



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## **NIVELES DE TRANSPARENCIA DISTRITAL**

**2006**



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**ÍNDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>8</b>
1.1 EXPERIENCIA INTERNACIONAL	8
1.2 EXPERIENCIA NACIONAL	10
1.3 EXPERIENCIA EN BOGOTÁ	12
1.3.1 Hechos que han desafiado la transparencia en Bogotá.	13
<b>2. MARCO REFERENCIAL</b>	<b>19</b>
2.1 DEFINICIONES	19
2.1.1 Probidad	19
2.1.2 Pactos de Integridad	19
2.1.3 Pactos de transparencia	19
2.1.4 Transparencia	20
2.2 MARCO TEÓRICO	21
2.2.1 Enfoque neoinstitucionalista	23
2.3 MARCO NORMATIVO	24
2.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS	25
2.4.1 Índice y factores	26
<b>3. NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTORIAL</b>	<b>31</b>
3.1 AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA	31
3.2 RESULTADOS SECTORIALES	32
3.2.1 Sector desarrollo Local	32
3.2.2 Sector Educación	36
3.2.3 Sector Gobierno	39
3.2.4 Sector Infraestructura y Transporte	42
3.2.5 Sector Recursos Naturales	46
3.2.6 Sector Salud y Bienestar	50
3.2.7 Sector Servicios Públicos	59
<b>4. NIVEL DE TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ D.C.</b>	<b>66</b>
4.1 INDICADOR GENERAL	66
4.2 RESULTADOS POR FACTORES	68
4.3 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA	71
4.3.1 La política	71
4.3.2 Resultados	73
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>76</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>78</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>81</b>



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Óscar González Arana**

Contralor de Bogotá, D.C.

**Patricia Rivera Rodriguez**

Contralor Auxiliar (E)

**Edith Constanza Cárdenas Gómez**

Directora de Economía y Finanzas

**Willie May Rátiva Howard**

Subdirector de Auditoría del Balance, del Presupuesto, del Tesoro,  
Deuda Pública e Inversiones Financieras

**Elimeleth Tapias Arias**

Coordinador

**Ana Ofelia Prieto Rondón**

**Luis Alfredo Martínez Martínez**  
Profesionales

**Bogotá, septiembre de 2007**

*“La filosofía es un enorme apetito de transparencia y una resuelta voluntad de mediodía,- en Grecia la filosofía comenzó por llamarse alétheia, que significa desocultación, revelación o desvelación; en suma, manifestación -. Y*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

*manifestar no es sino hablar, logos. Si el misticismo es callar, filosofar es decir: descubrir en la gran desnudez y transparencia de la palabra, el ser de las cosas, decir el ser – Antología - . Frente al misticismo, la filosofía quisiera ser el secreto a voces”*

(Resumen del pensamiento de filósofos. Epicuro: Carta a Meneceo).

## INTRODUCCIÓN

La corrupción es un comportamiento que produce graves efectos en la sociedad; la cual, luego de extendida, se vuelve muy difícil de controlar dado que, en su fase de “gran corrupción o la corrupción de cuello blanco”<sup>1</sup>, se involucran las altas cimas de la burocracia del Estado, la élite social y el alto mundo económico.

De hecho, Tanzi y Davoodi (2000)<sup>2</sup> argumentan que la corrupción altera la composición del gasto público, existiendo alguna evidencia de que los países corruptos gastan menos en salud y educación, afectando negativamente el crecimiento.

Como consecuencia, resulta más práctico prevenir los riesgos de corrupción que combatir ésta última cuando ya está generalizada. El presente estudio, es en este sentido, un esfuerzo por alertar a las entidades públicas de Bogotá sobre aquellos procesos donde se presentan mayores riesgos de corrupción, con el propósito de que sean efectuados los correctivos necesarios y con ello lograr una gestión más eficiente.

En efecto, en la planeación para la vigencia 2007, la Alta Dirección de la Contraloría de Bogotá, en sus lineamientos, determinó efectuarle evaluación a cinco (5) políticas públicas de la actual administración, entre ellas, la política de “Modelo de Gestión efectivo, transparente y participativo” y su programa “Bogotá transparente y efectiva”. Estos lineamientos tienen alcance micro y macro; de hecho, comprenden la evaluación de transparencia en las entidades (micro) y sendos informes en lo macro (sectorial y estructural).

---

<sup>1</sup> Gabriel Misas, Mónica Oviedo, Andrea Franco; Un marco analítico para entender la corrupción; Revista Economía Colombiana, Edición 307, marzo – abril 2005.

<sup>2</sup> Citado por Misas et al



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Para este propósito, en lo micro, los procesos se evaluaron con base en tres criterios: apego a las normas y procedimientos (Factor Institucional); hacer público lo público (Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas); y el empoderamiento a la ciudadanía para que participe en los procesos de las entidades (Participación Ciudadana).

El informe correspondiente se presenta en seis partes, incluida esta introducción: el primer capítulo recoge los antecedentes de transparencia, a nivel mundial, nacional y distrital, profundizando en éste último para señalar los hechos y circunstancias que han constituido riesgos de corrupción en Bogotá; el segundo capítulo presenta el marco referencial, señalando el contexto conceptual y teórico sobre el que se aborda la transparencia; en el tercero, se efectúa la evaluación por entidades y sectorial de los indicadores de transparencia construidos, a partir de la metodología asumida; el cuarto capítulo efectúa la agregación de los indicadores sectoriales y se calcula el Indicador General para Bogotá; finalmente, se plantean algunas conclusiones.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En varios países se viene tratando la temática de la transparencia, como una necesidad sentida de la sociedad, además, como instrumento, como fuente de información y factor clave para el desarrollo de los pueblos. Es así como se han venido desarrollando eventos con temarios, como el seminario “Evaluación de programas e indicadores de desempeño”<sup>3</sup>, donde se determinaron los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones, las cuales se sintetizaron en dos preguntas fundamentales: ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación?.

Las respuestas a estas preguntas se dan a través de la evaluación del desempeño/resultados y se centran fundamentalmente en la evaluación de eficacia/eficiencia/economía. El principio de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, el de eficiencia comprende la relación entre recursos y gastos y el de economía, se refiere a la capacidad de generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de cumplir su misión institucional, observándose aspectos tales como la capacidad de ejecución presupuestaria, a desempeñarse dentro de una planificación estratégica.

Existen países como Finlandia, calificado como el más transparente del mundo, según “The economist” y en general los países nórdicos, donde no existe corrupción o ésta tiene niveles muy bajos, que presentan un alto índice de transparencia. En América Latina, Chile tiene institucionalizada la transparencia de manera formal y normatizada, igualmente Venezuela y Paraguay, entre otros. Para Colombia, entre un grupo de más de 140 países, el *ranking* internacional para el índice de Percepción de Corrupción – IPC, en los últimos años, presenta las siguientes ubicaciones:

<sup>3</sup> Realizado en la Habana, Cuba, 2000.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Cuadro 1  
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN\*

AÑOS	PAÍSES			
	PRIMERO		COLOMBIA	
	País	Calif.	Calif.	Puesto
2003	Finlandia	9.7	3.7	59
2004	Finlandia	9.7	3.8	61
2005	Islandia	9.7	4.0	56
2006	Finlandia	9.6	3.9	59
2007	Dinamarca	9.4	3.8	68

Fuente: Transparency International

\* La evaluación se efectuó para 133, 145, 159, 163 y 180 países, respectivamente.

El caso de México es interesante, por cuanto este país trata la transparencia desde el enfoque de la figura de la Contraloría Ciudadana, la cual conceptualiza el ejercicio de vigilancia de la transparencia y la rendición de cuentas sobre el gasto presupuestal del Gobierno del Distrito Federal. Estos entes elaboran documentos, los cuales sirven de base para el análisis y para evaluar las actividades, el objeto, el destino y bajo qué criterios se realizaron inversiones, gastos y erogaciones, tanto de dineros, como de gestiones y acciones, donde de una u otra manera se comprometen los recursos gubernamentales, que no son más que los recursos de propiedad de los ciudadanos.

El objetivo de los documentos es presentar informes de revisiones, que son el marco referencial para reconocer las redes sociales y políticas y sus relaciones e implicaciones jurídicas, así como sus probables alcances, a partir de la revisión y conceptualización de sus orígenes y fundamentos, basados en los documentos y resultados existentes y que en el caso de ser negativos deben ser evaluados muy detenidamente para establecer elementos de juicio y proceder de conformidad y ser elevados a la calidad de cabeza de procesos para instruir a la justicia competente, convirtiéndolos en base de sanciones, por parte de autoridades competentes, tales como los estamentos judiciales, cuando los casos así lo ameriten.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Para evaluar, se debe proceder de acuerdo con metodologías, donde los principales instrumentos de medición y evaluación son los INDICADORES, que se constituyen, en varios países, en valores agregados de mucha importancia.

## 1.2 EXPERIENCIA NACIONAL

En lo nacional, partimos de lo establecido en la Constitución Política, donde se recoge “el principio de transparencia”, en relación al contrato estatal y sus cuantías. Se toman en consideración, además, las reglamentaciones de las entidades de control, del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de la Función Pública, que, según las normas, obligan a realizar evaluaciones que permitan verificar la transparencia de los procesos.

Desde agosto de 2002, el gobierno nacional ha venido implementando el programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción, con el acompañamiento de las cámaras de comercio y la ciudadanía, a través del comité de seguimiento, se propuso lograr la firma de pactos de integridad con el 100% de los gobernadores y el 30% de los alcaldes del país, en un plazo de cuatro años. De hecho, el Programa presidencial emprendió la firma de pactos por la transparencia con los 32 departamentos, las capitales de departamentos, las 20 localidades del Distrito Capital, las Corporaciones Autónomas Regionales y con 60 municipios más.

De otro lado, es importante destacar el trabajo que viene realizando la Corporación Transparencia por Colombia, entidad de carácter privado, que ha llevado a cabo algunos estudios de niveles de transparencia, para medianos y pequeños municipios, para departamentos y a nivel nacional.

El eje central de su metodología (asumida en el presente informe)<sup>4</sup>, consiste en construir un índice en cada nivel administrativo del país que permita evaluar niveles de transparencia; para ello se definen cuatro niveles de transparencia: Alto, para valores entre 85 y 100; Medio, entre 52 y 84; Bajo, entre 38 y 51; y Muy bajo, entre 0 y 37. Como resultado de tales ejercicios, se encontró lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Ver, Corporación Transparencia por Colombia, Colección Documentos, Observatorios de Integridad Nos 5, 6 y 7.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

A nivel nacional, muestra que las entidades presentan “significativos avances hacia una cultura de la transparencia en la gestión”<sup>5</sup>. En efecto, se muestra una tendencia positiva en los resultados del índice de transparencia de las entidades públicas, el cual pasa de un promedio de 62.57% en el 2003 al 75,85% en el 2005. El informe determina que de las entidades evaluadas, el 12,90% presentó un nivel de riesgo bajo; el 52,26%, un nivel de riesgo moderado; el 30,97%, un nivel de riesgo medio; el 2,58%, un nivel de riesgo alto; y el 1,29%, un nivel de riesgo muy alto.

Por factores, se determinó un importante incremento en los indicadores que componen la visibilidad; un ligero aumento en los del factor Institucionalidad; y ligero descenso en los del factor Sanción. Sin embargo, los indicadores del factor sanción son los que han obtenido la mayor calificación en los dos años evaluados, alcanzando el 91,77% en el 2004 y el 91,05% en el 2005.

A nivel Departamental, se evaluaron 268 entidades de los 32 departamentos; el resultado general del índice refleja una “preocupante debilidad institucional de los departamentos”. De hecho, sólo dos entidades presentan un nivel de riesgo bajo (el Instituto Seccional de Salud del Quindío y la Contraloría Departamental de Antioquia); 59 entidades, presentan un nivel de riesgo moderado; 78 un nivel de riesgo medio; 75 un nivel de riesgo alto; y 54 un nivel de riesgo muy alto.

En contraste, las entidades con el menor índice; es decir, con el mayor riesgo de corrupción, en el período 2004 – 2005, fueron: la Industria de Licores del Magdalena (9.86), la Asamblea Departamental del Tolima (10.97), la Contraloría Departamental de Vaupés (11.08), y la Licorera del Chocó (11.39).

En el nivel municipal, de los 1094 municipios del país, 156 “aceptaron el reto de participar de manera voluntaria en el ejercicio piloto del Índice de Transparencia Municipal 2004”. No obstante, sólo 146 municipios entregaron en el tiempo previsto los documentos solicitados.

El Índice de Transparencia Municipal, a diferencia de los anteriores, mide niveles de transparencia, en cuatro rangos: alto, medio, bajo y muy bajo; y con base en tres factores básicos: Institucionalidad, Visibilidad y Rendición de Cuentas, y Participación ciudadana. Los resultados, ponen de manifiesto que “...esta primera aplicación del Índice de Transparencia Municipal, indica que los municipios

---

<sup>5</sup> Fueron evaluadas 155 entidades, con base en 5 rangos que miden riesgo de corrupción



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

participantes deben asumir con empeño el reto de elevar los niveles de transparencia, desarrollo institucional y democratización de la gestión pública”.

Del total de municipios evaluados, el 11.64% presentaron calificación Muy bajo; el 41.78%, calificación Bajo; el 46.58%, calificación Medio; y ninguno de ellos alcanzó la calificación Alto. Por factores, en promedio, el factor Visibilidad y Rendición de Cuentas obtuvo la calificación más alta (56.29), le sigue el factor Institucionalidad con 48.39, y por último Participación ciudadana con el 46.14; el promedio del Índice de Transparencia Municipal fue de 51.05 de 100 posible.

### 1.3 EXPERIENCIA EN BOGOTÁ

En la ciudad capital se han realizado pactos por la transparencia, los cuales son documentos o acuerdos de voluntades, suscritos por los alcaldes locales, con el visto bueno de la Vicepresidencia de la República, con las 20 localidades del Distrito Capital, a partir de la Política Estatal en esta materia y el apoyo de Planeación Nacional. Las autoridades que los suscribieron se comprometieron a permitir el acompañamiento de la ciudadanía, para verificar el cumplimiento de los compromisos; sin embargo, en evaluaciones recientes, se ha encontrado que estos pactos no han tenido buenos resultados, como lo expresó el “zar anticorrupción” de la Vicepresidencia de la república, en entrevista realizada en los medios de comunicación: A pesar de ello, se expresa igualmente que se está reorganizando la estrategia, a partir de la experiencia vivida.

En el “Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008”, se establece el control social a la gestión pública, cuando se argumenta lo siguiente: “se brindará información y se diseñarán las herramientas necesarias para que la ciudadanía ejerza un control social efectivo a las políticas, planes, programas y proyectos distritales y locales”. También existen algunos instrumentos preventivos de autorregulación a la gestión contractual como el “Proceso de Integridad y Control Social”, además del “Mapa de riesgos de la Gestión Contractual”.

En lo institucional, la Veeduría Distrital, entidad de vigilancia, control y asesoría, tiene como misión buscar “la transparencia y efectividad de la gestión pública, mediante el acompañamiento de la ciudadanía para el control social y la autorregulación institucional”; en este sentido, constituye un pilar valioso de naturaleza eminentemente preventiva, en los ejercicios de rendición de cuentas en la ciudad. De hecho, la Rendición de Cuentas es un proceso establecido en el



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Acuerdo 131 de 2004, el cual obedece a la misión de promover el control social y fomentar la participación ciudadana; este ejercicio democrático le da a la ciudadanía un poder vinculante e incidente, inherente a su corresponsabilidad de exigirle a sus gobernantes resultados concretos de su gestión, al mismo tiempo de conocer cómo se ha utilizado y cuidado el patrimonio público.

A partir del 2005, los bogotanos cuentan con la Escuela de Control Social, como una manera de evaluar permanentemente el desempeño de los gobernantes y así contribuir con el mejoramiento de la gestión pública. En su primer año, la Escuela se desarrolló en siete localidades: Usaquén, Chapinero, Santa Fé, Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires y La Candelaria; además, se contó con el apoyo de las universidades Javeriana y Nacional, para capacitar a 1.000 ciudadanos.

En el 2006, la Veeduría Distrital, unió sus esfuerzos con las facultades de Ciencia Política y Gobierno y Educación Continuada de la Universidad del Rosario, para que más de 4.000 ciudadanos se capacitaran y cualificaran.

Por su parte, la Contraloría de Bogotá ha venido haciendo esfuerzos significativos para aclimatar el tema de la transparencia en la ciudad, empezando por instituirlo como uno de sus tres valores pilares, junto a probidad y participación. En su función del control fiscal, ha determinado hacerlo con “la mano del ciudadano”, y frente a la ciudad, impulsó y fue protagonista de primer orden en el acuerdo del Concejo, mediante el cual se establece el día de la transparencia en Bogotá<sup>6</sup>.

### **1.3.1 Hechos que han desafiado la transparencia en Bogotá.**

A partir del ejercicio del control fiscal (AGEI), la Contraloría de Bogotá ha detectado un alto número de casos y situaciones que reflejan serias dificultades en la gestión administrativa de la ciudad y que, necesariamente, implican problemas de falta de transparencia en los procesos y, por supuesto, riesgos de corrupción, tales como:

- Localidades

El hecho más recurrente en este sector ha sido la baja ejecución real del presupuesto en cada vigencia, lo que induce a altos niveles de compromisos y

---

<sup>6</sup> El 18 de Agosto de cada año, mediante el Acuerdo No 202 de 2005.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

reservas al final de las mismas; aplazándose así constantemente la solución a necesidades de la comunidad.

Así mismo, como lo ha señalado en varias oportunidades esta Contraloría, el esquema de ejecución de la inversión local a través del FDL-UEL, no permite el mejoramiento en la eficiencia y eficacia administrativa que deben guiar la acción de las alcaldías locales, pues la demora en la viabilización de los proyectos y de los procesos de contratación, no permite que los recursos presupuestados para cada vigencia lleguen en forma oportuna a la comunidad objetivo.

- Medio Ambiente

En este aspecto, se señalan situaciones resultantes de falta de transparencia en la actuación pública, ya sea por acción u omisión, tales como:

- Contaminación atmosférica; aunque se han realizado acciones encaminadas al monitoreo de los agentes contaminantes y se han implementado estrategias de control, no se presenta mejoría en la calidad del recurso.
- Contaminación visual; se presenta, fundamentalmente, por la ubicación simultánea de varias vallas, en un mismo punto de la ciudad.
- Contaminación sonora; de los establecimientos generadores de ruido, el 60% no cumple con los niveles mínimos establecidos en la norma; además, no existen acciones concretas y efectivas que propendan por la reducción del ruido en la ciudad.
- Contaminación hídrica; las aguas residuales domésticas e industriales en el sistema hídrico continúa aportando cerca del 90% de la carga contaminante sobre el río Bogotá. Tal situación se ha derivado de la deficiente y no coordinada gestión de la administración distrital.
- Contaminación y reducción del área de humedales; se evidenció la mala calidad de las aguas de los humedales por el vertimiento de aguas residuales sin tratar y la reducción de su área natural, a causa de los rellenos y construcciones urbanísticas legales e ilegales efectuadas.
- Afectación de la oferta ambiental de los cerros de la ciudad; Se detectó en los cerros orientales expansión urbana de contrastes, que varía desde los asentamientos tuguriales hasta el extremo de construcciones de lujo ostentosas; así como explotación minera ilegal a cielo abierto, la cual se desarrolló de manera antitécnica e irracional (más del 80% de las explotaciones mineras son ilegales).



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- Infraestructura y Transporte

En este sector, se han detectado actuaciones poco transparentes tales como:

- Caducidad, prescripción y borrado de multas y comparendos en concordancia con problemas en el aplicativo sistematizado de los comparendos.
- Negligencia para ejercer control a la capacidad transportadora de las empresas de transporte público.
- Dificultades en la conexión de la calle 80 con autopista norte, para tráfico mixto y Sistema Transmilenio.
- Taxis con certificado de chatarrización que transitan por la ciudad.
- Problemas en el mantenimiento de las estaciones del Sistema Transmilenio.
- Alto riesgo de los recursos invertidos en la construcción de la “Planta Asfáltica de Mondoñedo”.
- Deficiencias en la calidad de 2.671 losas de concreto instaladas en el tramo sur-sur de la troncal NQS.
- Bajo nivel de ejecución real del IDU.

- Servicios Públicos

A pesar de la privatización de la mayoría de empresas del sector, los problemas de transparencia continúan apareciendo en su actuación administrativa y pública, así:

- Ineficiencia o inexistencia de planes estratégicos coherentes con el Plan de Desarrollo Distrital.
- Flexibilidad en los estatutos de contratación.
- Información financiera sin depurar, poco confiable, inventarios desactualizados e inoportunidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- En la EAAB, gran número de irregularidades en el manejo de los recursos públicos y debilidades en la fijación de tarifas.
- En la *Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – UESP*, la alta dirección no posee las herramientas financieras ni el poder de decisión para el cumplimiento de sus funciones.
- Falencias en la planeación y ejecución de los recursos asignados para ejercer la función de control y vigilancia.
- La entrega en concesión del servicio de recolección barrido y limpieza, no consultó los costos reales del servicio, lo que generó tarifas con la inclusión de sobrecostos e ineficiencias.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- Salud

Las situaciones poco transparentes en este sector se han detectado fundamentalmente en el Régimen Subsidiado de Salud – RSS, tales como:

- Deficiencias en los procesos de depuración y control de la información.
- Pagos de subsidios por personas fallecidas, multifiliadas (al régimen subsidiado y al contributivo) y sin derecho al subsidio.
- Evasión y elusión de aportes al SGSS.
- Beneficiarios sin aplicación de encuesta SISBEN.
- Servicio de salud con fallas en el sistema obligatorio de la calidad, irregularidades en las tarifas de medicamentos.
- Sobrecosto en las construcciones de las sedes de los hospitales de Suba y Negativa, y anomalías en el proceso de saneamiento contable de las ESE.
- Las ESE contrataron talento humano, encargado de cumplir el objeto misional, con cooperativas de trabajo asociado, sin la observancia plena de los principios orientadores de la contratación estatal, ni de la legislación cooperativa.
- El Hospital contratante, interviene en forma indebida en la selección del personal y lidera procesos de afiliación y desvinculación de los asociados, así mismo determina su asignación mensual.

- Educación

Dada la importancia de las entidades de este sector y el alto volumen de recursos públicos invertidos en él, desde hace varias administraciones, se esperaría que los problemas de falta de transparencia fueran inexistentes; no obstante, a través de las auditorias efectuadas se han podido detectar situaciones que comprometen la transparencia y representan riesgos de corrupción, tales como:

- En el Instituto Distrital de Cultura y Turismo – IDCT, no se detectó el mapa de riesgos del proceso contractual.
- La contabilidad de la entidad fue objeto de observaciones, por parte de esta Contraloría, en la vigencia 2005.
- En la programación contractual se presentan algunas debilidades, como la desarticulación entre los conceptos de funcionamiento e inversión.
- En la Universidad Distrital FJC, no se aplica la Ley 80 de 1993 y sólo da cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 8 de 2003 de la propia Institución.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- Presenta debilidad en los procesos contractuales y falta de aplicación de los controles.
- Los responsables del seguimiento a la contratación (Supervisores), no reflejan en sus informes un análisis profundo y consistente.
- Gobierno

El hecho más notorio que compromete la transparencia en este sector, esta relacionado con el Catastro Distrital; básicamente, las irregularidades denunciadas en los contratos 454 y 473 de 2006, respecto al *“Proceso de reconocimiento predial y la digitalización para la Actualización de la Formación Catastral de 452.564 predios de esta ciudad, más los nuevos que resulten”*. Las más importantes irregularidades encontradas en la ejecución de los contratos indicados fueron las siguientes:

- Se evidenciaron indicios de un posible fraude por presunta “Falsedad personal<sup>7</sup>”.
- Surgieron dudas sobre la supervisión y el reconocimiento predial efectuado a 107.687 predios que equivalen al 23% del total de predios.
- Contratación de personal que no cumplía requisitos técnicos requeridos en los pliegos de condiciones.
- Se utilizó la modalidad de contratación verbal del equipo, sin ningún tipo de formalidades legales, razón por la cual se pudieron evadir responsabilidades.
- Falta de controles de la firma contratista y de la interventoría del DACD al personal que prestaba los servicios.
- Algunos jefes de grupo o contratistas directos del Consorcio Actualización 2006, presuntamente subcontrataron personas que jamás participaron en el proceso.
- Atrasos permanentes en el cumplimiento de los compromisos, adquiridos por el Consorcio Actualización 2006, y en la información de reconocimiento predial.
- Se evidenció que un mismo contratista, en forma simultánea, fue contratado por el DACD en el proceso de depuración y por parte de la firma Actualización 2006, para el proceso del reconocimiento predial.

---

<sup>7</sup> Artículo 296. *Falsedad personal*. El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

En el ejercicio de la auditoría a las entidades que componen el sector, desde el 2004, se han puesto de manifiesto muchas actuaciones que atentan contra la transparencia. De hecho, la Contraloría de Bogotá ha formulado 22 controles de advertencia, 8 pronunciamientos sobre políticas públicas y 1.157 hallazgos (782 administrativos, 162 fiscales y 213 disciplinarios).





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## **2. MARCO REFERENCIAL**

### **2.1 DEFINICIONES**

#### ***2.1.1 Probidad***

En un sentido general es una virtud propia del ser humano, es la forma como éste actúa de manera íntegra, obrando con la verdad, con honestidad, con honradez y con aplicación de principios éticos, morales y con equidad, tratando de conseguir el bienestar colectivo.

La probidad pública es la obligación de los funcionarios de desempeñarse en forma honesta y tener una conducta éticamente intachable, entregándose por entero y en forma leal al desempeño de su cargo.

#### ***2.1.2 Pactos de Integridad***

Son acuerdos de voluntades que se suscriben entre los actores que intervienen directamente en los diferentes momentos en los procesos de las administraciones públicas, para garantizar la correcta y eficaz administración de los recursos que deben estar encaminados a conseguir el bien común de la ciudadanía en general.

El proceso de implementación, de cada pacto de integridad, es una invitación a realizar un cambio cultural voluntario, cuyas características fundamentales son: el señalamiento con las correspondientes sanciones para quien viole los compromisos adquiridos y los mecanismos para aplicarlos; definición de quien o quienes violan las conductas éticas; además, se define la objetividad de los pactos.

#### ***2.1.3 Pactos de transparencia***

Son acuerdos de voluntades, suscritos entre los alcaldes y gobernadores con la ciudadanía, a través de sus organizaciones representativas, donde el gobierno nacional actúa como testigo y el gobernante, que suscribe el pacto, adquiere el compromiso de adelantar su gestión bajo unas condiciones previamente



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

acordadas, que tienen como componente fundamental la participación ciudadana; la ciudadanía adquiere la capacidad de incidir en las decisiones, en la definición de políticas públicas de proyectos de inversión que los afectan, y de vigilar las acciones del mandatario para en general fortalecer y consolidar el control social de lo público.

#### **2.1.4 Transparencia**

“Transparente, es algo que deja ver claramente los objetos a través de su espesor”.

En la Administración Pública, se entiende como “toda acción u omisión de funcionario público, en que éste se desvíe de los deberes normales de su cargo, con el objeto de obtener gratificaciones de índole privado o políticos, pecuniarios o de status, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información, influencias u oportunidades surgidas en razón de su cargo”<sup>8</sup>.

En particular, “una gestión municipal es transparente, cuando los procedimientos, las responsabilidades y las reglas con las que operan son claras, compartidas y cumplidas por sus miembros (mínima discrecionalidad) y cuando, además, se establecen, realizan e informan con la participación y el escrutinio ciudadano”<sup>9</sup>.

Si partimos de la fórmula propuesta por el Profesor Robert Klitgaard, para corrupción<sup>10</sup>:

$$C = M + D + T \quad (1)$$

Donde:

C = corrupción

M = monopolio

D = discrecionalidad

T = transparencia

<sup>8</sup> [www.transparencyinternational.org](http://www.transparencyinternational.org)

<sup>9</sup> Transparencia Venezuela, 2004

<sup>10</sup> En, Identificación de riesgos de corrupción, Propuesta metodológica; Departamento Administrativo de la Función Pública – Banco Mundial, 1999.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Despejando para transparencia, tenemos:

$$T = M + D - C \quad (2)$$

Si reemplazamos (1) en (2), tendremos:

$T = (M + D) - (M + D - T)$ ; eliminando términos iguales se llega a:

$$T = T \quad (3)$$

En consecuencia, la transparencia se puede definir como un comportamiento diáfano en el ejercicio de la función pública y de la legitimidad del Estado en beneficio del interés general o colectivo, que no admite monopolio, discrecionalidad y mucho menos corrupción.

## 2.2 MARCO TEÓRICO

A diferencia del pensamiento de Platón: “El conocimiento de las verdades es privilegio de una minoría”, Emmanuel Kant expuso que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de los otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”<sup>11</sup>.

La transparencia en lo relacionado con las actividades y asuntos del Estado, no es un tema que sólo se le ha ocurrido estudiar a la academia, como tampoco es una moda; es un concepto analizado por intelectuales, psicólogos, sociólogos, filósofos, politólogos y economistas. En el Siglo XVII, la corriente liberal la toma como una pieza clave con el objeto de mejorar la relación entre el Gobierno y la Ciudadanía para crear un ambiente de confianza.

A finales del XIX y comienzos del siglo XX, en los círculos académicos norteamericanos, comienza a surgir el institucionalismo histórico en contraposición a la Economía Neoclásica. El Institucionalismo, concibe la economía como un sistema abierto y dinámico que le define al comportamiento humano fundamentos psicológicos, aplicándole un enfoque holístico<sup>12</sup>, lo cual los lleva a proponer

<sup>11</sup> Ver, Patricio Azcárate, Obras completas de Platón, Madrid 1871 -72, 11 vols.; Kant, tomado de, Programa de la cultura de transparencia educativa, 2005 – 2011.

<sup>12</sup> La comprensión de la realidad se adquiere a partir de leyes específicas, que no se reducen a leyes que afectan a sus elementos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

modelos abiertos que incluyen elementos extraeconómicos, culturales, sociales y políticos. Es allí donde se le concede a los hábitos y valores un papel relevante e influyente en las organizaciones.

El Análisis Institucional Histórico y Comparativo (AIHC) de Masahiko Aoki o Avner Greif<sup>13</sup>, corresponde a la frontera de investigación Neoinstitucionalista en Historia Económica, la cual recoge los avances más recientes. Todas estas variantes coinciden en destacar la importancia de las Instituciones y les otorgan un gran protagonismo en el momento de explicar el desempeño de la economía por cuanto amplía el espectro de elementos a examinar (costos de transacción, que incluye costos de información, evaluación y medición; factores políticos y culturales; el individuo; en el que se incluyen los valores éticos, etc), permitiendo así una mayor contribución a la ciencia económica.

Más tarde, en el último cuarto del siglo XX, surge la Nueva Economía Institucional (NEI), una corriente que acepta el individualismo metodológico, el cual hace énfasis en la eficiencia, y sus modelos son, ante todo, modelos de intercambio, recalcando también el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Dentro de este modelo, según North, se adopta la Noción de Racionalidad Limitada, propuesta por Herbert Simon (1986-1991)), la cual reconoce las limitaciones cognitivas del individuo; es decir, que el comportamiento individual es intencionalmente racional pero con limitaciones; en esta teoría pierden entonces importancia los hábitos y las rutinas determinadas en el modelo Institucional, pero no pierden importancia y vigencia los valores.

Dentro de todas las corrientes económicas se puede determinar que de manera tangencial, para unas, o con una mayor presencia, para otras, los comportamientos éticos y su incidencia en el desarrollo organizacional influyen finalmente en el desarrollo económico de un país. Es por ello que se han desarrollado, paralelamente, técnicas y métodos que permiten minimizar los riesgos de corrupción, entre ellos la rendición de cuentas, que incluye un sistema de información efectivo entre el agente y el principal,- administradores y ciudadanía- para el caso de las entidades públicas, en donde el principal después de conocer la información puede actuar de acuerdo al marco legal determinado, aprobar o rechazar el comportamiento del agente.

---

<sup>13</sup> The American Economic Review, vol 88, No 2, mayo de 1998, pp 80 -84.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

De este marco se desprende como definición de Transparencia, la práctica de colocar la Información en la vitrina pública para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla y si es el caso, utilizarla como mecanismo para sancionar.

### **2.2.1 Enfoque neoinstitucionalista**

El neoinstitucionalismo, emerge desde dentro de la corriente principal, aunque con influencias de la escuela neoclásica heterodoxa y la escuela Austriaca, al incorporársele factores tales como el papel de los costos de transacción en la teoría de las Empresas y los costos sociales. Grandes reconocimientos le fueron dados a esta corriente a través de sus principales representantes, tales como Ronald Coase, Douglas North, entre otros, premio Nóbel de economía 1991 y 1993, respectivamente. Esta corriente comenzó a ser mirada en serio por los economistas teóricos cuantitativos que habían siempre despreciado estos aspectos sociales del análisis, dándole una mirada a las Instituciones como variables endógenas y cuya definición incorpora el comportamiento de los sujetos.

De otro lado, algunos autores se han dedicado a analizar la vida política de los países, a través de temas neurálgicos para la sustentabilidad de la democracia por medio de *la rendición de cuentas*, con un enfoque neoinstitucionalista, partiendo de la base que la ciudadanía elige sus representantes, lo que hace que estos sean sus empleados y deban actuar en su nombre y, como consecuencia, para su beneficio, lo cual recupera sentido en una democracia delegativa donde “el gobierno no es mas que el depositario del poder que le suministra su verdadero dueño -el pueblo- para que trabaje a su favor.”<sup>14</sup>.

El tema de rendición de cuentas, está relacionado con la construcción de la democracia, pero aún no hay suficientes elementos de juicio que permitan explicar si, la falta o el avance en el tema en las sociedades con altos signos de desigualdad, estructuras heterogéneas, marginación y que padecen del síndrome del subdesarrollo, como la nuestra, tenga la misma acogida y desarrollo que en los países con menores índices de pobreza.

La teoría Agente-Principal (TAP), y la Rendición de Cuentas,<sup>15</sup> fue utilizada originalmente para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y

<sup>14</sup> La rendición de la cuenta a la luz de la Teoría-Agente principal: Un análisis de la democracia en México, Henio Millán y Alejandro Natal, 2006.

<sup>15</sup> Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo, Num. 10,2006.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

sus administradores (agentes), cuando aquel cede a éste el control de la misma, por cuanto el problema radica en inducir la conducta del agente hacia sus propios objetivos, que en la mayoría de los casos es maximizar la ganancia cuando el agente tiene sus propios y diferentes intereses y el principal tiene poca capacidad para monitorear las acciones del agente.

En la rendición de cuentas, no puede haber espacio para los errores de instrumentación ni riesgo en sus resultados, por cuanto la relación significativa entre el bienestar social, objetivos e instrumentos públicos debe, desde su inicio, haberse planteado y determinado su utilidad; es decir, que en una sociedad desigual, como la nuestra, si se trabaja en educación, salud y seguridad pública, en todos estos bienes públicos es perfectamente aceptable que a pesar de la buena utilización de los recursos públicos, para mejorar estos aspectos, se dé una inequidad en la distribución, pero conduciendo a un mayor bienestar económico general.

“Lo que se estaría planteando es que las sociedades, tanto las periféricas como las hegemónicas y las centrales, habrán de explorar nuevos ordenamientos, donde no haya necesariamente exclusión sino una nueva forma de incorporación de valores y relaciones en la sociedad, diferentes a los actuales, y donde eventualmente pueda haber el logro de mejores niveles de bienestar en los países, bajo principios éticos y parámetros de comportamiento, no exclusivamente los tradicionales de mercado”<sup>16</sup>

### 2.3 MARCO NORMATIVO

Para el desarrollo del informe, tiene singular importancia el marco normativo, dado que es con base en éste que se puede determinar el apego de la actuación pública y la obligatoriedad o no para una entidad de efectuar un determinado procedimiento o proceso administrativo. Aunque es posible que falten algunas normas, la evaluación de los factores básicos (Institucionalidad, Visibilidad y Rendición de Cuentas, y Participación ciudadana), requiere, como mínimo de las normas enunciadas en el anexo 1.

---

<sup>16</sup> Construcción de una nueva Sociedad. II parte: Globalización, Estado y Democracia. Luis Jorge Garay, 2000.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## 2.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para el desarrollo del estudio, se asumieron elementos metodológicos provenientes de Transparencia Venezuela y Transparencia por Colombia, implementados en cada una, en sus ejercicios respectivos sobre el Índice de Transparencia que construyen.

El informe de Transparencia Venezuela - diciembre de 2004 (prueba piloto para 8 municipios), busca “construir un sistema para evaluar la transparencia de la gestión municipal en Venezuela”, a partir de tres procesos: Proceso de Formulación y Ejecución de Presupuesto; Proceso de Adquisición de Bienes y Contratación de Obras y Servicios; y el Proceso de Permisería (Otorgamiento de Licencia de Industria y Comercio).

Estos procesos, son evaluados a partir de cuatro componentes operativos: apego a los procedimientos y normas; acceso a la información de carácter público; sistemas de control y rendición de cuentas; y el componente participación y escrutinio ciudadano. El manejo de la información se efectúa a través de tres herramientas básicas, definidas como: herramienta de auditoría, encuesta de percepción y herramienta indicadores, las cuales se recogen en tres matrices de vaciado, para finalmente construir una Matriz Consolidada de Índices.

La metodología asumida por Transparencia por Colombia, presenta un espectro amplio, dado que construye Índices de Transparencia Nacional, Departamental y Municipal; los dos primeros, miden la transparencia institucional con base en tres factores básicos: Visibilidad, Sanción e Institucionalidad, y el tercero, a cambio del factor sanción, incluye el factor “Participación ciudadana”. En el caso del Índice Nacional, involucra además el factor denominado “Gobierno corporativo”, el cual aplica para empresas estatales que participan en el mercado.

La definición metodológica del estudio, enfrentó la dificultad de no contar con un referente en la construcción de un índice de transparencia para municipios como Bogotá (de categoría especial), con el tamaño económico de un país pequeño, y la complejidad administrativa de un departamento. No obstante, a partir de lo desarrollado por Transparencia por Colombia, se tomaron elementos metodológicos del Índice departamental y el Índice municipal, y se agregaron elementos de construcción propia, a partir de la visión del Control Fiscal y la información obtenida con base en el ejercicio de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - AGEI, regular, aplicada a 48 entidades en la primera fase.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Las entidades evaluadas, recogidas por sectores, fueron:

**Cuadro 2**  
**ENTIDADES EVALUADAS POR SECTORES**

<b>SECTOR</b>	<b>No ENTIDADES</b>
Infraestructura	4
Servicios públicos	4
Gobierno	6
Participación ciudadana	20
Recursos naturales y medio ambiente	1
Educación	6
Salud	7
<b>Total</b>	<b>48</b>

Fuente: Direcciones Sectoriales Contraloría de Bogotá

### **2.4.1 Índice y factores**

La construcción de Indicadores de Transparencia para Bogotá, se efectuó a partir de la evaluación de tres factores básicos, con los cuales se buscó identificar la situación institucional de la ciudad en el ejercicio de su gestión administrativa; éstos son: el factor institucionalidad, visibilidad y rendición de cuentas, y participación ciudadana.

Con el primero, se buscó determinar el apego de las actuaciones administrativas a las normas y procedimientos que regulan la gestión pública; con el segundo, se pretendió llegar a determinar que tan pública es la gestión de las entidades del Distrito Capital; y con el tercero, si las entidades fomentan la participación ciudadana en los procesos de la gestión administrativa.

Estos factores, fueron evaluados a partir de la auditoría efectuada a la gestión de las entidades públicas<sup>17</sup> por parte de este órgano de control; fundamentalmente, se revisaron los procesos administrativos, contables, presupuestales, contratación y control interno. El trabajo efectuado por los grupos auditores, se recogió con base en un programa de auditoría, elaborado específicamente para responder a los criterios de transparencia.

<sup>17</sup> Como se expresó anteriormente, fueron auditadas 48 entidades, que conforman la primera fase del ejercicio denominado Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Hasta diciembre de 2006, presentaban cuenta a la Contraloría de Bogotá 94 entidades.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Para cada factor, se construyeron indicadores específicos, con los cuales se buscó identificar unos “estándares mínimos de transparencia e integridad” en las entidades evaluadas del Distrito Capital. Estos indicadores, a su vez, recogen, proporcionalmente, ciertas variables que expresan tales estándares en las entidades auditadas, de la siguiente forma:

- **FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

Para este factor se construyeron 9 indicadores, los cuales apuntan a la verificación del apego a normas y procedimientos en lo presupuestal, contratación, contabilidad y la evaluación del Sistema de Control Interno, así:

**Cuadro 3  
INDICADORES FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

NOMBRE INDICADOR FACTOR	DESCRIPCION	FUENTE DE INFORMACION	PERIODO
	I N S T I T U C I O N A L I D A D		
Plazos de aprobación del presupuesto	Evalúa que en la entidad se haya surtido y aprobado el presupuesto en los plazos definidos por la Ley 714/96 y la normatividad específica.	Oficina de presupuesto y la Cuenta respectiva	2006
Ejecución y evaluación del presupuesto	Evalúa la gestión presupuestal de la entidad, así como los resultados presupuestales	Oficina de presupuesto y la Cuenta respectiva	2006
Evaluación del desempeño fiscal	Determina los resultados fiscales de la entidad, en términos de financiación del funcionamiento, capacidad de ahorro, peso de la inversión, entre otros.	Oficina de presupuesto y la Cuenta respectiva	2006
Gestión de la contratación	Evalúa los diferentes tipos de contratación de la entidad, en relación con el total contratación	Oficina de contratación y la Cuenta respectiva	2006
Existencia del Plan de compras	Verifica la existencia y el porcentaje de ejecución del Plan de compras en la entidad.	Dirección financiera y la Cuenta respectiva	2006
Fidelidad de la contabilidad	Evalúa el apego a la normatividad contable vigente para las entidades públicas.	Oficina contabilidad y la Cuenta respectiva	2006
Calificación de la gestión contable	Evalúa la calificación a los estados contables de la entidad, así como el cumplimiento de observaciones y planes de mejoramiento.	Oficina contabilidad y la Cuenta respectiva	2006
Sentencias y Conciliaciones	Evalúa el saldo de la cuenta "sentencias judiciales" así como el número de conciliaciones efectuadas.	Oficina contabilidad y la Cuenta respectiva	2006
Evaluación del Sistema de Control Interno	Evalúa los avances de la entidad en su Sistema de Control Interno, incluyendo la implementación del MECI.	Oficina de Control Interno y la Cuenta respectiva.	2006

Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de transparencia departamental e Índice de transparencia municipal. Construcción propia.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

• **FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

Este factor se evalúa mediante 8 indicadores, los cuales apuntan a verificar qué tan público es lo público en las entidades y las herramientas que estas utilizan e implementan para ello, tales como página web o sistemas de información, así:

**Cuadro 4**  
**INDICADORES FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

NOMBRE INDICADOR FACTOR	DESCRIPCION	FUENTE DE INFORMACION	PERIODO
	VISIBILIDAD Y RENDICION DE CUENTAS		
Página web	Evalúa su existencia, contenido y funcionalidad.	Página web de la entidad.	2006
Línea de atención al usuario	Evalúa su existencia, cobertura y capacidad de respuesta.	Entidad, línea de atención al usuario	2006
Sistema de quejas y reclamos	Evalúa la existencia y funcionamiento, así como la eficacia en resolver las PQR en la entidad.	Oficina o proceso PQR en la entidad.	2006
Sistemas de información para la gestión	Evalúa existencia, procesos incluidos y conexión con otros sistemas.	Entidad y Estudio estructural "Sistemas de Información"	2006
Trámites ante la entidad	Evalúa la disponibilidad y agilidad en los trámites ante la entidad, por parte de la ciudadanía.	Entidad, página web o dependencia encargada.	2006
Rendición de cuentas a la ciudadanía	Evalúa la realización de este ejercicio y los medios a través de los cuales se efectúa.	Entidad.	2006
Rendición de cuentas a órganos de control.	Evalúa la realización de este ejercicio y los medios a través de los cuales se efectúa.	Entidad. Organos de control	2006
Entrega de información	Evalúa la disponibilidad de información para la construcción de los indicadores, así como la colaboración y buena disposición para su entrega.	Entidad. Grupo auditor	2006

Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de transparencia departamental e Índice de transparencia municipal.  
Construcción propia.

• **FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Su evaluación se propone a través de 5 indicadores, todos relacionados con la disponibilidad de las entidades de permitir, posibilitar e incluso, incentivar la participación ciudadana en sus procesos, así:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Cuadro 5  
INDICADORES FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

NOMBRE INDICADOR FACTOR	DESCRIPCION	FUENTE DE INFORMACION	PERIODO
	PARTICIPACION CIUDADANA		
Inversión en participación ciudadana.	Evalúa el esfuerzo de la entidad para asignar y ejecutar recursos en la promoción de la participación ciudadana	Entidad; cuenta.	2006
Control social	Evalúa la promoción de la participación directa de la ciudadanía y de organizaciones sociales en los procesos de la entidad.	Entidad.	2006
Compromiso por la transparencia	Evalúa la existencia de comités de seguimiento a pactos por la transparencia	Entidad	2006
Participación ciudadana en la contratación	Evalúa los mecanismos y espacios a través de los cuales la ciudadanía realiza aportes en los procesos contractuales de la entidad.	Entidad	2006
Participación ciudadana en el presupuesto	Evalúa la utilización de estrategias para promover la participación activa de la ciudadanía en la priorización y decisión de los programas y proyectos de inversión, incluidos en el presupuesto.	Entidad	2006

Fuente: Transparencia por Colombia, Índice de transparencia departamental e Índice de transparencia municipal. Construcción propia.

Luego de identificados los indicadores, para cada factor, es indispensable determinar las variables con base en las cuales se cuantificarán cada uno de ellos y por agregación el del correspondiente factor. El paso siguiente consiste en la determinación del nivel de transparencia de la entidad, luego el sectorial y por último, el general para Bogotá, para ser evaluados con base en los siguientes rangos<sup>18</sup>:

- Alto; si el valor del índice se ubica entre 85 y 100 puntos, lo cual indica que se alcanza un muy buen desempeño en el conjunto de los factores evaluados y presenta un bajo riesgo de corrupción.
- Medio; si se ubica entre 52 y 84 puntos, lo que supone un desempeño susceptible de mejorar en todos los indicadores y factores medidos y por tanto su nivel de riesgo es controlable.
- Bajo; entre 38 y 51 puntos, implica un desempeño deficiente en todos los factores evaluados. Significa el fortalecimiento de la gestión en las áreas evaluadas, de manera que pueda controlar y prevenir el alto riesgo de corrupción al que se está expuesto.
- Muy bajo; valores entre 0 y 37, lo que implica una situación muy grave. Requiere implementar urgentes y diferentes acciones para consolidar su

<sup>18</sup> Ver índice de transparencia municipal, resultados 2004, ejercicio piloto, metodología de cálculo, pg 15.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

institucionalidad, y avanzar en el control de los riesgos de corrupción que muestran los resultados del índice.

Los resultados de éstos procesos se recogen en las secciones siguientes.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

### **3. NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTORIAL**

#### **3.1 AUDITORÍA DE TRANSPARENCIA**

Como se ha establecido desde el comienzo de este estudio, la medición de la transparencia es un instrumento de prevención, que busca la minimización de los riesgos de corrupción. La evaluación de transparencia en la auditoría es una labor permanente, en la cual la colaboración de los administradores es un reflejo de lo transparente que puede ser la entidad.

¿QUÉ SE EVALÚA?; la metodología definida, a través de factores, busca que los grupos auditores, en el ejercicio del Control Fiscal, tomen en consideración los siguientes aspectos:

- Apego: corresponde a la verificación de los procedimientos establecidos en la norma, frente a lo ejecutado realmente.
- Claridad: apunta a determinar la precisión en los procedimientos; es decir. que se encuentren documentados.
- Simplicidad: evalúa la reducción de las complicaciones de los trámites asociados a los procesos; esto es, reducción de la burocracia.
- Mecanismos eficientes de comunicación externa: los cuales verifican si la entidad genera y divulga la información relacionada con los procesos.
- Vigilancia e inspección: determinar si hay monitoreo constante de procesos que verifiquen el cumplimiento de procedimientos acorde con lo establecido.
- La participación, consulta, derecho a escrutinio de la ciudadanía, organización y capacitación comunitaria: todos estos elementos de la participación ciudadana.

La evaluación de estos aspectos, se abordó con base en programas de auditoría y matrices de vaciado, para cada entidad, lo que posteriormente se agregó de forma sectorial, de acuerdo con los sectores que audita la Contraloría de Bogotá. De hecho, como se ha señalado, los resultados del índice no son indicativos del nivel de corrupción de una entidad o sector, sino, de los riesgos de corrupción que enfrenta con base en su desempeño.

Como consecuencia, los resultados del ejercicio representan un insumo para que las entidades determinen las áreas y acciones puntuales para contrarrestar los riesgos de corrupción identificados, al tiempo que le brinda a la opinión pública



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

información sobre las condiciones institucionales de las entidades responsables de generar el bienestar y el desarrollo.

### 3.2 RESULTADOS SECTORIALES

#### 3.2.1 Sector desarrollo Local

Para medir los grados de transparencia en el sector, la Dirección de Desarrollo Local y Participación Ciudadana, aplicó un programa de auditoría en cada una de las veinte (20) localidades, a partir del cual se obtuvo la siguiente información:

**Cuadro 6**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA EN LAS LOCALIDADES**

LOCALIDADES	FACTORES			ITL*
	INSTITUCIONAL	VISIBILIDAD REND. CTAS.	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Usaquén	77,09	66,43	31,68	60,56
Chapinero	80,21	62,14	46,67	64,60
Santa Fe	73,15	40,71	40,57	53,03
San Cristóbal	74,90	55,71	56,67	63,30
Usme	77,71	47,86	45,00	58,41
Tunjuelito	76,46	72,14	47,00	66,60
Bosa	80,43	59,29	53,33	65,64
Kennedy	78,34	66,79	37,50	62,82
Fontibón	78,34	55,83	25,00	55,60
Engativa	78,96	60,00	45,00	62,94
Suba	69,61	67,86	42,50	61,28
Barrios unidos	78,96	56,21	34,00	58,53
Teusaquillo	81,43	60,00	56,67	67,21
Los Mártires	79,86	64,29	59,00	68,71
Antonio Nariño	88,71	63,93	39,00	66,25
Puente Aranda	77,40	87,50	51,00	73,22
La candelaria	76,46	65,00	42,00	62,80
Rafael Uribe U.	70,53	56,79	26,50	53,37
Ciudad Bolívar	70,83	35,71	12,00	42,31
Sumapaz	80,84	48,57	56,67	63,18
Promedio simple	77,51	59,64	42,39	<b>61,52</b>

Fuente: Matrices de auditoría localidades

\* Promedio ponderado, con base en 8 indicadores del factor Institucional, 7 de Visibilidad y Rendición de Cuentas, y 6 para Participación Ciudadana.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

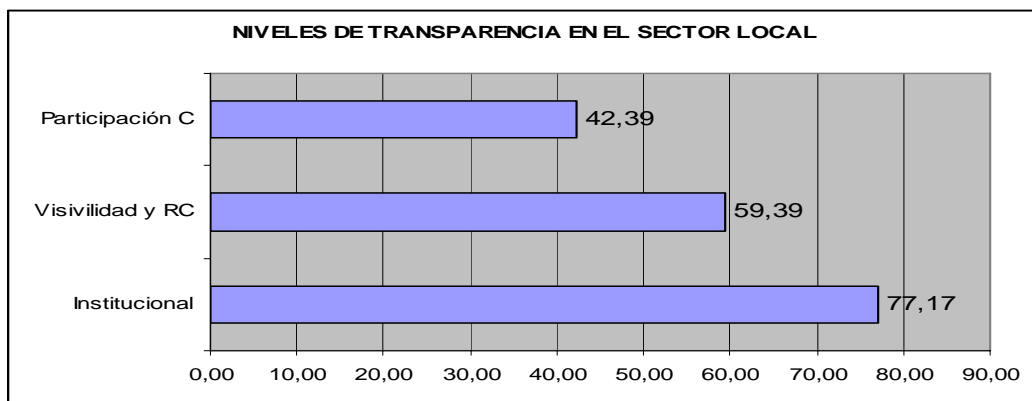
**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

En general, se observa que el Nivel de Transparencia Local, con una calificación ponderada de 61.52 sobre 100, está ubicado en un rango de transparencia medio, debido, fundamentalmente, a la carencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana que permitan una adecuada interacción entre la administración pública local y los beneficiarios de la acción del Estado, así como a los débiles mecanismos de rendición de cuentas a los diversos actores sociales.

En particular, los niveles de transparencia de las localidades del sector se encuentran ubicados en los rangos medio y bajo de la escala diseñada para su evaluación. De hecho, las localidades que menor nivel de transparencia muestran son en su orden: Ciudad Bolívar con 42.31/100, Santa Fe con 53.03/100, Usme con 58.41/100 y Rafael Uribe Uribe con 53.37/100; el puntaje obtenido por estas localidades obedece, principalmente, a la baja calificación del factor Participación Ciudadana, el cual presenta, en estas entidades, indicadores muy bajos.

Como se observa, sectorialmente el factor Institucional obtuvo una calificación de 77.17 puntos sobre 100, que lo ubica en un nivel medio, mientras que los restantes factores, apenas alcanzaron 59.39/100 y 42.39/100 respectivamente. La situación se observa así:

Gráfico 1



Fuente: Cálculos Dirección Participación Ciudadana; Contraloría de Bogotá

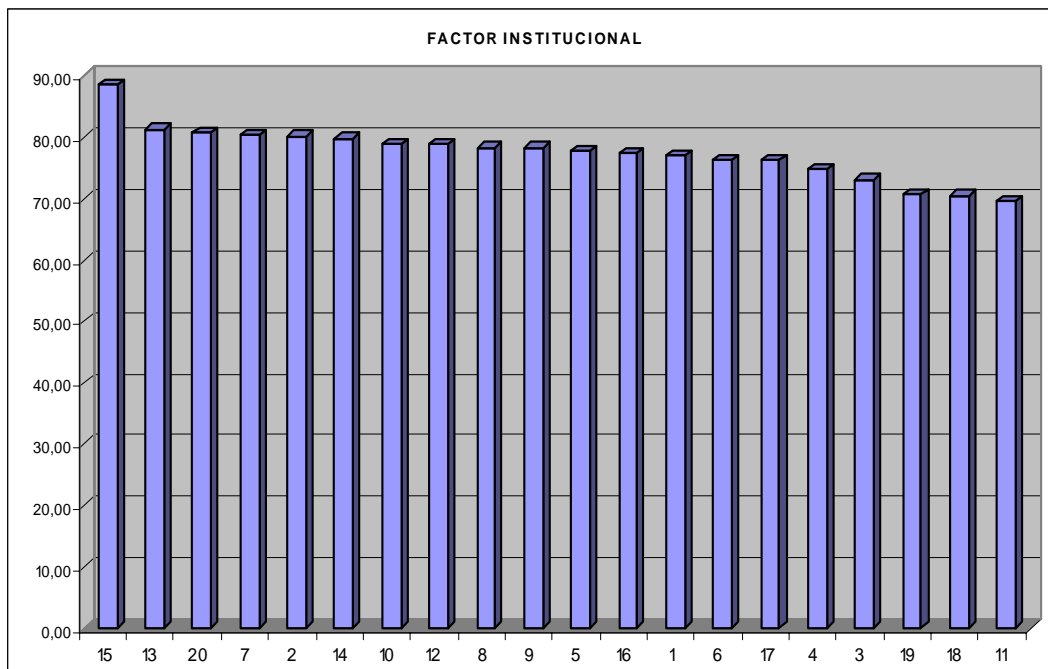
El factor Institucional en cada localidad presentó el siguiente comportamiento:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Gráfico 2**



Fuente: Informes oficinas locales; Contraloría de Bogotá.

Este factor es el que mayor nivel de transparencia mostró, ubicándose en un rango medio de valoración. De hecho, no se observa alguna localidad que presente valor en este factor por debajo del Nivel Sectorial de Transparencia (61.52); No obstante, comparativamente, las localidades con los menores valores son: Suba (69.61/100), Rafael Uribe Uribe (70.53/100), Ciudad Bolívar (70.83/100) y Santa Fe (73.15/100).

El factor Visibilidad y Rendición de Cuentas, muestra un Índice de Transparencia de 59.64/100, lo que representa un nivel de transparencia Medio. Por Localidades, el comportamiento fue el siguiente:

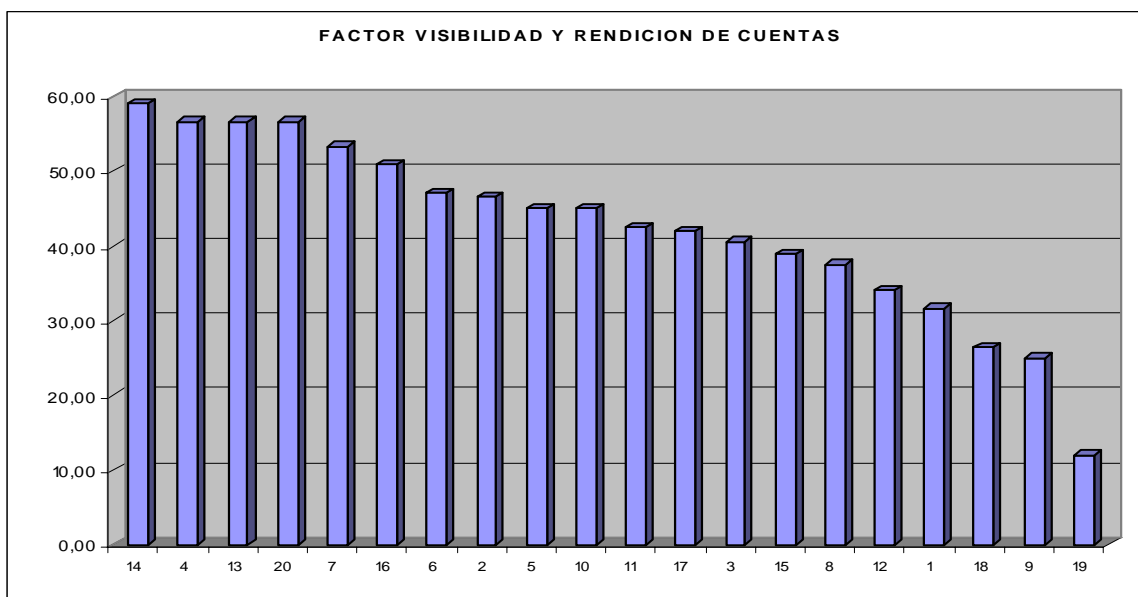




CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Gráfico 3



Fuente: Informes oficinas locales, Contraloría de Bogotá.

Como se observa, las localidades menos visibles para la ciudadanía son; Ciudad Bolívar con un nivel de transparencia del 35.71/100 puntos (muy bajo), Santa Fe con una valoración de 40.71/100, Usme con 47.86/100 puntos y Sumapáz con 48.57/100 puntos. Por el contrario, las localidades que más fácil perciben los ciudadanos son; Puente Aranda (87.50/100), Tunjuelito (72.14/100) y Suba (67.86/100).

El factor Participación Ciudadana, fue el que menos nivel de transparencia mostró, con una ponderación de 42.39/100 puntos, lo que indica un nivel de valoración bajo.

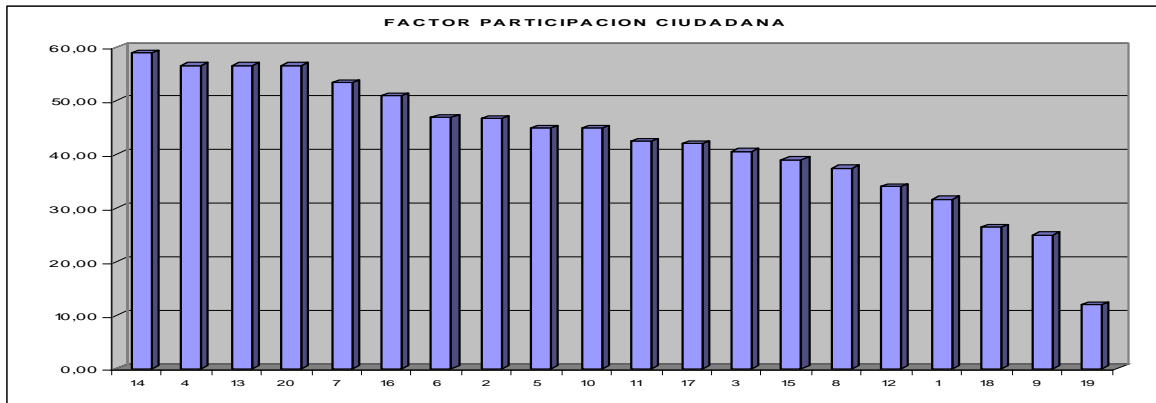
En este factor, nuevamente, la Localidad de Ciudad Bolívar presenta el menor nivel de transparencia con 12.00/100 puntos; situación similar presentaron las localidades de Fontibón (25.00/100 puntos), Rafael Uribe Uribe (26.50/100 puntos) y Usaquén (31.68/100 puntos), tal como se muestra en el siguiente gráfico:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Gráfico 4



Fuente: Informes oficinas locales, Contraloría de Bogotá.

### 3.2.2 Sector Educación

El índice promedio sectorial ponderado, obtuvo una calificación de 71.77 puntos en escala de 100.00, por lo que el principio de Transparencia en todos sus factores se encuentra en un nivel medio en las entidades evaluadas, situación comprometedor y que hace necesario realizar un permanente seguimiento de control a la gestión de las mismas. En general, los resultados del sector, con sus entidades y factores evaluados, se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7**  
**RESULTADOS OBTENIDOS POR FACTORES Y POR ENTIDADES** Puntos/100

FACTOR	IDRD	IDCT	SED	UNI. DIST.	PROMEDIO SIMPLE
Institucional	76.08	83.20	93.10	54.00	76.59
Visibilidad y Rendición de Cuentas	78.75	63.00	86.87	83.75	78.09
Participación ciudadana	59.00	67.00	63.00	23.00	53.00
Promedio ponderado de factores	73.17	72.17	83.99	57.77	71.77*

\* Índice Promedio Sectorial Ponderado

Fuente: Entidades Auditadas I fase. Cálculos SAS Educación.

Como se observa, todas las entidades evaluadas del sector se encuentran en un nivel Medio de Transparencia, con una de ellas muy cerca del punto superior del rango (SED) y otra en el límite inferior (UDFJC).



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Como se observa, todas las entidades evaluadas del sector se encuentran en un nivel Medio de Transparencia, con una de ellas muy cerca del punto superior del rango (SED) y otra en el límite inferior (UDFJC).

Dado que estas dos entidades definen el Índice Sectorial, se presentan a continuación los elementos que determinaron sus respectivas valoraciones en términos de transparencia:

- Secretaría de Educación Distrital, SED.

**Cuadro 8**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA SED 2006**

<b>FACTOR</b>	<b>PUNTAJE/100</b>
Factor Institucional	93,10
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	86,87
Factor Participación Ciudadana	63,00
Promedio Ponderado de Factores	83.99

Fuente SED, Grupo auditor, informe de auditoria. Cálculos SAS Educación.

La Secretaría desarrolla dentro de sus proyectos, el reforzamiento de los planteles educativos distritales, algunos de los cuales se han iniciado sin cumplir con los requisitos exigidos como son, por ejemplo: las licencias de construcción al inicio de la obra, con riesgo en la inversión de los recursos asignados, atraso de los cronogramas de obra previstos. También, se observó que no se tiene una metodología estándar para la contratación, lo que hace que la SED no dé cumplimiento a las normas establecidas sobre contratación estatal, con riesgo de los recursos invertidos y consecuencias para la población estudiantil de la ciudad.

La SED igualmente, no presenta una asignación presupuestal generosa y específica para que la comunidad participe activamente en sus proyectos, por lo que el control, por parte de ésta, es apático, lo que conlleva a que la participación de la comunidad como agente veedor no se dé a plenitud.

Como consecuencia, la entidad refleja en su nivel de transparencia, una valoración de 83.99 puntos, que la sitúa en un nivel medio; aunque con proximidad a un nivel alto, denota en la gestión evaluada falta de estrategias y cumplimiento a las normas y controles establecidos. La relevancia de esta Institución es de carácter fundamental para la ciudadanía, en especial para la población en edad escolar.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- Universidad Distrital Francisco José de Caldas

**Cuadro 9**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA U.D. 2006.**

<b>FACTOR</b>	<b>PUNTAJE/100</b>
Factor Institucional	54.00
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	83,75
Factor Participación Ciudadana	23.00
<b>Promedio Ponderado de Factores</b>	<b>57,77</b>

Fuente: UD, Grupo auditor, informe de auditoría. Cálculos SAS Educación.

De las entidades evaluadas, la Universidad Distrital es la que presenta más serios problemas y de diversa índole, desde su contratación, control interno, hasta la ausencia de un rubro específico para los programas de participación ciudadana.

Al no cumplir con la Ley 80 de 1993, sólo se guía por normas propias, se afecta el principio de Transparencia, pues el cumplimiento de sus procesos, procedimientos y controles, son débiles, por ejemplo, en la selección de la contratación, la publicación de las compras realizadas, los informes que se deben rendir en el desarrollo de los contratos, entre otros. Además, su Sistema de Control Interno no es el mejor y los sistemas de información no son confiables, lo que hace que sus estados financieros no hayan tenido un concepto favorable de opinión en las últimas vigencias y la ejecución presupuestal no se de dentro de los términos establecidos.

La Universidad no posee la capacidad para autofinanciarse y, en un alto porcentaje, el presupuesto se va en gastos de funcionamiento, con un bajo margen para la inversión, lo que repercute en el desarrollo del objeto misional de la Universidad. Igualmente, se observa baja transparencia en el área de compras, pues no se tiene definido en forma puntual y clara un plan previo aprobado.

Por lo anterior, la gestión desarrollada por la Universidad presenta un nivel de transparencia medio, con tendencia a bajo, al no mostrar resultados claros en sus acciones, lo que incide desfavorablemente en la inversión de los recursos asignados.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

### 3.2.3 Sector Gobierno

El nivel de transparencia del Sector Gobierno, en forma ponderada, se ubicó en **84.2/100 puntos**, lo cual equivale a un **NIVEL MEDIO** de transparencia. Esta calificación indica que a nivel general el sector debe mejorar en los elementos con baja calificación y en particular, las entidades, a pesar de mostrar un nivel de riesgo controlable, deben mejorar en todos los indicadores y factores medidos. El resultado global se presenta en el siguiente cuadro:

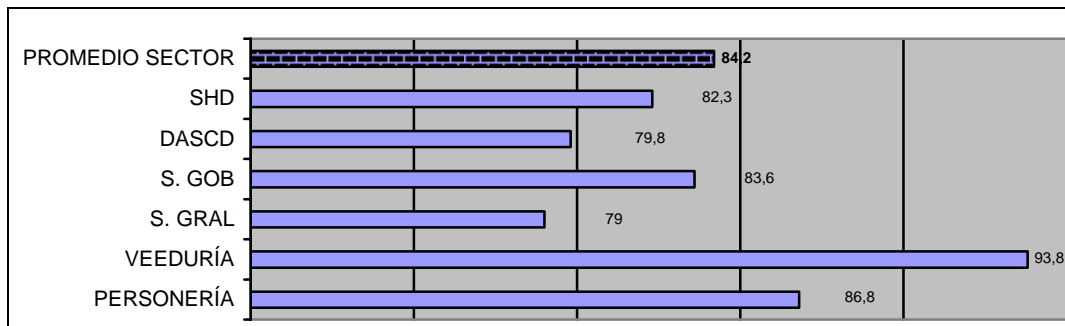
**Cuadro 10**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO**

FACTOR	PERS	VEED	S. GRAL	S. GOB	DASCD	SHD	PROMEDIO
INSTITUCIONAL	90	96	87	81	84	83,3	<b>86,9</b>
VISIBILIDAD Y REND. CTAS.	100	100	100	100	100	100	<b>100,0</b>
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	60	80	31	62	40	52	<b>54,2</b>
<b>PROMEDIO PONDERADO*</b>	<b>86,8</b>	<b>93,8</b>	<b>79,0</b>	<b>83,6</b>	<b>79,8</b>	<b>82,3</b>	<b>84,2</b>

Fuente. Matrices de auditoría factores. Cálculos SAS Gobierno

\* Corresponde a la sumatoria de la calificación del factor por su número de indicadores evaluados, respecto al total de indicadores.

**Gráfica 5**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO**



Fuente. Matrices de auditoría factores. Cálculos SAS Gobierno

El nivel de transparencia del sector, se afectó positivamente por la alta calificación obtenida en el factor “*visibilidad y rendición de cuentas*” y el aporte del promedio ponderado de la Veeduría Distrital, mientras que se afectó negativamente por la baja calificación alcanzada por el factor “*participación ciudadana*” y los bajos puntajes de la Secretaría General y el DASC.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

El indicador de transparencia por entidad, muestra que solamente la Veeduría Distrital y la Personería de Bogotá se encuentran en **NIVEL ALTO** de transparencia, mientras que las demás se ubican en **NIVEL MEDIO**.

- Nivel de transparencia por factores
  - La evaluación del “Factor institucional”, de manera consolidada, por cada uno de los elementos en las 6 entidades auditadas, muestra un valor de **86.9/100**, lo que corresponde a un **NIVEL ALTO** de transparencia. La calificación obtenida en el factor institucional, por el Sector Gobierno, permite afirmar que las entidades auditadas cumplen con los elementos que fueron objeto de evaluación, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11  
RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO INSTITUCIONAL**

ELEMENTOS AUDITADOS	PUNTAJE OBTENIDO	COBERTURA
Plazos de aprobación del presupuesto	100,0	100,0%
Ejecución y evaluación del presupuesto	85,8	85,8%
Evaluación del desempeño fiscal	75,0	75,0%
Gestión en la contratación	94,8	94,8%
Existencia del plan de compras	80,0	80,0%
Fidelidad de la contabilidad	100,0	100,0%
Gestión contable	83,3	83,3%
Créditos judiciales	100,0	100,0%
Evaluación del sistema de control interno	63,3	63,3%
<b>TOTAL FACTOR INSTITUCIONAL</b>	<b>86,9</b>	<b>86.9%</b>

Fuente. Matriz de auditoría factor institucional. Cálculos SAS gobierno

Sin embargo, como también se muestra en el cuadro, algunos elementos incidieron para que el puntaje no fuera superior; la mayor incidencia corresponde a la evaluación del control interno con un puntaje de 63.3/100.

- Aplicado el programa de auditoría a las entidades respecto al factor de “Visibilidad y rendición de cuentas”, el resultado consolidado y en detalle, es el siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Cuadro 12  
RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO VISIBILIDAD Y R. C.**

ELEMENTOS AUDITADOS	PUNTAJE OBTENIDO	% COBERTURA
Página Web	100	100
Línea de atención al usuario	100	100
Sistema de quejas y reclamos	100	100
Sistemas de información para la gestión	100	100
Rendición de cuentas a la ciudadanía	100	100
Rendición de cuentas a órganos de control	100	100
Entrega de información	100	100
<b>RESULTADO DEL FACTOR</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente. Matriz de auditoría factor visibilidad y rendición de cuentas. Cálculos SAS gobierno

El resultado de las pruebas y cuestionarios aplicados por los equipos auditores, para evaluar este factor, dio como resultado una calificación de **100/100** puntos, lo que corresponde a un **NIVEL ALTO** de transparencia.

El anterior resultado obedece a que las entidades del Sector Gobierno, auditadas en la primera fase, en el ejercicio de su misión institucional, están obligadas a contar con adecuados y oportunos canales de suministro de información y de rendición de cuentas a los ciudadanos. En efecto, el resultado de la calificación evidencia que las entidades auditadas, sin excepción, cumplen con los requisitos de calidad exigidos por la ciudadanía.

- La evaluación realizada al factor “participación ciudadana”, según cada elemento, presentó los siguientes resultados:

**Cuadro 13  
RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

ELEMENTOS AUDITADOS	PUNTAJE OBTENIDO	% COBERT
Inversión en participación ciudadana	41,7	41,7
Control social	70,8	70,8
Compromiso por la transparencia	87,0	87,0
Participación ciudadana en la contratación	80,0	80,0
Participación ciudadana en el presupuesto	0,0	0,0
<b>RESULTADO DEL FACTOR</b>	<b>55,9</b>	<b>55,9</b>

Fuente. Matriz de auditoría factor participación ciudadana. Cálculos SAS gobierno

Como se deriva del cuadro, la valoración del factor “participación ciudadana”, de acuerdo con la evaluación realizada por los equipos auditores, apenas alcanzó a



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**55.9/100** puntos, lo que corresponde a un **NIVEL MEDIO** de transparencia, muy próximo al límite inferior del rango de evaluación.

Esta calificación está determinada por la ausencia de mecanismos para que la ciudadanía participe en las etapas de elaboración y/o aprobación presupuestales de las entidades auditadas. También incidió, la escasa destinación de recursos de inversión, en los presupuestos de las entidades, para promover mecanismos de participación ciudadana. Únicamente se evidenciaron inversiones sobre esta materia en la Personería, la Veeduría y la Secretaría de Gobierno, hecho que permitió obtener un puntaje de 41.7/100. Respecto al elemento control social, la calificación de 70.8/100, se afectó debido a la baja calificación obtenida en este concepto por el DASC y la Secretaría General.

### **3.2.4 Sector Infraestructura y transporte**

En el consolidado general del sector, se obtuvo una calificación de 65.41/100, con lo cual se determina que, en cuanto a niveles de transparencia, el sector de infraestructura y transporte presenta un **NIVEL MEDIO**, lo que pone de manifiesto un desempeño susceptible de mejorar; no obstante, su nivel de riesgo es controlable. Los valores sectoriales alcanzados se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 14**  
**PROMEDIO PONDERADO DEL SECTOR**

No.	ENTIDADES	IDU	SOP	STT-FONDATT	TRANSMILENIO	Unidades	Producto
1	INSTITUCIONAL	75,27	94,56	69,17	82,52	9,00	723,42
2	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	93,75	63,75	71,88	81,88	8,00	622,52
3	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	64,00	0,40	-	10,10	5,00	93,13
	Totales	79,43	61,96	54,44	65,83	22,00	1.439,07
	Promedio ponderado sector						65,41

Fuente: Programa y matrices de transparencia

Como se observa, el IDU fue la entidad del sector que obtuvo mayor calificación en el promedio de la evaluación de los factores al lograr 75.3 puntos en el factor





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

institucional, 93.8 puntos en visibilidad y rendición de cuentas, donde mostró el mejor desempeño, mientras que en el factor participación ciudadana obtuvo calificación de 64 puntos.

Esta última valoración denota la baja participación de la comunidad en los procesos institucionales; de hecho, la entidad debe mejorar esta situación, por cuanto la contratación para construcción de vías afecta a la comunidad y ello requiere de la participación de la misma en la toma de las decisiones que la afectan directamente.

Transmilenio, obtuvo la segunda calificación del sector con 82 puntos en el factor institucional, 81 puntos en visibilidad y rendición de cuentas y con 10.10 puntos en participación ciudadana. La baja calificación en este último factor, muestra la falta de interés en procesos como asignación y ejecución de recursos para la promoción de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales, además ausencia de comités de seguimiento a los pactos por la transparencia y nullos aportes de la ciudadanía en los procesos contractuales de la entidad.

Por último, la SOP y la STT-FONDAT, obtuvieron calificación promedio por debajo de 60 puntos, lo que muestra bajo interés en relación con el pacto por la transparencia que promulgó el Alcalde Mayor en su Plan de Desarrollo.

Por factor, los resultados sectoriales presentan la siguiente situación:

- En el factor institucional se obtuvo una calificación promedio de 80.38 puntos; los componentes de más baja calificación en este factor fueron los de evaluación del desempeño fiscal con 71.15 puntos, ejecución y evaluación del presupuesto con 71.25 puntos y evaluación del sistema de control interno con 56 puntos, tal como se muestra en el cuadro:



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Cuadro 15**

**MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR INSTITUCIONAL**

ELEMENTOS AUDITADOS	ENTIDADES	IDU	SOP	STT - FONDATT	TRANSMILENIO	CALIFICACIÓN PROMEDIO
PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO		55,00	100,00	60,00	70,00	71,25
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL		84,40	90,00	83,60	26,70	71,15
GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN		100,00	98,00	100,00	80,00	94,50
EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS		100,00	100,00	0,00	100,00	75,00
FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
GESTIÓN CONTABLE		75,00	98,00	69,00	100,00	85,50
CRÉDITOS JUDICIALES		0,00	90,00	90,00	100,00	70,00
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO		63,00	75,00	20,00	66,00	66,00
	PROMEDIO	75,27	94,56	69,17	82,52	80,38

FUENTE: Contraloría de Bogotá

- El factor de visibilidad y rendición de cuentas obtuvo una calificación promedio de 77.81 puntos. Se observa una calificación de 93.75/100 para el IDU, 63.75/100 para la Secretaría de Obras Públicas, 71.88/100 para la Secretaría de Tránsito - Fondatt – y de 81.88/100 para Transmilenio. Con ello, se ubica el IDU en un nivel alto de transparencia, con buen desempeño en el conjunto de los factores y bajo riesgo de corrupción, y a las demás entidades en un nivel medio de transparencia, que muestran un desempeño susceptible de mejora y nivel de riesgo controlable, así:

**Cuadro 16**

**MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

ELEMENTOS AUDITADOS	ENTIDADES	IDU	SOP	STT - FONDATT	TRANSMILENIO	PROMEDIO
PÁGINA WEB		100,00	0,00	75,00	100,00	68,75
LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN		100,00	60,00	45,00	85,00	72,50
TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD		100,00	50,00	70,00	0,00	55,00
RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA		100,00	0,00	65,00	80,00	61,25
RENDICIÓN DE CUENTAS A ÓRGANOS DE CONTROL		100,00	100,00	50,00	90,00	85,00
ENTREGA DE INFORMACIÓN		50,00	100,00	70,00	100,00	80,00
	PROMEDIO	93,75	63,75	71,88	81,88	77,81

FUENTE: Contraloría de Bogotá

Como se observa, todas las entidades del sector de infraestructura y transporte, a excepción de la SOP, tienen implementada y en funcionamiento



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

la página web. La SOP, debido a que durante la vigencia 2006 no tenía presupuesto disponible para inversión en la malla vial de Bogotá, dio trámite y respuesta a los derechos de petición, relacionados con mantenimiento y rehabilitación de la misma, a través del IDU y de las alcaldías locales.

De otra parte, la página de la STT-FONDATT, al momento de la evaluación, no estaba actualizada en su contenido y se calificó con 75 puntos. Por el contrario, el IDU y Transmilenio poseen una buena página web, convertida en herramienta óptima de consulta para la ciudadanía.

La línea de atención al usuario funciona bien en todas las entidades del sector, y a través de este medio se orienta a la ciudadanía sobre las distintas inquietudes de conformidad con el objeto social y misional de cada una de ellas. De igual manera, se encontró un buen desempeño del Sistema de Quejas y Reclamos.

En los demás aspectos evaluados, la calificación fue variable, con resultados más débiles en la SOP y FONDATT.

- El factor participación ciudadana, a nivel general, presenta una calificación muy baja; el promedio total de los cinco componentes fue de 18.63/100. Sobresalen las bajas calificaciones de la STT – FONDATT (0.0/100), la SOP (0.4/100) y Transmilenio (10.1/100), que ubican a estas entidades en un bajo nivel de transparencia. En contraste, la calificación de 64.0 puntos obtenida por el IDU, la ubica en un nivel medio de transparencia, así:

**Cuadro 17**

**MATRIZ DE AUDITORÍA FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

ELEMENTOS AUDITADOS	ENTIDADES	IDU	SOP	STT - FONDATT	TRANSMILENIO	PROMEDIO
INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA		40,00	0,00	0,00	50,50	22,63
CONTROL SOCIAL		90,00	2,00	0,00	0,00	23,00
COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA		40,00	0,00	0,00	0,00	10,00
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATACIÓN		100,00	0,00	0,00	0,00	25,00
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO		50,00	0,00	0,00	0,00	12,50
	PROMEDIO	64,00	0,40	0,00	10,10	18,63

FUENTE: Contraloría de Bogotá



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Como se observa, en las cuatro entidades del sector de infraestructura y transporte, la inversión en participación ciudadana muestra un promedio de 22.63/100, lo cual refleja que son pocos los recursos asignados y la voluntad puesta por parte de las administraciones hacia el ejercicio de la promoción en participación ciudadana.

El control social, únicamente se ve ejercido por parte del IDU; en la SOP se tramita y da respuesta a algunos derechos de petición interpuestos por la ciudadanía ante el IDU y ante algunas alcaldías locales; a su vez, la STT-FONDATT, por falta de información fue calificada con 0.0, al igual que Transmilenio, dado que no reportaron, entre otras, actividad alguna relacionada con las veedurías ciudadanas.

Frente al compromiso por la transparencia, la calificación promedio obtenida es tan solo de 10/100, debido a que la única entidad que reporta acciones frente a este elemento es el IDU, con una calificación de 40/100, lo que refleja un bajo nivel de transparencia.

La participación ciudadana en la contratación, obtuvo en el consolidado una calificación de 25/100; esto se considera un bajo nivel de transparencia. La única entidad que obtuvo una buena calificación fue el IDU, con 100/100, consiguiendo un alto nivel de transparencia.

### **3.2.5 Sector Recursos Naturales**

Teniendo en cuenta que la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA fue el único sujeto de control auditado en la primera fase del PAD 2007 y que es la que mayor presupuesto tiene dentro del sector Recursos Naturales y Medio Ambiente, se asimila la calificación obtenida por ésta para todo el sector, así:

**Cuadro 18**

<b>FACTOR DE TRANSPARENCIA DE LA ENTIDAD</b>	<b>SUMATORIA DE PUNTAJES / No. TOTAL INDICADORES)</b>	<b>NIVEL DE TRANSPARENCIA</b>
SECTOR RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	70.05	MEDIO



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

El resultado de la evaluación integral de los indicadores de transparencia de la entidad evidencia que, aún cuando la SDA tiene no sólo las herramientas y estrategias para efectuar su misión institucional, estas no son suficientes, en tanto no se les hace un control, seguimiento y evaluación permanente y uso óptimo que garantice su efectividad.

La SDA escasamente cumple con lo exigido en materia de rendición de cuentas y la divulgación de los productos de su gestión no son claros para la ciudadanía, lo que imposibilita la participación y baja el interés ciudadano.

La situación anotada conlleva, entre otras, a dilatar e incluso a impedir, en ocasiones, el desarrollo de los proyectos que con mucha antelación la SDA ha identificado como indispensables en su gestión.

Por otra parte, la baja atención frente a la participación ciudadana, en materia de intervención frente a mejorar su gestión, hacen que lo realizado por la SDA se convierta en acciones atomizadas que no cubren ni las expectativas ni las necesidades más sentidas del ciudadano y de la ciudad en materia de ambiente y estado de los recursos naturales.

En la evaluación por factores, la entidad presentó los siguientes resultados:

**Cuadro 19**  
**INDICADORES DE TRANSPARENCIA SECRETARÍA DE AMBIENTE**

FACTOR DE TRANSPARENCIA	PUNTAJE OBTENIDO	NIVEL DE TRANSPARENCIA
INSTITUCIONAL	71	MEDIO
VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	84	MEDIO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	46	BAJO
PROMEDIO PONDERADO	70.05	MEDIO

FUENTE: Resultado de la Matriz de Auditoría Factor Institucional “Estudio Estructural Niveles de transparencia en Bogotá D.C.”

- En el **factor institucional**, la calificación del indicador pone en evidencia que: en el proceso de contratación no se aplican en su totalidad los procedimientos correspondientes al mismo, en algunos casos, no se efectuó la publicidad de los pliegos de condiciones o los términos de referencia, en todas las etapas del proceso; la SDA no publica, en sitio visible una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, la relación singularizada de, bienes adquiridos y servicios contratados, objeto y el valor de los mismos, ni su destino y nombre del adjudicatario, así como de las licitaciones declaradas



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

desiertas; no hay claridad en los casos de contratación directa, de la escogencia de las propuesta más favorable o ventajosa para la Entidad.

El cumplimiento del plan de mejoramiento de la auditoria regular 2005, para subsanar los hallazgos del componente contable, plan de desarrollo, expedientes, contratación y sistemas de información, se ha realizado parcialmente, teniendo en cuenta que aun se evidencian falencias en cada uno de ellos.

Los porcentajes verificados de ejecución de las actividades desarrolladas en el Plan de Acción de la entidad, no concuerdan con los porcentajes de ejecución de las metas presentadas por la entidad en el informe de gestión a la auditoria; lo anterior, debido a que la administración continua ejecutando la contratación que fue legalizada en vigencias anteriores y se muestra como gestión del 2006.

De otra parte, se presentan situaciones donde la persona que solicita el Certificado de Disponibilidad Presupuestal es la misma persona que lo expide.

Los contratistas realizan recomendaciones importantes para mejorar el desarrollo de las funciones del DAMA, sin que sean tenidas en cuenta y se maximicen los recursos invertidos en esa contratación; lo que genera que la gestión contractual sea ineficiente, ineficaz y antieconómica, y no haya seguimiento, control y vigilancia en la ejecución contractual.

La falta de planeación se ve reflejada en algunos contratos, donde se adiciona el tiempo de ejecución, al punto de duplicar el término inicial pactado.

De otra parte, el 95% de la muestra selectiva de los expedientes no se encuentra actualizada, la última actuación correspondía al año 2004 y esto, por que se suscribió el contrato 123 de 2003, cuyo objeto fue la recopilación, en aras de atender las observaciones efectuadas por la Contraloría de Bogotá.

Las situaciones anotadas, entre otras, permiten evidenciar la desarticulación entre las áreas jurídica y técnica del DAMA (hoy SDA), en tanto se emiten conceptos técnicos que no surten oportunamente sus efectos, debido a la ineficiencia del área jurídica.

La poca efectividad del DAMA es recurrente, la falta de oportunidad en sus pronunciamientos conllevan por un lado, a la explotación de los recursos



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

(hídricos) después de vencida la concesión, como también, el pronunciamiento inoportuno del área jurídica sobre los conceptos técnicos, y por el otro, a la permanencia en el funcionamiento de las actividades que eventualmente están contaminando los recursos naturales y el ambiente.

La SDA, parcialmente aplica el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas técnicas contables, para el registro de sus operaciones y no aplica de manera efectiva los procedimientos correspondientes al área contable.

El indicador gestión contable, muestra que el dictamen emitido por la Contraloría de Bogotá, en la vigencia anterior, no fue limpio, las acciones correctivas planteadas no se cumplieron en su totalidad y por ende, se incumplió con el plan de mejoramiento, propuesto a partir de las observaciones formuladas por la Contraloría para la vigencia 2005.

La calificación de la evaluación al sistema de control interno muestra que la SDA se rajó en todos sus componentes.

- En el factor **visibilidad y rendición de cuentas**, se evidenció que la SDA no tiene disponible y de forma desagregada la información resultado de su gestión lo que dificulta su entrega cuando el usuario la solicita.

En el Sistema de Información SIA-DAMA, se han invertido grandes recursos sin lograr consolidarlo como una herramienta útil que reporte beneficios para la entidad.

La entidad no ha implementado los controles y correctivos necesarios para alimentar la base de datos del sistema de información SIA-DAMA; los datos ingresados al sistema son mínimos y de mala calidad, lo cual genera reportes inoportunos y no confiables.

- En el **factor participación ciudadana**, se encontró que la inversión tuvo una baja asignación de recursos para la promoción de la participación ciudadana frente a la inversión total de la entidad. En el control social no ha existido vigilancia de la gestión administrativa por parte de alguna veeduría ciudadana; en el compromiso por la transparencia, no hubo participación de la ciudadanía en la ejecución de los pactos o planes; la participación ciudadana en la contratación no adelantó efectivamente procesos de concertación con actores sociales e institucionales, frente a la formulación y definición de los proyectos





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

de inversión y la comunidad no tuvo mucha oportunidad para sugerir obras y servicios a contratar; por último, no hubo participación ciudadana en las diferentes etapas presupuestales ni se aplicaron mecanismos para la participación ciudadana en la elaboración y/o aprobación del presupuesto.

### 3.2.6 Sector Salud y Bienestar

Por propósitos prácticos, para la evaluación de transparencia, este sector se aborda en forma separada:

- Subsector Salud.

Este subsector, está constituido por la Secretaría Distrital de Salud, las ESE Kennedy, Tunal y la Victoria de tercer nivel de complejidad y la ESE Chapinero, de primer nivel, entidades auditadas<sup>19</sup> que corresponden al 22% de los sujetos de control del sector salud de la red pública distrital. La evaluación efectuada muestra un nivel promedio sectorial de transparencia de 76.2/100, que lo ubica en un rango de riesgo medio, es decir, que de acuerdo con los factores evaluados, estas entidades deben adelantar esfuerzos de mejora en sus procesos y procedimientos para prevenir y controlar el riesgo a que está expuesta su gestión, conforme al índice obtenido, así:

**Cuadro 20**  
**NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTOR SALUD DE BOGOTÁ**

FACTOR						A	B	C= AxB
	SDS	KENNEDY	TUNAL	LA VICTORIA	CHAPINERO	PROMEDIO FACTOR	No INDICADORES	PRODUCTO
Institucional	78.0	71.4	81.4	86.8	83.8	80.3	45	3613.0
Visibilidad y rendición de cuentas	88.8	66.3	72.9	83.1	91.3	80.5	40	3219.2
Participación Ciudadana	60.0	20.0	29.0	100.0	100.0	61.8	25	1545.0
<b>TOTAL</b>	<b>77.9</b>	<b>57.9</b>	<b>66.4</b>	<b>88.5</b>	<b>90.2</b>		<b>110</b>	<b>8377.2</b>
<b>INDICE PROMEDIO SECTOR SALUD</b>	<b>76.2</b>							

Fuente: Datos obtenidos en el proceso auditor PAE 2007. Cálculos SAS Salud y Bienestar Social

Como se observa, las entidades que de manera importante, incidieron en el valor total del indicador de transparencia sectorial, fueron en su orden: Chapinero

<sup>19</sup> Plan de Auditoría Distrital –PAD Primera fase 2007.



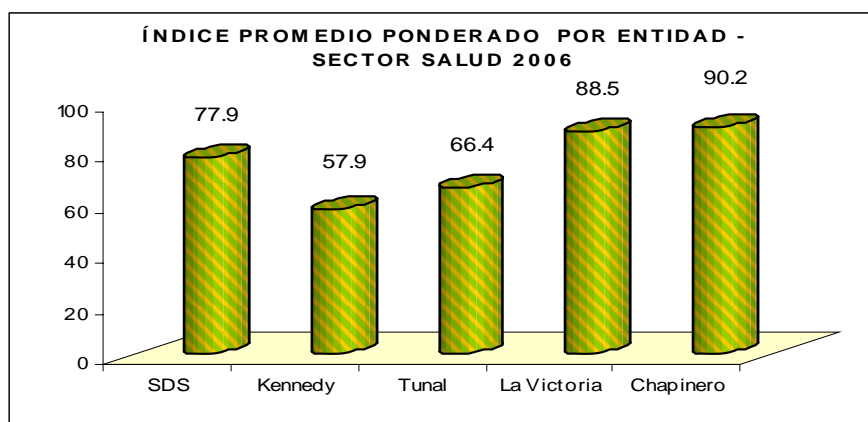


## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”

(90.2/100), La Victoria (88.5/100) y la SDS (77.9/100), al obtener las mayores calificaciones. En tanto las ESE Tunal y Kennedy con calificaciones 66.4/100 y 57.9/100, respectivamente, lo presionaron hacia abajo; ver gráfica.

Gráfico 6



Fuente: Datos matrices de calificación-Cálculos SAS Salud y Bienestar Social

En general, se determinó que el sector está cumpliendo con los lineamientos formales sobre hacer visibles sus acciones y procedimientos ante la ciudadanía, al contar con herramientas como; página Web, línea de atención al usuario, un sistema de quejas y reclamos y la rendición de cuentas tanto a los ciudadanos como a los diferentes órganos de control.

Se observa que, si bien las ESE no se rigen estrictamente por la ley 80 de 1993, no se eximen del cumplimiento de uno de los principios de la contratación administrativa como es la transparencia que deben observar en las diversas etapas del proceso contractual. Al respecto, esta Contraloría pudo evidenciar debilidades en la etapa de ejecución y liquidación de contratos por fallas en la supervisión, en cuanto a presentación de informes, tiempo de duración, pagos y liquidación acorde con lo pactado en el contrato<sup>20</sup>.

De otro lado, se evidenció que la garantía de transparencia en la gestión es muy limitada, aspecto que desdice de la aplicación de la normatividad, en el sentido de vincular activamente al ciudadano en la gestión pública, sobre todo, en este sector donde, desconocer el sentir de los usuarios impide llegar con un servicio que

<sup>20</sup> Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad regular Hospital Tunal y Kennedy vigencia 2006.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

satisfaga plenamente las necesidades de salud de la población pobre y vulnerable de Bogotá.

En la evaluación por factores, se encontró la siguiente situación:

- El factor Institucional, obtuvo, en promedio, una calificación de 80.3 puntos, y alcanzó un nivel medio de transparencia; es decir, que el riesgo ante la ocurrencia de hechos de corrupción es controlable; sin embargo, se hace necesario adelantar acciones de mejora. Según los elementos calificados, se tiene que los indicadores: evaluación al sistema de control interno, gestión contable y gestión en contratación incidieron en el resultado del factor de manera importante. La evaluación del factor mostró los siguientes valores:

**Cuadro 21**  
**FACTOR INSTITUCIONAL POR COMPONENTE, SUB SECTOR SALUD 2006**

INDICADOR	SDS	KENNEDY	TUNAL	LA VICTORIA	CHAPINERO	PROMEDIO FACTOR
PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	100.0	100.0	100.0	90.0	100.0	98.0
EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	95.0	95.0	75.0	95.0	85.0	89.0
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL	100.0	100.0	100.0	93.5	100.0	98.7
GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN	82.5	76.5	75.0	77.5	100.0	82.3
EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS	100.0	100.0	100.0	95.0	100.0	99.0
FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD	75.0	70.0	95.0	90.0	100.0	86.0
GESTIÓN CONTABLE	85.0	52.0	100.0	75.0	90.0	80.4
CRÉDITOS JUDICIALES	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	20.0
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	65.0	49.0	88.0	65.2	79.0	69.2
RESULTADO DEL FACTOR						80.3

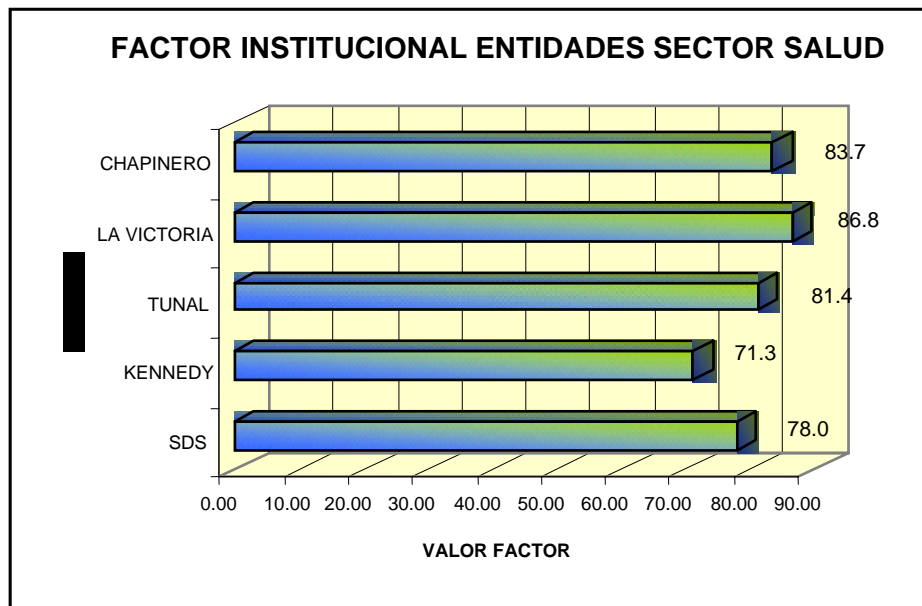
Fuente: Matriz calificación AGEI 2006. Consolidación y cálculos SAS Salud y Bienestar Social



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Gráfico 7



Fuente: Matriz de calificación AGEI 2006

Entre los aspectos que impidieron un mejor desempeño del factor se resalta el control interno; en éste se evidenciaron, entre otras, debilidades relacionadas con la implementación de mecanismos de mejoramiento continuo, que garanticen la eficiencia en las operaciones, así como en la administración y seguimiento a los planes de manejo de riesgo de las entidades. De igual manera, en la aplicación de MECI, si bien se evidencian avances, aún las entidades no poseen manuales de procesos y procedimientos que reglamenten el quehacer organizacional, lo que genera un alto riesgo en el cumplimiento de los objetivos misionales de la organización.

- En el factor Visibilidad y Rendición de Cuentas, las entidades evaluadas alcanzaron un nivel medio de transparencia (80.5 puntos), lo que indica la necesidad de adelantar acciones que aseguren aun más el acceso de la ciudadanía a la información general de la entidad, como mecanismo directo de control social.

Los indicadores relacionados con los sistemas de información, disponibilidad y agilidad en los trámites ante las entidades tuvieron una influencia hacia la baja en la calificación del factor; a su vez, como elementos positivos que jalaron



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

el nivel de transparencia alcanzado en este factor, se encuentran la existencia de líneas de atención al usuario, así como la formalidad de un sistema de quejas y reclamos, tal como se muestra en el cuadro:

**Cuadro 22**  
**FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS**  
**ENTIDADES SECTOR SALUD 2006**

INDICADOR	S.D.S.	KENNEDY	LA VICTORIA	TUNAL	CHAPINERO	V/R INDICADOR	PROMEDIO INDICADOR
PÁGINA WEB	100.0	100.0	65.0	78.0	55.0		79.6
LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO	100.0	75.0	100.0	100.0	100.0		95.0
SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS	100.0	100.0	70.0	100.0	100.0		94.0
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN	25.0	60.0	50.0	50.0	100.0		57.0
TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0		60.0
RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA	90.0	80.0	80.0	80.0	90.0		84.0
RENDICIÓN DE CUENTAS A ORGANOS DE CONTR.	95.0	60.0	100.0	100.0	85.0		88.0
ENTREGA DE INFORMACIÓN	100.0	55.0	100.0	75.0	100.0		86.0
<b>RESULTADO DEL FACTOR</b>	<b>88.8</b>	<b>66.3</b>	<b>83.1</b>	<b>72.9</b>	<b>91.3</b>		<b>80.5</b>

Fuente: Matriz calificación AGEI 2006. Consolidación y cálculos SAS Salud y Bienestar Social

En la evaluación efectuada, se pudo establecer además, que algunas ESE fueron sancionadas por no rendir oportunamente la información financiera dispuesta por la Supersalud<sup>21</sup>; en efecto, se observó que durante las últimas dos vigencias, las ESE Chapinero y La Victoria no acataron las disposiciones de la Superintendencia Nacional de Salud, al no dar cumplimiento a la reglamentación oportunamente.

En el indicador sistemas de información para la gestión, las entidades del sector evaluadas, excepto Chapinero (100 puntos), presentaron un nivel bajo de transparencia al disponer de sistemas de información que muestran debilidades en su integración; además, como lo ha podido evidenciar esta Contraloría, presentan serios cuestionamientos frente a la fidelidad de la información de los usuarios como el caso de la base de datos del régimen subsidiado de salud manejado por la SDS.

<sup>21</sup> Circulares 120 de 2001 y 012 de 2004 de la SUPERSALUD



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Un indicador importante en la transparencia de la gestión tiene que ver con la implementación de página Web, como herramienta de conectividad entre el gestor público y la ciudadanía, que ofrece información completa, confiable y oportuna. Si bien la calificación obtenida valora la existencia de páginas Web en las entidades, en la práctica, se detectaron algunas debilidades susceptibles de mejora

- El factor Participación Ciudadana, obtuvo una calificación promedio de 61.8 puntos, que lo ubica en un nivel medio de transparencia, así:

**Cuadro 23**  
**FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR COMPONENTE**  
**ENTIDADES SECTOR SALUD 2006**

INDICADOR	SDS	KENNEDY	TUNAL	LA VICTORIA	CHAPINERO	VR.PROMEDIO INDICADOR
INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	60.0
CONTROL SOCIAL	0.0	60.0	85.0	100.0	100.0	69.0
COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA	100.0	40.0	0.0	100.0	100.0	68.0
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATACION	100.0	0.0	60.0	100.0	100.0	72.0
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	40.0
RESULTADO DEL FACTOR	60.0	20.0	29.0	100.0	100.0	61.8

Fuente: Matriz calificación AGEI 2006. Consolidación y cálculo SAS Salud y Bienestar Social

La calificación obtenida, señala la necesidad, en las entidades, de realizar acciones que concreten de mejor manera la participación de los ciudadanos, no sólo en el cumplimiento normativo, sino, en la capacitación que resalten la importancia de ejercer el control social como instrumento de mejora y transparencia en la utilización de los recursos públicos y por ende, de la gestión.

La calificación promedio de cada indicador, señala poca efectividad en la participación e interacción de la ciudadanía con las entidades en aspectos como: la priorización y decisión de los programas y proyectos de inversión, con los que realmente se lograrían solucionar las necesidades sentidas de la población.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- Subsector Bienestar

El subsector comprende las entidades: Secretaría de Integración Social Distrital y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud-IDIPRON; en la evaluación obtuvo un indicador promedio de transparencia de 61.05/100, que lo ubica en un nivel medio. Esta calificación fue determinada, fundamentalmente, por los resultados obtenidos por el IDIPRON en los factores visibilidad y rendición de cuentas y participación ciudadana; de hecho, esta entidad requiere implementar, en corto tiempo, acciones dirigidas a reducir la vulnerabilidad de sus procesos y procedimientos, ante la ocurrencia de hechos poco transparentes que afecten sustancialmente la gestión social que la enmarca. Las cifras sectoriales fueron:

**Cuadro 24  
NIVEL DE TRANSPARENCIA SUB-SECTOR BIENESTAR**

FACTOR	ENTIDAD		A	B	C= Ax B
	SDIS	IDIPRON	PROMEDIO FACTOR	No. No. INDICADORES	PRODUCTO
Institucional	75.2	78.7	76.95	18	1385.1
Visibilidad y rendición de cuentas	86.3	47.5	66.9	16	1070.4
Participación Ciudadana	41.0	5.0	23.0	10	230.0
TOTAL	71.5	50.6		44	2685.5
<b>INDICE PROMEDIO SECTOR BIENESTAR SOCIAL</b>					<b>61.05</b>

Fuente: Calificaciones obtenidas en el proceso auditor PAE 2007.  
Cálculos SAS Salud y Bienestar Social.

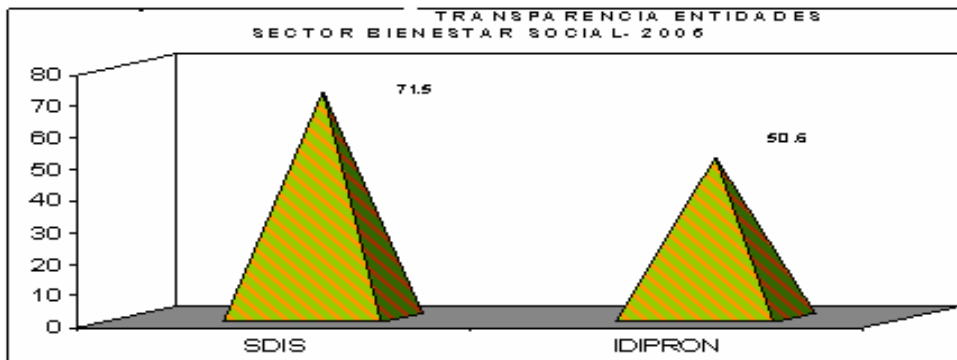
En efecto, la calificación del IDIPRON (50.6/100), se ubica en un nivel de transparencia bajo, que refleja un desempeño deficiente en los factores evaluados y un alto riesgo de corrupción; por su parte, La Secretaría de Integración Social Distrital presentó un nivel medio, reflejando un nivel de riesgo controlable, tal como se muestra en la gráfica:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Gráfico 8



Fuente: Fuente: Datos matrices de calificación-Cálculos SAS Salud y Bienestar Social

Desde la óptica factorial, los resultados de la evaluación efectuada fueron:

- El factor Institucional, presentó una valoración de 76.9 puntos; esto señala que ambas entidades se enmarcan en un nivel medio de transparencia, es decir, que su desempeño es susceptible de mejora, especialmente, en lo relacionado con el sistema de control interno, que, en promedio, alcanzó 60.0 puntos; como consecuencia de deficiencias en las fases de administración del riesgo y operacionalización de elementos, al no contar con manuales de funciones en las áreas financiera y de contratación, tal como se muestra en el cuadro:

**Cuadro 25**  
**FACTOR INSTITUCIONAL POR COMPONENTE**  
**SECTOR BIENESTAR SOCIAL 2006**

INDICADOR	DABS	IDIPRON	VR.PROMEDIO INDICADOR
PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	100.0	90.0	95.0
EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	95.0	68.0	81.5
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL	NA	100.0	100.0
GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN	73.5	90.0	81.8
EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS	100.0	100.0	100.0
FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD	100.0	100.0	100.0
GESTIÓN CONTABLE	78.3	95.0	86.7
CRÉDITOS JUDICIALES	0.0	0.0	0.0
EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	55.0	65.0	60.0
<b>RESULTADO DEL FACTOR</b>	<b>75.2</b>	<b>78.7</b>	<b>76.9</b>

Fuente: Calificaciones obtenidas en el proceso auditor PAE 2007.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- El factor Visibilidad y Rendición de Cuentas, obtuvo una calificación de de 66.9 puntos, situándose un nivel medio de transparencia, lo que indica que el sector debe realizar mayores esfuerzos dirigidos a facilitarle al ciudadano, una interacción amigable y completa sobre: procedimientos, documentación, requisitos, trámites, quejas y reclamos, sobre los servicios que presta, haciendo más transparente y visible la función social encomendada; tal como se muestra en el cuadro:

**Cuadro 26**  
**VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS POR COMPONENTE**  
**ENTIDADES SECTOR BIENESTAR SOCIAL 2006**

INDICADOR	IDIPRON	DABS	VR.PROMEDIO INDICADOR
PÁGINA WEB	51.0	60.0	55.5
LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO	30.0	100.0	65.0
SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS	20.0	100.0	60.0
SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN	90.0	50.0	70.0
TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD	0.0	80.0	40.0
RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA	0.0	100.0	50.0
RENDICIÓN DE CUENTAS A ORGANOS DE CONTR.	98.8	100.0	99.4
ENTREGA DE INFORMACIÓN	90.0	100.0	95.0
<b>RESULTADO DEL FACTOR</b>	<b>47.5</b>	<b>86.3</b>	<b>66.9</b>

Fuente: Calificaciones obtenidas en el proceso auditor PAE 2007. Cálculos SAS Salud y Bienestar Social.

En la evaluación efectuada, se encontró que el IDIPRON carece de una línea de atención al usuario y no ofrece medios para instaurar peticiones, quejas y reclamos.

De otro lado, esta entidad no realiza audiencias públicas, ni desarrolla estrategias para promover la participación activa de la ciudadanía en su gestión<sup>22</sup>; el sistema de información para la gestión ( con calificación de 50.0/100, lo que implica un nivel bajo de transparencia), presentó deficientes controles al Sistema de Información de Beneficiarios de Subsidios del DABS denominado “SIRBE, en el cual se detectaron irregularidades como: beneficiarios con cédulas inexistentes, o que aparecen en la Registraduría Nacional del Estado Civil como fallecidos, y otros, con diferente nombre y beneficiarios, registrados en la base de datos de inhumados de la Secretaría Distrital de Salud, favorecidos con subsidios sociales.

<sup>22</sup> Informe de Auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad regular – PAD 2007- IDIPRON.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- El factor Participación Ciudadana, presentó una calificación de tan sólo 23.0 puntos, en un nivel muy bajo de transparencia; es decir, que los esfuerzos para que el ciudadano se haga partícipe en la formulación y seguimiento a la ejecución de sus políticas, planes y programas, no arrojaron los mejores resultados.

**Cuadro 27**  
**FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR COMPONENTE**  
**ENTIDADES SECTOR BIENESTAR SOCIAL 2006**

INDICADOR	SDIS	IDIPRON	VR.PROMEDIO INDICADOR
INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	30.0	0.0	15.0
CONTROL SOCIAL	45.0	0.0	22.5
COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA	10.0	25.0	17.5
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATAACION	60.0	0.0	30.0
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO	60.0	0.0	30.0
Resultado del factor	41.0	5.0	23.0

Fuente: Calificaciones obtenidas en el proceso auditor PAE 2007. Cálculos SAS Salud y Bienestar Social.

Llama la atención que el IDIPRON, a pesar de ser su función la atención al habitante de la calle, en este factor, en promedio, tan sólo llegó a 5.0 puntos de los 100 posibles, dejando al sector en un nivel muy bajo de transparencia.

### **3.2.7 Sector Servicios Públicos**

En este sector se evaluaron las siguientes entidades: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, Empresa de Servicios Públicos domiciliarios de carácter oficial, Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemáticos – COLVATEL S.A. ESP, Empresa de Teléfonos de Bogotá ESP y Empresa de Energía de Bogotá, catalogadas éstas últimas, a la luz de la Ley 142 de 1993, como de naturaleza mixta. La evaluación tomó en consideración la normatividad aplicada a cada una de ellas; con base en ello se obtuvieron las siguientes cifras:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

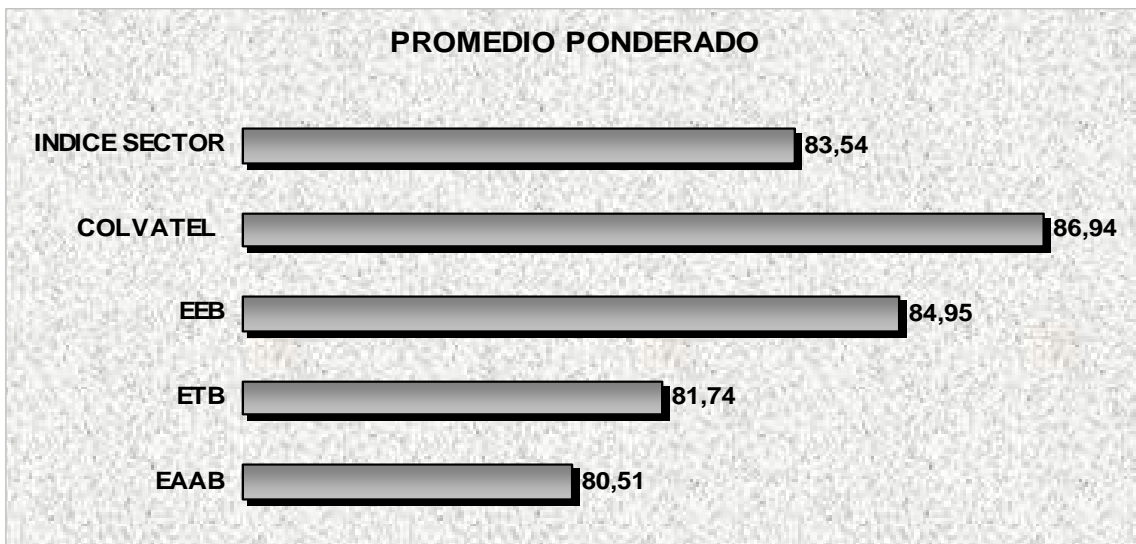
**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Cuadro 28**  
**NIVEL DE TRANSPARENCIA SECTORIAL<sup>23</sup>**

FACTOR EVALUADO	EAAB	ETB	EEB	COLVATEL	Indice Por Factor
Factor Institucional	88,46	85,30	95,90	92,20	90,47
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	85,63	87,00	87,00	94,00	88,41
Factor Participación Ciudadana	58,00	57,00	35,00	35,00	46,25
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>	<b>80,51</b>	<b>81,74</b>	<b>84,95</b>	<b>86,94</b>	<b>83,54</b>

Fuente: Matrices de Auditoría, Información ESP

**Gráfico 9**



De acuerdo con la metodología de cálculo aplicada, el Sector Servicios Públicos obtuvo un indicador de transparencia de 83,54/100, que lo ubica dentro de un nivel medio de transparencia, Esto muestra que su desempeño es susceptible de mejorar en todos los indicadores y factores medidos y por lo tanto su nivel de riesgo en controlable.

En particular, las entidades presentaron situaciones diferentes propias de su naturaleza, así:

<sup>23</sup> Producto de la evaluación en cuatro Empresas del Sector Servicios Públicos



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- La EAAB, demuestra haber cumplido con la planeación y ejecución de los recursos, igualmente planea y ejecuta sus compras, cumple con sus procedimientos contractuales y mantiene activo su sistema de control interno. Sin embargo, persisten debilidades en cuanto a la aplicación de mecanismos para divulgar su gestión respecto a los procesos de contratación, también se observa que la inversión no es muy representativa frente al gasto total, hechos que junto con la escasa participación ciudadana en los procesos de control social, elaboración y aprobación del presupuesto, hacen que el nivel de transparencia sea Medio (80,51%) con un nivel de riesgo controlable, así:

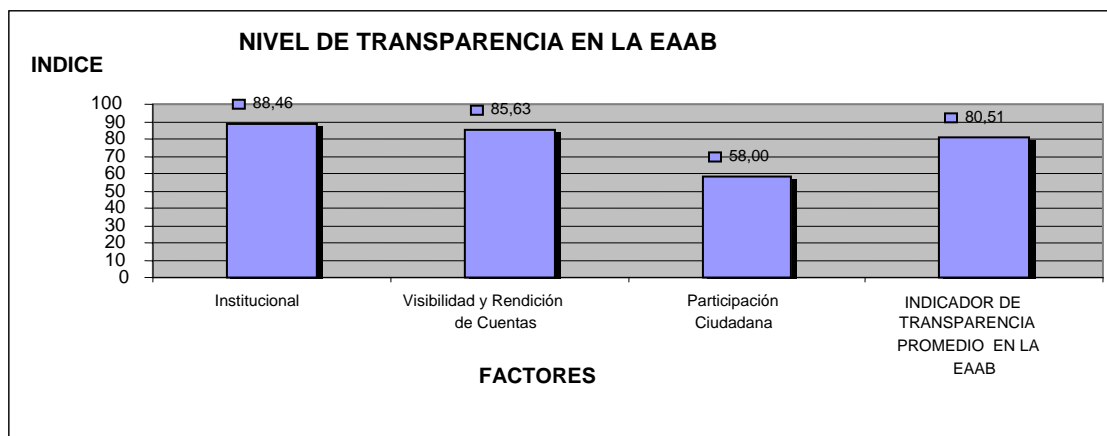
**Cuadro 29**  
**INDICADOR DE TRANSPARENCIA EN LA EAAB**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EAAB
Factor Institucional	88,46	9	796,14
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	85,63	8	685,04
Factor Participación Ciudadana	58,00	5	290,00
		22	1771,18
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>80,51</b>

Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

\*Resultado de 1637,70/20

**Gráfico 10**



Fuente: Matriz de auditoría por factores



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

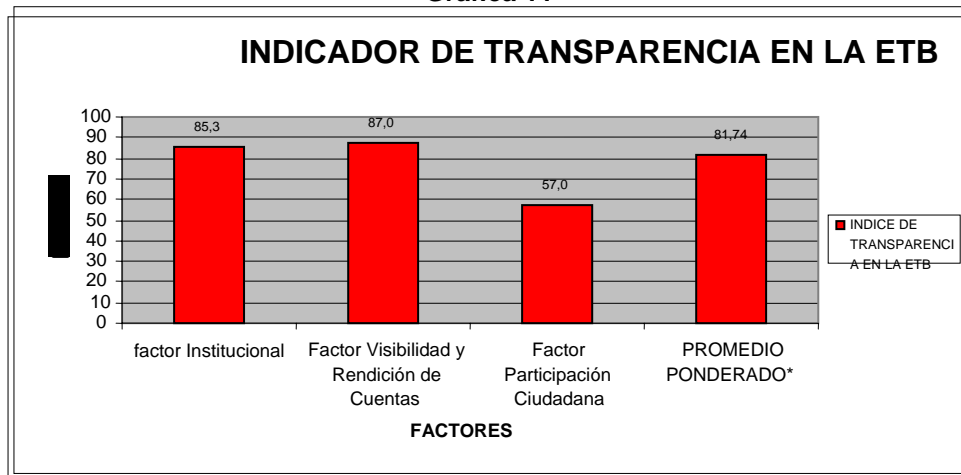
- La ETB, presentó un desempeño susceptible de mejorar en todos los factores medidos y un nivel de riesgo controlable; su índice de transparencia fue de 81,74/100, tal como se aprecia a continuación:

**Cuadro 30  
NIVEL DE TRANSPARENCIA EN LA ETB**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA ETB
Factor Institucional	85,3	9	767,7
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	87,0	8	696,00
Factor Participación Ciudadana	57,00	3	174,00
Sumatoria		20	1634,70
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>81,74</b>

Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

**Gráfica 11**



Fuente: Programa de Auditoría Calculo SAS Servicios Públicos

- La EEB, mostró un desempeño susceptible de mejorar en todos los factores medidos y un nivel de riesgo controlable; su Indicador de Transparencia fue del 84,95/100, tal como se puede apreciar a continuación:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

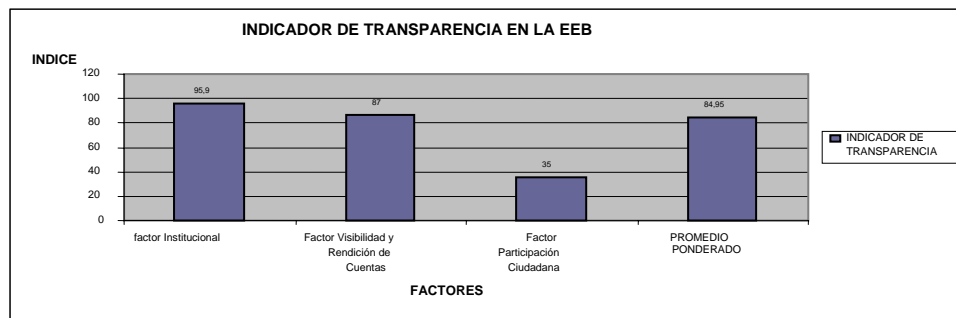
**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Cuadro 31  
INDICADOR DE TRANSPARENCIA EN LA EEB**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN LA EEB
factor Institucional	95,90	8	767,2
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	87,00	6	522
Factor Participación Ciudadana	35,00	2	70
Sumatoria		16	1359,2
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>84,95</b>

Fuente: Programa de Auditoría Cálculo SAS Servicios Públicos

**Gráfica 12**



Fuente: Programa de Auditoría; Cálculo SAS Servicios Públicos

- **ColvateL**, alcanzó un buen desempeño en el conjunto de los factores evaluados y presentó un bajo riesgo de corrupción, logró obtener un Índice de Transparencia del 86,93/100, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 32  
ÍNDICADOR DE TRANSPARENCIA EN COLVATEL**

FACTOR EVALUADO	CALIFICACIÓN	ELEMENTOS EVALUADOS	INDICE DE TRANSPARENCIA EN COLVATEL
factor Institucional	92,20	9	829,8
Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas	94,00	8	752
Factor Participación Ciudadana	35,00	2	70
Sumatoria		19	1651,8
<b>PROMEDIO PONDERADO</b>			<b>86,93</b>

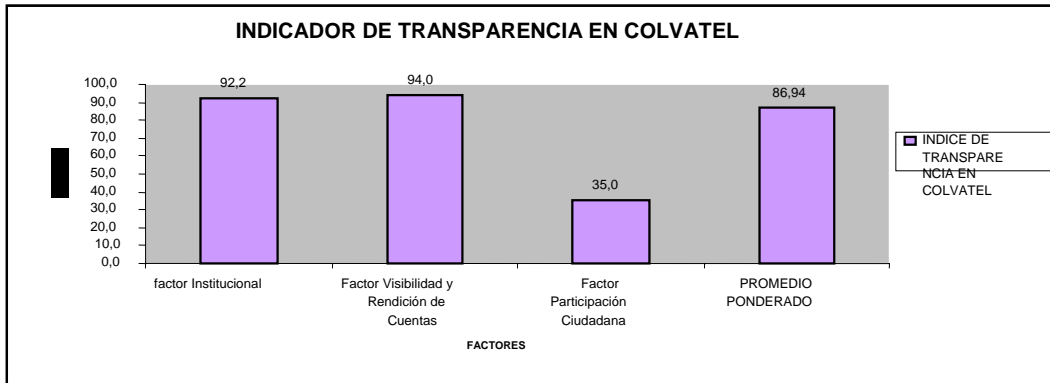
Fuente: Programa de Auditoría, información ESP Cálculo SAS Servicios Públicos



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Gráfica 13

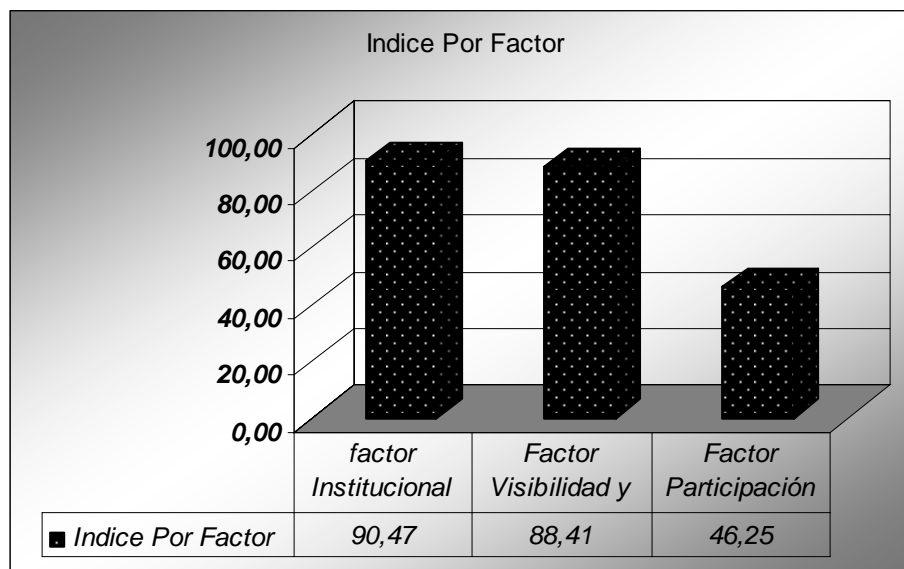


Fuente: Programa de Auditoría, información ESP Calculo SAS Servicios Públicos

En la evaluación sectorial por factores, se observó lo siguiente:

Gráfica 14

**INDICADOR DE TRANSPARENCIA POR FACTOR Y PROMEDIO PONDERADO DEL SECTOR  
SERVICIOS PÚBLICOS**



Fuente: Matrices de Auditoría, Información ESP



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- El Factor Institucional presentó el mayor Indicador de transparencia (90,47/100), lo que permite mostrar que las empresas evaluadas alcanzan un muy buen desempeño en cuanto a apego a la normatividad y procedimientos. En este sentido, se destaca la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y Colvatel.

En general, las empresas cumplen con la planeación y ejecución de los recursos de su presupuesto, son autosostenibles financieramente, cumplen con la normatividad aplicable a los procesos de contratación y registros contables y mantienen una actitud de mejora continua en su sistema de control interno; sin embargo, empresas como la EEB, EAAB y Colvatel deben aunar esfuerzos por fortalecer sus niveles de inversión ya que su peso resulta ser pobre con respecto al gasto total.

- En cuanto al Factor Visibilidad y Rendición de Cuentas, el Sector Servicios Públicos ésta dentro del nivel alto de Transparencia (88,41/100), las empresas evaluadas se destacan por contar con una página WEB dinámica y capaz de dar información a la ciudadanía en general, acerca de su organización empresarial y sobre los bienes y servicios que presta; la atención al usuario es oportuna en su fase inicial; cuentan con sistemas de información que agilizan los procesos y mantienen una actitud positiva frente a los requerimiento de información y rendición de cuentas al órgano de control; sin embargo, es de anotar que el grupo auditor detectó inobservancia a realizar procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en general, y en la EAAB y la ETB, desorganización y demora en resolver las PQR, lo que genera multas y sanciones en detrimento del erario público.
- El Factor Participación Ciudadana, resultó ser el de menor grado de transparencia en el sector (46,25/100), lo que indica que, en este sentido, su desempeño es deficiente, requiere fortalecer la gestión en las áreas evaluadas de manera que se pueda controlar y prevenir el alto riesgo de corrupción al que esta expuesto. Sin embargo, es de anotar, que fueron muy pocos los elementos que se pueden evaluar en este sentido, por cuanto las empresas de servicios públicos de naturaleza mixta aducen no tener la obligatoriedad de incorporar la participación ciudadana en sus procesos de contratación, igualmente no se promueve ni se incentiva el control social.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

#### 4. NIVEL DE TRANSPARENCIA EN BOGOTÁ D.C.

##### 4.1 INDICADOR GENERAL

Como resultado de la metodología aplicada, la agregación de los indicadores por entidades generó un indicador sectorial de transparencia, con base en el cual se calificó el nivel de transparencia de éstos y por supuesto el de cada entidad. De esa manera, se llega al indicador de transparencia para Bogotá, con base en el cual se determinará el nivel de transparencia de la ciudad y con ello, el riesgo de corrupción a que está expuesta la gestión pública, así:

**Cuadro 33**  
**INDICADOR DE TRANSPARENCIA DE BOGOTÁ – 2006** **Puntos/100**

<b>FACTOR</b>	<b>INSTITUCIONAL</b>	<b>VISIBILIDAD Y REND. CTAS.</b>	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>PROMEDIO PONDERADO</b>
<b>SECTOR</b>				
Localidades	77,51	59,64	42,39	<b>61,52</b>
Medio Ambiente	71.00	84.00	46.00	<b>70.05</b>
Infraestructura	80.38	77.81	18.63	<b>65.41</b>
Servicios Públicos	90.47	88.41	46.25	<b>83.54</b>
Salud	80.30	80.50	61.80	<b>76.20</b>
Bienestar	76.95	66.90	23.00	<b>61.05</b>
Educación	76.59	78.09	53.00	<b>71.77</b>
Gobierno	86.90	100.00	54.20	<b>84.20</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>80.01</b>	<b>79.4</b>	<b>43.16</b>	<b>71.72</b>

Fuente: Informes sectoriales (SAS)

Como puede observarse, con base en los rangos definidos en el capítulo 2, las entidades auditadas en Bogotá, para el 2006, presentaron un Indicador de Transparencia de 71.72 puntos sobre 100, correspondiente a un nivel Medio (ver gráfica). En general, significa que se tiene un riesgo de corrupción controlable; no obstante, se puede mejorar, buscando un nivel alto, donde éste riesgo se minimice.

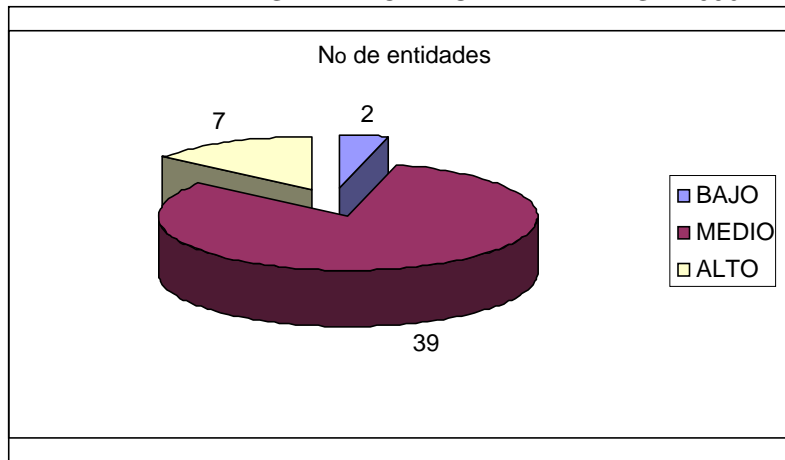




CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

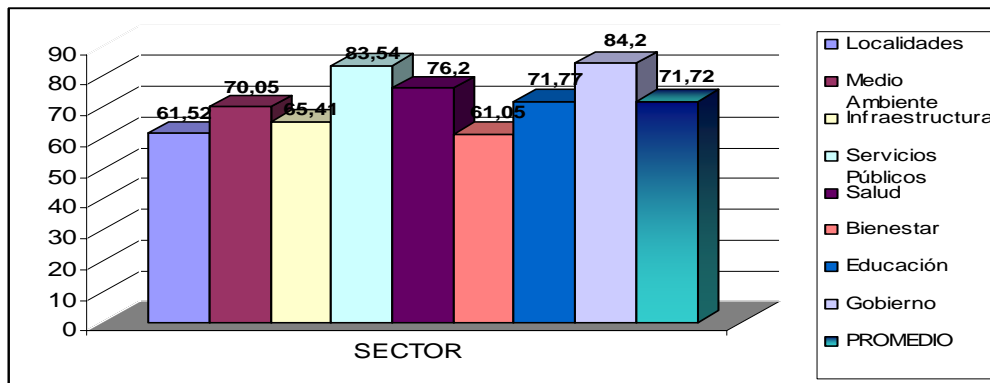
**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Gráfico 15  
NIVEL DE TRANSPARENCIA POR ENTIDADES – 2006**



El nivel de riesgo es más evidente en las entidades evaluadas de los sectores Bienestar, Localidades e Infraestructura; por el contrario, muestran un nivel de riesgo más controlable, las entidades del sector Gobierno y las empresas de Servicios Públicos. De hecho, entidades como IDIPRON (50.6/100), la localidad de Ciudad Bolívar (42.31/100) y la STT-FONDATT (54.44/100), presentaron un desempeño deficiente, lo que expresa un alto riesgo de corrupción; más que una apreciación negativa, es un llamado para que estas entidades fortalezcan su gestión en aquellos procesos que lo requieran. El resultado por sector se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 16  
INDICADOR DE TRANSPARENCIA POR SECTOR - 2006**





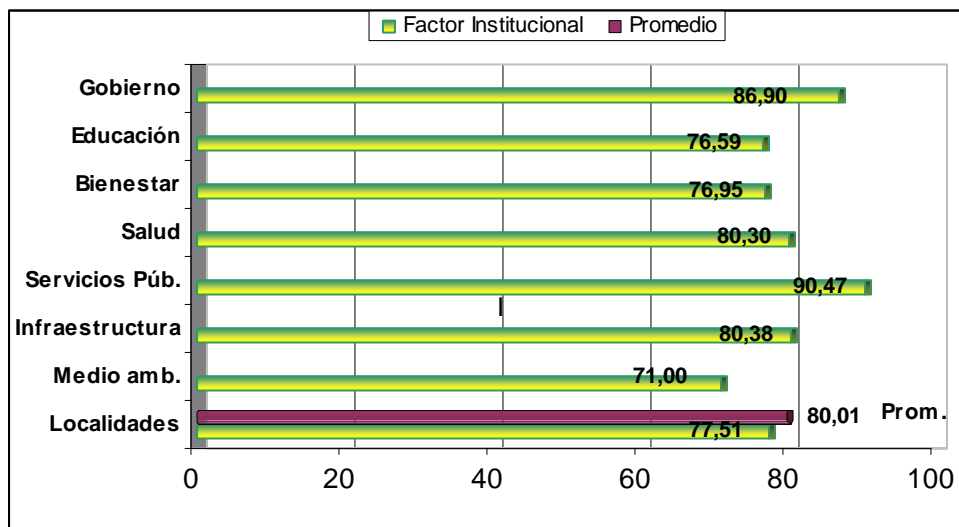
CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

4.2 RESULTADOS POR FACTORES

- El apego a las normas y procedimientos (Factor Institucional), fueron las actuaciones públicas mejor evaluadas (80.01/100); esto fue particularmente observado en las entidades de servicios públicos, de gobierno, infraestructura y salud, tal como se observa en el gráfico.

**Gráfico 17**  
**Indicadores factor Institucional – 2006**



La calificación promedio obtenida, corresponde a un nivel MEDIO de transparencia, lo cual manifiesta un nivel de riesgo de corrupción controlable; incluso en el DAMA (Medio ambiente), entidad que obtuvo la menor calificación del factor (71.00/100). No obstante, para minimizar aun más el riesgo, es necesario mejorar en los procesos evaluados, fundamentalmente en el Control Interno (fases de administración del riesgo) y la Gestión en la Contratación.

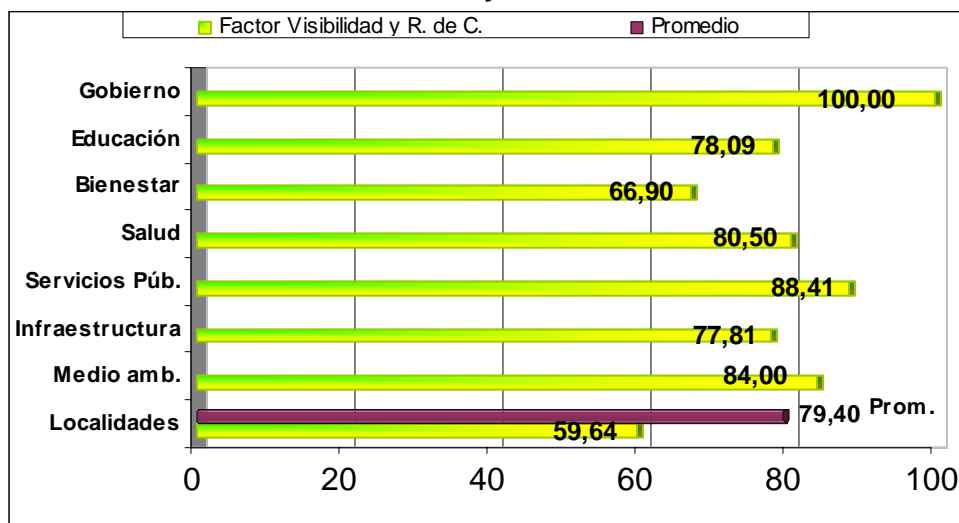
- El acceso a información oportuna, clara, veraz y comprensible (visibilidad), de un lado, y la capacidad de los funcionarios públicos de responder por sus actos ante terceros (Rendición de Cuentas), de otro, obtuvo una valoración de 79.4/100, lo que corresponde a un nivel MEDIO de transparencia, tal como se presenta en el gráfico siguiente:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Gráfico 18**  
**Indicadores factor Visibilidad y Rendición de Cuentas – 2006**



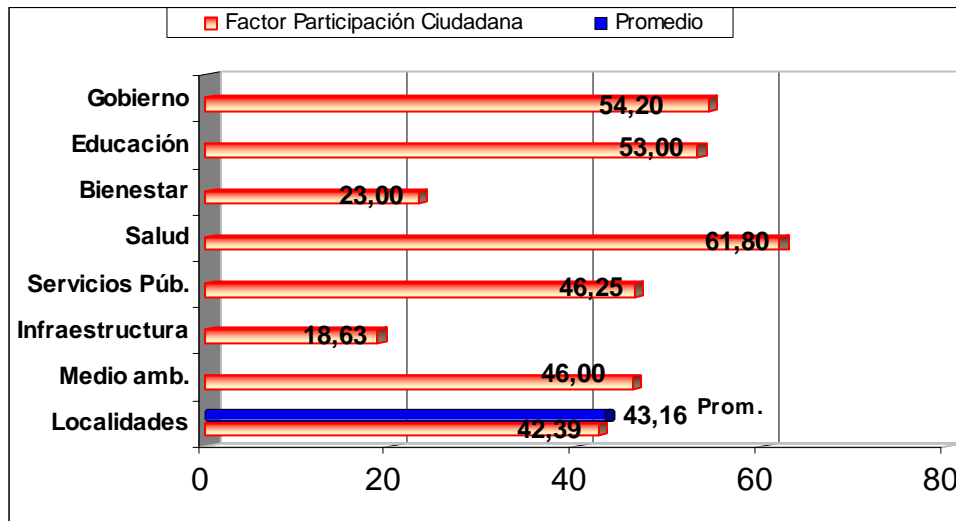
Como se manifestó anteriormente, el nivel medio de transparencia expresa un riesgo de corrupción controlable, más indica también la necesidad de fortalecer los procesos que permiten hacer público lo público. De hecho, acorde a lo evaluado, ésta es una condición que cumplen satisfactoriamente las entidades auditadas del sector Gobierno y un poco menos las de los sectores Servicios Públicos y Medio Ambiente.

Por el contrario, debe mejorarse el desempeño en la visibilidad de la gestión pública de las localidades (fundamentalmente, Ciudad Bolívar, Santa Fe, Usme), dado que presentan problemas de disponibilidad de información e ineficiencia en sus sistemas de información.

- La intervención de los ciudadanos en la gestión que debe buscar su bienestar (Participación Ciudadana), es muy limitada; de hecho, ni los ciudadanos tienen pleno conocimiento de lo importante de su participación, ni las entidades públicas manifiestan interés en empoderarlos. Este aspecto, en la mayoría de las entidades evaluadas, está expuesto a un alto riesgo de corrupción, así:

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Gráfico 19**  
**Indicadores factor Participación Ciudadana – 2006**



En efecto, sólo tres sectores alcanzaron un promedio que los ubica en un nivel de transparencia Medio (Salud, Gobierno y Educación); de los demás, tres se ubicaron en un nivel Bajo y dos en nivel Muy Bajo. Las entidades de los sectores Infraestructura y Bienestar, tienen una situación muy grave en este factor dado que la muy baja participación de la ciudadanía en sus procesos, entraña un altísimo riesgo de corrupción; es decir, la gestión pública que realizan no tiene un efectivo control social.

El mayor esfuerzo deberán efectuarlo la SOP, STT – FONDATT, IDIPRON, el DABS (SDIS) y TRANSMILENIO, fundamentalmente en aumentar los recursos para la promoción de la participación ciudadana, propiciar la participación de la ciudadanía en la contratación de las entidades y no ahorrar esfuerzos para que el ciudadano se haga partícipe en la formulación y seguimiento a la ejecución de sus políticas, planes y programas.

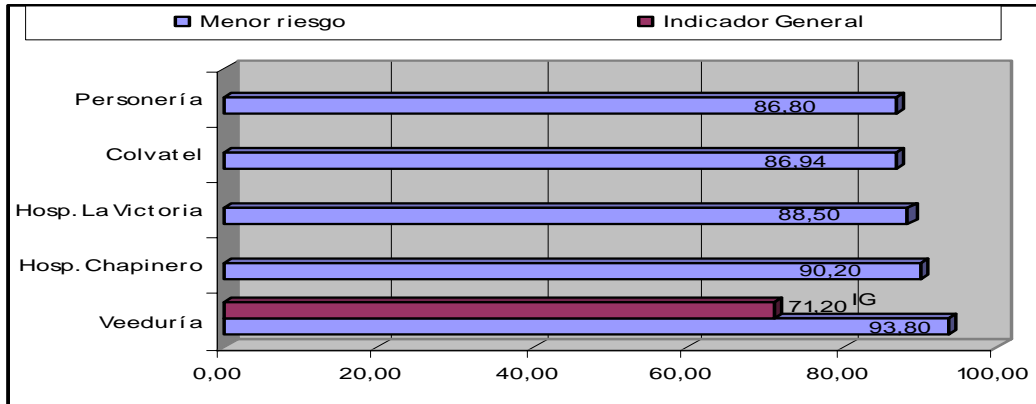
Advirtiendo que no se trata de juzgar a las entidades, sino, colaborar en el mejoramiento de la gestión pública, se presenta a continuación la calificación de las cinco entidades con el menor riesgo de corrupción y las cinco con la mayor responsabilidad de minimizarlo:



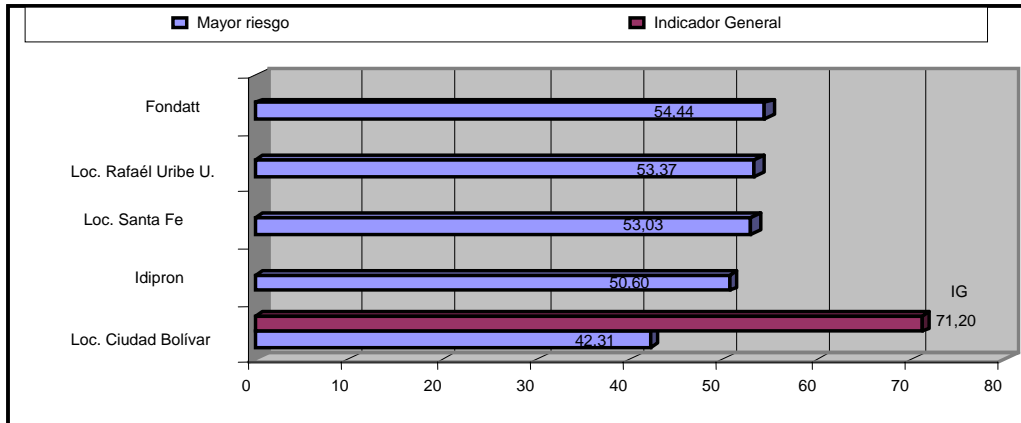
CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Gráfico 20**  
**Entidades con menor riesgo de corrupción**



**Gráfico 21**  
**Entidades con mayor riesgo de corrupción**



## 4.3 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA

### 4.3.1 La política.

En el capítulo 1 numeral 1.3.1, de este estudio, se recogieron los hechos y situaciones que, en los últimos años, han representado dificultades administrativas para la ciudad, de manera sectorial. Constituyen efectivamente actuaciones públicas poco transparentes y en algunos casos con consecuencias administrativas, fiscales o penales.



## CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

### **Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Como reacción, las últimas administraciones de la ciudad han venido implementando mecanismos y tomando decisiones que apuntan a hacer más visible lo público, consolidar la institucionalidad y empoderar el control social. En efecto, para el Periodo 2001-2004 la administración Distrital (Antanas Mockus), definió dentro del marco del Programa “Cultura de la Probidad y del Control Social”, el proyecto “Bogotá Transparente” como un propósito compartido entre las Entidades Distritales y la Sociedad Civil.

En desarrollo de ese programa, se expidió la Directiva 08 del 14 de diciembre de 2001, en la que se comprometen las Entidades Distritales con un código de buenas prácticas para la contratación, la atención de quejas ciudadanas, el control social, el control interno y la rendición de cuentas; también con procesos pedagógicos, comunicativos y de formación para el sector público, el sector privado y los ciudadanos en forma integrada.

Para la actual administración uno de los principios rectores en que se fundamenta la ejecución del Plan de Desarrollo “*Bogotá sin Indiferencia*”, son “los sólidos, reales, crecientes y profundos procesos participativos, donde se involucran todas las instituciones distritales”; en concordancia, los proyectos que se formulan deben permitir realizar su seguimiento mediante la disponibilidad de información clara y oportuna, que facilite el control social y la rendición de cuentas.

En efecto, para el período 2004-2008, se definieron, dentro de las políticas generales, dos específicas relacionadas con transparencia, así: **la participación para la decisión**, definida como: “Los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas. La Administración Distrital proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos”.

La segunda, **Control Social y rendición de cuentas**, se expresa como: “Se promoverá la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Se comunicarán con claridad y veracidad los procesos, resultados e impactos de las políticas y se mantendrá una interlocución permanente con la ciudadanía.

Así mismo, en los ejes estructurales del plan, estas políticas generales se plantearon así:



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

- En el objetivo Gestión Pública Humana, se definieron 7 políticas, de las cuales, en seis de ellas se contemplan elementos relacionados con transparencia, así: Las entidades Distritales brindarán un servicio oportuno y adecuado a la ciudadanía; la construcción de una cultura organizacional ética a través del fortalecimiento de sus competencias y habilidades, que propicie el compromiso de los servidores públicos; que los programas y acciones se realicen dentro de un modelo de gestión efectivo, transparente y participativo; que los recursos públicos sean manejados de manera proba, de tal manera que se facilite el control social; que la comunicación sea el fundamento de la participación y que la información sea suficiente y veraz, para que sirva de soporte fundamental en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el Control Social. Como consecuencia, casi todos los programas apuntan a ello, principalmente, “Bogotá transparente y efectiva”.
- El Eje de Reconciliación, contempla como política la “participación”, desde la cual se “promoverá la formulación participativa y la ejecución de una política distrital de participación efectiva que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado Social de Derecho”. La ejecución de esta política se define con base en cuatro programas: Participación para la decisión; comunicación para la participación; control social a la gestión pública y obras con participación ciudadana.

#### **4.3.2 Resultados**

La evaluación efectuada por la Contraloría de Bogotá, en el año 2004<sup>24</sup>, al Plan de Desarrollo que expiraba (Bogotá para Vivir...), señaló que “desde el punto de vista estructural, la participación ciudadana en Bogotá existe como una atribución legal, donde actúan algunas Entidades, pero no se cuenta con un ente director que formule las políticas de participación ciudadana, que oriente la acción de las comunidades y controle la ejecución de las decisiones conciliadas”.

De igual manera, se evidenció una “Inadecuada coordinación Interinstitucional e intersectorial, deficientes sistemas de información que permitan establecer de manera real la población beneficiada, coberturas bajas, por cuanto únicamente se

<sup>24</sup> Informe de Balance Social y el Impacto de las Políticas Públicas del Distrito; Contraloría de Bogotá, 2005, Pg. 64, 202.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

benefician usuarios de los programas que las entidades ejecutan, quedando de lado los que no pueden acceder a los mismos”.

Durante la actual administración, se ha venido ejecutando el Programa “Bogotá Transparente y efectiva” (Gestión Pública Humana), mediante el diseño y aplicación de un amplio proceso de autorregulación institucional y de evaluaciones integrales a sectores estratégicos de la ciudad. A este programa le fueron asignados \$ 9.267 millones, para ser ejecutados en las vigencias 2004-2008, lo cual se ha venido cumpliendo en el 100%, según lo programado en cada vigencia, a través de las inversiones del proyecto N° 0271: “Sistema integral para el mejoramiento de la Gestión pública Distrital”, a cargo de la Veeduría Distrital y los Fondos de Desarrollo Local.

De igual manera, los programas del Eje de Reconciliación, relacionados con transparencia se han ejecutado así:

**Cuadro 34**

PROGRAMA	COMPROMISOS	PROGRAMADO 2004 - 2006	AVANCE %
PARTICIPACIÓN PARA LA DECISIÓN	Procesos de interacción social (organizaciones y procesos)	3.818 38	71.5 115.8
	Fortalecimiento de los escenarios de participación en el marco de la Escuela de Gestión Social y Territorial (personas)	18.453	61.7
	Incrementar participación en el seguimiento a la ejecución de los PDL.	0.0	0.0
	Incidencia de decisiones ciudadanas (a 438 programas)	0.0	40.0
COMUNICACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN	Diseño e implementación de estrategias de comunicación para la participación (acciones y personas).	24.0 3.006.000	33.3 66.6
	Fortalecimiento medios alternativos de comunicación local (medios, componentes y beneficiarios).	60 27 9.500	118.3 70.4 71.5
	Estimular el control social en 100 procesos contractuales.	100	182.0
CONTROL SOCIAL A LA GESTION PUBLICA	Vincular al menos 30.000 ciudadanos en espacios de concertación y procesos de control social.	400.000	631.24
	Apoyar la creación y el fortalecimiento de 500 organizaciones ciudadanas para el control social (organizaciones creadas y fortalecidas, grupos de control).	500 180	162 25.5
	Implementación y puesta en marcha de “La casa del Control Social.	1.0	0.0
	Establecer un programa de promoción a la participación ciudadana.	1.0	100.0
	Realizar 295 obras con participación ciudadana.	295	5.76

Fuente: SEGPLAN - DAPD





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Como se observa, en la participación ciudadana para las decisiones, los procesos de interacción social se han desarrollado por encima de lo previsto; no obstante la participación directa en el seguimiento a los Planes de Desarrollo Locales ha sido nula. De igual manera, en la comunicación para la participación, el compromiso sobre ejecutado ha sido el desarrollo de medios alternativos para la comunicación.

Respecto al control social a la gestión pública, las metas fueron muy tímidas, como lo demuestran los porcentajes de avance alcanzados a 2006. De hecho, sólo se programaron 100 procesos contractuales a los cuales se les efectuaría control social; 30.000 ciudadanos para ser vinculados en espacios de concertación y procesos de control social; 500 organizaciones sociales para el control social; y la implementación de sólo una “casa del control social”.

De otro lado, la participación ciudadana en la realización de obras ha sido muy pobre, dado que a diciembre de 2006, de 295 obras programadas con ese propósito, sólo se habían ejecutado seis.

A pesar del esfuerzo realizado por las últimas administraciones, se pudo determinar, mediante los indicadores de transparencia, que se sigue presentando resistencia a efectuar procesos de rendición de cuentas, que muestren el avance real en el desarrollo de las políticas públicas de una manera clara y efectiva; demora en la resolución real de las peticiones quejas y reclamos, que en algunas de las Entidades Distritales han generado multas y sanciones en detrimento del erario público; falta de incorporación de la participación ciudadana en sus procesos de contratación; una verdadera promoción e implementación de los comités de desarrollo de Control Social establecidos en el artículo 369 de la Constitución política de Colombia; y la falta de herramientas efectivas que le brinden a la gente la posibilidad de intervenir de manera activa en los asuntos públicos que les afectan.

Como reflejo de lo anterior, el Nivel de transparencia de las entidades auditadas en 2006, se evaluó en un nivel medio (71.72/100), lo que implica que aun se debe mejorar en este aspecto. Se requiere entonces, en el Distrital Capital, promover la participación de los ciudadanos en el ejercicio del Control Social, a través de acciones institucionales, mejorar la cultura del servidor público para que rinda cuentas claras y reales de su gestión, mejorar los sistemas de información, aspecto principalísimo para avanzar en la disminución del riesgo de corrupción, y dar directrices y lineamientos, en desarrollo de la normatividad existente, para mejorar los niveles de transparencia en la Gestión Pública Distrital.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## 5. CONCLUSIONES

Desde el ejercicio del control fiscal, la evaluación de los niveles de transparencia en las entidades auditadas en Bogotá, para la vigencia 2006, plantea las siguientes conclusiones:

El concepto de transparencia en la gestión pública y su evaluación en nuestro medio, aun es una labor incipiente, pero necesaria. Esto requiere desarrollar una cultura de transparencia, y no solamente en lo público, que contribuya de manera preventiva a disminuir los altos índices de corrupción que nos aquejan.

Dada la complejidad de Bogotá como Distrito Capital, municipio de categoría especial, capital del país, capital del departamento de Cundinamarca, estructura económica de departamento, incluso de un país pequeño, la construcción de un indicador de transparencia se hace difícil; no obstante, esta contraloría decidió dar un primer paso en la que consideramos es la dirección correcta.

El nivel de transparencia en Bogotá, en las entidades evaluadas y acorde a la metodología aplicada, se determinó como **MEDIO (71.72/100)**. En general, significa que se tiene un riesgo de corrupción controlable; sin embargo, se puede mejorar, buscando un nivel alto, donde este riesgo se minimice.

El nivel de riesgo es más evidente en las entidades evaluadas de los sectores Bienestar, Localidades e Infraestructura; por el contrario, muestran un nivel de riesgo más controlable, las entidades del sector gobierno y las empresas de servicios públicos.

El apego a las normas y procedimientos (factor institucional), fueron las actuaciones públicas mejor evaluadas (80.01/100); el acceso a información oportuna, clara, veraz y comprensible (visibilidad), de un lado, y la capacidad de los funcionarios públicos de responder por sus actos ante terceros (rendición de cuentas), de otro, obtuvo una valoración de 79.4/100, lo que corresponde a un nivel de riesgo controlable, pero susceptible de mejorar.

De otro lado, la intervención de los ciudadanos en la gestión que debe buscar su bienestar (participación ciudadana), es muy limitada; de hecho, ni los ciudadanos tienen pleno conocimiento de lo importante de su participación, ni las entidades públicas manifiestan interés en empoderarlos. Este aspecto, en la mayoría de las entidades evaluadas, esta expuesto a un alto riesgo de corrupción.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

De manera específica, se encontró que las entidades con menor riesgo de corrupción son: Veeduría, Hospital Chapinero, Hospital la Victoria, Colvatel y la Personería; en cambio, las que necesitan hacer un mayor esfuerzo para mejorar su gestión pública son: localidad Ciudad Bolívar, Idipron, localidad Santa Fe, localidad Rafael Uribe Uribe y el Fondatt. Para estas últimas, más que una apreciación negativa, es un llamado para que fortalezcan su gestión en aquellos procesos que lo requieran.

Al evaluar los lineamientos trazados desde la política pública, en materia de transparencia, se encontró que a pesar del esfuerzo realizado por las últimas administraciones, se pudo determinar que se sigue presentando resistencia a efectuar procesos de rendición de cuentas, demora en la resolución real de las peticiones quejas y reclamos, falta de incorporación de la participación ciudadana en los procesos de contratación y una verdadera promoción e implementación de los Comités de Desarrollo de Control Social, entre otras falencias.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Resumen del pensamiento de los filósofos – HISTORIA DE LA FILOSOFÍA  
<http://www.e-torredebabel.com/Historia-de-la-filosofía/Resúmenes/HistoriaFilosofia-Res...> pg. 2. 26/03/2007.

Pactos por la Transparencia .Programa Presidencial de lucha contra la corrupción.  
pgs:1,2,3,4, Bogotá  
[http://www.anticorruccion.gov.co/estrategia\\_reg/mapa/pactos.htm](http://www.anticorruccion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm).

“La Transparencia fortalece la gestión Local” pags 1,2, 3  
[http://bogota.gov.co/librería/php/frame\\_detalle\\_w3c.php?patron=01.&h id=...id...=](http://bogota.gov.co/librería/php/frame_detalle_w3c.php?patron=01.&h id=...id...=)  
Bogotá, 16/ 03/ 2007

“Pactos de Integridad” Transparencia por Colombia, pgs 1,2 16/03/2007.  
[http://www.transparenciacolombia.org.co/cont/index.php?option=com\\_content &task...](http://www.transparenciacolombia.org.co/cont/index.php?option=com_content&task...) 16/03/2007.

Glosario de la corrupción y la transparencia latinoamericana pgs. 1 a 9.  
<http://www.Probidad.org/regional/glosario/> 13/02/2007.

La transparencia fortalece la gestión local  
[http://bogota.gov.co/portal/libreria/php/frame\\_detallew3c.php?patron=&h id=...](http://bogota.gov.co/portal/libreria/php/frame_detallew3c.php?patron=&h id=...)  
16/03/2007 pg 1.

Finlandia el país más transparente del mundo, según el informe de transparencia internacional pgs. 1 a 5,  
<http://www.reforma-política.com.ar/rp/noticias.php?id=570&pagina=noticia>  
28/03/2007.

Bogotá comienza rendición de cuentas, Veeduría Distrital de Bogotá, “El Tiempo”, Miércoles 21 de Marzo de 2007.pag.2..

Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción .Pactos por la transparencia..  
[http://www.anticorruccion.gov.co/estrategia\\_reg/mapa/pactos.htm](http://www.anticorruccion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm)  
16/03/2007 pags. 1,2,3,4



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Finlandia el país más transparente del mundo- reforma política  
<http://www.reforma-politica.comar/rp/noticias.php?id=570&pagina=noticia>  
28/03/2007 páginas 1,2,3,4,5.

Veedurías ciudadanas, Personería de Bogota  
Htp:[www.personeriabogota.gov.co/coidcategorias\\_844](http://www.personeriabogota.gov.co/coidcategorias_844).  
14/03/2007 pg.1

Vicepresidencia de la República “Tolerancia cero con la corrupción” 28/03/2007  
<http://www.vicepresidencia.gov.co/discursos/corrupcion082003.htm> pg. 1 de 6.  
28/03/2007

“Ítm. Índice de transparencia municipal” RESULTADOS 2004 Ejercicio Piloto.  
Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá Colombia Diciembre 2006.

“Ítm. Índice de transparencia departamental” RESULTADOS 2004 Ejercicio Piloto  
Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá Colombia Ejercicio Piloto  
Dic.2006.

“Ítm. Índice de transparencia nacional RESULTADOS 2004 Ejercicio Piloto  
Corporación transparencia por Colombia. Bogotá Ejercicio Piloto Dic.2006.

Constitución Política de Colombia 1.991. Presidencia de la República de Colombia  
impresión del mes de enero de 1.994. Santafé de Bogotá.

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1.993.

Caballero G.”Instituciones e Historia Económica: Enfoques y Teorías  
Institucionales” Revista de Economía Institucional, Primer Semestre, año  
2004/vol.6, número 010 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia  
pp.135-157

Figueras A. J. “Un análisis Económico de “Moda” El enfoque Neoinstitucionalista”.  
Revista Actualidad Económica Año XVI,N1 58 enero abril 2006 pp.33-39

Millán H. y Natal A. “ La rendición de cuentas a la luz de la Teoría-Agente  
principal: un análisis de la Democracia en México” El Colegio Mexiquense-  
Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo. Núm 10,2006,pp1-24



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

Jurídica Colombiana.com: Jurisprudencia y Legislación al día. Diario Oficial. Índice Cronológico de Leyes 1.991 – 2.007. [www.google.com.co/](http://www.google.com.co/).



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

**Anexo 1**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Constitución política de Colombia (CPC) Art.1º	1991			X	De los principios fundamentales.
CPC Art.23	1991			X	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas...
CPC Art 74	1991		X		Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos...
CPC Art.103	1991			X	Son mecanismos de participación del pueblo, de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.....
CPCP Art.209	1991			X	La función administrativa está al servicio de los intereses generales...
CPCP Art.270	1991			X	La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana...
CPCP Art. 272	1991	X			La vigilancia de la gestión fiscal de los distritos donde haya contralorías corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva
CPCP Art.364	1991	X			Del endeudamiento interno y externo de las entidades, no podrá exceder su capacidad de pago...
Ley 57 Arts. 12 –25	1985		X		Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y a que se les expida copias de las mismas, siempre



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
					que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución y a la Ley.
Ley 472	1.988		<b>X</b>		Por la cual se consagra la reglamentación de las acciones populares de grupo. Las acciones populares como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.
LEY 42	1993	<b>X</b>			Sobre la organización del control fiscal y financiero....
LEY 80 Art. 23	1993	<b>X</b>			De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades aplicando el principio de la transparencia.
LEY 80 Arts. 31-66	1993		<b>X</b>		De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias.... Todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia ciudadana
LEY 87	1993	<b>X</b>			Del control administrativo...
LEY 134	1994		<b>X</b>		Por el cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana
LEY 136	1994	<b>X</b>			Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios...
Ley 142	1.994		<b>X</b>		Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios (Colvate)





**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Ley 190	1.995		X	X	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa; legislación complementaria. Del Control Social y los medios de Comunicación-
Ley 489 Arts. 34 - 35	1.998	X		X	Del estatuto de la administración pública. Del Ejercicio del Control Social de la Administración. Del Ejercicio de las Veedurías Ciudadanas.
Ley 527	1.999			X	Por el cual se da base legal a los documentos electrónicos, a la transmisión electrónica de datos y a todo lo relacionado con las firmas electrónicas...
Ley 136 Art. 167	2.000		X		Por la cual los organismos de control fiscal involucran a la comunidad en la realización de su gestión fiscal.....
Ley 594	2.000			X	Por la cual se permite la consulta de documentos...
Ley 598	2.000	X			Por la cual se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de los bienes y servicios de uso común en la Administración Pública...
Ley 610	2.000	X			Por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.....



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Ley 617	2000	X			De la racionalización del gasto público nacional...
Ley 689	2.000		X		Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1.994 (COLVATEL)..
Ley 668	2001	X			Por la cual se declara el día 18 de Agosto como día internacional contra la corrupción...
Ley 678	2.001	X			Por la cual se reglamenta la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
Ley 816	2.003	X			Por medio de la cual se apoya la industria nacional....
Ley 819	2.003		X		Por la cual se dictan normas orgánicas en materia del presupuesto y transparencia fiscal...
Ley 850	2.003		X	X	Por el cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, como mecanismos democráticos de participación y de representación de los ciudadanos....
Ley 962	2.005			X	Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
Ley 964	2.005	X			De las actividades de manejo, aprovechamiento e inversiones de recursos captados del público...



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Ley 970	2.005	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de Octubre de 2.003.
Ley 1150	2007	<b>X</b>			Se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.
Decreto Ley 1421	1.993	<b>X</b>			Por el cual se establece el día 9 de Diciembre como día internacional de la transparencia
Decreto 2551	1.993	<b>X</b>			Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993 sobre la contratación directa de consultoría...
Decreto 313	1.994	<b>X</b>			Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993 y se delega en el Secretario de Obras Públicas la realización de concursos, celebración de contratos, donación y comodatos.
Decreto 855	1.994	<b>X</b>			Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 y se reglamenta la contratación directa...
Decreto 1985	1.994	<b>X</b>			Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993. De las delegaciones para elaborar contratos de acuerdo a las cuantías...
Decreto 250	1.995		<b>X</b>		Por el cual se define y aprueba el plan de transparencia “Para volver a creer” y se crea el Consejo Nacional Transparente, se designan sus miembros y se señalan sus funciones...



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Decreto 714	1.996	X			Por el cual se compilan el Art. 24 de 1.995 y el Acuerdo 20 de 1.996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital
Decreto 2160	1.996	X			Por el cual se dictan normas para el funcionamiento de la Comisión Nacional para la Moralización .....
Decreto 2434	2.006	X			Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1.993, se modifica parcialmente el Decreto 2170 de 2.002...(Portal Único de Contratación Estatal).
Decreto 970	1.999	X			Por el cual se reestructura la Comisión Nacional para la moralización...
Decreto 2160	1.996		X		Por el cual se dictan normas para el funcionamiento de la Comisión Nacional para la Moralización; Legislación Complementaria.
Decreto 2170	2.002		X		Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1.993. De la transparencia en la actividad contractual, publicidad de proyectos y de pliego de condiciones...
Decreto 499	2.003	X			Del manejo de las tesorerías...
Código Contencioso Administrativo. Art. 5	1.984		X		Toda persona podrá hacer peticiones verbales o escritas respetuosas a las autoridades...
Acuerdo 24	2.001	X			Por el cual se organiza la Contraloría de Bogotá
Acuerdo 119	2.004	X			Por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo para Bogotá “Bogotá sin Indiferencia”
Acuerdo 131	2.004		X		De la rendición de cuentas y el control social...
Acuerdo 142	2.005	X			Del registro único de Veedurías



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros y en los Humedales de Bogotá”**

MARCO LEGAL	AÑO EXPEDICIÓN.	FACTORES			OBJETO
		INSTITUCIONALIDAD	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Acuerdo 205	2.005	X			Por el cual se establece el día de la Transparencia Distrital
Acuerdo 257	2.006		X		Por el cual se dictan normas básicas sobre estructura, organización y financiamiento de las organizaciones y entidades de Bogotá...
Directiva presidencial No. 7	1.998	X			Decálogo de política transparente en la administración pública colombiana
Directiva presidencial No. 9	1.999	X			Lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción Presidencia de la República....