

Política Pública de

TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

www.bucaramanga.gov.co

Alcaldía de Bucaramanga

CÁRDENAS ¡LO HIZO!

¡Gobernar es hacer!

Política Pública de
TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2023 - 2033

DOCUMENTO TÉCNICO ANEXO

Política Pública de
TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN

MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Juan Carlos Cárdenas Rey
Alcalde Municipal de Bucaramanga

Adrián Ignacio González Jaimes
Asesor de Despacho - Transparencia
Secretario Jurídico (e)

AGRADECIMIENTOS

La Alcaldía de Bucaramanga expresa sus agradecimientos a todas las instituciones, empresas, organizaciones, servidores públicos, contratistas y personas que participaron activamente en el proceso de construcción colectiva de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga 2023 - 2033, especialmente a:

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Instituto de Estudios Políticos - IEP

Fundación Corona

Red Santandereana por la Transparencia

Comité Transparencia por Santander

Abril del 2023
Bucaramanga, Colombia

Política Pública de
TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN 7

2. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO 9

2.1. Antecedentes legales y normativos nacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción 9

2.2. Antecedentes políticos de los programas de transparencia y lucha contra la anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga 12

2.2.1. Compromiso por la transparencia 2016-2019 13

2.2.2. Compromiso por la transparencia 2020-2023 15

3. MARCO CONCEPTUAL 18

3.1. Concepto de transparencia 18

3.2. Tipos de transparencia 20

3.3. La transparencia y el enfoque de Gobierno Abierto 20

4. METODOLOGÍA 24

4.1. Enfoques de la Política Pública 24

4.2. Ejes Estratégicos y Líneas Estratégicas de la Política Pública 25

4.2.1. Eje Estratégico Gobierno Abierto 25

4.2.2. Eje Estratégico Medidas Anticorrupción 26

4.3. Etapas de Estructuración de la Política Pública 27

4.3.1. Agenda 27

4.3.2. Diagnóstico 28

4.3.2.1. Revisión del estado del arte de lineamientos técnicos relacionados con los Ejes de Gobierno Abierto y Medidas Anticorrupción 28

4.3.2.2. Revisión y análisis de indicadores e información cuantitativa 29

4.3.2.3. Espacios de apropiación social del conocimiento para la generación de insumos de política pública y normatividad 30

4.3.2.3.1. Espacios de apropiación social del conocimiento con servidores públicos del Municipio de Bucaramanga. 31

4.3.2.3.2. Espacios de apropiación social del conocimiento con empresarios 31

4.3.2.3.2. Espacios de apropiación social del conocimiento con sociedad civil 32

4.3.3. Formulación 32

5. RESULTADOS 34

5.1. Diagnóstico del Eje Gobierno Abierto 34

5.1.1. Baja legitimidad institucional, caracterizada por una alta percepción de la corrupción y existencia de espacios de participación que poco favorecen el involucramiento y la incidencia ciudadana en la toma de decisiones 34

5.1.2. Debilidades en la rendición de cuentas, en tanto no se cuenta con un lineamiento técnico que promueva unas condiciones institucionales para favorecer un ejercicio permanente y sistemático. 36

5.1.3. Baja apropiación de la ciudadanía, tomadores de decisiones y grupos de valor de los datos abiertos que genera la entidad 37

5.1.4. Existe una escasa oferta de servicios digitales para los ciudadanos, así como debilidades en la caracterización y el diseño basado en el usuario 38

5.1.5. Debilidades en la estructura institucional, la cultura organizacional y las competencias de los servidores públicos para la generación de procesos de innovación pública 39

5.2. Diagnóstico del Eje Medidas Anticorrupción 40

5.2.1. En la actualidad existe una alta discrecionalidad en los procesos de selección y contratación del talento humano vinculado mediante contratos de prestación de servicios, lo cual genera riesgos de corrupción. 40

5.2.2. Existen debilidades a nivel institucional para una adecuada gestión de la calidad del talento humano, la calidad y satisfacción del empleo y la retención del conocimiento en la entidad. 41

5.2.3. Los delitos más comunes contra la administración pública en el Municipio de Bucaramanga, son el prevaricato por omisión, prevaricato por acción y peculado por uso. 43

5.2.4. Se evidencia un alto riesgo de corrupción de los servidores públicos con funciones de inspección, vigilancia y control, fuerza pública y docentes. 44

5.2.5. Poca divulgación y uso de datos abiertos en la contratación pública 46

5.2.6. Dificultades para establecer presupuestos y la manipulación artificial de precios de cotización por parte de las empresas. 48

5.2.7. Ausencia de políticas de transparencia empresarial por parte de las empresas a nivel local, y poco articulación del gobierno local, con el sector privado y otros actores como la ciudadanía, la academia y la sociedad civil, para implementar acciones de lucha contra la corrupción. 48

6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA 50

6.1. Disposiciones generales 50
6.1.1. Definición 50
6.1.2. Objetivo 50
6.1.3. Misión 50
6.1.4. Visión 50
6.1.5. Alcance 51
6.1.6. Ámbito de aplicación 51
6.1.7. Principios 51
6.1.8. Enfoques 52
6.2. Ejes Estratégicos y Líneas Estratégicas 53
6.3. Orientaciones para la implementación y seguimiento 61
6.3.1. Plan Estratégico de la Política Publica 61
6.3.2. Temporalidad de la Política Pública 62
6.3.3. Coordinación de la Política Pública 62
6.3.4. Implementación de la Política Pública 63
6.3.5. Plan de Acción de la Política Pública 63
6.3.6. Financiación de la Política Pública 63
6.3.7. Seguimiento y evaluación de la Política Pública 64
7. BIBLIOGRAFÍA 65

1. PRESENTACIÓN

Con el propósito de fortalecer la gestión de la administración central municipal en materia de datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana, innovación pública, así como de las medidas para la prevención y la lucha contra la corrupción; el Municipio de Bucaramanga a través de la Secretaría Jurídica, aunó esfuerzos con el Instituto de Estudios Políticos - IEP de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Fundación Corona, con el fin de realizar el diagnóstico para la formulación de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga. Lo anterior, en el marco de los objetivos y metas trazadas en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Bucaramanga, una ciudad de oportunidades”.

En Colombia, las administraciones públicas municipales son una de las entidades de la Rama Ejecutiva con mayor afectación por hechos identificados de corrupción, motivo por el cual, es importante promover la articulación de esfuerzos entre el sector público, la academia, la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía, para avanzar en la construcción de una gobernanza cimentada en la cultura de legalidad y la transparencia, así como, implementar mecanismosde que permitan el acceso a información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación pública.

La corrupción es un fenómeno que afecta la inversión pública, limita el desarrollo del país y genera exclusión social, así lo evidencia Trasparencia por Colombia (2019) al demostrar que la corrupción se da principalmente en sectores de política asociados a la garantía de los derechos fundamentales y del bienestar para la sociedad, tales como, Educación (16%), Infraestructura y transporte (15%) y Salud (13%). Así mismo, lo expone Contraloría General de la República (2018).

Con el fin de fortalecer los procesos y la integridad, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre integridad en Colombia (2017), plantea cinco tareas impostergables para promover la transparencia, relacionadas con: a) El fortalecimiento institucional orientado a la transparencia y el buen gobierno; b) La implementación de acciones de cambio cultural desde el sector educativo; c) La incorporación de métodos y regulaciones que promuevan la lucha contra la corrupción; d) Garantizar un sistema de integridad a nivel nacional y local completo y coherente; y e) Fomentar una cultura de la integridad en la Administración Pública.

A pesar de los avances en la formulación de políticas públicas y normatividad en materia de transparencia, son varios los desafíos pendientes; el marco normativo y los modelos de gestión pública en Colombia se han orientado tradicionalmente a favorecer medidas de control y sanción, sin embargo, los enfoques de Gobierno Abierto buscan fortalecer

las instituciones públicas y promover la transparencia a través de herramientas de mayor involucramiento entre el gobierno y los ciudadanos, apoyado en el uso de datos abiertos, tecnologías y procesos de innovación.

En tal sentido, el presente documento busca diagnosticar y comprender las debilidades institucionales en materia de transparencia y generación riesgos de corrupción, así como, proponer estrategias de política pública orientadas a crear un ecosistema para el fortalecimiento de datos abiertos, participación ciudadana, control social y rendición de cuentas, innovación publica, al igual, medidas para prevenir y luchar contra la corrupción.

2. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

2.1. Antecedentes legales y normativos nacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

El marco jurídico que se presenta a continuación, permite ver la evolución que ha tenido Colombia en los últimos 30 años, con relación a las leyes y normas asociadas a los temas de transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión pública, a través de las cuales pueden identificar claramente tres enfoques.

El primer enfoque, se centra en el fortalecimiento de las acciones de vigilancia y control por parte del Estado, la creación de un régimen y unas instituciones especializadas en lo disciplinario, así como, el endurecimiento de las penas y sanciones frente a actos de corrupción. El segundo enfoque, se encuentra permeado por el modelo de la nueva gestión pública, el cual se basa en el fortalecimiento de los sistemas de medición, monitoreo y gestión, con el fin de prevenir la corrupción y mejorar la eficiencia del Estado. Finalmente, el tercer enfoque, está asociado con el Gobierno Abierto,el cual incorpora una visión renovada de la relación gobierno-ciudadanos, mediante el aprovechamiento de la tecnología para la creación de servicios digitales, la divulgación y aprovechamiento de datos abiertos, la rendición de cuentas y el involucramiento ciudadano en la co-creación de políticas y la toma de decisiones públicas.

Lo anterior, se puede apreciar a través de una línea de tiempo con las principales leyes, normas, decretos y documentos de política en Colombia, conforme se presenta a continuación:

- **Ley 80 de 1993**, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación en la Administración Pública. Se reconoce la transparencia y la pluralidad como principios rectores de la contratación pública en Colombia.
- **Ley 134 de 1994**, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Se establecen herramientas para la participación y el control social por parte de la ciudadanía, tales como: el referendo, las consultas populares, el plebiscito y el cabildo abierto.
- **Ley 190 de 1995**. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Esta ley comprende lo relacionado con el régimen de los servidores públicos y aborda un tema importante para promover la transparencia e integridad, como lo es la declaración de bienes y rentas de los funcionarios, entre otras disposiciones.

- **Decreto 250 de 1995**, por el cual se define y aprueba el Plan Transparencia "Para Volver a Creer", con el fin de emprender acciones de lucha contra la corrupción en la administración pública y se crea en Consejo Nacional Transparente.
- **Decreto 1477 de 1995**, el cual plantea algunas disposiciones relacionadas con la calidad y publicación de información de los contratos públicos.
- **Ley 489 de 1998**, se formulan políticas de desarrollo administrativa para fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de la función pública. Se dictan mediadas relacionas con la simplificación de trámites, los mecanismos de control interno, la democratización y control social de la administración pública, entre otras disposiciones.
- **Ley 599 del 2000**. Código Penal. Se tipifican nuevos delitos contra la administración pública.
- **Ley 734 de 2002**. Código Disciplinario Único. Se regula el régimen disciplinario de los servidores públicos, se establecen deberes, obligaciones, sanciones y los procedimientos para aplicarlas.
- Directiva Presidencial No. 12 de 2002, en la cual se fijan lineamientos de corto y mediano plazo de lucha contra la corrupción en la contratación estatal.
- **CONPES 3249 de 2003**, denominada Política de Contratación Pública para un Estado gerencial. En el cual además de plantear un nuevo marco administrativo y normativo para la contratación pública, se crea un sistema electrónico para hacer seguimiento a todas las fases del proceso contractual.
- **Ley 850 de 2003**, avanza en la reglamentación de las Veedurías Ciudadanas como un mecanismo de control social ciudadano.
- **Ley 970 de 2005**, por medio de la cual se adopta la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” la cual tiene como objetivos principales prevenir y combatir de manera eficaz la corrupción y la recuperación de activos, mediante la cooperación internacional, la asistencia técnica, la promoción de la integridad y la rendición de cuentas.
- **Ley 1150 de 2007**, en la cual se introducen medidas para mejorar la eficiencia y transparencia en Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación pública, entre las que se destacan el fortalecimiento del SECOP, reformulación del principio de selección objetiva y modificación de algunas modalidades de selección de contratistas.
- **CONPES 3650 del 15 de marzo de 2010**, el cual exhorta a la construcción de los lineamientos para la implementación y sostenibilidad de la Estrategia de Gobierno en Línea del Estado Colombiano.
- **Ley 1474 de 2011**. Estatuto Anticorrupción. por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción

de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Se replantea el marco legal de lucha contra la corrupción, fortaleciendo las iniciativas para prevenir, investigar y sancionar la corrupción y fortalecer la eficiencia de los mecanismos de control social. Así mismo, se creó la Comisión de Moralización de los ciudadanos y las Comisiones Regionales de Moralización.

- **Decreto 4170 de 2011**, crea “Colombia Compra Eficiente” con el fin de desarrollar lineamientos y herramientas para organizar y articular a todos los actores involucrados en los procesos de compra y contratación pública con el fin de lograr mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.
- **Decreto 4637 de 2011**, se crea la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República y se asignan sus funciones, entre las que se destaca el diseño, coordinación e implementación de la política gubernamental de lucha contra la corrupción, así como, proveer medidas preventivas orientadas al fortalecimiento institucional, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el acceso a información pública de manera coordinada con las entidades competentes; y se le da el rol de ejercer la Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Moralización, entre otras funciones.
- **Decreto 019 de 2012**. Estatuto Antitrámites. En el cual se suprimen trámites y procedimientos innecesarios en la administración pública y se plantea como principios la moralidad, transparencia, simplicidad y racionalización de trámites que realizan los ciudadanos.
- **CONPES 167 de 2013**. Estrategia Nacional de Política Pública Integral Anticorrupción. El cual se plantean algunas estrategias para el fortalecimiento de la gestión pública a través de la implementación del MIPG, la transparencia en el acceso al empleo público, el fortalecimiento de Colombia Compra Eficiente, la actualización del Sistema Único de Información de trámites SUIT, el mejoramiento de la incidencia del control interno y el fortalecimiento de los mapas de riesgos, así como, el fortalecimiento del control social y la cultura de la integridad.
- **Ley 1712 de 2014**. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Se establece el principio de transparencia en el manejo de la información pública, el principio de calidad de la información con el fin de que toda información de interés público sea objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles y el principio de divulgación proactiva de la información, de acuerdo con las recomendaciones y buenas prácticas de la OCDE.
- **Decreto 2573 de 2014**, el cual define los lineamientos e instrumentos de la

estrategia de Gobierno en Línea en el ejecutivo y en las Ramas Legislativa y Judicial, en los órganos de control, y demás organismos del Estado y contribuir a la construcción de un Estado Abierto.

- **Ley Estatutaria 1757 de 2015**, en la cual se promueve y se regulan algunos mecanismos de participación ciudadana orientados al ejercicio del control social, como el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabidoabierto, y se crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana.
- **Ley 1778 de 2016**, en la cual se establecen normas sobre la responsabilidad de laspersonas jurídicas en actos de corrupción trasnacional.
- **CONPES 3920 DE 2018**, establece la Política Nacional de explotación datos Big Data, en la cual se plantean lineamientos sobre cómo usar Big Data para apoyar el desarrollo social y económico.
- **Decreto 1784 de 2019**, el cual modifica la estructura del DAPRE y otorga a la Secretaría de Transparencia la coordinación e implementación de la Política Pública de Estado Abierto a nivel nacional y territorial.
- **Ley 2016 de 2020**, por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano.
- **CONPES 4070 de 2021**, lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto. Este documento de política define los objetivos y el plande acción para fortalecer la garantía del derecho a la información pública, desarrollar una cultura de integridad, fortalecer capacidades institucionales de lucha contra la corrupción, promover la corresponsabilidad de actores para la generación de valor público e impulsar la innovación pública.
- **Ley 2195 de 2022**, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Se fortalece la responsabilidad de las personas jurídicas en actos de corrupción, se dictan medidas respecto a la administración de bienes de la Fiscalía General de la Nación y extinción de dominio, se establecen procedimientos para la identificación de los beneficiarios finales, así como, sistemas de intercambio de información y acciones pedagógicas para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, responsabilidad fiscal,entre otras disposiciones.

2.2. Antecedentes políticos de los programas de transparencia y lucha contra la anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga

Desde el año 2016, se evidencia que el Municipio de Bucaramanga ha venido

adelantando programas de transparencia y lucha contra la corrupción, los cuales han logrado generar avaneces significativos en el diseño e implementación de herramientas orientadas a mejorar la calidad en los procesos de gestión púbica y promover una mayor confianza de los ciudadanos en lo público; en esta sección, se presentaran los principales avances en los últimos ocho años, a través de la revisión de los programas de transparencia y lucha contra la corrupción de los periodos de gobierno 2016-2019 y 2020-2023:

2.2.1. Compromiso por la transparencia 2016-2019

El Municipio de Bucaramanga, en el año 2016, le apostó a un plan de excelencia por la transparencia y en ese proceso el Acalde de Bucaramanga suscribió la Declaración de Compromisos por la Transparencia, la Integridad y la Prevención de la Corrupción, la cual contenía compromisos que fueron desarrollados en el transcurso de sus cuatro años de gobierno, bajo seguimiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Vocera del Comité de Transparencia por Santander, el Presidente de la Sociedad de Ingenieros y el Auditor General de la República. Dichos compromisos se enuncian a continuación:

- Designación especial en materia de integridad: A partir de esta declaración el Municipio de Bucaramanga designó a una persona encargada de impulsar la implementación de acciones de integridad transparencia y prevención de la corrupción, y de servir como enlace entre el Gobierno Nacional y el Municipio de Bucaramanga en la implementación de las políticas anticorrupción.
- Utilización de SECOP II: Utilizar el SECOP II, portal de contratación pública del Estado, para la publicación de toda la información precontractual, contractual y pos contractual, la cual deberá ser publicada oportunamente y en los términos de ley.
- Adopción de Pliegos Estándar: Utilizar los pliegos diseñados por Colombia Compra Eficiente en todos los proseos de contratación pública en los que sean aplicables. En materia de contratos de infraestructura vial, utilizará los pliegos estándardiseñados por el INVIAS bajo la tutela de Colombia Compra Eficiente.
- Utilización de Acuerdos Marco de Precios y de la Tienda Virtual del Estado: Utilizarlos Acuerdos Marco de Precios y la Tienda Virtual del Estado en los

procesos de contratación pública, siempre que ello sea posible y a trabajar de la mano de Colombia Compra Eficiente y la Secretaría de Transparencia en la capacitación desus funcionarios en el uso de dichas herramientas.

- Exigencia de registro de fundaciones en plataforma web: Exigir a todas las fundaciones que quieran participar en procesos de contratación pública a registrarse en la plataforma web (www.somostransparentes.org). Asimismo, la inclusión en los convenios que suscriban con las alcaldías para el aporte de recursos una cláusula que obligue a estas últimas a exigir a las fundaciones que quieran participar en procesos de contratación registrarse en la misma plataforma.

- Implementación plena de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional: Realizar esfuerzos para avanzar en el proceso de implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definiendo responsables, indicadores y metas.

- Ferias de Transparencia: Realizar al menos dos ferias de transparencia al año, para lo cual podrá contar con la orientación y acompañamiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. En desarrollo de las Ferias, el Municipio de Bucaramanga garantizará la existencia de espacios de interacción y trabajo colaborativo con las veedurías ciudadanas y organizaciones de la sociedad civil.

- Canal antifraude y denuncia segura: Crear un canal antifraude y de denuncia segura, el cual deberá asignar número de radicado al denunciante al momento de la recepción de la denuncia, a dar traslado de las denuncias recibidas a los entes de control; y a adoptar las medidas administrativas que sean necesarias para evitar,detectar y poner en conocimiento de la Fiscalía y los entes de control los actos de corrupción de los que se tenga conocimiento.

- Declaración de Bienes y Rentas: Publicar en su página web las Declaraciones de bienes y rentas de los ordenadores del gasto responsables de la contratación; las cuales deberán ser actualizadas dentro de los primeros tres meses de cada año.

- Ley de archivo: implementar de manera plena las disposiciones de la ley General de Archivos y sus decretos reglamentarios. Así mismo, se compromete a diseñar e implementar acciones orientadas a la digitalización efectiva de sus archivos.

- Control Interno: realizar como mínimo una reunión mensual en la que participen loa funcionarios de nivel directivo de la entidad, incluyendo al alcalde y el Jefe de Control Interno de la Entidad, con el fin de impulsar la implementación del Modelo Estándar de Control Interno y el sistema de Gestión de Calidad.

- Apoyo en difusión: Difundir a través de su oficina de prensa y su estrategia de comunicaciones, todos los esfuerzos que realice la administración en materia de promoción de la transparencia, cultura de la integridad y prevención de la corrupción, incluyendo la rendición de cuentas sobre el nivel de cumplimiento de esta Declaración.

- Informes semestrales: Enviar informes semestrales sobre el nivel de avance en el cumplimiento de cada uno de los compromisos incluidos en esta Declaración a (i) la Comisión Regional de Competitividad. Los informes serán publicadosadicionalmente en la página web de la entidad en el vínculo de transparencia. Los informes deben ser enviados durante los últimos 15 días calendario de junio y diciembre de cada año.

2.2.2. Compromiso por la transparencia 2020-2023

Atendiendo el compromiso de dar continuidad a los principios de transparencia en la administración municipal y cumplir con las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal 2020 -2023, el Alcalde de Bucaramanga suscribió con la Vicepresidencia de la República y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Pacto por la Transparencia e Integridad, que contempló los siguientes acuerdos:

- Implementar en todos los niveles del gobierno municipal los procedimientos que correspondan para luchar contra la corrupción, dar cumplimiento a los principios detransparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, incluidos espacios de diálogo permanente, y dar aplicación a la “Política de Integridad, Transparencia y Legalidad hacia un Estado Abierto”, adoptada por el Gobierno Nacional.

- Adoptar el plan de actividades que desarrollará la administración territorial en orden, dar cabal cumplimiento al presente pacto estableciendo tiempos y funcionarios responsables de cumplirlo, así como remitir a la Secretaría de Transparencia una copia del mismo, una vez sea aprobado.

- Hacer seguimiento periódico al cumplimento de las actividades contempladas

en el plan mencionado y disponer los correctivos necesarios para el efectivo avance del mismo. Remitir a la Secretaría de Transparencia, semestralmente, un informe sobre el avance del plan y el resultado de los indicadores de medición que se pacten.

- Divulgar y difundir entre los ciudadanos del municipio, el plan de actividades a ejecutar y el objetivo del mismo, presentando informes sobre el avance en cada uno de los compromisos incluidos en el Pacto por la Transparencia y la Integridad,así como, todos los esfuerzos que realice la administración en materia de transparencia, cultura de la integridad y legalidad, utilizando para ello la página web ydemás canales de comunicación con los que cuente el municipio.
- Realizar eventos públicos relacionados con transparencia, integridad y prevención de la corrupción durante el periodo de gobierno.
- Fortalecer y promover el control social a la gestión pública, como un mecanismo para luchar contra la corrupción y como una herramienta que permita generar espacios para la ciudadanía.
- Publicar en su página web las declaraciones de bienes, rentas y los conflictos de intereses de los funcionarios de la administración, en orden a cumplir la obligación establecida en la Ley 2013 de 2019.
- Implementar acciones para el tratamiento sistemático de la corrupción que permitan atacar el fenómeno desde el manejo de riesgos, la articulación con entidades territoriales y órganos de control territorial, el fortalecimiento de la cultura de la integridad, la analítica de datos y la caracterización de las modalidades de corrupción que se hubiesen presentado en el municipio. La Secretaría de Transparencia guiará a la entidad en este tratamiento.
- Crear un canal antifraude y de denuncia segura para el ciudadano, protegiendo al denunciante. Este canal debe estar articulado con la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción - RITA, a cargo de la Secretaría de Transparencia y deberá ser atendido por una persona de entera confianza del mandatario, que será denominado Oficial de Transparencia.
- El Oficial de Transparencia, apoyará la adopción de sistemas y procedimientos necesarios para que en la administración municipal se controle y prevenga de manera sistemática la corrupción. De detectarse un hecho de corrupción en el municipio, el Oficial de Transparencia lo pondrá

en conocimiento de la correspondiente autoridad de investigación y/o control, además de informarlo a través de la red RITA a la Secretaría de Transparencia.

- Hacer uso del SECOP II, preferir el uso de la tienda virtual del Estado y cumplir a cabalidad los principios de la contratación estatal.
- Avanzar en el proceso de implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definiendo responsables, indicadores y metas concretas.
- Implementar debidamente las disposiciones de la Ley General de Archivos y sus decretos reglamentarios. Así mismo, se compromete a diseñar e implementar acciones orientadas a la digitalización efectiva de sus archivos.
- Realizar una reunión mensual en la que participen los funcionarios del nivel directivo del municipio, incluyendo el mandatario municipal y el jefe de control interno, con el fin de impulsar la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y generar alertas tempranas por posibles hechos de corrupción.
- Establecer relaciones transparentes con el Concejo Municipal y demás entidades con participación en el Consejo de Política Social - COMPOS.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Concepto de transparencia

El concepto de transparencia, ha tenido diferentes usos y significados en el ámbito de la Administración Pública. En tal sentido Hood (citado en INAI, 2019) plantea que la concepción moderna del concepto de transparencia se apoya en tres corrientes, la primera "tiene que ver con la noción de que el gobierno debe operar de forma clara y predecible, apoyándose en normas y procesos escritos y de conocimiento público" (p. 337). La segunda corriente por su parte, "se refiere al valor o sentido de ética pública que debe acompañar las acciones sociales y las actividades de gobierno" (p. 337); y por último, una tercera corriente orientada a la observación y el control de asuntos sociales (p. 338).

Estas tres corrientes, presentes en la concepción moderna de la transparencia, basadas en la legalidad, la ética y el control, pueden verse como elementos interdependientes a partir de los cuales se pueden establecer mecanismos eficaces para orientar y regular la Administración Pública.

La legalidad en primera instancia, es un elemento indispensable para la construcción de la transparencia, por esta razón es importante la existencia de un marco jurídico que ponga límites tanto a la discrecionalidad, los posibles abusos en el ejercicio del poder y el manejo indebido de los recursos por parte de los servidores públicos. Así mismo, es importante que dicho marco legal trascienda el marco institucional y se traduzca en principios compartidos socialmente para la reproducción de valores asociados a la defensa de lo público, y que proporcione las herramientas necesarias para la participación y el control democrático.

No obstante, la legalidad es insuficiente si no contamos con el compromiso ético de los servidores públicos, en tal sentido, es importante promover el principio Weberiano de la responsabilidad por las consecuencias de las acciones y decisiones de la administración pública (Weber, 1997) las cuales deben basarse en la búsqueda del bienestar para los ciudadanos y las comunidades más vulnerables, que son quienes más dependen de la acción transparente de los gobiernos.

En tercera instancia, el control es un elemento que va más allá de su connotación punitiva y adquiere una mayor relevancia, en tanto puede ser asumido como un proceso regulado y especializado que busca promover la apertura de los gobiernos a ser observados, medidos, confrontados y evaluados. Además, el control es una herramienta necesaria para promover la calidad y la eficiencia en la implementación de decisiones públicas. Por su puesto, la lógica de los procesos abiertos implica una amplia participación democrática y la

corresponsabilidad de la ciudadanía en la demanda activa de información y la exigibilidad de la garantía de derechos.

Sin embargo, la definición de la transparencia no se agota en la relación entre legalidad, la ética y el control, ya que en la actualidad ha venido tomando especial importancia un cuarto elemento, en el cual la transparencia se asume como una “cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental” (INAI, 2019, p. 337).

La información, es una herramienta fundamental para la construcción de la transparencia, en tanto el acceso a la información es un derecho humano fundamental reconocido por la Convención Americana de los Derechos Humanos, dado el alcance que tiene como igualador social y por su capacidad para cualificar el nivel de participación ciudadana con el fin de velar por sus derechos y tener incidencia en la toma de decisiones públicas. Además, la información, al estar asociada al desarrollo tecnológico, da posibilidades para la activación de dinámicas de intercambio, contrastación y aplicación de la información, como herramienta de investigación y generación de nuevo conocimiento.

En tal sentido, la transparencia representa un concepto complejo en el que intervienen diversos actores de la sociedad y que se sustenta como lo hemos visto en la legalidad, la ética, el control y la información, y que a su vez se expresa en distintos ámbitos institucionales, gubernamentales, sociales y tecnológicos. Por tanto, la transparencia lejos de ser un ideal o fin en sí mismo, es sobre todo un medio dinámico e interdependiente, con un importante potencial para lograr la implementación del buen gobierno, fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas, fomentar la democracia y promover una mejor relación entre el Estado y los ciudadanos.

De hecho, la relación entre Transparencia y Democracia, ha sido un aspecto importante analizado por la filosofía política y autores como Bergson (1935) y Popper (1945); para los cuales la transparencia constituye uno de los atributos fundamentales de una “sociedad abierta”, el primero en contraste con una “sociedad cerrada” y primitiva y el segundo en contraste con aquellos que en su opinión conspiran con una sociedad libre. Popper, quien tienen una fuerte influencia en la tradición liberal de pensamiento, alerta sobre los excesos del poder, los gobiernos y las autocracias. Construye la narrativa de “la sociedad abierta” alrededor de la defensa de las libertades individuales y, como Bergson, de los derechos humanos” (citado en INAI, 2019, p. 325)

Así mismo, para Norberto Bobbio, no hay democracia verdadera "que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder". Puesto que en la democracia el poder

emana de la mayoría, los gobernados necesitan, para evaluar el desempeño de los gobernantes, conocer sus acciones. Además, como afirma Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad: "la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es licito de lo que es ilícito" (Citado en Aguilar, 2015, p. 27).

3.2. Tipos de transparencia

De acuerdo con el ámbito y sentido de las acciones se pueden identificar algunos tipos de transparencia, por ejemplo, en el ámbito relacionado con la divulgación y uso de información pública, podemos hablar de transparencia activa y pasiva: "La transparencia activa se define como la publicación voluntaria de información por parte del gobierno (Milbillard y Zumofen, citado en INAI, 2019, p. 358), es decir, la información se hace pública por iniciativa del gobierno sin que medie una solicitud o requerimiento (Darbishire, 2010. Citado en INAI, 2019, p. 358). Por el contrario, la transparencia pasiva o reactiva se refiere a la publicidad de información que resulta de una solicitud previa (Milbillard y Zumofen, citado en INAI, 2019, p. 358).

Así mismo se puede hablar de transparencia focalizada, entendida como la difusión de información "dirigida a públicos específicos con el objetivo de brindarles información sobre un tema de interés particular que fácilmente puedan entender y utilizar para tomar decisiones" (INAI, 2019, p. 332). Este tipo de acciones son particularmente importantes para promover el involucramiento ciudadano y una acción pública más diferenciada.

Las instituciones políticas deben ser cada más pertinentes para responder a las diversas formas de ejercer la ciudadanía, que en la actualidad responden cada vez más a procesos de fortalecimiento de identidades sociales y culturales, a nuevas formas de acción y comunicación y a demandas políticas más diferenciadas.

3.3. La transparencia y el enfoque de Gobierno Abierto

En los años recientes, el gobierno abierto se ha instaurado como un enfoque potente que ha llegado para revitalizar el concepto de transparencia y situarlo en un marco analítico y político mucho más amplio.

El antecedente más importante que da cuenta de la complementariedad entre los enfoques de transparencia y gobierno abierto, lo encontramos en el 2009 con la publicación del

“Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto” del presidente de los Estados Unidos Barack Obama, en el cual insta a su administración a asegurar la confianza pública, la democracia, la eficiencia y eficacia del gobierno, mediante tres principios: la transparencia, la participación y la colaboración (Obama, 2009).

Acá, la transparencia se relaciona con la rendición de cuentas de los servidores públicos ante sus ciudadanos, con el fin de evidenciar la eficacia, eficiencia e integridad de la administración pública; y con la divulgación y uso de información mediante el aprovechamiento de nuevas tecnologías.

Por su parte, la participación es reconocida como una cualidad del buen gobierno, en tanto el conocimiento se encuentra disperso en nuestra sociedad y uno de los fines de los gobiernos no es saberlo todo, sino lograr implementar procesos colectivos de intercambio y articulación de información que permita a partir del relacionamiento con diversos actores, mejorar la calidad y eficiencia de las decisiones gubernamentales.

Y finalmente, la colaboración en el sentido que la mera apertura a la participación no garantiza de por sí niveles significativos de involucramiento ciudadano, sino que además se requiere de diseñar e implementar nuevas formas de cooperación que permitan relaciones más horizontales entre el gobierno y otros actores; dado que “la colaboración es tanto una necesidad como una oportunidad para transformar procesos de política pública a partir de la incorporación de visiones, recursos y capacidades de estos actores situados fuera de las fronteras del Estado” (Polack, et al 2019, p. 166)

En tal sentido, los procesos de colaboración pueden incidir en diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, no solo para la co-creación, co-ejecución y co-financiación; sino también para la co-evaluación en tanto la colaboración “se refiere igualmente al proceso de negociación que requiere preparación para asumir compromisos y hacer concesiones. La colaboración supone roles de supervisión y coordinación. Involucra poder y coerción (Polack et al, 2019, p. 167)

Como podemos ver, en la actualidad el enfoque de Gobierno Abierto entra en dialogo con los desafíos de la Gobernanza, dado que promueve el fortalecimiento de escenarios de participación y colaboración entre el Estado y los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. De hecho, para Ramírez Alujas (2014) “Las políticas de Gobierno Abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual

construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para con y a través de los ciudadanos" (p. 214).

En la misma perspectiva, la OCDE aporta una definición de Gobierno Abierto según la cual un gobierno abierto seria aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden saber cosas – obtener información relevante y comprensible-; conseguir cosas -obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno -, y crear cosas -participar en el proceso de toma de decisiones. Del mismo modo, los principios de buen gobierno – la transparencia y la rendición de cuentas; la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético – representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2006). Así como "una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo." (OCDE, 2017, p. 1).

En la actualidad, el gobierno abierto ha logrado posicionarse como "un enfoque de la gestión pública vinculado al desarrollo sostenible que se ha convertido en una cultura para la innovación social y política, la cual cada vez tiene más apoyo a nivel internacional" (Bianchi, León, & Perini, 2017, p. 8) y el cual "se postula como un renovado enfoque de reforma del Estado a partir de iniciativas de transparencia, integridad, rendición de cuentas, y participación de las partes interesadas" (OCDE (s.f.), p. 15); en la cual han sido muy importante la influencia de organizaciones como la OCDE y Open Goverment Partnership en el plano internacional y la CEPAL a nivel regional, dado que dichas organizaciones han sido claves en liderar el fortalecimiento de capacidades técnicas para la implementación del enfoque de gobierno abierto en distintos países.

Precisamente, el ingreso a la OCDE le ha permitido a Colombia reconocer con mayor profundidad la importancia del enfoque de Gobierno Abierto, como una estrategia pertinente y eficaz para fortalecer la gestión pública a nivel nacional y subnacional, y poder superar algunos de los problemas señalados en el CONPES 4070 de Estado Abierto, como por ejemplo: "i) limitaciones para facilitar el acceso a la información pública y el escaso avance en acciones orientadas a la transparencia focalizada; ii) debilidades en la gestión del talento humano para garantizar un comportamiento integro; iii) mecanismos desarticulados para la gestión de los conflictos de interés y la falta de un enfoque integral para la gestión de riesgos; iv) debilidades para el trámite de denuncias por hechos de corrupción, así como poca articulación para la investigación y sanción que minan la percepción de la efectividad de la lucha contra la corrupción en el país; v) persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y aversas al cambio, y limitadas habilidades y capacidades para innovar en los servidores públicos" (DNP, 2021, p. 12).

En tal sentido, es un deber de los Gobiernos nacionales y subnacionales, comprometerse a desarrollar políticas e instaurar procesos que permitan hacer realidad los principios del Gobierno Abierto y comprometerse a generar cuatro cambios fundamentales señalados por la CEPAL (2017): a) un cambio cultural que permita poner en el centro de la administración pública al ciudadano, de tal manera que los profesionales del sector público reconozcan que su principal tarea es servir al ciudadano y superar la visiones que lo reducen a cliente o administrado; b) cambio en los procesos, para que estén más orientados al resultado, la satisfacción y la garantía de los derechos de los ciudadanos y no al procedimiento; c) cambios en la organización, con el fin de eliminar estructuras verticales, que limitan la innovación, la experimentación y la gestión del conocimiento; d) cambios en las formas de relación, que permitan establecer niveles de confianza y dialogo ciudadano que reconozcan la diferencia, e integren la empatía y la comunicación asertiva. Que generen cambios en los espacios, la disposición de las personas, la forma de contar, entre otros (p. 11).

4. METODOLOGÍA

4.1. Enfoques de la Política Pública

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se sustenta en tres enfoques que se explican a continuación:

- **Enfoque Territorial**: A través del cual se busca contextualizar la amplia producción normativa, lineamientos técnicos y recomendaciones en materia de Transparencia y Medidas Anticorrupción, la cual es analizada en conjunto con la realidad local para generar respuestas eficaces y eficientes, próximas al ciudadano y consciente de las necesidades específicas en el territorio. En este sentido, se debe tener en cuenta que la presente Política Pública de Transparencia y Anticorrupción, debe responder al compromiso de establecer acciones que permitan el fortalecimiento y la generación de capacidades para la implementación de medidas orientadas a promover en la administración central municipal y en las personas a las cuales se dirige la función administrativa, acciones encaminadas a fortalecer un gobierno abierto y que promueve la lucha contra la corrupción.

- **Enfoque de Gobernanza**: Problemáticas como la corrupción, la ausencia de integridad en algunos servidores públicos, la falta de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y control social, las debilidades latentes en los procesos de participación ciudadana, entre otros; son fenómenos complejos que obedecen a factores multicausales, frente a los cuales es complejo encontrar una solución permanente que derive exclusivamente de la gestión pública, por tal motivo, se requiere la participación y articulación de diversos actores sociales, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la ciudadanía en general, entre otros, para avanzar en la construcción de espacios de convergencia e interdependencia mediante estructuras horizontales, polinucleadas y colaborativas, que puedan coadyuvar en la planeación, formulación, gestión y financiación de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción.

- **Enfoque de Coherencia en Políticas Públicas**: Se refiere al esfuerzo metodológico para la construcción de procesos de planificación del desarrollo y políticas públicas con unidad lógica y consecuentes entre sí, para superar sesgos comunes relacionados con: problemas de transferencia de capacidades entres estructuras multinivel; formulación de objetivos de políticas contradictorias, redundantes o sin sustento normativo; duplicidades y brechas de focalización; falta

de complementariedad entre políticas y la integración de diferentes sectores de la sociedad y el déficit de coherencia interna en el diseño de planes, proyectos y programas. Lo anterior, con el fin fortalecer la capacidad de actuar coherente entre gobierno y política pública, logrando así una verdadera efectividad.

4.2. Ejes Estratégicos y Líneas Estratégicas de la Política Pública

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se estructura a partir de dos Ejes Estratégicos para facilitar su comprensión, estos son: el Eje Gobierno Abierto y el Eje Medidas Anticorrupción; de dichos Ejes, se desprenden un total de siete Líneas Estratégicas con sus respectivos Objetivos y Acciones de Política Pública.

Lo anterior, permite realizar un abordaje diferenciado tanto para el diagnóstico como para la formulación de las acciones y metas contenidas dentro del Plan Estratégico de la Política Pública.

4.2.1. Eje Estratégico Gobierno Abierto

Tal como se planteó en el marco conceptual, el enfoque de Gobierno Abierto es una herramienta robusta que abre la puerta para que las administraciones públicas redefinan la relación con los ciudadanos y promuevan escenarios de mayor involucramiento, interdependencia e innovación.

La Carta Iberoamérica de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2016), define al gobierno abierto como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno basado en los pilares de latransparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como enla formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5).

En armonía con los pilares planteados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en el presente eje se abordan las Líneas Estratégicas de:

- Datos Abiertos
- Rendición de Cuentas
- Participación Ciudadana en la Gestión Pública
- Innovación Pública

4.2.2. Eje Estratégico Medidas Anticorrupción

De acuerdo con Isaza (2011), el fenómeno de la corrupción responde a diversos y complejos factores causales que han sido abordados desde diferentes disciplinas y que se pueden clasificar a partir de cuatro grandes categorías de análisis: una de ellas explica la corrupción como resultado de una estructura socioeconómica desigual y excluyente (Jain,2001; Tanzi y Davoodi, 2001.Citadop en Isaza, 2011); la segunda relacionada con la cultura política que se expresa en desconfianza hacia las instituciones y las personas, prácticas clientelistas y la búsqueda del beneficio privado por encima del interés colectivo (Rothstein y Uslander, 2005; Della Porta, 2000. Citado en Isaza, 2011). Por otro lado, tenemos las debilidades en el diseño institucional y a nivel organizacional que muestra cómo la gestión pública no ha estado a la par del desarrollo tecnológico, no ha sabido adaptarse a las demandas actuales de la ciudadanía y a las nuevas formas de gobernanza de la acción pública (Lambsdorff, 2007; Manzetti y Wilson, 2007; Mauro, 1998; De Graaf, 2007. Citado en Isaza, 2011). Y finalmente tenemos la explicación relacionada con las características psicológicas de los individuos (Graaf y Huberts, 2008; De Leon y Guerrero, 2003; Sweitzer, 2008. Citado en Isaza, 2011).

En virtud de lo anterior, la presente política pública hace un abordaje del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva institucional y una perspectiva de cultura política.

Se privilegia la perspectiva institucional, en razón a que en la actualidad la sofisticación de los esquemas de monitoreo y evaluación en la gestión pública, ha permitido avances en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, y a la existencia de indicadores como el Índice de Transparencia y Acceso a la información - ITA de la Procuraduría General de la Nación, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas ITEP; en la actualidad es posible medir, comparar y analizar un gran conjunto de información organizacional de las entidades públicas a nivel nacional y subnacional, a partir de la cual se pueden derivar recomendaciones importantes para mejorar la gestión pública municipal, especialmente en lo relacionado con los siguientes componentes: a) la prevención de la corrupción a nivel institucional, b) la meritocracia e integridad de los servidores públicos; c) la mejora de los procesos de contratación pública.

Así mismo, en el Eje Medidas Anticorrupción se tuvo en cuenta la recopilación de buenas prácticas que en los últimos años ha venido desarrollando la Administración Municipal para prevenir la corrupción y mejorar los procesos de contratación pública en la entidad que son importantes sistematizar e incorporar a nivel normativo, con el fin de garantizar la continuidad de su aplicación a nivel institucional.

Por su parte, la perspectiva de la cultura política también es un elemento relevante para el abordaje del fenómeno de la corrupción, en tanto la misma no se limita exclusivamente a los servidores públicos o al ámbito institucional; sino que también existen también otros

escenarios como la empresa y la sociedad que hacen parte de una red compleja de interacciones que generan riesgos de corrupción. En tal sentido, resulta interesante reconocer las percepciones de actores privados y de la sociedad civil sobre el fenómeno de la corrupción, sus implicaciones sociales en términos de legitimidad institucional, apego a las normas y concepción de lo público.

Conforme a lo anteriormente expuesto, en el presente eje se abordan las Líneas Estratégicas de:

- Contratación e integridad del talento humano
- Transparencia, prevención y gestión de riesgos de corrupción
- Contratación Pública

Tabla 1. Ejes Estratégicos y Líneas Estratégicas de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga.

Ejes Estratégicos	**Eje Estratégico 1. Gobierno Abierto**	**Eje Estratégico 2. Medidas Anticorrupción**
Líneas Estratégicas	**1.1.** Datos Abiertos. **1.2.** Rendición de Cuentas **1.4.** Participación Ciudadana en la Gestión Pública **1.3.** Innovación Pública	**2.1.** Contratación e Integridad del Talento Humano **2.2.** Transparencia, Prevención y Gestión de Riesgos de Corrupción. **2.3.** Contratación Pública

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Etapas de Estructuración de la Política Pública

En cuanto a la estructura metodológica, la presente Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se basa en el marco secuencial del llamado “Ciclo de las Políticas Públicas” (Lasswell, 1992), el cual permite la diferenciación y especialización del proceso de las políticas públicas en diferentes fases o etapas, entre las que contemplan las siguientes:

4.3.1. Agenda

Etapa orientada a la estructuración conceptual y metodológica del proceso de formulación de la política pública y el mapeo de actores claves y grupos valor que participaron tanto en el diagnóstico como en la definición de las acciones de política.

Como resultado del mapeo de actores realizado, se obtuvieron los siguientes logros:

- Se suscribió un convenio entre el Municipio de Bucaramanga, el Instituto de Estudios Políticos - IEP la Universidad Autónoma de Bucaramanga y la Fundación Corona, cuyo objetivo fue: “Aunar esfuerzos técnicos y financieros para formular la Política Publica de Transparencia del Municipio de Bucaramanga con base en los principios de Gobierno Abierto y lucha contra la corrupción, en aras del fortalecimiento de la democracia y efectividad de la gestión pública local”. La suscripción de dicho convenio no represento erogación presupuestal alguna para las partes.
- Se logró la vinculación formal de dos asesoras del Comité de Transparencia por Santander y la Cámara de Comercio de Bucaramanga, quienes aportaron su experticia en temas relacionados con contratación pública y la transparencia empresarial, así mismo, facilitaron la interlocución con empresarios del municipio.
- Se identificaron actores claves que participaron en diferentes etapas del proceso de formulación, entre los que se destacan: Programa Bucaramanga Cómo Vamos, Escuela Superior de Administración Pública ESAP - Territorial Santander, Sociedad Santandereana de Ingenieros, Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República, Personería de Bucaramanga y Procuraduría de Bucaramanga.

4.3.2. Diagnóstico

Uno de los criterios indispensables para la formulación de políticas públicas es la toma de decisiones basadas en evidencia; para tal fin, es importante contar con diagnósticos robustos que den cuenta de la recopilación de información tanto cuantitativa como cualitativa.

De esta manera, el diagnóstico de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, tuvo en cuenta el análisis de tres fuentes principales de información, a saber:

4.3.2.1. Revisión del estado del arte de lineamientos técnicos relacionados con los Ejes de Gobierno Abierto y Medidas Anticorrupción

Entre los documentos revisados se encuentran:

- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Marco general del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Versión 4.
- DAFP - Departamento Administrativo de la Función Pública (2014). Manual técnico del modelo estándar de control interno para el Estado Colombiano MECI
- Escuela de Gobierno, Universidad de los andes (2021). Diagnostico subregional de los datos de del sistema de compra y contratación pública.

- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). Manual Único de rendición de cuentas Versión 2.
- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2015). Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y atención al ciudadano.
- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Código de integridad: antecedentes, construcción y propuestas para su implementación.
- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). Guía para la gestión del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Versión 5.
- Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República (2016). Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales.
- MINTIC - Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones (2019). Guía para el uso y aprovechamiento de datos abiertos en Colombia.
- AGA – Alianza para el Gobierno Abierto (2015). II Plan de acción 2015-2017 Colombia. Gobierno abierto para inclusión social y territorial.
- AGA – Alianza para el Gobierno Abierto (2017). III Plan de acción 2017-2019 Colombia, HACIA UN Estado Abierto.
- AGA – Alianza para el Gobierno Abierto (2020). IV Plan de acción 2020-2022 Colombia: un Estado abierto para la consolidación de la equidad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.
- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública Versión 1.
- DAFP – Departamento Administrativo de la Función Pública (2019). Guía sobre cómo implementar acciones en la gestión pública con la participación de la ciudadanía.

4.3.2.2. Revisión y análisis de indicadores e información cuantitativa

Para tal fin, se tuvo en cuenta la revisión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, como un “marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”. (DAFP, 2021)

La medición de la calidad y el nivel de la implementación del MIPG, se realiza a través del Índice de Desempeño Institucional - IDI, el cual está conformado por los siguientes indicadores:

- Política 1. Gestión estratégica del Talento Humano.
- Política 2. Integridad.
- Política 3. Planeación Institucional.
- Política 4. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público.
- Política 5. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos.
- Política 6. Gobierno Digital.
- Política 7. Seguridad digital.
- Política 8. Defensa Jurídica
- Política 9. Transparencia acceso a la información y lucha contra la corrupción.
- Política 10. Servicio al ciudadano.
- Política 11. Racionalización de trámites.
- Política 12. Participación ciudadana en la gestión pública.
- Política 13. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional.
- Política 14. Gestión documental.
- Política 15. Gestión del conocimiento.
- Política 16. Control interno.

El IDI, es una de las fuentes de información más importantes para la realización del diagnóstico de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción, específicamente, para el diagnóstico del Eje Medidas Anticorrupción se tienen en cuenta las políticas: Integridad, Trasparencia y Acceso a la Información Pública. Por su parte, para el Eje Gobierno Abierto se revisaron las políticas: Gobierno digital, Servicios al ciudadano, Racionalización de trámites, Participación ciudadana en la gestión pública, Seguridad digital y gestión del conocimiento.

Adicionalmente, se tuvieron en cuenta el Índice de Transparencia y Acceso a la Información ITA de la Procuraduría General de la Nación, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas ITEP, así como, informes de la Secretaria de Transparencia de Presidencia de la República relacionados con el seguimiento a las sanciones penales y disciplinarias contra servidores públicos y datos suministrados por la Alcaldía de Bucaramanga, relacionados con la planta de talento humano, la matriz de riesgos de corrupción de la entidad, los informes de seguimiento a la contratación pública de la entidad, entre otros.

4.3.2.3. Espacios de apropiación social del conocimiento para la generación de insumos de política pública y normatividad

Mediante la implementación de metodologías como grupos focales, encuestas y cartografía social, se realizó recolección de información directa de los actores involucrados e interesados en los dos Ejes Estratégicos de la presente política pública, entre los grupos que participaron se encuentran:

- Servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga.
- Empresarios.
- Sociedad civil.

4.3.2.3.1. Espacios de apropiación social del conocimiento con servidores públicos del Municipio de Bucaramanga.

El abordaje de los servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga, se realizó a través de la técnica de grupos focales, entendida como una técnica de recolección de datos de corte participativo y cualitativo, en la que se selecciona un grupo de personas a partir de ciertas características homogéneas para tratar un tema particular. Para tal fin, se definieron los siguientes temas:

Tabla 2. Grupos focales realizados por cada Eje Estratégico de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga.

Eje 1. Gobierno Abierto	Eje 2. Medidas Anticorrupción
Grupo focal 1. Gobierno en línea ydatos abiertos. **Grupo focal 2.** Rendición de cuentas y control social. **Grupo Focal 3.** Planeación participativa. **Grupo focal 4.** Gestión documentaly del conocimiento	**Grupo focal 5**. Talento Humanomeritocracia e integridad. **Grupo focal 6.** Contratación pública **Grupo focal 7.** Transparencia **Grupo Focal 8.** Procesos sancionatorios

Fuente: Elaboración propia.

En total, se realizaron entre los meses de marzo y abril de 2022, ocho grupos focales con la participación de 98 servidores públicos y contratistas de la Alcaldía de Bucaramanga, vinculados a las secretarías: Jurídica, Administrativa, Planeación, Educación, Infraestructura, Desarrollo Social, Interior; y a las oficinas: TIC, Control Interno, Valorización, Gestión documental, Prensa y Comunicaciones y el DADEP.

Como resultado de cada una de las sesiones de los grupos focales, se construyó una matriz de análisis de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA), con el fin de sistematizar los aportes de los participantes e identificar las conclusiones más relevantes.

4.3.2.3.2. Espacios de apropiación social del conocimiento con empresarios

Con el apoyo del Comité Transparencia por Santander, la Red Santandereana por la Transparencia y la Cámara de Comercio de Bucaramanga; se realizó el diseño de una encuesta de percepción focalizada a representantes del nivel directivo de empresas

constituidas en Bucaramanga que hubieran participado en procesos de licitación pública con el municipio de Bucaramanga, en los últimos tres años.

La encuesta fue respondida por 25 representantes de empresas y estuvo orientada a recoger la opinión sobre: a) la percepción de la corrupción en los procesos de licitación pública que adelanta la Alcaldía de Bucaramanga; b) La percepción sobre los riesgos de corrupción empresarial; c) la implementación de buenas prácticas de transparencia empresarial; d) la satisfacción respecto a la realización de trámites con la Alcaldía; y e) el nivel de participación de los empresarios en los espacios de toma de decisiones de la Alcaldía de Bucaramanga.

Finalmente, los resultados de la encuesta fueron socializados y discutidos en espacios de apropiación social del conocimiento con empresarios y representantes de gremios del municipio; y se recogieron las principales conclusiones como insumo para el diagnóstico de la política pública.

4.3.2.3.2. Espacios de apropiación social del conocimiento con sociedad civil

Por su parte, para la realización de los espacios de apropiación social del conocimiento con la sociedad civil, se utilizó la técnica de cartografía social en la cual se buscaba centrar la reflexión sobre tres escenarios de análisis en los cuales se expresa la corrupción a nivel local:

a) La entidad pública, b) La empresa y c) La sociedad. Una vez situados en cada uno de estos tres escenarios, se planteaba una discusión con los participantes con el fin de identificar los hechos más comunes de corrupción, los actores que más corrupción generan y las motivaciones que refuerzan la reproducción de los hechos de corrupción identificados en cada uno de los escenarios, y, posteriormente, se recogieron algunos planteamientos sobre cómo promover acciones de lucha contra la corrupción.

En la realización de estos espacios de recolección de insumos de política pública con sociedad civil, participaron catorce representantes de organizaciones, tales como: el Programa Bucaramanga Cómo Vamos, Escuela de Administración Pública – ESAP, Contraloría de Bucaramanga, Universidad Santo Tomas, Universidad de Santander UDES, Procuraduría de Bucaramanga, Sociedad Santandereana de Ingenieros, Comité de Transparencia por Santander y la Red Santandereana por la Transparencia.

4.3.3. Formulación

La etapa tres estuvo orientada a la formulación del componente estratégico de la política pública, a partir de las problemáticas identificadas, para tal fin se realizó una segunda ronda de espacios de participación con servidores públicos, empresarios y sociedad civil, con el fin de recoger insumos y propuestas de política pública.

En esta fase se realizaron dos espacios de participación con servidores públicos y contratistas de la Alcaldía de Bucaramanga, un espacio con la sociedad civil, un espacio con empresarios y un espacio con expertos del nivel nacional, en los que participaron un total de 45 personas.

Por otra parte, se tuvieron en cuenta las recomendaciones de diversos lineamientos de política pública, entre los que se mencionan:

- CONPES 4070. Lineamientos de Política para la implementación de un modelo de Estado Abierto. DNP (2021).
- Experiencias de Gobierno Abierto departamental. RINDE et al. (2018)
- Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Colombia. OCDE (2014).
- Lineamientos y recomendaciones para elaborar políticas territoriales de lucha contra la corrupción. DNP et al. (sf)
- Política Pública de Participación Ciudadana. Documento Borrador. DNP (2022).
- Recomendaciones para combatir la corrupción. Comisión de expertos Anti-corrupción. Fedesarrollo (2021).
- Recomendaciones sobre medidas anticorrupción. Transparencia por Colombia (2018)
- Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en el empleo público. Transparencia por Colombia (2019).

Una vez formulados cada uno de los objetivos de la política pública, se definieron actividades e indicadores simplificados y medibles con el fin de realizar un monitoreo del grado de cumplimiento de las metas planteadas.

Así mismo, se plantean algunas recomendaciones en torno a las instancias de coordinación de la política pública, la evaluación y seguimiento a las metas, la rendición de cuentas y la red de alianzas estratégicas para su implementación.

5. RESULTADOS

5.1. Diagnóstico del Eje Gobierno Abierto

5.1.1. Baja legitimidad institucional, caracterizada por una alta percepción de la corrupción y existencia de espacios de participación que poco favorecen el involucramiento y la incidencia ciudadana en la toma de decisiones

Gráfica 1. Resultados Componentes de la Política Participación ciudadana en la gestión Pública 2018 – 2019 – 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DAFP (2021).

Al revisar los resultados de la Política de Participación Ciudadana, como componente del IDI, podemos evidenciar que existen retos puntuales asociados al grado de involucramiento de ciudadanos y grupos de interés, las condiciones institucionales idóneas para la rendición de cuentas permanentes, la información basada en resultados de gestión y en avance en garantía de derechos y las condiciones institucionales para idóneas para la promoción de la participación.

Por otra parte, una de las primeras barreras a la hora de la implementación del enfoque de Gobierno Abierto, es la desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones públicas, lo que dificulta la creación de alianzas y una cultura de apropiación de lo público. Al respecto los datos de la encuesta de percepción ciudadana del programa Bucaramanga Metropolitana Como Vamos (2022) evidencian que el 41% de los bumangueses perciben que en el último año el nivel de corrupción en la ciudad ha amentado, y que el 34% considera que la corrupción sigue igual. Así mismo, en lo relacionado con los indicadores de participación ciudadana muestra que en Bucaramanga el 83% de las personas no participaron en ningún espacio de participación ciudadana promovido por el gobierno local en el último año.

Como resultado de los espacios de participación con servidores públicos, sociedad civil y empresarios, se logró identificar que si bien existen buenas experiencias de participación como: las ferias de servicios, los ejercicios de co-creación del taller de arquitectura, la estrategia presupuestos participativos, las visitas a obra pública y canales de divulgación como el programa radial ciudad de oportunidades, entre otros. Y pese a que la administración municipal reconoce la participación ciudadana como un elemento importante y necesario en los procesos que adelanta entidad, también se evidencian las siguientes fallas:

- Bajos niveles de participación ciudadana en los espacios promovidos por la Alcaldía de Bucaramanga.
- Debilidades en las estrategias de comunicación y los canales de difusión para las convocatorias a los espacios de participación.
- El nivel de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones es bajo, esto se debe a que muchos de los espacios diseñados por la Alcaldía de Bucaramanga no permiten un rol activo de la ciudadanía y solo se les invita para informar o consultar decisiones.
- No se cuenta con lineamientos o guías metodológicas para la realización de espacios de participación que promuevan el enfoque diferencial, la acción sin daño y el empoderamiento ciudadano.
- Los programas y políticas pública del municipio de Bucaramanga no fomentan estrategias para el involucramiento de la ciudadanía en acciones de control social.
- La ciudadanía en general tiene poco conocimiento sobre herramientas para ejercer el control social y tener una participación más activa para el seguimiento y cuidado de los recursos públicos.

- Déficit de participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo.
- El municipio no cuenta con estrategias o programas pedagógicos para la promoción de la transparencia ciudadana.
- Poca articulación entre la administración municipal, la sociedad civil, el sector privado, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía para abordaje de acciones de gobierno abierto.

5.1.2. Debilidades en la rendición de cuentas, en tanto no se cuenta con un lineamiento técnico que promueva unas condiciones institucionales para favorecer un ejercicio permanente y sistemático.

Tal como se puede apreciar en la gráfica 1, el índice de rendición de cuentas en la administración pública de la Alcaldía de Bucaramanga en el 2020 fue de 81,59 el más bajo de los últimos tres años, mientras que el variable de condiciones institucionales idóneas para la rendición de cuentas permanente tuvo una disminución en el 2020 respecto al puntaje obtenido en el 2019.

Una de las principales dificultades identificadas en los grupos focales y espacios de participación para la recolección de insumos de la presente política pública, respecto a la redición de cuentas que realiza la entidad, es que esta se concibe más como un evento y no como un proceso permanente. En tal sentido, la rendición de cuentas corre el riesgo de ser manipulada para servir como estrategia publicitaria del gobernante de turno.

De igual manera, se carece de un lineamiento claramente establecido que defina los objetivos, la visión, los principios y mecanismos por los cuales debe regirse la rendición de cuentas en el municipio de Bucaramanga.

En los grupos focales realizados con los servidores públicos de la administración municipal se evidencio un sesgo ya que se considera que las dependencias o programas que no manejan presupuesto, no están obligadas a rendir cuentas. Esto es una muestra de la necesidad de desarrollar jornadas de capacitación y/o divulgación a sus servidores y contratistas sobre participación ciudadana, rendición de cuentas, control social y los mecanismos existentes para facilitarlo.

Por otro lado, no se evidenciaron claramente, las acciones con enfoque diferencial a la hora de realizar ejercicios de rendición de cuentas, frente a lo cual es necesario formular planes de mejora eficaces que contribuyan a satisfacer las necesidades de los grupos de valor.

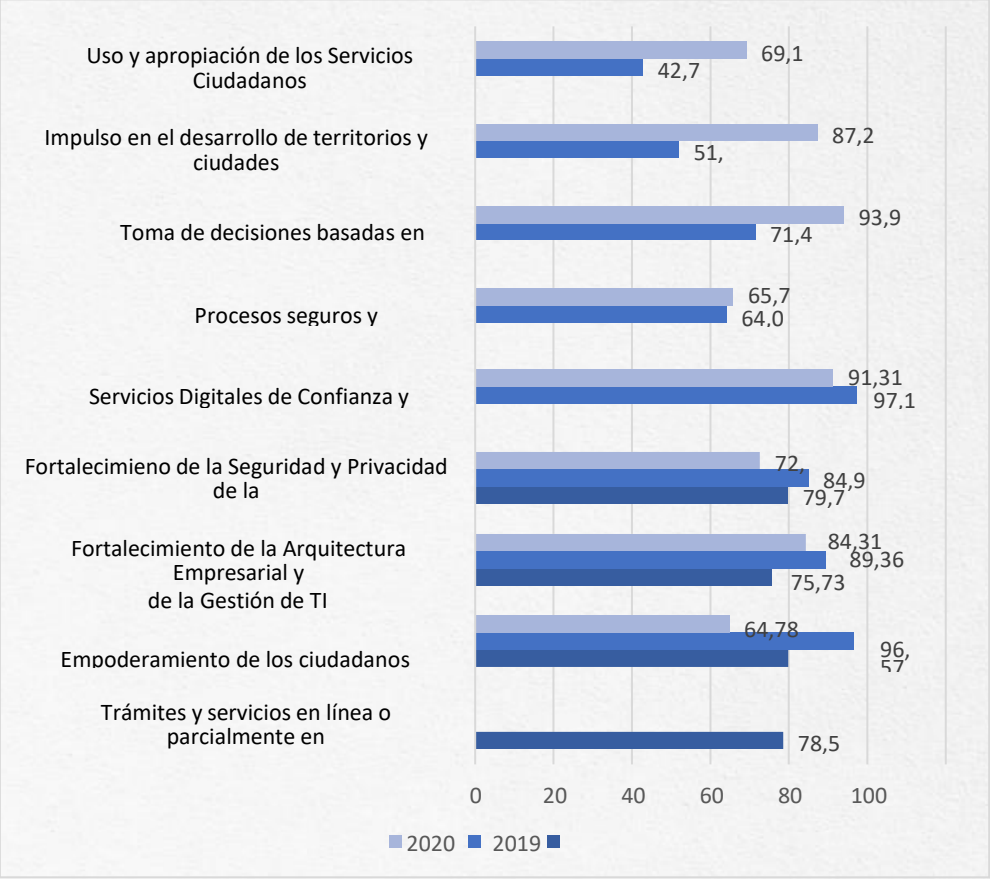
Otra debilidad es que se requiere mecanismos más eficientes para el seguimiento y la evaluación institucional frente a la rendición de cuentas, así como el empleo de diferentes

canales digitales para generar una mayor interacción con grupos de valor.

5.1.3. Baja apropiación de la ciudadanía, tomadores de decisiones y grupos de valor de los datos abiertos que genera la entidad

En lo lo relacionado con la divulgación y el uso de datos abiertos, la Política de Gobierno Digital del IDI, nos muestra como la Alcaldía de Bucaramanga en los últimos años a tenido unos resultados de evaluación positivos, pero con brechas en indicadores como: el uso y apropiación de los servicios digitales ciudadanos, el fortalecimiento de la seguridad de la información y en lo relacionado con el empoderamiento ciudadano mediante un Estado Abierto (Ver gráfica 2).

Gráfica 2. Resultados Componentes de la Política Gobierno Digital 2018 – 2019 – 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DAFP (2021).

Uno de los logros más importantes respecto a la divulgación y uso de datos abiertos lo constituye la creación del Observatorio Digital del Municipio de Bucaramanga, ahora

llamado Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga. El cual ha permitido dar un posicionamiento estratégico al uso de datos en la administración pública para el seguimiento y monitoreo a indicadores claves del desarrollo de la ciudad, así como para la toma de decisiones basada en evidencia. Sin embargo, en el diagnostico participativo se evidenciaron algunas debilidades que limitan el impacto y aprovechamiento que podría tener esta incitativa, entre las que se encuentran:

- Baja articulación estratégica y operativa entre la oficina TIC encargada del Observatorio municipal y las demás Secretarias y dependencias de la entidad para identificar, proveer, analizar, usar y divulgar los conjuntos de datos que genera la entidad.
- El nivel directivo y de toma de decisiones tienen una baja demanda de series de datos como insumo para evaluación de necesidades, riesgos o como instrumento de consulta y monitoreo.
- Poco impacto en el uso de metodologías emergentes para mejorar la prestación de servicios en la entidad, tales como: Blockchain, contratos inteligentes, entre otros.
- Poco conocimiento y aprovechamiento por parte de la ciudadanía, la sociedad civil y grupos de valor sobre la información que divulga el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga.
- No se identificaron alianzas con sociedad civil, sector privado academia y grupos de valor para promover el uso y aprovechamiento de los datos para la toma de decisiones, la investigación y análisis de problemáticas públicas.

5.1.4. Existe una escasa oferta de servicios digitales para los ciudadanos, así como debilidades en la caracterización y el diseño basado en el usuario

De acuerdo al diagnóstico realizado, se identificaron 115 trámites registrados en el Sistema Único de Información de Trámites SUIT de la Alcaldía de Bucaramanga, tan solo 14 se encuentran en línea, mientras que 84 son presenciales.

Tabla 3. Estado de los trámites encontrados en todas las fuentes

Registrados en el SUIT	105
En línea	14
Semipresencial	7
Presencial	84
Sin registrar en el SUIT	24
Total trámites	129

Fuente: Informe “Línea base del estado de trámites de la Alcaldía de Bucaramanga”

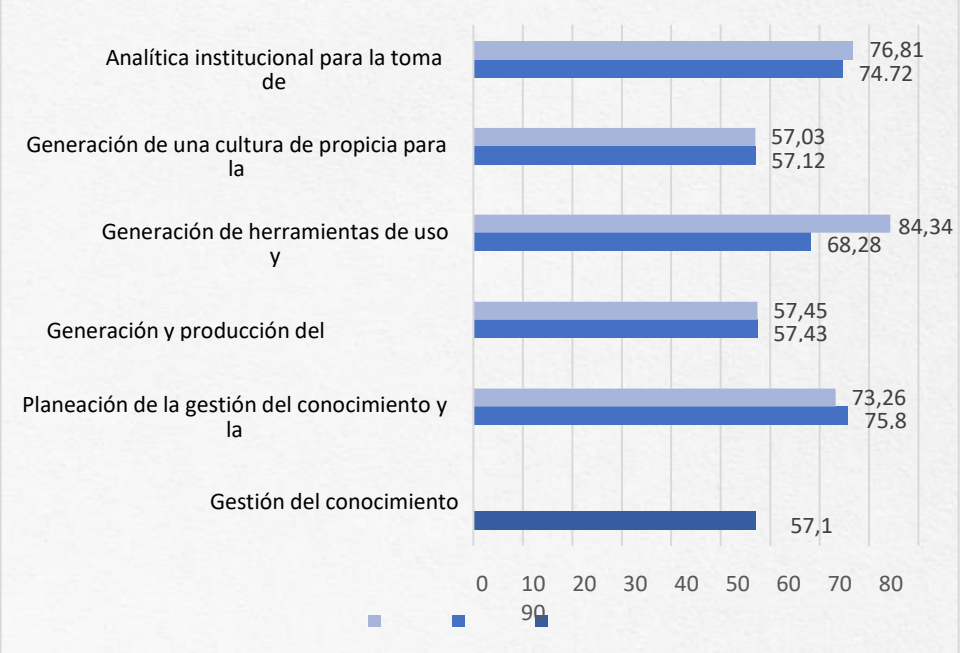
Si bien, una medida para garantizar una prestación de servicios más eficientes a los ciudadanos, es a través del uso de medios digitales, también es importante reconocer los niveles de alfabetización y acceso a medios digitales; en tal sentido la entidad debe avanzar tanto en la implementación de mayores tramites digitales, como en diversificación de los canales de atención a través de la descentralización de servicios, el uso de unidades móviles, ferias de servicios, atención itinerante y canales telefónicos.

Otra dificultad identificada, tiene que ver con la caracterización del perfil de los usuarios, dado que la información recolectada es demasiado general y no permite plantear acciones de mejora en la prestación de trámites y servicios a partir del diseño centrado en el usuario.

5.1.5. Debilidades en la estructura institucional, la cultura organizacional y las competencias de los servidores públicos para la generación de procesos de innovación pública

Entre los referentes para medir la innovación en las entidades públicas, se encuentra la política de gestión del conocimiento del IDI, la cual muestra indicadores rezagados en las variables de generación y producción del conocimiento y en generación de una cultura propicia para la gestión del conocimiento y la innovación.

Gráfica 3. Resultados Componentes de la Política Gestión del conocimiento 2018 – 2019 – 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DAFP (2021).

Uno de los elementos importantes a la hora promover los procesos de innovación, tiene que ver con la interacción y colaboración con otros actores, tanto internos como externos. Al respecto, la información recolectada de los espacios de participación muestra pocos incentivos a la intersectorialidad entre las dependencias de la Alcaldía; por ejemplo, no hay adecuado flujo de información y se evidencia resistencia a la planeación conjunta y a compartir metas y recursos, lo cual genera a una alta división y especialización de los procesos y resultados.

Por otra parte, se evidencia bajo conocimiento por parte de los servidores públicos, respecto a enfoques como el gobierno abierto y de la importancia de promover procesos colaborativos y de crear ecosistemas que permitan la articulación de la Alcaldía con otros actores que le puedan aportar conocimiento, capacidad de gestión, recursos, metodologías, con el fin de co-crear, co-implementar y co-evaluar programas y políticas públicas.

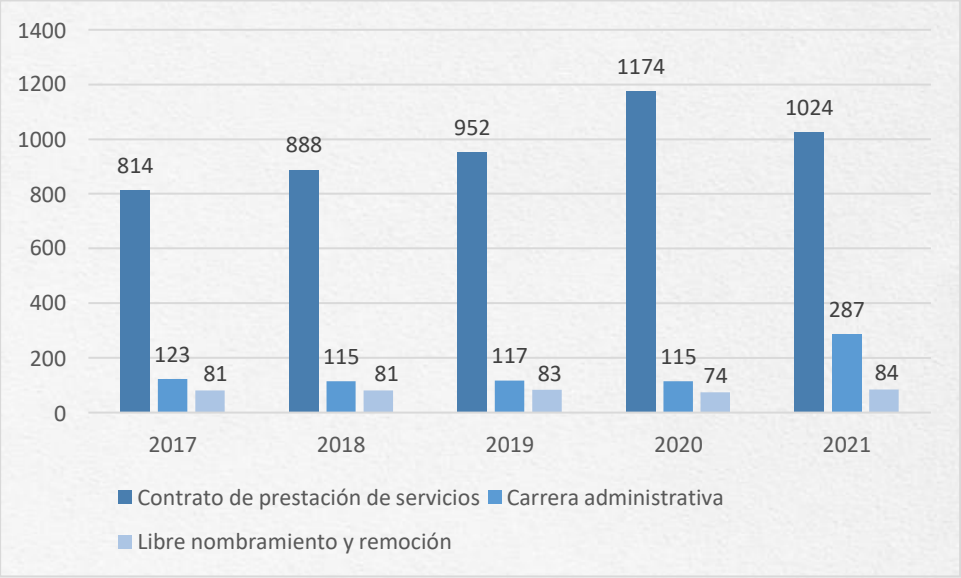
El sector público, no suele experimentar, toma pocos riesgos y no genera suficientes incentivos a la innovación, en general son contextos institucionales altamente burocratizados, en donde las decisiones se basan principalmente en lo normativo. Por tal motivo es importante que las acciones de innovación de la entidad no estén supeditadas al MIPG, ya que este modelo, está más enfocado a la implementación de mecanismos de control de la información y a la formalización de procesos, antes que a promover la creatividad y la colaboración.

5.2. Diagnóstico del Eje Medidas Anticorrupción

5.2.1. En la actualidad existe una alta discrecionalidad en los procesos de selección y contratación del talento humano vinculado mediante contratos de prestación de servicios, lo cual genera riesgos de corrupción.

En Colombia, los gobiernos locales tienen fuertes limitaciones para aumentar y cualificar su talento humano mediante la vinculación de servidores de carrera administrativa. La Alcaldía de Bucaramanga, por ejemplo, cuenta con una planta de personal de tan solo 28 servidores públicos de carrera administrativa por cada 100 contratados; lo que conlleva a que la administración municipal deba recurrir a la figura de vinculación de servidores públicos mediante prestación de servicios, con el fin de suplir las funciones técnicas y administrativas de la entidad.

Gráfica 4. Relación del número de cargos de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa y contratos de prestación de servicios en el Municipio de Bucaramanga 2017 - 2021

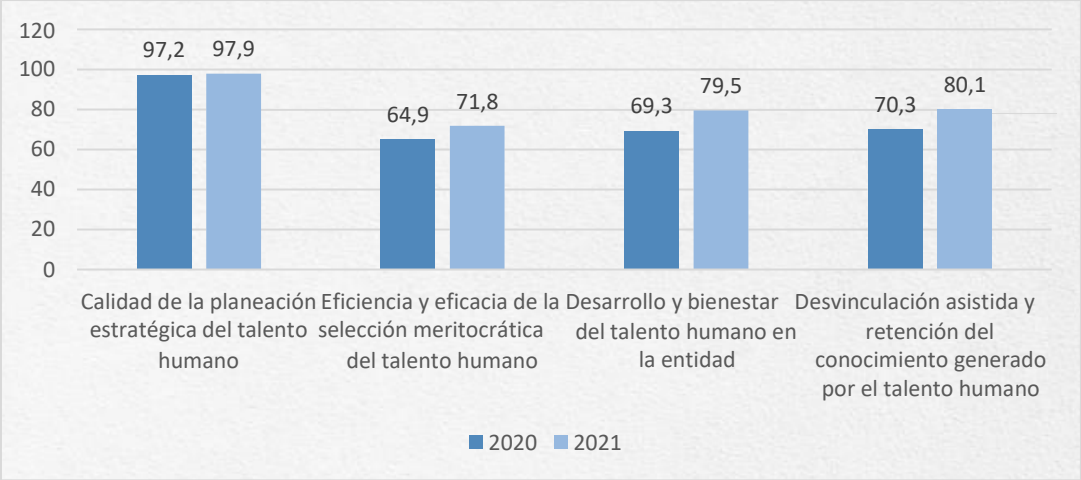


Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Secretaría Administrativa de la Alcaldía de Bucaramanga.

5.2.2. Existen debilidades a nivel institucional para una adecuada gestión de la calidad del talento humano, la calidad y satisfacción del empleo y la retención del conocimiento en la entidad.

De acuerdo a la medición del IDI, a pesar de los avances en año 2021, se evidencia un rezago en los indicadores relacionados con: a) la eficiencia y eficacia de la selección meritocrática del talento humano, b) las acciones de desarrollo y bienestar del Talento Humano y c) la desvinculación asistida y retención del conocimiento generado por el talento Humano.

Grafica 5. Resultados de la Política de gestión Estratégica del Talento Humano en la Alcaldía de Bucaramanga 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del DAFP (2020).

La mayoritaria proporción de talento humano vinculado a la entidad mediante contrato de prestación de servicios, también tiene implicaciones en la calidad de los procesos de gestión del talento humano. La principal causa obedece a que según la normatividad y específicamente los Decretos 1567 de 1998 y 1083 de 2015, en Colombia no se reconoce como empleados públicos a las personas vinculadas mediante un contrato de prestación de servicios, esta situación restringe su acceso al sistema de capacitación y a la adecuada gestión de la calidad.

En consecuencia, la Alcaldía de Bucaramanga se debe priorizar la implementación procesos de caracterización y evaluación integral del talento humano que permita contar con un diagnóstico institucional claro frente a el nivel de satisfacción del empleo, las necesidades y perfiles para el fortalecimiento de competencias y capacidades, tema que ha sido señalado como una tarea importante para el país según la OCDE (2019).

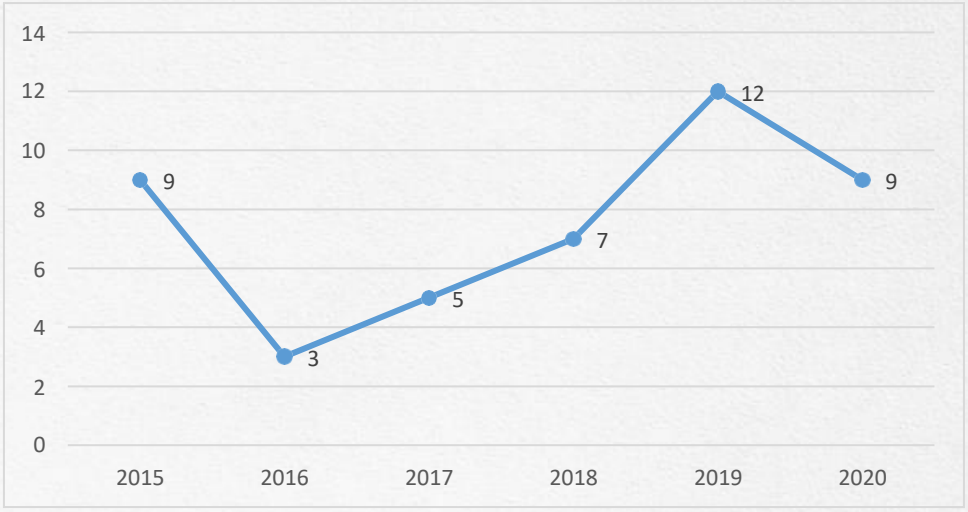
A pesar de que no existen mediciones respecto a la rotación de personal en la Alcaldía de Bucaramanga, la información recolectada durante los grupos focales realizados con servidores públicos señala que, la poca estabilidad de los contratos de prestación de servicios en la entidad que normalmente se renuevan cada 6 o 12 meses, la falta de garantías laborales y prestacionales, y el bajo nivel de satisfacción con el empleo, generan una alta rotación de personas en los cargos, lo que a su vez se traduce en problemas para la retención, transferencia y gestión del conocimiento en la entidad.

5.2.3. Los delitos más comunes contra la administración pública en el Municipio de Bucaramanga, son el prevaricato por omisión, prevaricato por acción y peculado por uso.

De acuerdo a los datos ofrecidos por el Observatorio de Transparencia de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la Republica y la Fiscalía General de la Nación, entre los años 2015 a 2020 se han presentado en Colombia 1572 casos de sanciones penales por delitos contra la administración pública asociados a la corrupción.

Para el mismo periodo analizado (2015 -2020), en el Municipio de Bucaramanga se dieron 45 casos de sanciones penales contra la administración pública, con una evolución en ascenso desde el año 2016 y una leve disminución en el año 2020.

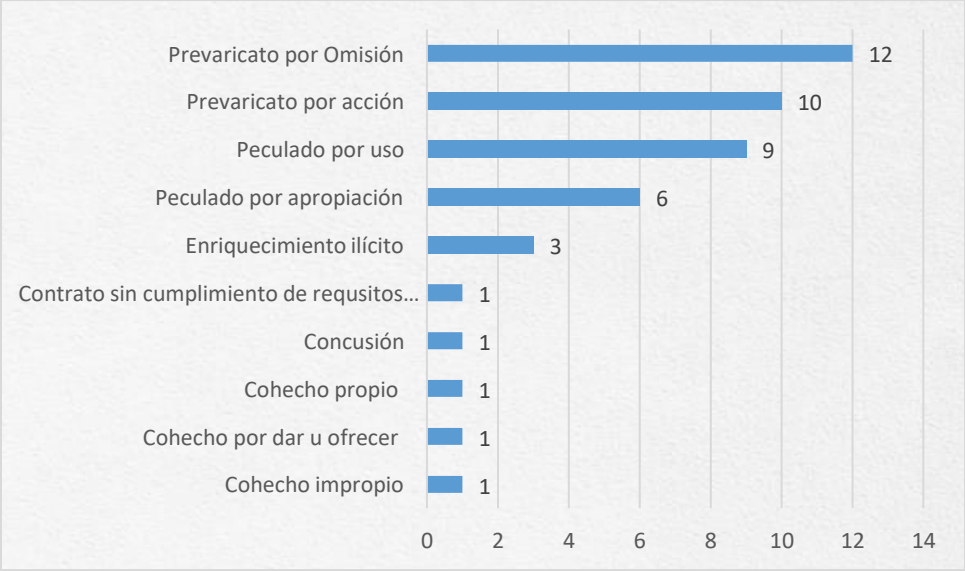
Gráfica 6. Evolución de casos de sanciones penales por delitos contra la administración pública en Bucaramanga 2015 -2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia dela República (2021a)

En Colombia, los casos de sanciones penales más comunes son: cohecho por dar u ofrecer, peculado por apropiación y concusión, los cuales representan el 79% de los casos. Por su parte; en el municipio de Bucaramanga en el periodo 2015 -2020, el 69% de los casos estuvo representado por los delitos de: prevaricato por omisión, prevaricato por acción y peculado por uso.

Gráfica 7. Sanciones penales por delitos contra la administración pública en Bucaramanga 2015-2020



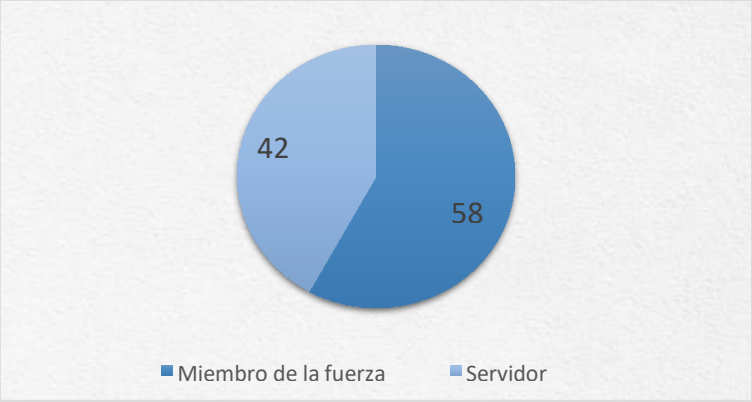
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021)

5.2.4. Se evidencia un alto riesgo de corrupción de los servidores públicos con funciones de inspección, vigilancia y control, fuerza pública y docentes.

Según datos del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021) y el Sistema de Registro de Inhabilidades (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación, el mayor número de sanciones disciplinarias tanto en el nivel nacional como en Bucaramanga, lo representan los miembros de la fuerza pública.

En el año 2020, por ejemplo, en Colombia el 52% de las sanciones disciplinarias fueron contra funcionarios de la fuerza pública, un 47% para servidores públicos y 1% para particulares que ejercen funciones públicas. En Bucaramanga por su parte, entre los años 2015 y 2020, el 58% de las sanciones fueron para miembros de la Fuerza pública y el 42% contra servidores públicos.

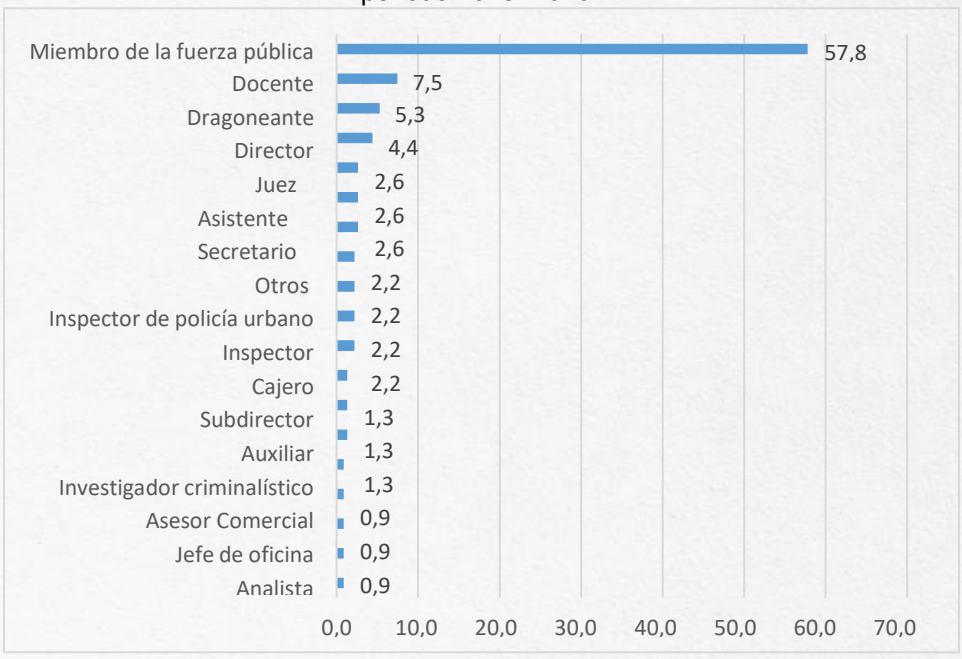
Gráfica 8. Porcentaje de sanciones disciplinarias por calidad de persona en Bucaramanga periodo 2015 – 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021)

Al revisar los resultados del porcentaje de sanciones disciplinarias según el tipo de cargo, entre 2015 y 2020, se observa que los servidores públicos con mayor número de sanciones son los docentes de instituciones educativas públicas, con el 7,5% de los casos.

Gráfica 9. Porcentaje de sanciones disciplinarias por tipo de cargo en Bucaramanga, periodo 2015 -2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2021)

Como resultado de lo anterior, es necesario resaltar que los riesgos de corrupción en el Municipio de Bucaramanga, no se limitan a los riesgos en la contratación pública y el prevaricato. Si no que también existe un riesgo de corrupción asociado con los servidores públicos del nivel asistencial o los llamados “burócratas callejeros” (Lipsky, 1980) aquellos “servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución” (p 780).

5.2.5. Poca divulgación y uso de datos abiertos en la contratación pública

En años recientes, la Alcaldía de Bucaramanga ha realizado esfuerzos importantes para garantizar la sana competencia, honrando los principios de transparencia, planeación, economía, responsabilidad y selección objetiva. Muestra de ello, ha sido el importante crecimiento en la pluralidad de los oferentes, en los procesos de licitación pública donde se pasó de 2,4 oferentes en el 2012, a 109 en el 2021.

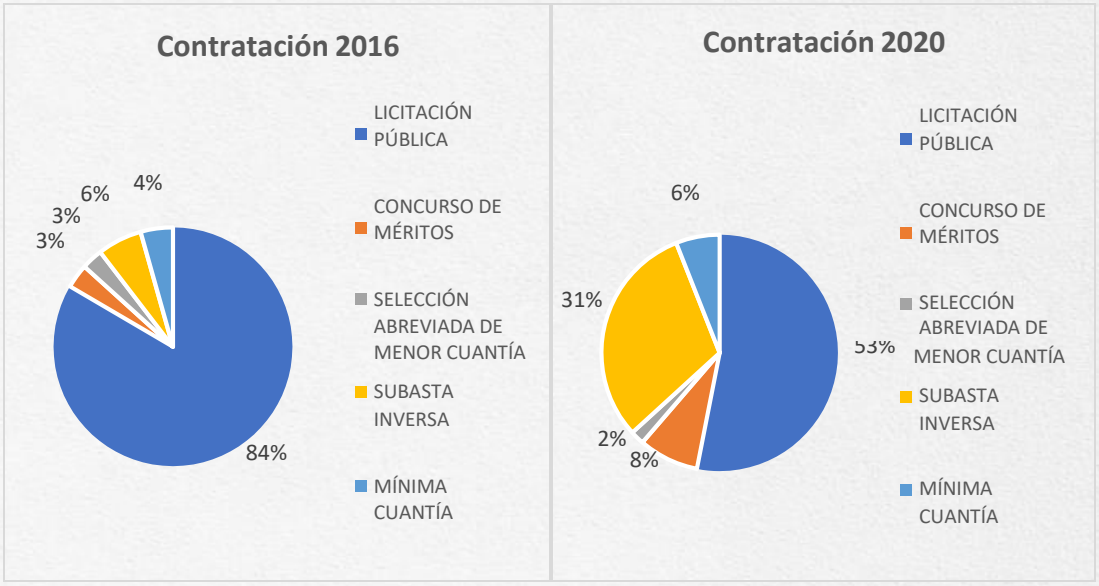
Tabla No.4 Promedio de oferentes por modalidad de contratación (2012-2021)

	Promedio de oferentes									
Modalidad	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Licitación pública	2,4	2	2,1	1,4	17,6	38	43,3	40,3	57,2	109
Selección abreviada de menor cuantía	2,7	1,47	1,44	1,42	3,83	4,63	4,8	5,5	8	
Subasta	1,9	1,6	1,34	1,51	9,5	9,08	10,5	6,7	7,4	6
Concurso de mérito abierto	2	1,5	1,76	1,72	6,14	4,47	4,3	5,1	3,5	48
Mínima cuantía	2	1,75	1,62	1,58	2,6	3,47	4,1	3,7	3,1	8

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga

Otra de las buenas prácticas reconocidas para prevenir la corrupción en la contratación pública, y el mayor incentivo a modalidades competitivas como la licitación pública, subasta inversa, o la implementación de Colombia Compra Eficiente, Bolsa Mercantil, entre otros; tal y como se puede apreciar en la comparativa entre el valor contratado según modalidad entre 2016 y 2020.

Gráfica 10. Comparativo del valor contratado según modalidad de contratación, Alcaldía de Bucaramanga 2016 y 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Bucaramanga.

Otros avances destacados han sido: a) la implementación de pliegos tipo en procesos de contratación disimiles, b) la mayor divulgación de los procesos de licitatorios, c) la flexibilización de los criterios de experiencia y talento humano para limitar la pluralidad de oferentes, entre otros. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario fortalecer el acceso y divulgación y uso de datos abiertos sobre contratación pública de la entidad con el fin de promover un mayor control social; no solo en la etapa precontractual y contractual, sino también en la etapa de ejecución donde en la actualidad existen vacíos de información, sobre todo en lo relacionado con las adiciones de los contratos. Así mismo, es fundamental recopilar e incorporar las buenas prácticas en contratación pública que se han venido implementando en un marco normativo o de política que asegure su formalización y continuidad.

Por otra parte, a pesar de que el aumento en la pluralidad de oferentes es una acción importante para favorecer la transparencia en la contratación pública, esta medida conlleva a la flexibilización de los criterios de participación, lo que en ocasiones genera contratación de empresas que no tienen la suficiente experiencia, calidad o capacidad financiera para cumplir con el objeto contractual. Esto implica que, se deban realizar mayores esfuerzos para fortalecer los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación, los equipos de supervisión propios de la entidad; así como la contratación y calidad de las interventorías.

5.2.6. Dificultades para establecer presupuestos y la manipulación artificial de precios de cotización por parte de las empresas.

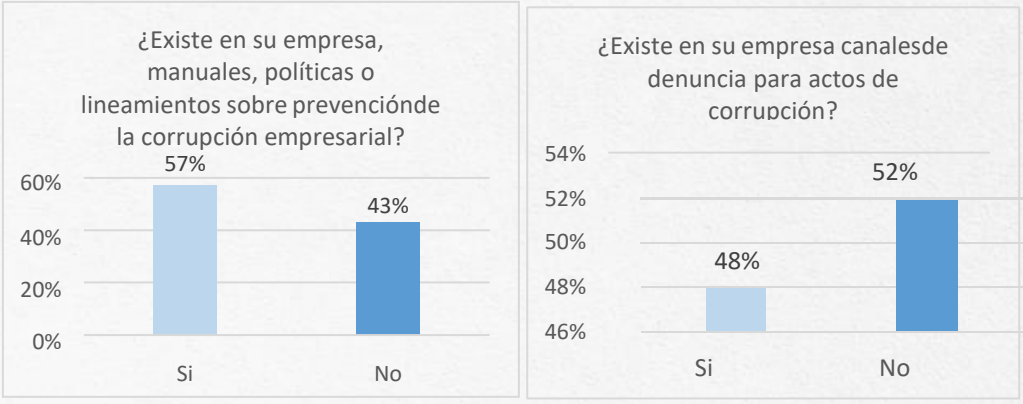
La principal debilidad en la etapa precontractual de la contratación pública se encuentra en los estudios de costos y la construcción de los presupuestos de los pliegos de condiciones, lo que puede ocasionar el desperdicio de recursos públicos, así como el riesgo de direccionamiento en los contratos.

Al respecto, las principales causas identificadas en los espacios de participación con sociedad civil, servidores públicos y empresarios, tiene que ver, en primera instancia, con la informalidad en el procedimiento administrativo para identificar empresas y solicitar cotizaciones de parte de la Alcaldía. Y, en segunda instancia, por la manipulación artificial de precios por parte de las empresas, en ocasiones para subir los precios artificialmente con el fin de aumentar los beneficios y en otras ocasiones debido a prácticas de colusión para direccionar la escogencia de una empresa particular.

5.2.7. Ausencia de políticas de transparencia empresarial por parte de las empresas a nivel local, y poco articulación del gobierno local, con el sector privado y otros actores como la ciudadanía, la academia y la sociedad civil, para implementar acciones de lucha contra la corrupción.

Según datos de la encuesta sobre percepción de la corrupción realizada a finales de 2021, en el marco de la formulación de la presente política pública a un grupo de empresas locales que han participado en los últimos años en procesos de licitación con el municipio de Bucaramanga, el 43% afirma no contar con políticas o lineamientos para prevenir la corrupción y el 52% no cuenta con una canal de denuncias de hechos de corrupción.

Gráfica 11. Encuesta a empresarios del municipio de Bucaramanga sobre percepción de la corrupción.



Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, no se evidenciaron espacios de articulación o intercambio de información entre el gobierno local y los empresarios con el fin de identificar o caracterizar posibles riesgos en los procesos de contratación pública, la existencia de presiones internas o externas en dichos procesos o la percepción de los empresarios sobre los riesgos de corrupción.

6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

6.1. Disposiciones generales

6.1.1. Definición

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se define como el conjunto de lineamientos y estrategias definidas tras un proceso de partición entre actores claves y grupos de valor, con el fin de orientar las acciones lideradas por la administración central municipal, para la democratización del acceso a la información pública, la consolidación de la participación ciudadana, así como el fortalecimiento de medidas que permitan prevenir y combatir la lucha anticorrupción al interior de la Entidad.

6.1.2. Objetivo

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, tiene como objetivo fortalecer y proporcionar nuevas herramientas para el goce del derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana a través de los ejercicios de control social y rendición de cuentas, así como, la adopción de medidas y acciones estratégicas para la prevención y lucha integral contra la corrupción.

6.1.3. Misión

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, tiene como misión definir e implementar acciones bajo criterios de efectividad y coordinación, que garanticen una gestión institucional cimentada sobre las bases de la integridad pública, la transparencia y acceso a la información, y la lucha contra la corrupción, como compromisos fundamentales de la entidad territorial al servicio de los ciudadanos.

6.1.4. Visión

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, será el instrumento estratégico de planeación institucional, que contribuirá cada vez más a mejorar los índices de transparencia y prevenir hechos de corrupción al interior esta Entidad Pública del Orden Territorial, generando así un impacto positivo en las garantías y derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública.

6.1.5. Alcance

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, desarrolla acciones articuladas de manera interinstitucional e intersectorial, orientadas fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública, la participación ciudadana, así como, la adopción de medidas y acciones estratégicas para la prevención y lucha integral contra la corrupción al interior de la Entidad.

6.1.6. Ámbito de aplicación

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, será aplicable a todas las secretarías y oficinas que conforman la estructura orgánica de la administración central municipal, así como de sus servidores públicos y contratistas de bienes y servicios.

6.1.7. Principios

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se desarrolla con fundamento en los siguientes principios:

- **Transversalización e integralidad:** La política pública genera la articulación de esfuerzos interinstitucionales e intersectoriales entre los actores involucrados, con el fin de implementar acciones que comprendan todas las partes y aspectos necesarios para la consecución de una entidad abierta y comprometida con la lucha anticorrupción.

- **Participación:** La política pública fomenta el acceso de los ciudadanos a lo público, a través de los diversos mecanismos de participación existentes como los son el control social y la rendición de cuentas, con el fin de que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y garantías.

- **Integridad de los servidores públicos:** La política pública promueve acciones que permitan el fortalecimiento de la ética, la honestidad y la transparencia en las actuaciones de las personas dedicadas al servicio público al interior de la administración central municipal.

- **Acceso a la información:** La política pública propende por la democratización y libertad de acceso a la información pública de la entidad, lo que conlleva al deber de proporcionarla y facilitarla en los términos más amplios posibles y conforme a las normas y procedimientos vigentes, salvo la información que se encuentre sujeta a

excepciones constitucionales y legales.

6.1.8. Enfoques

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se sustenta en tres enfoques que se explican a continuación:

- **Enfoque Territorial**: A través del cual se busca contextualizar la amplia producción normativa, lineamientos técnicos y recomendaciones en materia de Transparencia y Medidas Anticorrupción, la cual es analizada en conjunto con la realidad local para generar respuestas eficaces y eficientes, próximas al ciudadano y consciente de las necesidades específicas en el territorio. En este sentido, se debe tener en cuenta que la presente Política Pública de Transparencia y Anticorrupción, debe responder al compromiso de establecer acciones que permitan el fortalecimiento y la generación de capacidades para la implementación de medidas orientadas a promover en la administración central municipal y en las personas a las cuales se dirige la función administrativa, acciones encaminadas a fortalecer un gobierno abierto y que promueve la lucha contra la corrupción.

- **Enfoque de Gobernanza**: Problemáticas como la corrupción, la ausencia de integridad en algunos servidores públicos, la falta de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y control social, las debilidades latentes en los procesos de participación ciudadana, entre otros; son fenómenos complejos que obedecen a factores multicausales, frente a los cuales es complejo encontrar una solución permanente que derive exclusivamente de la gestión pública, por tal motivo, se requiere la participación y articulación de diversos actores sociales, como lo son las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la ciudadanía en general, entre otros, para avanzar en la construcción de espacios de convergencia e interdependencia mediante estructuras horizontales, polinucleadas y colaborativas, que puedan coadyuvar en la planeación, formulación, gestión y financiación de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción.

- **Enfoque de Coherencia en Políticas Públicas**: Se refiere al esfuerzo metodológico para la construcción de procesos de planificación del desarrollo y políticas públicas con unidad lógica y consecuentes entre sí, para superar sesgos comunes relacionados con: problemas de transferencia de capacidades entres estructuras multinivel; formulación de objetivos de políticas contradictorias, redundantes o sin sustento normativo; duplicidades y brechas de focalización; falta de complementariedad entre políticas y la integración de diferentes sectores de la sociedad y el déficit de coherencia

interna en el diseño de planes, proyectos y programas. Lo anterior, con el fin fortalecer la capacidad de actuar coherente entre gobierno y política pública, logrando así una verdadera efectividad.

6.2. Ejes Estratégicos y Líneas Estratégicas

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se estructura a partir de dos (2) Ejes Estratégicos, de los cuales se derivan siete (7) Líneas Estratégicas las cuales contienen sus respectivos Objetivos y Acciones de Política Pública, denominados y organizados de la siguiente manera:

EJE ESTRATÉGICO 1. GOBIERNO ABIERTO

Línea Estratégica 1.1. Datos Abiertos.

Objetivo Estratégico 1.1.1. Fortalecer la política de Gobierno Abierto y el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga, para garantizar el derecho de acceso a la información, generar espacios de participación y la co-creación con grupos de valor y ciudadanos.

Acciones de Política Pública:

a) Formular e implementar campañas de divulgación orientadas a dar a conocer a los ciudadanos datos de interés, publicaciones, rutas de acceso y uso de la información pública, a través de redes sociales, medios de comunicación y Puntos Digitales Bucaramanga.
b) Realizar espacios de divulgación de la información del Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga, mediante los cuales se presente a los ciudadanos los indicadores y las series de datos frente a temas sociales, económicos, ambientales, culturales, entre otros.
c) Establecer y mantener convenios y/o alianzas estratégicas, para el aprovechamiento de la información que provee el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga y su uso en la generación de nuevo conocimiento, apropiación social del conocimiento y circulación de conocimiento especializado.
d) Desarrollar espacios de co-creación (Hacktaton o DataJam), para proponer soluciones a problemáticas de ciudad mediante una plataforma digital que permita la participación ciudadana.
e) Diseñar y mantener actualizada estrategia para la mejora continua del número de visitas a la plataforma del Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga.

f) Realizar acciones de socialización sobre Gobierno Abierto y la información contenida en el Centro de Analítica de Datos, a los servidores públicos de la Alcaldía de Bucaramanga.

Objetivo Estratégico 1.1.2. Promover la analítica de datos para la toma de decisiones basadas en evidencia y el monitoreo a la ejecución de planes, programas y políticas, así como, el seguimiento a asuntos de interés público.

Acciones de Política Pública:

a) Incluir en Plan Institucional de Capacitación (PIC), un eje temático con actividades dirigidas a los funcionarios frente a las competencias para la gestión y el reporte de la información por dependencias, identificando necesidades con relación a la planeación, seguimiento y evaluación de proyectos, programas y políticas.
b) Implementar y mantener actualizado un sistema de información mediante el uso de las TIC, para el seguimiento a los Planes de Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, de manera que permita monitorear los indicadores de cumplimiento.
c) Elaborar y publicar reportes en el Centro de Analítica de Datos con relación al seguimiento a los Planes de Desarrollo Municipal y a las Políticas Públicas, visualizando los indicadores de cumplimiento arrojados por la herramienta tecnológica de seguimiento de la Entidad.
d) Publicar y actualizar en la página web de la Entidad u otro portal institucional, la serie de datos de los pliegos de cargos y las sanciones de los procesos disciplinarios que adelante la Alcaldía de Bucaramanga contra sus servidores públicos.

Objetivo Estratégico 1.1.3. Fortalecer las capacidades para la atención de los ciudadanos a través de servicios digitales, acceso a rutas institucionales, acciones de descentralización de la oferta institucional y diseño centrado en el usuario.

Acciones de Política Pública:

a) Mantener actualizada una ruta institucional de acceso a tramites, servicios y programas del Municipio de Bucaramanga, con enfoque diferencial en la página web institucional.
b) Generar espacios de participación con las dependencias de la Administración Municipal, con el fin de identificar necesidades para la racionalización, simplificación y digitalización de trámites, y otros procedimientos administrativos.
c) Implementar y mantener el programa de ferias institucionales de trámites y servicios para los ciudadanos, bajo un enfoque de atención territorial.

d) Implementar y publicar un cronograma semestral de ferias institucionales de trámites y servicios para los ciudadanos.
e) Implementar y mantener una herramienta que mida el nivel de satisfacción de los usuarios que realizan “trámites en línea”, para tomar medidas de mejora en racionalización, simplificación y/o digitalización del trámite.
f) Implementar y mantener actualizada una estrategia para generar soluciones innovadoras centradas en la atención y servicio al usuario, así como, acciones para garantizar una atención con enfoque diferencial.

Línea Estratégica 1.2. Rendición de Cuentas.

Objetivo Estratégico 1.2.1. Implementar un proceso de rendición de cuentas permanente, estructurado y ajustado a los criterios de acceso a la información pública, buen gobierno y control social.

Acciones de Política Pública:

a) Mantener actualizado el Manual de Rendición de Cuentas en el Municipio de Bucaramanga.
b) Diseñar e implementar la estrategia de rendición de cuentas especiales donde se presente resultados en materia de primera infancia, infancia, adolescencia, juventud en el Municipio de Bucaramanga.
c) Diseñar e implementar estrategias de rendición de cuentas donde se establezcan ejercicios que vinculen a los diferentes grupos de valor y a los órganos de control en el Municipio de Bucaramanga.

Línea Estratégica 1.3. Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Objetivo Estratégico 1.3.1. Fortalecer los espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y el control social.

Acciones de Política Pública:

a) Mantener actualizado el Plan de Participación Ciudadana, con el fin de vincular a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y control social frente a la gestión pública.
b) Realizar ejercicios de planeación participativa con grupos de valor y la ciudadanía, que permitan identificar las necesidades de la comunidad respecto de asuntos de interés público en las Políticas Públicas a formular y/o actualizar.

c) Actualizar y mantener en la página web de la Alcaldía de Bucaramanga la sección "Presupuestos Participativos", conforme los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública.
d) Diseñar y mantener actualizado en la página web de la entidad, una sección con el inventario de los espacios de participación ciudadana formalmente constituidos en el Municipio de Bucaramanga, donde se identifique como mínimo: a). El nombre del espacio de participación ciudadana; b). El objetivo; c). La oficina o secretaría técnica o quien haga sus veces como responsable; d). Periodicidad elecciones o selecciones de integrantes.
e) Realizar campañas pedagógicas ciudadanas para promover una cultura de transparencia y participación ciudadana en la gestión pública.
f) Diseñar y mantener actualizada una estrategia para fortalecer los conocimientos en herramientas de control social para la participación ciudadana, a líderes sociales, gestores culturales, activistas, representantes de la sociedad civil, jóvenes, entre otros grupos de valor y ciudadanos.
g) Realizar socializaciones a mujeres diversas y población Orientación sexual e Identidad de Género Diversa - OSIGD, con relación al derecho de acceso a la información pública, participación y control social.
h) Realizar socializaciones a las integrantes del Consejo Consultivo de Mujeres y Equidad de Géneros en Bucaramanga, con relación al derecho de acceso a la información pública, participación y control social, en cada periodo de gobierno.

Objetivo Estratégico 1.3.2. Promover una cultura de transparencia en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Bucaramanga.

Acciones de Política Pública:

a) Elaborar y aplicar una herramienta de autodiagnóstico para identificar buenas prácticas en la implementación de una cultura de la legalidad (Ley 2195 de 2022), en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Bucaramanga.
b) Diseñar y mantener actualizada una estrategia de socialización de iniciativas en la implementación de buenas prácticas de una cultura de la legalidad, en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Bucaramanga.

Línea Estratégica 1.4. Innovación Pública.

Objetivo Estratégico 1.4.1. Impulsar estrategias colaborativas entre el Municipio de Bucaramanga, la ciudadanía, el sector privado, la academia y demás actores de la ciudad, para la coproducción de proyectos de innovación social.

Acciones de Política Pública:

a) Diseñar e implementar una estrategia para la creación del *"Laboratorio de Innovación Pública"*, que permita la colaboración y coproducción de iniciativas orientadas a transformar y promover una mejor relación entre la administración municipal y los ciudadanos, basado en un enfoque de Gobernanza y Gobierno Abierto.
b) Diseñar e implementar una estrategia para promover la participación de diversos actores de la ciudad en la generación de propuestas durante los ejercicios de "*Presupuestos Participativos"*.

Objetivo Estratégico 1.4.2. Fortalecer las acciones de almacenamiento, gestión y seguridad digital de la información, con el fin de promover una gestión pública moderna, eficiente y de calidad.

Acciones de Política Pública:

a) Realizar acciones de sensibilización frente a la cultura del uso de herramientas y recursos digitales, y el almacenamiento, gestión y seguridad de la información digital de la Entidad, dirigidas a los servidores públicos y contratistas de la Alcaldía de Bucaramanga.

Objetivo Estratégico 1.4.3. Consolidar la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción del Municipio de Bucaramanga como una experiencia destacada a nivel regional y nacional.

a) Participar en eventos y redes de conocimiento e intercambio de experiencias nacionales e internacionales, en materia de Gobierno Abierto y Lucha Contra la Corrupción.
b) Diseñar e implementar la marca de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, para ser usada en la divulgación y promoción de las acciones que se realizan en el marco de esta.
c) Elaborar y publicar informes ejecutivos que reflejen los logros y avances obtenidos en la implementación de la Política Publica de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga.

EJE ESTRATÉGICO 2. MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Línea Estratégica 2.1. Contratación e integridad del talento humano

Objetivo Estratégico 2.1.1. Implementar buenas prácticas en los procesos de contratación de prestación de servicios de apoyo a la gestión y profesionales en la Alcaldía de Bucaramanga.

Acciones de Política Pública:

a) Diseñar e implementar un plan de necesidades que especifique la caracterización de los contratos de prestación de servicios de la Entidad, teniendo en cuenta la necesidad, la pertinencia, el objeto, las obligaciones contractuales, el cual se encuentre articulado con el Plan de Desarrollo Municipal vigente, conforme las áreas y procesos específicos de la Entidad.
b) Elaborar y mantener actualizada una guía de lineamientos para definir el rango de honorarios de los contratos de prestación de servicios de la Alcaldía de Bucaramanga, fijando como criterios los requisitos de idoneidad y experiencia exigidos para el nivel del perfil que se pretende contratar.
c) Implementar un portal ciudadano abierto y gratuito para el registro de hojas de vida de personas naturales interesadas en vincularse mediante contrato de prestación de servicios con la Entidad, como herramienta de consulta para las necesidades de las diferentes dependencias de la Alcaldía de Bucaramanga, sin que ello signifique garantía expresa e implícita de otorgar contrato a quien haga uso del repositorio.

Objetivo Estratégico 2.1.2. Fortalecer los procesos de gestión de la calidad e integridad de los servidores públicos con el fin de promover una administración pública transparente y eficiente.

Acciones de Política Pública:

a) Establecer planes de capacitación que promuevan la cultura de la denuncia de actos de corrupción, el uso de los canales institucionales dispuestos para tal fin y la gestión de riesgos de corrupción, dirigido a los servidores públicos, contratistas y a los ciudadanos en el Municipio de Bucaramanga.
b) Establecer una sección en la página web de la Entidad, que adopte filtros de búsqueda para ubicar la Url de Consulta Ciudadana - Declaraciones Ley 2013 de 2019, de los sujetos obligados por dicha ley a publicar y divulgar la declaración de bienes y rentas,

el registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

c) Incluir en el Plan Institucional de Capacitación (PIC), un eje temático con actividades dirigidas a los funcionarios de la Entidad, con relación al fortalecimiento de la integridad y la prevención de la corrupción.

Línea Estratégica 2.2. Transparencia y Prevención de la Corrupción.

Objetivo Estratégico 2.2.1. Fortalecer la adecuada gestión de riesgos de corrupción a través de mecanismos de información y la capacitación en materia de prevención y denuncia.

Acciones de Política Pública:

a) Realizar campañas pedagógicas para fortalecer la prevención y gestión de riesgos de corrupción, dirigidas a los servidores públicos y contratistas de la Alcaldía de Bucaramanga.

b) Elaborar una guía con lineamientos para la protección del denunciante y el acceso al Canal de denuncia de presuntos actos de corrupción -RITA-.

c) Diseñar e implementar una estrategia institucional para fortalecer la prevención de la corrupción y disminución de las sanciones disciplinarias, dirigida a los docentes y personal directivo de las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Bucaramanga.

d) Implementar un desarrollo tecnológico para la caracterización, verificación de datos y seguimiento a los beneficiarios de los programas sociales de la Alcaldía de Bucaramanga.

e) Publicar en la página web de la Entidad los informes anuales de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción, entregados por la Comisión Territorial Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.

Línea Estratégica 2.3. Contratación Pública.

Objetivo Estratégico 2.3.1. Fortalecer la transparencia en los procesos de contratación pública del Municipio de Bucaramanga, mediante la aplicación de la política de Datos Abiertos.

Acciones de Política Pública:

a) Publicar y actualizar semestralmente categorías de datos de contratación pública en el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga, que responda como mínimo a los siguientes indicadores: a) Número de procesos contractuales según modalidad; b) Valor contratado según modalidad; c) Número de contratos y valor contratado por semestre; d) Número o porcentaje de oferentes que participan según modalidad, año y dependencia; e) Relación entre presupuesto oficial, valor adjudicado y presupuesto ejecutado.
b) Diseñar y mantener actualizadas estrategias con el fin de dar a conocer y promover en grupos de valor y a la ciudadanía, el uso de los datos de contratación pública disponibles en el Centro de Analítica de Datos de la Alcaldía de Bucaramanga.
c) Implementar la estrategia de Modelo de Abastecimiento -MAE- para los procesos de contratación de la Alcaldía de Bucaramanga.

Objetivo Estratégico 2.3.2. Fortalecer la regulación interna de la contratación pública en el Municipio de Bucaramanga.

Acciones de Política Pública:

a) Mantener actualizado el Manual de Contratación del Municipio de Bucaramanga, en el cual se tenga en cuenta los siguientes aspectos: a). La adopción de los lineamientos y buenas prácticas derivadas de los pliegos tipo; b). Criterios de desempate en los procesos de contratación; c). La existencia de una Política de Prevención de la Corrupción implementada por los proponentes; d). Medidas de control previstas en la ley 1474 de 2011 con relación a las adiciones y modificaciones realizadas a los contratos y convenios suscritos por la entidad; e). Creación de un Comité Técnico para los contratos de licitación pública suscritos por la entidad.
b) Diseñar y mantener actualizados lineamientos con el fin de promover procesos de contratación pública transparentes en el Municipio de Bucaramanga, conforme la normatividad vigente y los procedimientos establecidos.

Objetivo Estratégico 2.3.3. Promover la corresponsabilidad de actores públicos y privados en materia de prevención de la corrupción en la contratación pública.

Acciones de Política Pública:

a) Diseñar e implementar encuestas dirigidas a los proponentes y adjudicatarios que participan en los procesos de contratación pública de la Entidad, con el fin de evaluar los procesos e identificar oportunidades de mejora.
b) Realizar ejercicios de socialización en materia de contratación pública y manejo del Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP-, dirigidos a pequeñas y medianas empresas para promover la participación en los procesos de contratación de la Alcaldía de Bucaramanga.
c) Establecer y mantener convenios y/o alianzas estratégicas, con el fin de fortalecer la corresponsabilidad de las personas jurídicas en la promoción de la transparencia, mediante la implementación de políticas para la prevención de la corrupción empresarial y la colusión.
d) Generar espacios de participación entre organizaciones sin ánimo de lucro, economía informal y los oferentes que participan en los procesos de contratación de la Entidad, con el fin de promover la articulación de esfuerzos entre los mismos.

Objetivo Estratégico 2.3.4. Implementar estrategias para la prevención de la corrupción en los contratos de mayor interés ciudadano e impacto social del Municipio de Bucaramanga.

Acciones de Política Pública:

a) Diseñar y mantener actualizada una estrategia que focalice los contratos y convenios de alto interés ciudadano, los cuales pueden ser determinados por el valor de la inversión y/o por su impacto social, con el objetivo de establecer acciones específicas para el fortalecimiento de la transparencia y la toma de medidas anticorrupción, en los siguientes aspectos: a). Ejercicio de la función de supervisión e interventoría b). Herramientas para el ejercicio del control social en la contratación estatal; c). Conformación de Comités Jurídicos para el seguimiento a la ejecución de obras y servicios, con el fin de identificar eventuales riesgos o problemáticas durante la ejecución de los contractual.

6.3. Orientaciones para la implementación y seguimiento

6.3.1. Plan Estratégico de la Política Publica

Esta herramienta fue elaborada y concertada de manera intersectorial e interinstitucional por la Administración Municipal, con el fin de realizar la correcta implementación, gestión y

monitoreo de la política pública, el documento contiene la planificación estratégica de cada una de las Acciones de Política Pública, para el cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo. La estructura del Plan Estratégico se desarrolla a partir de los siguientes componentes:

- Eje Estratégico
- Línea Estratégica
- Objetivo Estratégico
- Acción de Política Pública
- Meta de Política Pública a 2033
- Indicador de Política Publica
- Tipo de Meta
- Línea Base
- Logro
- Responsable
- Corresponsable

El Plan Estratégico de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, aprobado mediante Acuerdo Municipal, será de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración Municipal, deberá articularse con la elaboración de los planes de desarrollo de las administraciones durante la vigencia de la presente política pública, en consecuencia, los Planes de Desarrollo Municipal que se aprueben durante tal temporalidad, deberán ser armonizados y formulados teniendo en cuenta lo establecido en el Plan Estratégico de la Política Pública.

6.3.2. Temporalidad de la Política Pública

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga tendrá una vigencia de diez (10) años a partir de su publicación. El Plan Estratégico de la Política Pública que hace parte integral, se establecerá por el mismo periodo.

6.3.3. Coordinación de la Política Pública

La coordinación de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, estará a cargo de la Secretaría Jurídica o de la dependencia que haga sus veces. Dicha coordinación deberá ser articulada con las demás dependencias y entidades de la Administración Municipal, conforme se establece en el Plan Estratégico de la Política Pública.

De igual manera, la Secretaría Jurídica en articulación con las demás dependencias y entidades, deberán velar por la ejecución, seguimiento, cumplimiento y continuidad de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga.

6.3.4. Implementación de la Política Pública

La fase de implementación de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se llevará a cabo a través de sistemas administrativos liderados por la Secretaría Jurídica y la Secretaría de Planeación Municipal, teniendo como referente el Plan Estratégico de la Política Pública.

Entiéndase por fase de implementación como el conjunto de procesos que, tras la fase de formulación, tienden a la realización concreta de las acciones y metas establecidas en el Plan Estratégico de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga.

6.3.5. Plan de Acción de la Política Pública

La Administración Municipal cumplirá con el propósito de elaborar el Plan de Acción de la Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, de manera articulada y concertada con los actores institucionales responsables y en concordancia con lo establecido en el Plan Estratégico de la Política Pública. Para la elaboración, también podrá articular esfuerzos y acciones con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y demás personas jurídicas, así como naturales, que tengan competencia en el tema.

6.3.6. Financiación de la Política Pública

La financiación de Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se realizará mediante la asignación de recursos propios de inversión y/o funcionamiento con que cuente el Municipio de Bucaramanga, según la disponibilidad que se tengan de los mismos. De otra parte, los gastos que generé su implementación serán atendidos con cargo a lo establecido en los presupuestos anuales de cada dependencia de la Administración Municipal.

Las dependencias de la Administración Municipal que tengan establecidas responsabilidades y según su trazabilidad dentro de la Política Pública, definirán durante la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal las metas y proyectos necesarios que se articulen para su implementación, estos deberán ser reflejados en los presupuestos

anuales, con base en los planes operativos anuales de inversiones de cada una de las vigencias fiscales.

6.3.7. Seguimiento y evaluación de la Política Pública

La Política Pública de Transparencia y Anticorrupción en el Municipio de Bucaramanga, se incluirá en el Sistema Municipal de Seguimiento a Políticas Públicas de la Secretaría de Planeación Municipal.

Una vez transcurridos los diez (10) años de implementación de la presente política pública, la Administración Municipal realizará una evaluación en términos cuantitativos y cualitativos que refleje los resultados de su implementación y determine la procedencia de una actualización o una nueva formulación, según sea pertinente.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Rivera, José A. (2015). Transparencia y democracia: claves para un concierto. Cuadernos de transparencia 10. INAI, México. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5220/6.pdf

Alcaldía de Bucaramanga (2020) Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 Bucaramanga Ciudadde Oportunidades. Disponible en: https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/wp-content/uploads/2020/05/Plan-de-Desarrollo-2020-2023-3.pdf

Bianchi, M., León, C., & Perini, A. (2017). Gobierno Abierto en contextos locales. Agendas y desafíos. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF/Asuntos del Sur. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1BAmppIap63fmv41ZBHjQKttF6LWuwuNY/view

Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos (2022). Encuesta Mi Voz, Mi Ciudad. Etapa 2 – Fase 2. Disponible en: https://www.bucaramangacomovamos.org/post/presentaci%C3%B3n- mivozmiciudad-etapa-2-fase-2

CEPAL (2017). Plan de Gobierno Abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Disponible en: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf

Constitución Política de Colombia (1991). Gaceta constitucional No. 116. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.ht ml

Contraloría General de la República (2018). Grandes Hallazgos. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff.

Corporación Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2018. Disponible en: https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf

DAFP - Departamento Administrativo de la Función Pública (2020). Medición del Desempeño Institucional. Resultados de Medición 2020. Disponible en: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGE2MzQ1YTQtYWI3ZC00YTdiLWJkY2ItNzI2YmU3YzQ1ZTk5IiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOjR9&pageName=ReportSection396d1cd03a850a004c59

DAFP - Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.* Obtenido de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/38054865/Manual+Operativo+del+Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG+-+Versi%C3%B3n+4+-+Marzo+2021.pdf/89cdee1e-2670-829b-d9d1-f1999abd1789?t=1620912368879

DNP - Departamento Nacional de Planeación (2021). Lineamientos de política parala implementación de un modelo de Estado Abierto (Documento CONPES 4070). Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf

DNP - Departamento Nacional de Planeación. (2022). Política para la asistencia técnica territorial (Documento CONPES 4091). Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4091.pdf

DNP - Departamento Nacional de Planeación. (2022b). Borrador de la Política Pública de Participación Ciudadana. Disponible en:

https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-22_DOCUMENTO-POLITICA-PUBLICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-VERSION-FINAL-AJUSTADA-27092022.pdf

DNP – Departamento Nacional de Planeación y Transparencia por Colombia (sf). Lineamientos y recomendaciones para elaborar políticas territoriales de lucha contra la corrupción. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Lineamientos%20y%20recomendaciones%20lucha%20conta%20la%20corrupci%C3%B3n%20vweb%20(1).pdf

Fedesarrollo (2021) Recomendaciones para combatir la corrupción. Comisión de expertos Anticorrupción. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4223

INAI Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y protección de datos personales (2019). Diccionario de transparencia y acceso a la información pública. Disponible en: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf

Isaza E., C. (2011). El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia. Revista *Opera*. 11, 11 (nov. 2011), 221–239. Disponible en: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3571/3607

Lasswell, Harold (1992), "Orientación hacia las políticas", en Estudio de las Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

Lipsky, Michel (1980) "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero" en Shafritz, Jay y Hyde, Albert (1999) Los clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. Págs. 780 a 794.

Obama, Barack. (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government

OCDE (s.f.) Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de gobierno abierto en Colombia. Disponible en: https://www.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf

OCDE (2014) Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Colombia. Disponibleen: https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf

OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Ediciones OCDE, Paris. https://doi.org/10.1787/24143316

OECD. (2019). *Asymmetric decentralisation: Policy implications in Colombia*. OECD Multi-Level Governance Studies

Polack, A. V., Ramírez Chaparro, C. A., & Martínez Silva, S. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: Apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política*, *21*(43), 165–177. https://doi.org/10.29375/01240781.3730

Ramírez – Alujas Álvaro (2014). Gobierno abierto. En: Eunomia Revista en cultura de la legalidad No 5 septiembre de 2013 – Febrero 2014, pp 201-216.

RINDE – Red de iniciativas para la gobernabilidad la democracia y el desarrollo territorial, Transparencia por Colombia (2018). Experiencias de Gobierno Abierto departamental. Disponible en:https://drive.google.com/file/d/1YdGE9XUzy_3RAf40eUyiMPokwR5nxgfy/view?pli=1

Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (2021a) Indicador de sanciones penales. Disponibleen: http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-penales

Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República. Observatorio Transparencia y Anticorrupción. (2021b). Indicador de sanciones disciplinarias. Disponible en: http://anticorrupcion.gov.co/medir/indicador-de-sanciones-disciplinarias

Transparencia por Colombia (2018). Recomendaciones sobre medidas anticorrupción. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf

Transparencia por Colombia (2019). Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en el empleo público. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/2019/06/19/recomendaciones-fortalecer-lucha-contra-corrupcion-empleo-publico/

Weber, M. (1997). El político y el científico. México. Alianza Editorial Madrid.

Política Pública de

TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

www.bucaramanga.gov.co

Alcaldía de Bucaramanga

CÁRDENAS ¡LO HIZO!

¡Gobernar es hacer!