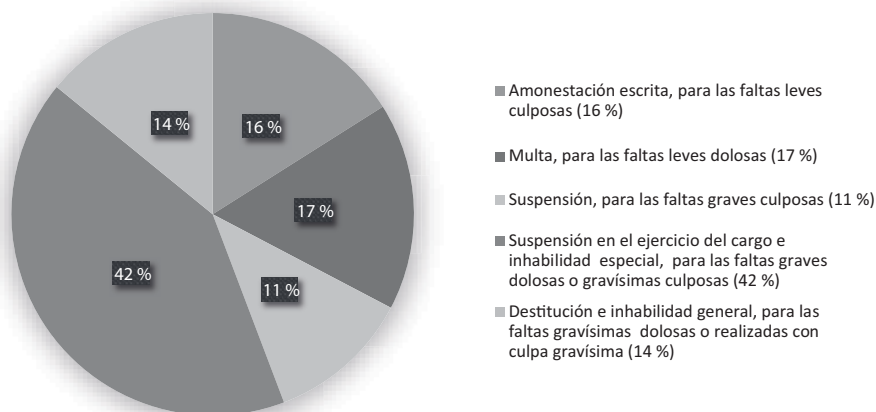
Para el segundo ponderador, que incorpora la frecuencia con la que se imponen las sanciones, se dividió el número de casos de cada sanción por la sumatoria del total de casos de las sanciones contemplados en el índice, para así obtener el peso relativo de la ocurrencia de cada una de las variables. Se observa que las sanciones menos graves no son las más frecuentes. Del total de sanciones registradas, más del 50 % corresponden a suspensiones en el ejercicio del cargo e inhabilidades especiales.

Tabla 14 Sanciones máximas, mínimas y promedio, según el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002.

Tipo de sanción	Cantidad total de casos	Participación por cantidad
Amonestación escrita, para las faltas leves culposas	25	16 %
Multa, para las faltas leves dolosas	26	17 %
Suspensión, para las faltas graves culposas	18	12 %
Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas	65	42 %
Destitución e Inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima	22	14 %
Total	156	100 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Figura 28 Contribución de las faltas al índice, según la frecuencia de la falta



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

IV. Construcción del índice final

Finalmente, se promedian de manera simple los dos ponderadores obtenidos en los pasos anteriores (el de gravedad y el de cantidades) y se obtiene el ponderador final (Tabla 15).

Tabla 15 Ponderador final del Índice

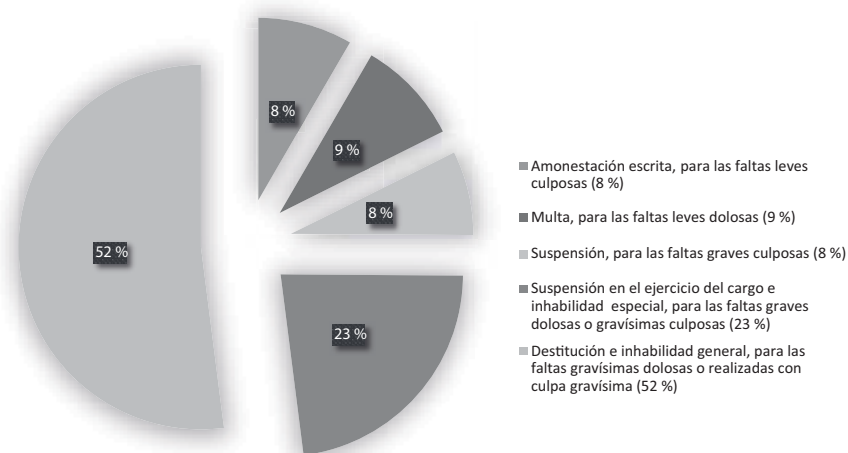
Tipo de sanción	Participación por sanción (a)	Participación por cantidad (b)	Ponderador final (a+b)/2
Amonestación escrita, para las faltas leves culposas	0,5 %	16,0 %	8 %
Multa, para las faltas leves dolosas	1,6 %	16,7 %	9 %
Suspensión, para las faltas graves culposas	3,2 %	11,5 %	7 %
Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas	3,4 %	41,7 %	23 %
Destitución e Inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima	88,4 %	14,1 %	51 %
Total	100,0 %	100,0 %	100 %

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

V. Resultados

En la Figura 29 se muestra la composición final de índice y los pesos de cada uno de sus componentes. La destitución e inhabilidad general ocupa el primer lugar en importancia dentro de índice. Su peso es desproporcionadamente superior al de otras faltas como la amonestación, multa o suspensión. Lo anterior explica por qué este tipo de falta está asociado a conductas de alto impacto para la administración y la ciudad en general.

Figura 29 Composición del Índice de la Conducta Disciplinable



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Finalmente, se obtiene un número específico que hace referencia al índice de conducta disciplinable. Este se calcula multiplicando el logaritmo del número de faltas por el ponderador final, como se muestra en la Tabla 16.

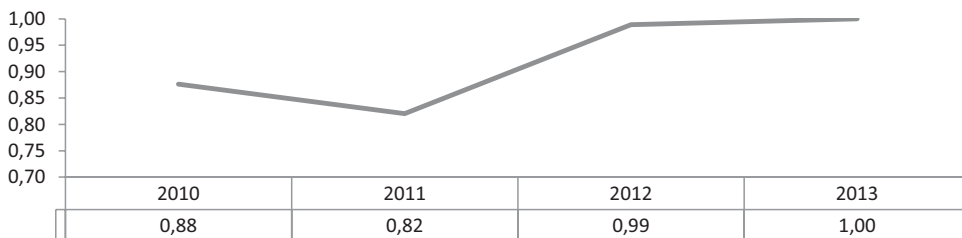
El resultado es un indicador continuo que después de ser normalizado resulta en un índice que oscila alrededor de uno (1), tomando como año de referencia el 2013. El Índice para el 2013 toma el valor de 1 por ser año de referencia y los otros años oscilan alrededor de este. Valores por debajo de 1 evidencian un escenario positivo en comparación al 2013 y por encima de 1 indican unas condiciones más críticas que este año de referencia (Figura 30).

Tabla 16 Estimación del Índice para 2010-2013

TIPO DE SANCIÓN	2013			2012			2011			2010		
	Log de faltas (a)	Ponderador Final (b)	Peso (a x b)	Log de faltas (a)	Ponderador Final (b)	Peso (a x b)	Log de faltas (a)	Ponderador Final (b)	Peso (a x b)	Log de faltas (a)	Ponderador Final (b)	Peso (a x b)
Amonestación escrita	1.04	8 %	0.09	0.60	8 %	0.05	0.84	8 %	0.07	0	8 %	0.00
Multa	0.95	9 %	0.09	0.47	9 %	0.04	0.90	9 %	0.08	0.30	9 %	0.03
Suspensión	0.60	7 %	0.04	0.00	3 %	0.00	0	3 %	0.00	0	3 %	0.00
Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial	1.38	23 %	0.31	1.36	29 %	0.39	1.17	29 %	0.34	1	29 %	0.29
Destitución e inhabilidad general	0.69	51 %	0.36	0.77	52 %	0.40	0.47	52 %	0.25	0.90	52 %	0.47
Total		100 %	0.89		100 %	0.88		100 %	0.73		100 %	0.78

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Figura 30 Evolución del Índice de la Conducta Disciplinable (2010-2013)

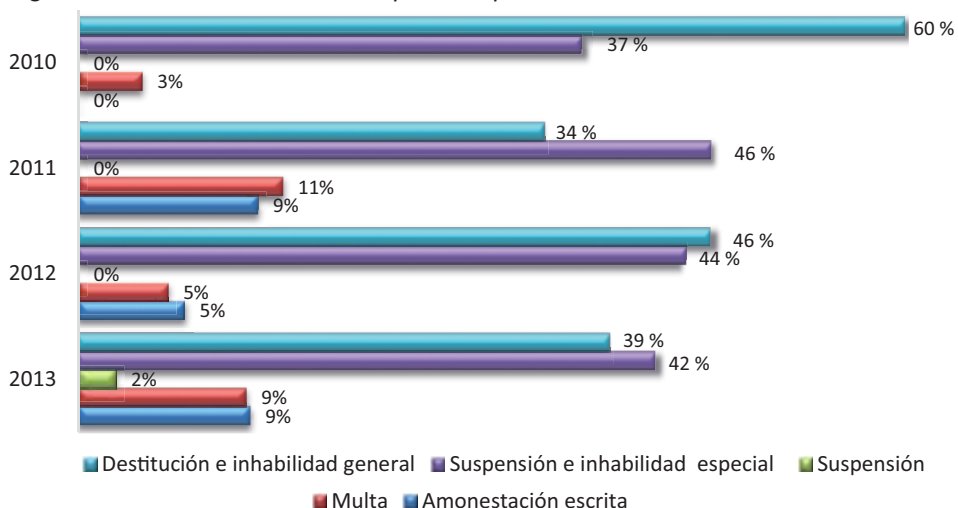


Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Según el resultado obtenido, en los años anteriores al 2013 el Índice de Sanción Disciplinable presentaba valores inferiores, lo que sugiere que en el año de referencia hubo un proceso eficiente en la sanción disciplinaria. En la Figura 31 se muestra la evolución por tipo de sanción que ha sido impuesta por la Dirección de Control Disciplinario Interno a los funcionarios sancionados en los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Los datos muestran cómo el

aumento del índice en 2013 está explicado principalmente por el incremento en los fallos donde la conducta sancionada fue una falta gravísima.

Figura 31 Contribución al Índice por componente 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Frente a la situación anterior, la Dirección de Control Disciplinario ha venido adelantando acciones en procura de la prevención de la conducta disciplinable.

Para esto, llevó a cabo la capacitación en el año 2012 de 1.160 servidores públicos, en el año 2013 la misma cantidad y en año 2014 a más de 1.312 servidores públicos en Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único, y además adelanta procesos académicos a través del Observatorio de la Gestión Pública Municipal.

Conclusiones

La transparencia debe ser un valor permanente en la labor de los servidores públicos. La literatura muestra cómo la transparencia aumenta en la colectividad la confianza en las instituciones públicas, genera capital social, permite la evaluación de los gobernantes y contribuye a la escogencia de mejores líderes; facilita la rendición de cuentas, permitiendo a los ciudadanos la capacidad de ejercer control social sobre sus gobiernos; permite el control del poder político, garantizando un sistema de pesos y contrapesos; fortalece la autoridad pública en la medida que desarrolla mejores instituciones, obtiene respaldo de la ciudadanía, y sobre todo genera eficiencia y efectividad en la gestión pública.

La transparencia es entendida como el cumplimiento real y efectivo de las normas que regulan las actividades de una entidad estatal, la publicidad y acceso de la información pública, además del control y la sanción de sus actividades. Impacta directamente en el desarrollo y el proceso del país, la calidad de vida de la sociedad, la inclusión, participación, confianza y credibilidad de la ciudadanía en el Estado.

En este documento se analizó la relación entre transparencia y conducta disciplinaria. Para esto, se profundizó en la literatura nacional e internacional sobre el concepto de transparencia y se identificaron los elementos que la integran. De igual manera, se hizo un análisis sobre la trascendencia y la

relevancia de cuantificarla, monitorearla y medirla en las diferentes entidades estatales, con el objeto de determinar el cumplimiento real y efectivo respecto de normas, parámetros y condiciones de prevención de corrupción, de prácticas transparentes y de buen gobierno, que denoten acciones en pro del bienestar y el desarrollo de la ciudad.

De esta revisión se destacan experiencias internacionales positivas, como el caso de México y Chile, que cuentan con instituciones dentro de la estructura gubernamental encargadas de medir todas las entidades públicas a partir de los elementos establecidos en sus respectivas leyes de transparencia. En materia nacional, se destacan dos experiencias: el *Índice de Gobierno Abierto* - IGA, de la Procuraduría General de la Nación, y el Índice de Transparencia Nacional, de la Corporación Transparencia por Colombia. De acuerdo con este último índice, que solo provee información para entidades del orden nacional y algunos municipios (aún no se realiza para municipios como Santiago de Cali), Colombia ha venido mejorando sus niveles de transparencia en los últimos años, aunque aún enfrenta grandes retos en esta materia.

En 2014, el país alcanzó un puntaje de 37 sobre 100 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, ubicándolo en el puesto 94 entre 177 países evaluados. Por su parte, en la evaluación de la Procuraduría General de la Nación, a través del Índice de Gobierno Abierto - IGA, que mide el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción en los 1.101 municipios del país, la Alcaldía de Santiago de Cali en 2013 obtuvo la posición 63 entre los 1.101 municipios con un puntaje de 82,7, por encima del promedio nacional de 69,3.

El mejoramiento en los indicadores de transparencia ha surgido por el desarrollo de diferentes prácticas en la gestión que han procurado establecer mejores y más eficientes estrategias de control. El control no solo es un elemento que configura la transparencia, sino que además se convierte en un efecto de la misma, porque permite que la ciudadanía y los entes que lo ejercen adquieran insumos necesarios para velar por el cumplimiento de las normas que regulan la función pública.

Para garantizar el ejercicio del control en la Administración Pública, surge el control disciplinario, el cual permite investigar y sancionar a los servidores públicos que incumplan con los deberes, obligaciones, prohibiciones, régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses consagrados en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Esto contribuye a implementar procesos de control en la gestión pública, para avanzar en la cultura de servicio y efectividad de la misma y en la consecución de procesos transparentes. Las estrategias preventivas, como la capacitación y formación de los servidores, aportan al cumplimiento de todos y cada uno de los fines del Estado, de forma efectiva, aportando al proceso de transformación gubernamental hacia la transparencia.

La Dirección de Control Disciplinario Interno atiende las quejas e informes respecto a las faltas en las que incurren los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali. Estas pueden ser adelantadas y culminadas a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de un término legal. En este sentido, el análisis de la conducta disciplinable en Cali comprende un amplio panorama del cual se estudió a profundidad lo relativo a las sanciones de los años 2010 al 2013, con el objetivo de determinar cuál es la situación real y efectiva de las mismas, tomando como referente metodológico el índice de criminalidad realizado en Colombia (Lahuerta, Moreno & Quintero, 2008).

Así las cosas, este estudio plantea un indicador cuantitativo que mide las sanciones disciplinarias impuestas dentro de la Administración Municipal. Para determinarlo, se tomó como referente el año 2013, teniendo en cuenta que en este periodo hubo un aumento en la emisión de fallos. El índice para ese año toma el valor de 1 por ser de referencia y los otros oscilan alrededor de este; el resultado arrojó valores por debajo del indicador referencia para los años anteriores, lo que evidencia que en el 2013 hubo más fallos.

Esta estrategia, presentada por la Dirección de Control Disciplinario Interno, se manifiesta como uno de los insumos que genera el estudio para que las autoridades competentes de cada una de las dependencias realicen las acciones de mejora pertinentes, buscando optimizar la calidad y prestación de servicios por parte de los servidores. En este sentido, la misma dirección

encamina acciones de prevención como capacitaciones, análisis, monitoreo y mediciones.

El estudio presenta como un insumo adicional una caracterización de las diecisiete dependencias de la Administración Municipal, en la cual se agrupan cantidad de quejas, fallos y principales faltas por cada una. Este ejercicio se expone con el fin de que se diseñe en las dependencias un plan de acción con el fin de evitar la comisión de faltas disciplinarias y mejorar la actuación de sus funcionarios, en procura de una gestión pública integral y transparente.

Referencias

Agudelo, R., Betancourt, M., Martínez, L. D., Nieto, C., Rueda, E. & Moncada, R. (2003). *Herramientas para el ejercicio del control ciudadano*. Bogotá, D. C.: Editorial Linotipia Bolívar.

Aguilar, J. A. (2008). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos para la transparencia IFAI*, (10).

Ávila Mejía, A., Mafla Arango, M., & Montilla Galvis, O. de J. (2001a). *La veeduría como mecanismo de participación ciudadana*. Cali: Artes Gráficas del Valle.

Ávila Mejía, A., Mafla Arango, M., & Montilla Galvis, O. de J. (2001b). *Fundamentos de veeduría, veeduría para todos*. Cali: Artes Gráficas del Valle.

Ávila Mejía, A., Mafla Arango, M., & Montilla Galvis, O. de J. (2004). *Institucionalidad de la veeduría*. Cali: Universidad Libre.

Cetina, C. (2014). Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. *Secretaría de Transparencia, Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper* (1).

Consejo para la Transparencia (2011). *Fiscalización transparencia activa 2010. Administración Central del Estado*. Chile.

Contraloría General de la República (2012). *Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Cruz, J. C. (2008). Moral y transparencia: fundamento e implicaciones morales de la transparencia. *Cuadernos para la transparencia IFAI* (15).

Cunill, N. (1991). "Participación ciudadana". Venezuela: Editorial del CLAD.

Dahl, R. (1997). *Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View*. Cambridge: Cambridge University Press.

Departamento Administrativo de la Función Pública (1998). *Mapas de riesgos, aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*. Bogotá, D. C.

Grimmelikhuijsen, S. (2009) ¿Do transparent government agencies strengthen trust?, *Information Policy*. 1 (14), 173-186.

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193. ISSN 1870-557X.

Lahuerta, Y., Moreno, J. & Quintero, D. (2008). "Un índice de criminalidad para Colombia". *Revista Criminalidad*. 1(50): 37-58.

Lechner, N. (1990). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. España: Siglo XXII Editores.

Lodge, M. & Stirton, L. (2001). "Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services". *Journal of Law and Society*. (28). No. 4: 471-489.

Mafla Arango, M. (2011). Análisis comparado de los mecanismos de participación en el ordenamiento jurídico colombiano. Experiencias exitosas de Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Suiza y Uruguay. Cali, Universidad Libre, *Revista Entramado*, 7(2), 116-141.

Meijer, A., Curtin, D. & Hillebrandt, M. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 10-29.

Ministerio del Interior y de Justicia (2011). *Estatuto Anticorrupción: Ley 1474 de 2011*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2009). *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid.

Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública (2006). *Participación en el Control Social a la Gestión Pública*. Bogotá, D. C.

Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia (2011). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano*. Bogotá, D. C.

Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia (2014a). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Bogotá, D. C.

Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia (2014b). *Informe de gestión*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Procuraduría General de la Nación (2012) *¿Cómo prevenir la corrupción? IGA, Índice de Gobierno Abierto*. Bogotá, D. C.

Procuraduría General de la Nación (2013). *Integra, Herramienta de fortalecimiento para la gestión preventiva*. Bogotá, D. C.

Rodríguez, J. (2008). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. México. *Cuadernos para la transparencia* (4) IFAI.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2013). *Cartilla Disciplinaria*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Transparencia Mexicana (2010). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010*. Disponible en <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010>.

Transparencia por Colombia (2009). Índice de Transparencia Nacional 2008-2009. Bogotá, D. C.

Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia en México*. México D. F.

Vergara, R. (2008). La transparencia como problema. *Cuadernos para la transparencia IFAI* (5).

World Bank (1994). *Governance: the World Bank Experience*, Washington.

Normatividad

Acuerdo 07 de 1994

Circular Conjunta DAFP - PGN No. 001 de 2002

CONPES 167 de 2013

CONPES 3654 de 2010

Constitución Política de Colombia

Decreto 028 de 2008

Decreto 1192 de 2010

Decreto 1957 de 2007

Decreto 2193 de 2004

Decreto 2693 de 2012

Decreto 4637 de 2011

Decreto 943 de 2014

Decreto Nacional 4632 de 2011

Decreto Nacional 734 de 2012

Decreto reglamentario 2170 de 2002

Ley 1176 de 2007

Ley 1288 de 2011

Ley 131 de 1994

Ley 134 de 1994

Ley 1712 de 2014

Ley 489 de 1998

Ley 599 de 2000

Ley 599 de 2000

Ley 715 de 2001

Ley 734 de 2002

Ley 80 de 1993

Ley 850 de 2003

Ley 87 de 1993

Ley 909 de 2004

Ley de Transparencia No. 20285. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Proyecto de Ley Estatutaria 133 de 2011 Cámara de Representantes

Resolución 357 de 23 de julio de 2008 de la Contaduría General de la Nación

Resolución 5360 de 2006

Resolución Orgánica 6289 de 2011

Resolución Orgánica 6445 de 2012

Jurisprudencia

Consejo de Estado. Concepto 898 de 1996

Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 1998

Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 1997

Corte Constitucional. Sentencia C-338 de 1998

Corte Constitucional. Sentencia C-725 de 2000

Corte Constitucional. Sentencia C-014 de 2014

Corte Constitucional. Sentencia C-811 de 2003

Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 1996

Corte Constitucional. Sentencia C-725 de 2000

Corte Constitucional. Sentencia C-652 de 2003

Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, Expediente No. 42119

Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Auxiliar para asuntos Disciplinarios. Concepto PAD-No. 3975 del 9 de julio de 2002

Páginas web

<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=riesgo>

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/eXe_109133/Modulo/MODULO_EXE/leccin_1_concepto_sobre_funcin_publica_y_generalidades.html

<http://lema.rae.es/drae/?val=control>

http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/transparencia_internacional/INFORME-Barometro-Global-Corrupcion-2013.pdf

http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111209_01.aspx

<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/fiscalizacion.html>

<http://www.personeriacali.gov.co/informes/informe-de-gesti%C3%B3n-de-la-personer%C3%ADa-municipal-de-santiago-de-cali-2013>

<http://www.personeriaenvigado.gov.co/paginas/FuncionesPersoneria.aspx>

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/Mision-y-Vision.page>

http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=535

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=594:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-la-situacion-en-colombia-no-esta-mejorando&catid=94&Itemid=490

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=539

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=535

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2013&catid=94&Itemid=490

Anexo 1

Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) en México

El indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) se encuentra consignado en el artículo 7 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y está integrado por los siguientes componentes:

- **Componente financiero:** Representa el 44 % del indicador y se integra por la evaluación de los elementos: remuneración mensual por puesto, información sobre el presupuesto asignado, resultados de las auditorías, información de los programas de subsidio, y contrataciones celebradas, los cuales se encuentran consignados en el artículo 7 de la citada ley.
- **Componente regulatorio y toma de decisiones:** Representa el 22 % del indicador y se integra por la evaluación de los elementos de: metas y objetivos de las unidades administrativas, concesiones, permisos o autorizaciones, el marco normativo aplicable y los respectivos informes.
- **Componente de relación con la sociedad:** Representa el 20 % del indicador y se integra por la evaluación de: directorio de servidores públicos, la información relativa a la unidad de enlace, los servicios que ofrece la dependencia o entidad, los trámites, requisitos, formatos y, en su caso, los mecanismos de participación ciudadana.
- **Componente sobre la organización interna de la dependencia o entidad:** Representa el 7 % del indicador y se integra por la evaluación

de la estructura orgánica, y la relativa a las facultades de las unidades administrativas.

- **Componente de información relevante:** Representa el 7 % del indicador y se integra por la evaluación de cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además que responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público, según lo establecido en el numeral XVII del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En segundo lugar, el indicador de alineación de criterios, comportamiento de las resoluciones y su cumplimiento (A3C), se subdivide en tres componentes:

- **Componente de tendencia:** Representa un 25 % del valor para la determinación del indicador y corresponde a la tasa de variación porcentual de las resoluciones modificatorias y revocatorias del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI y la tasa de variación de las solicitudes de información que han sido respondidas.
- **Componente de criterios:** Representa un 25 % del valor para la determinación del indicador y corresponde a las resoluciones del Pleno en las que se confirmó y modificó la respuesta otorgada por la dependencia o entidad, respecto al total de resoluciones (confirmatorias/ modificatorias y revocatorias) notificadas en el periodo.
- **Componente de cumplimiento:** Representa un 50 % del valor para la determinación del indicador y corresponde al porcentaje de cumplimiento en el tiempo total otorgado para la atención de las resoluciones del Instituto.

En tercer lugar, el Indicador de respuestas a solicitudes de información (RSI) se divide en cuatro componentes:

- **Consistencia:** Se verifica que el contenido de la respuesta otorgada por las diferentes entidades gubernamentales corresponda con la modalidad de entrega, que no contenga datos contradictorios y que responda a la solicitud.
- **Compleción (información completa):** Se comprueba que la respuesta indique cómo se entregan los temas especificados en la solicitud, en su caso, contenga la fuente donde se puede consultar la información y se incluyan los documentos mencionados.

- **Oportunidad:** Se confirma que la respuesta otorgada no exceda el plazo establecido en la normatividad aplicable.
- **Confiabilidad:** Se verifica que el contenido de la información sea legible y contenga los documentos que avalen la entrega de información con los requisitos normativos que se establecen en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Finalmente, la Atención Prestada por las Unidades de Enlace (AUE), se mide a través de dos componentes: el de infraestructura y el de atención.

Anexo 2

Indicador de transparencia de Chile

- El indicador de Aspectos generales se refiere a: Banner visible y operativo, actualización, acceso al formulario de solicitudes, lista de archivos reservados, costos de reproducción, restricciones de uso, entre otros. El valor otorgado a este apartado en la evaluación es del 10 %.
- El indicador de Actos y decisiones del organismo tiene en total un valor del 10 % en la evaluación; no obstante, este indicador se subdivide en 3 ítems: actos y documentos del organismo que hayan sido de publicación en el diario oficial, el cual representa un 2.5 %; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, que constituye el 5 %; y actos que afectan Pymes, que compone el 2.5 % de la evaluación (Consejo para la Transparencia, 2011)
- El indicador de Organización interna representa el 15 % de la evaluación, subdividido en tres ítems, cada uno de los cuales constituye el 5 % del total de la evaluación: el primero evalúa la publicación de las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización; el segundo, la estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atri-

buciones de cada una de las unidades u órganos internos; y el tercero evalúa todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica (Consejo para la Transparencia, 2011).

- El indicador de Personal y remuneraciones tiene un valor ponderado del 10 % y evalúa la publicación del personal de planta, a contrata y el que se desempeña en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
- El indicador de Compras y licitaciones constituye el 8 % de la evaluación y mide la publicación de las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.
- El indicador de Subsidios y transferencias representa el 20 % de la evaluación, subdividido en dos ítems, cada uno equivalente al 10 % del total de la evaluación: el primero evalúa la publicación de las transferencias de fondos públicos que se efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que estas o aquellas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios; el segundo evalúa la publicación del diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.
- El indicador de presupuesto y auditoría constituye el 20 % de la evaluación, y se subdivide en dos ítems; cada uno de estos representa el 10 % de la evaluación total. El primer ítem evalúa la publicación de la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año. El segundo valora la publicación de los resultados

de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan (Consejo para la Transparencia, 2011).

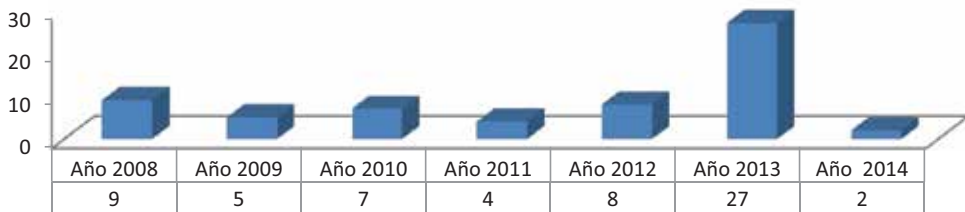
- El indicador de Relación con la ciudadanía compone el 7 % de la evaluación y está subdividido en dos ítems, cada uno con un valor del 3,5 % sobre el total de la evaluación. El primero valora la publicación de los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano. El segundo se refiere a la publicación de los mecanismos de participación ciudadana (Consejo para la Transparencia, 2011).

Anexo 3

Registro de quejas y faltas, por dependencia

DEPENDENCIA: Secretaría de Vivienda Social

REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio

se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

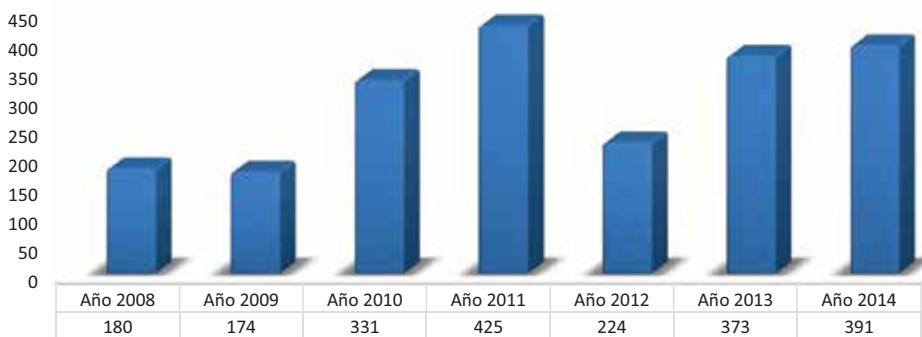
Fallos año 2014	1
-----------------	---

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Solicitar o recibir dádivas para realizar gestión propia de su cargo	1
--	---

DEPENDENCIA: Secretaría de Tránsito y Transporte

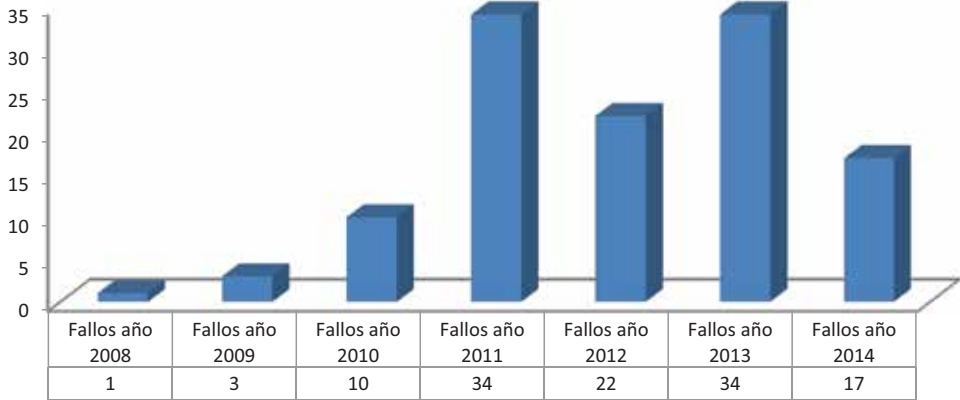
REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente, generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

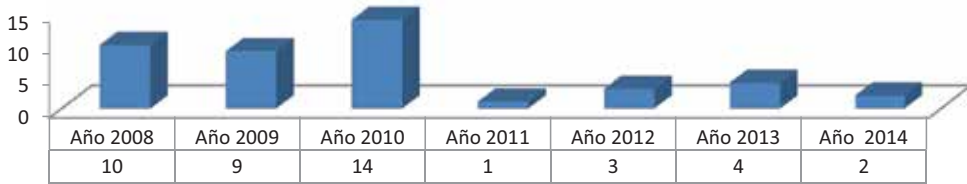


Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS EN FALLOS DE LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Secretaría General**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

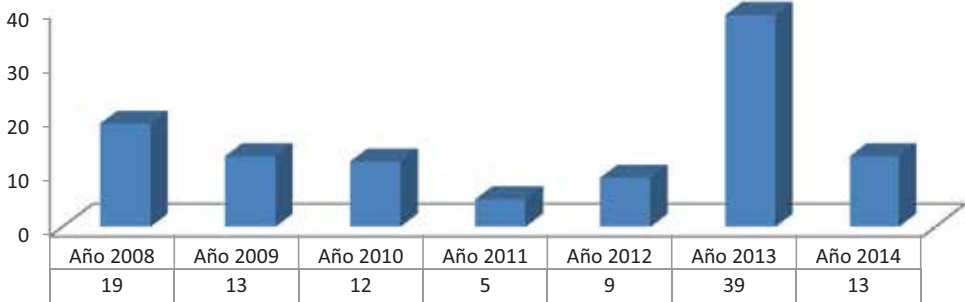
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

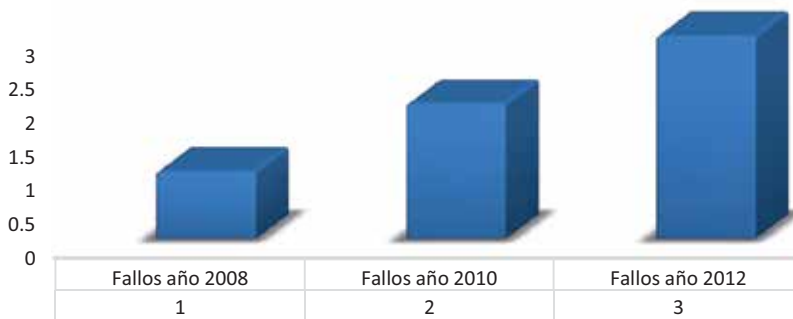
PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Inasistencia esporádica a laborar	6
-----------------------------------	---

DEPENDENCIA: Secretaría de Salud Pública**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

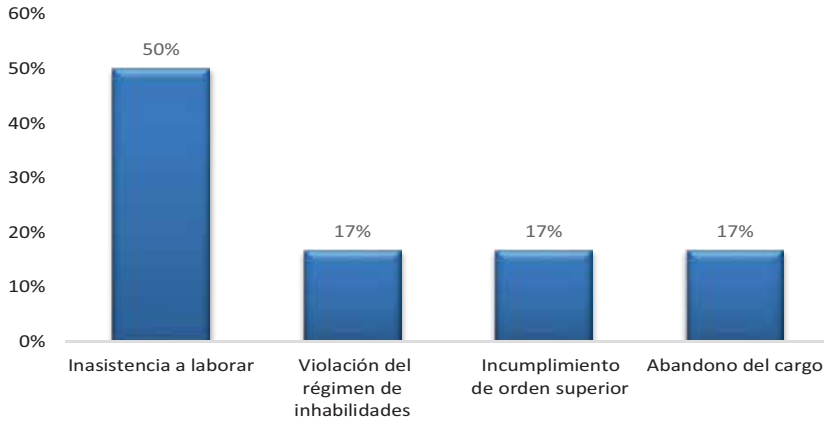
Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Departamento Administrativo de Planeación

REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

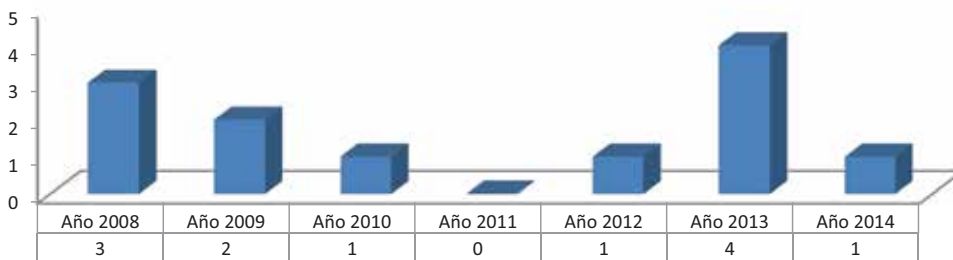
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002.. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fallos año 2014	1
-----------------	---

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Omitir el despacho de asuntos a su cargo	1
--	---

DEPENDENCIA: Dirección Jurídica**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

No registra

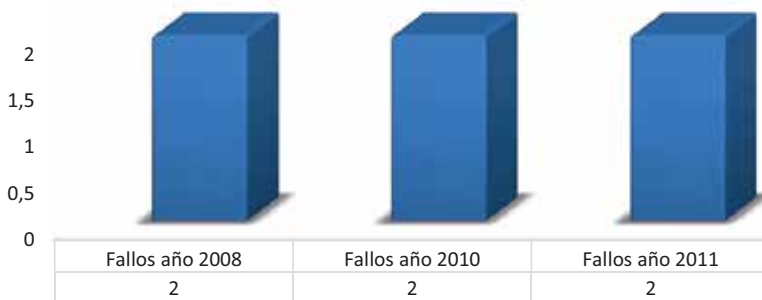
PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

No registra

DEPENDENCIA: Secretaría de Infraestructura y Valorización**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

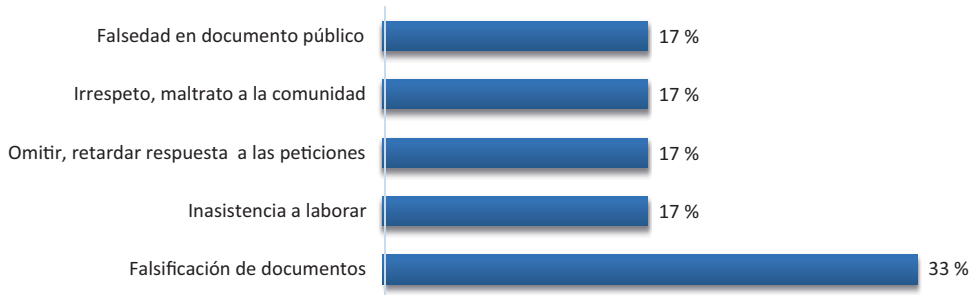
Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

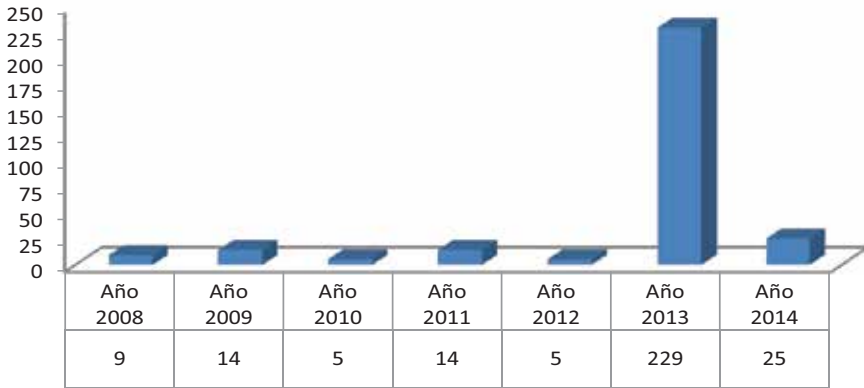
REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

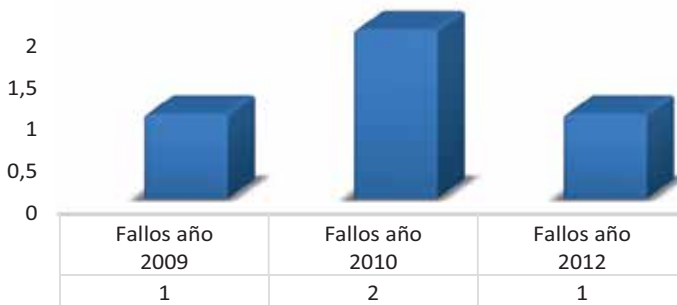


Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Departamento Administrativo de Hacienda**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

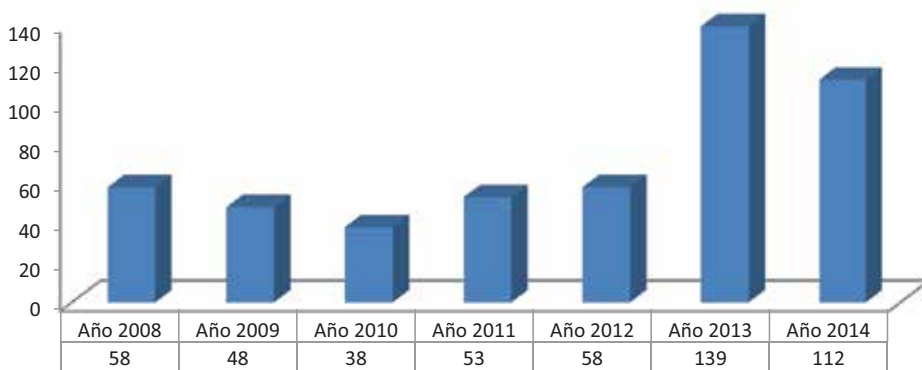
PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad

REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

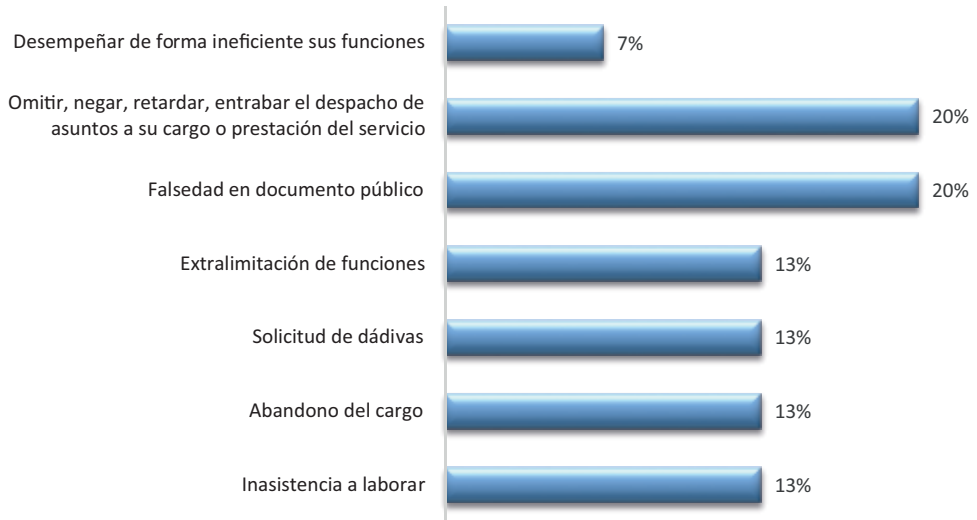
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

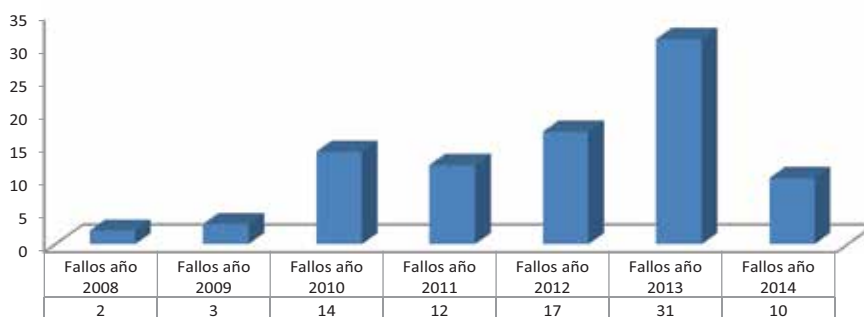


Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Secretaría de Educación**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

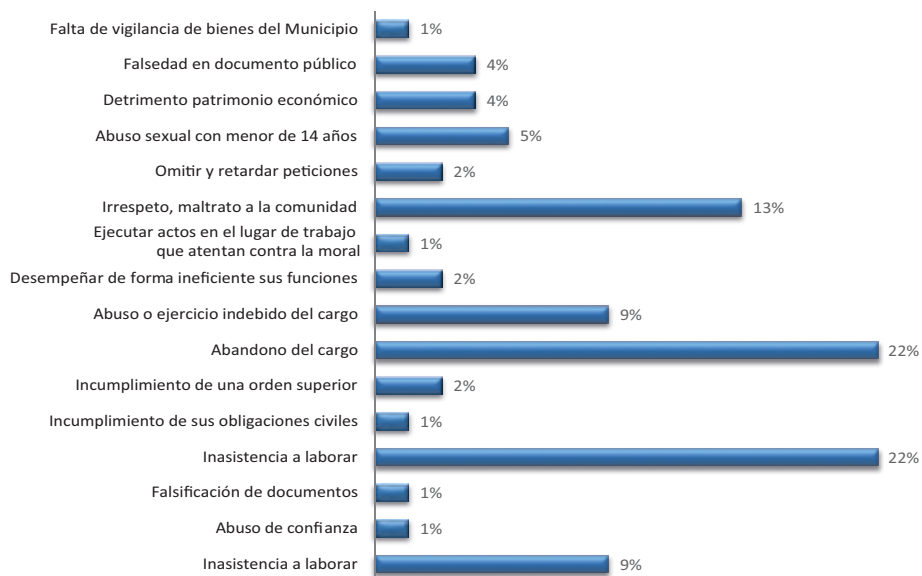
Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social

REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

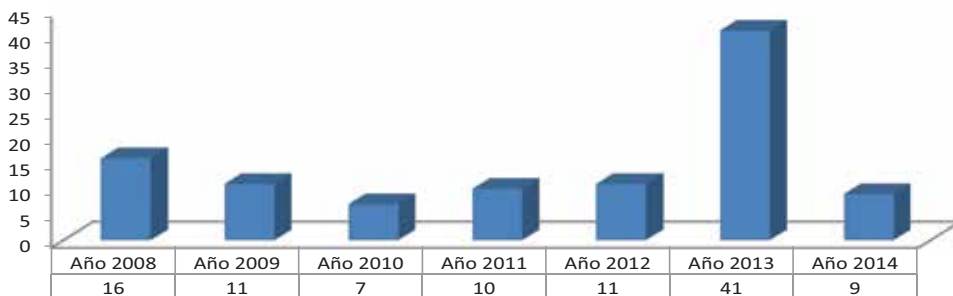
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fallos de 2014	1
----------------	---

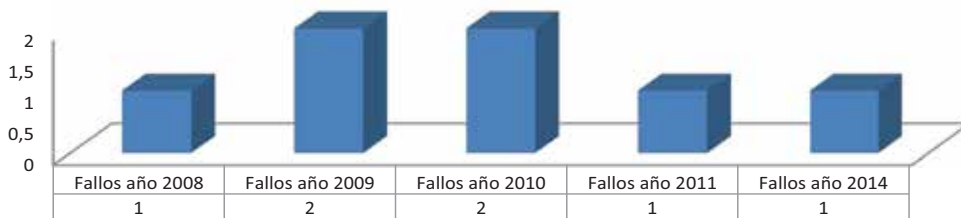
PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Inasistencia esporádica a laborar	1
-----------------------------------	---

DEPENDENCIA: Dirección de Desarrollo Administrativo**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

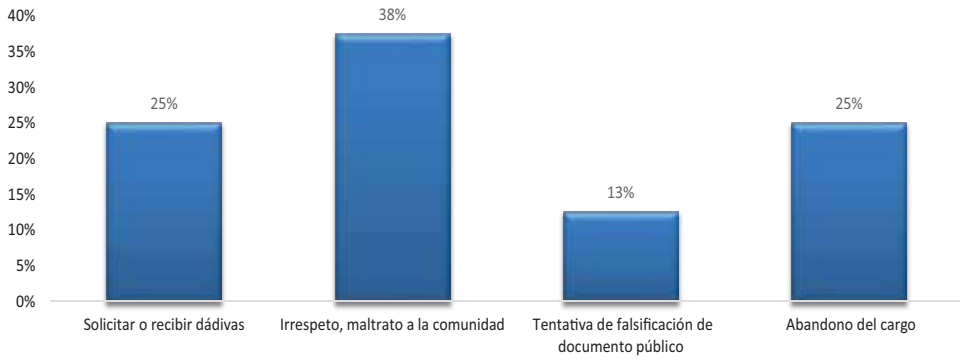
Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

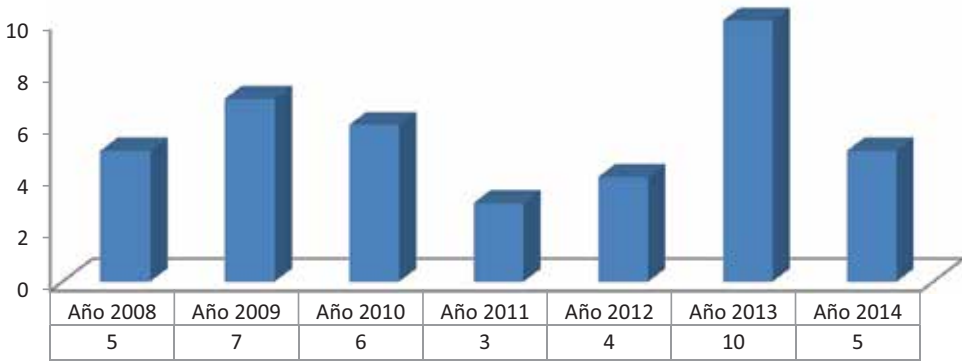
PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Secretaría de Deporte y Recreación

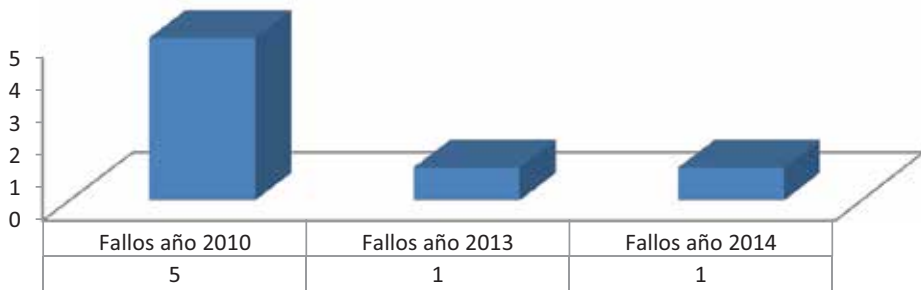
REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

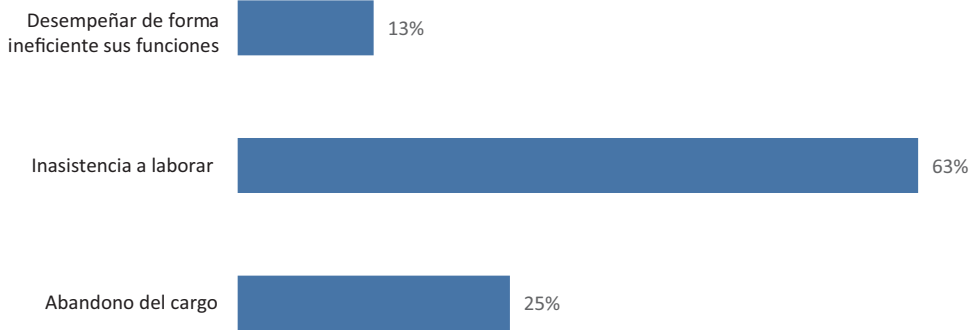
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS DE LA DEPENDENCIA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

DEPENDENCIA: Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA

REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fallos año 2011	1
-----------------	---

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Abandono del cargo	1
--------------------	---

DEPENDENCIA: Secretaría de Cultura y Turismo**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

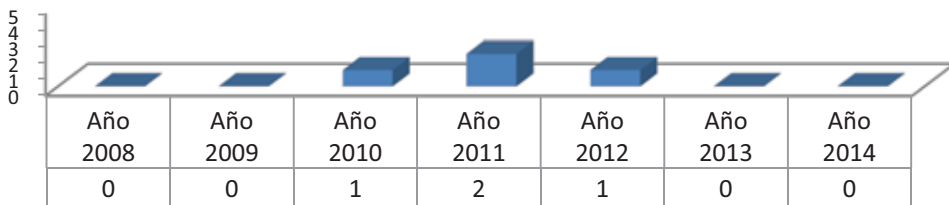
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

No registra

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

No registra

DEPENDENCIA: Dirección de Control Interno**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

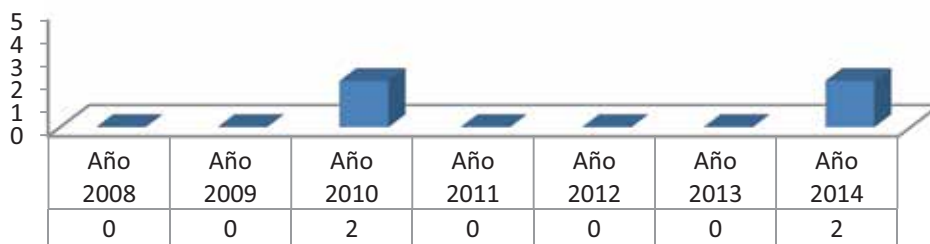
Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente, generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

Fallos año 2012	1
-----------------	---

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

Abandono del cargo	1
--------------------	---

DEPENDENCIA: Dirección de Control Disciplinario Interno**REGISTRO DE QUEJAS - Periodo analizado: 2008-2014**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Softcontrol, de la Dirección de Control Disciplinario Interno

Con ocasión de las quejas que se están relacionando, es importante mencionar que la Dirección de Control Disciplinario Interno valora las quejas e informes respecto a los servidores públicos de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el marco de los requisitos establecidos en el Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002. Por lo tanto, no necesariamente generan la apertura de un expediente para el inicio de un proceso. Dado el caso, que sea abierto, se debe anotar que este se lleva a cabo a través de varios procedimientos, mediante diversas actuaciones establecidas dentro de los términos legales y además cuenta con varias formas de terminación. No obstante, este estudio se enfoca en el componente sancionatorio; es decir, únicamente los fallos proferidos y las principales faltas sancionadas en la dependencia.

REGISTRO DE FALLOS

No registra

PRINCIPALES FALTAS DE FALLOS EN LA DEPENDENCIA

No registra



PUBLICACIONES MÁS RECIENTES

2013

Estudios realizados por el Observatorio de la Gestión Pública Municipal:

- Proyecto Construcción de Indicadores de Transparencia - Factor Control Disciplinario.
- Proyecto aplicación del Sondeo de Satisfacción en puesto de trabajo.
- Proyecto análisis del Impuesto Predial Unificado.

2014

- Caracterización de la de la planta docente oficial y su relación con la conducta disciplinable y la calidad de la educación en el Municipio de Santiago de Cali.
- Análisis de la conducta disciplinable y la transparencia en Santiago de Cali.
- Condiciones del servidor público y conducta disciplinable en Santiago de Cali.