

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2007**

**DIRECCION DE GOBIERNO  
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

**NOMBRE DEL PRODUCTO:** ESTUDIO DE LOS NIVELES DE  
TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO.

**TIPO DE PRODUCTO:** INFORME SECTORIAL

**RESPONSABLE:** KETTY MAIGUEL COLINA

**ELABORADO POR:**

<b>CARGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>FIRMA</b>
Profesional especializado 222-07	GABRIEL H. MÉNDEZ CAMACHO	_____

**REVISADO Y APROBADO POR:**

<b>CARGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>FIRMA</b>
Directora Técnica Sectorial	LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA	_____

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: 20 MES: 06 AÑO: 2007

FECHA DE APROBACIÓN: DIA: 27 MES: 07 AÑO: 2007

NUMERO DE FOLIOS 33



## **INFORME SECTORIAL**

### **ESTUDIO DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS -PAE- PRIMER SEMESTRE 2007**

**DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO**

**JUNIO DE 2007**



**ESTUDIO DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA  
SECTOR GOBIERNO**

**Contralor de Bogotá**

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA**

**Contralor auxiliar**

**ÓSCAR ALBERTO MOLINA GARCÍA**

**Directora Sector Gobierno**

**LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA**

**Subdirector Análisis Sectorial**

**KETTY MAIGUEL COLINA**

**Analista:**

**GABRIEL HERNÁN MÉNDEZ CAMACHO**

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1 ANTECEDENTES</b>	<b>1</b>
1.1 GENERALIDADES	1
1.2 ACTUACIONES DE CONTROL FISCAL QUE COMPROMETEN LA TRANSPARENCIA DEL SECTOR	1
1.3 HECHO RELEVANTE CONTRA LA TRANSPARENCIA EN CATASTRO	2
<b>2 PACTOS POR LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO</b>	<b>9</b>
2.1 COMPROMISOS ADQUIRIDOS MEDIANTE LA FIRMA DEL PACTO	9
2.1.1 Compromisos de la administración local	9
2.1.2 Compromisos de la Veeduría Distrital	10
2.1.3 Compromisos del Programa Presidencial	11
2.2 SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL AÑO 2004	11
2.2.1 Gestión contractual	11
2.2.2 Control social	12
2.2.3 Atención al ciudadano – PQR	12
2.2.4 Planeación y seguimiento a la gestión	13
2.3 SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL AÑO 2006	13
2.3.1 Compromisos de la Veeduría Distrital	13
2.3.2 Compromisos de las localidades	14
<b>3 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO</b>	<b>16</b>
3.1 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR FACTORES	16
3.1.1 Factor institucional	17
3.1.2 Factor visibilidad y rendición de cuentas	18
3.1.3 Factor participación ciudadana	19
3.2 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR ENTIDAD	20
3.2.1 Factor institucional	20
3.2.2 Factor visibilidad y rendición de cuentas	21
3.2.3 Factor participación ciudadana	22
3.3 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL DE GOBIERNO	22
3.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR GOBIERNO	23
<b>4 CONCLUSIONES</b>	<b>25</b>
<b>ANEXOS – EVALUACIONES CONSOLIDADAS POR FACTOR</b>	<b>27</b>

## INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de los lineamientos de la Alta Dirección, con el propósito de establecer si las entidades distritales que manejan recursos públicos lo hacen de manera transparente, la Dirección de Gobierno realizó el estudio sectorial que servirá de insumo para el Informe Estructural “*Niveles de transparencia en Bogotá, D.C.*”.

El presente análisis se efectuó con base en los resultados de los programas de auditoría aplicados por los equipos de auditores de los seis sujetos de control a los cuales se realizó la auditoría regular en la primera fase del PAD 2007, información que fue complementada y, en algunos casos, verificada por la Subdirección de Análisis Sectorial de Gobierno.

En el primer capítulo se hace la presentación de los antecedentes en donde se reseñan aspectos generales del sector, así como la reseña de las actuaciones más importantes de la Dirección de Gobierno durante la actual administración, que posiblemente han afectado los niveles de transparencia sectorial. Así mismo, en consideración a la importancia que el tema significa para la ciudad, se presenta el resultado de las investigaciones a propósito de la ejecución de los dos contratos de actualización catastral realizados en el 2006, lo cual generó graves irregularidades que incidieron significativamente en la percepción de transparencia y corrupción de la administración distrital.

En el segundo capítulo se presentan los aspectos generales del “*Pacto por la transparencia*”, firmado entre las alcaldes locales, la Veeduría Distral, el alcalde mayor y el Programa Presidencial de “*Modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción*”. Además, se presenta un breve recuento de las actividades de seguimiento y control a los compromisos pactados.

En el tercer capítulo, se presentan los resultados consolidados de los niveles de transparencia de los tres factores evaluados: institucional, visibilidad y rendición de cuentas y participación ciudadana. De igual manera, el resultado del nivel de transparencia por cada entidad y el índice de transparencia del sector acompañados con los comentarios que incidieron en cada una de las calificaciones. En este capítulo también se exponen los aspectos más importantes de la política pública sobre la transparencia en el sector.

Por último, se exponen algunos comentarios a manera de conclusiones que resultaron de la elaboración del presente estudio.

## ESTUDIO DE LOS NIVELES DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1 GENERALIDADES

La Dirección Sector Gobierno de la Contraloría de Bogotá, D.C., evalúa la gestión fiscal y las políticas públicas desarrolladas por los 12 sujetos de control que tenía a su cargo hasta la vigencia de 2006. De acuerdo con su nivel de complejidad se distribuyen en tres subsectores como son: hacienda y planeación<sup>1</sup>, seguridad y convivencia<sup>2</sup> y órganos administrativos y de control<sup>3</sup>.

En la primera fase del plan anual de auditoría de la vigencia 2007, se realizaron seis auditorías regulares así: Personería de Bogotá, Veeduría Distrital, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, Secretaría de Gobierno, Secretaría General y Secretaría de Hacienda Distrital.

Las entidades auditadas desempeñan diversas actividades que van desde la formulación de políticas públicas hasta la ejecución y control de las mismas, situación que no permite evaluar con el mismo rigor cada uno de los componentes de los factores que van a ser calificados.

#### 1.2 ACTUACIONES DE CONTROL FISCAL QUE COMPROMETEN LA TRANSPARENCIA DEL SECTOR

Desde el 2004 y hasta el 2007, en ejercicio del control fiscal realizado por la Dirección de Gobierno a los sujetos de control a su cargo, durante la actual administración, se han generado actuaciones de control fiscal que advierten situaciones que atentan contra la transparencia de la gestión pública, como son:

- ❖ Controles de advertencia: la Dirección de Gobierno ha generado 22 controles de advertencia, distribuidos de la siguiente manera: Secretaría de Hacienda 9, Fondo de Vigilancia y Seguridad 4, Secretaría de Gobierno 2, Planeación Distrital 2, Secretaría General 2 y Departamento Administrativo de Catastro 2.
- ❖ Pronunciamientos: a la actual administración se le han comunicado 8 pronunciamientos sobre políticas públicas, así: Secretaría de Gobierno 3, Fondo de Ventas populares 1, Planeación Distrital 1, Secretaría de Hacienda 1, Acción Comunal 1 y Secretaría General 1.

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda, DAPD y DACD.

<sup>2</sup> Secretaría General, Secretaría de Gobierno y sus entidades adscritas como FVP y el FVS.

<sup>3</sup> Servicio Civil, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Personería, Veeduría y Concejo.

- ❖ Hallazgos: en ejercicio del control fiscal a cargo de la Dirección Sectorial de Gobierno, desde el Plan Anual de Auditoría, PAD 2004 hasta el primer semestre de 2007, se han producido los siguientes hallazgos que comprometen los niveles de transparencia de las entidades del sector:

Cuadro No. 1  
HALLAZGOS SECTOR GOBIERNO PAD 2004-2007

CLASE	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Administrativos	167	242	275	98	<b>782</b>
Fiscales	73	62	21	6	<b>162</b>
Disciplinarios	76	73	56	8	<b>213</b>
<b>TOTAL</b>	<b>316</b>	<b>377</b>	<b>352</b>	<b>112</b>	<b>1.157</b>

Fuente: Subdirección de Fiscalización Gobierno

### 1.3 HECHO RELEVANTE CONTRA LA TRANSPARENCIA EN CATASTRO

Debido a la trascendencia e impacto que ha generado en la ciudadanía la actualización catastral realizada en el 2006 y en atención al control de advertencia comunicado al alcalde mayor por esta Contraloría, la administración ha tomado la importante decisión en beneficio de la ciudadanía, de suspender el proceso al incurrirse en graves irregularidades que afectan la transparencia de la administración distrital, en especial respecto a este tema tan sensible para los contribuyentes. Esta Dirección Sectorial ha considerado pertinente incluir, dentro del estudio de niveles de transparencia del sector, lo relacionado con este tema.

Aunque en la primera fase del PAD 2007, no se realizó auditoría regular al Departamento Administrativo de Catastro Distrital, DACD (actualmente Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD), sin embargo, en ejercicio del control ciudadano, se recibió denuncia anónima sobre posibles irregularidades en la ejecución de los contratos 454 y 473 de 2006 respecto al *“Proceso de reconocimiento predial y la digitalización para la Actualización de la Formación Catastral de 452.564 predios de esta ciudad, más los nuevos que resulten”*, situación que originó una comisión especial a la Dirección Sectorial de Gobierno, en coordinación con el Grupo Especial de Investigaciones Forenses, para adelantar las respectivas investigaciones respecto a los hechos denunciados.

En la actualización de la formación catastral de 755.582 predios realizada en el 2006, para 452.564 predios se adelantaron los procedimientos relacionados con las labores de reconocimiento predial, digitalización cartográfica, transcripción, validación y sensibilidad, mediante los contratos 454 y 473, a través de la firma contratista *“Actualización 2006”*, por valor total de \$3.459.510.000 (incluido IVA). El resto de los predios estuvieron a cargo del DACD.

La ejecución de los mencionados contratos terminó el 4 de enero de 2007 y 30 de diciembre de 2006 respectivamente y aún se encuentran en proceso de

liquidación. Se han cancelado \$3.113 millones, equivalente al 90% de la contratación y queda un saldo pendiente de \$346.451.

Como resultado de la investigación, resultaron graves hechos de corrupción que comprometen seriamente la transparencia del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, DACD (actualmente Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD). Las más importantes irregularidades encontradas en la ejecución de los contratos indicados son las siguientes:

- ◆ *Se evidencian indicios de un posible fraude por presunta “Falsedad personal<sup>4</sup>” tipificada en el artículo 296 de la Ley 599 de 2000 Código Penal, y posiblemente otros tipos penales, por la suplantación de personas, que bajo gravedad de juramento han manifestado a este despacho no haber ejercido las labores de “supervisión” en el reconocimiento predial, sin embargo, su nombre, firma y/o sello aparecen registrados en las fichas del levantamiento predial, sin que hubieran sido contratados para los sectores en que se presentan falencias de esta índole. Se encuentran 70.926 predios que presentan este tipo de irregularidades, es decir, el 15% del total de predios asignados al Consorcio Actualización 2006.*
  
- ◆ *Existen dudas sobre la supervisión y el reconocimiento predial efectuado a 107.687 predios que equivale al 23% del total de predios a cargo del Consorcio Actualización 2006, los cuales fueron realizados por cuatro contratistas directos de esta firma, personas que están posiblemente implicadas en casos de presunto fraude señalados en el punto anterior.*
  
- ◆ *El Consorcio Actualización 2006, contratado por la Dirección Administrativa de Catastro Distrital (actual UAECD), utilizó la modalidad de contratación “verbal” de personal de apoyo al proyecto, que afectó ostensiblemente la calidad del producto, situación que pone en duda la probidad y confiabilidad del levantamiento catastral de aproximadamente 176.459 predios. Las irregularidades encontradas son:*
  - *Contratación de personal que no cumplía requisitos técnicos requeridos en los pliegos de condiciones para adelantar labores de reconocimiento predial, desconociendo las obligaciones estipuladas en el contrato de prestación de servicios suscritos con el Consorcio Actualización 2006*

---

<sup>4</sup> Artículo 296. *Falsedad personal.* El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito.

- *Estos contratistas utilizaron la modalidad de contratación verbal del equipo que según ellos, a su vez, era requerido para apoyo al proyecto, contratos estos sin ningún tipo de formalidades legales, razón por la cual se pudieron evadir responsabilidades frente a los descuentos de ley en cuanto a deducciones a la seguridad social y retención en la fuente, la exigencia de pólizas de calidad y cumplimiento, que debieron ser requeridas para garantizar el cumplimiento del objeto contractual, cubrir el riesgo de incumplimiento de responsabilidades y obligaciones que debían asumir estos subcontratistas en desarrollo del objeto contractual, ya que no quedaron expresamente formalizadas.*
- *Falta de controles de la firma contratista y de la interventoría del DACD en el personal que prestaba dichos servicios, ya que ni el interventor ni el contratista dan cuenta del personal que, en efecto participó en el proyecto a través de esta modalidad de subcontratación.*
- *Según lo manifestaron en declaraciones rendidas a este despacho, los denominados “jefes de grupo”, unas veces hacían labores de reconocimiento y otras de supervisión, según su conveniencia y experiencia. Algunos no cumplían requisitos técnicos para realizar las labores para las cuales fueron contratados, ni tampoco existe claridad frente al rol que desempeñaban a pesar de las responsabilidades y obligaciones expresas del contrato.*
- *Según declaraciones del personal subcontratado a través de esta modalidad, algunos señalan que los pagos que les efectuaban eran entre \$500 y \$1.300 por predio, mientras que Catastro paga a una persona que ejerce estas labores aproximadamente \$2.000, encontrándose en desventaja frente al desarrollo de estas labores.*
- *No existen evidencias que permitan comprobar el valor de los pagos realizados por los coordinadores o jefes de grupo a las personas que fueron subcontratadas.*
- *Algunos jefes de grupo o contratistas directos del Consorcio Actualización 2006, presuntamente subcontrataron personas que jamás participaron en el proceso de reconocimiento predial y su nombre, firma y sello aparecen registrados en las fichas técnicas diligenciadas para tal fin.*
- ◆ *Del análisis realizado a las catorce actas entregadas por las áreas de actualización de la UAECD, relacionadas con el seguimiento a la ejecución de los contratos, se advierten atrasos permanentes en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Consorcio Actualización 2006, sin que el DACD haya tomado acciones para exigir el debido cumplimiento del objeto contractual. Las principales fallas evidenciadas son:*

- *Atraso continuo en la entrega de la información de reconocimiento predial al DACD para su respectiva supervisión.*
- *Fallas de calidad en el reconocimiento predial que causaron la devolución de 25.000 fichas de levantamiento del reconocimiento predial, para su posterior corrección de inconsistencias en la información levantada por los profesionales de reconocimiento. El Consorcio duró más de 104 días haciendo estas correcciones, cuando los pliegos de condiciones establecían un término de cuatro días.*
- *Devolución permanente de la información derivada de la falta de idoneidad técnica del personal contratado por el Consorcio Actualización 2006, y los deficientes e informales procedimientos de contratación y subcontratación de personal que fueron utilizados por la firma contratista.*
- *Parte del material devuelto en manos de los supervisores no pudo ser entregado a los reconocedores para su respectiva revisión y corrección, por cuanto según lo afirmó el interventor del proyecto en el acta No.14 del 14 de noviembre de 2006. “no se puede devolver el material a los reconocedores y se deben apoyar con el material de restitución (fotografías aéreas), el tiempo se acabó...” En esta situación encontramos que había 16.000 predios entregados a un contratista que probablemente no surtieron un proceso riguroso de reconocimiento y supervisión dada la urgencia de entregar la información. Estos hechos implican que probablemente no se hizo una exhaustiva revisión de las fichas de reconocimiento predial y éstas fueron incorporadas a la base predial sin verificación alguna.*
- *Atraso en el proceso de digitalización.*
- ◆ *Se contrató personal profesional para labores de supervisión y reconocimiento que no cumplían con la idoneidad técnica y profesional exigida en los pliegos de condiciones, los cuales ponen en riesgo la calidad de los trabajos realizados en la verificación de la actualización catastral de 79.090 predios aproximadamente.*
- ◆ *Al no quedar evidencia cierta, real y concreta de las personas que efectuaron las tareas de reconocimiento y supervisión, por cuanto en las fichas no se encuentra el nombre, firma y/o sello del personal que participó, soporte este que da certeza de la visita al predio para corroborar y verificar los datos del terreno, uso, área, estrato, mutaciones de la construcción, etc., no es posible garantizar que muchos de los predios identificados y los que no se han podido verificar por parte de esta Contraloría, hayan surtido un proceso de reconocimiento idóneo, situación que pone en entredicho la calidad, transparencia y confiabilidad del proceso de reconocimiento de la Actualización*

*de la Formación Catastral adelantado por el Consorcio Actualización 2006. Hecho similar ocurre con las fichas diligenciadas por el personal de supervisión que nunca participó en el proyecto.*

- ◆ *Se entregaba a un jefe de grupo (contratista de la firma Actualización 2006) un volumen muy significativo de predios, observándose que para visitar todos los predios asignados existía un solo reconocedor o supervisor, lo que pone en tela de juicio la idoneidad y calidad de las labores realizadas y la veracidad del levantamiento físico de la información. ¿En tres meses del contrato es posible que una sola persona haga reconocimiento a treinta y un mil ochocientos cincuenta y nueve (31.859) predios?*
- ◆ *Los listados del personal que participó en el proyecto, suministrado a este despacho por el director del Proyecto y representante de la firma Actualización 2006, no son coherentes con la información que reportan las personas a las cuales se les recibió testimonio, evidenciándose el desconocimiento del contratista del personal que efectivamente fue subcontratado para realizar las labores de reconocimiento predial.*
- ◆ *Modificación de la información elaborada por los reconocedores sin su consentimiento para ser entregada a otro personal con el fin de culminar dichas labores, situación esta que evidencia la falta de controles en el cambio de información inicialmente reportada por este personal al proceso de reconocimiento predial.*
- ◆ *El Consorcio Actualización 2006, no cumplió con el personal mínimo requerido de supervisores y profesionales de reconocimiento, exigido en el pliego de condiciones, razón por la cual se evidencian atrasos e incumplimientos en la entrega de información por parte de la firma contratada para el proceso de actualización de la formación catastral.*
- ◆ *Se evidenció que un mismo contratista en forma simultánea fue contratado por el DACD en el proceso de depuración y por parte de la firma Actualización 2006 para el proceso del reconocimiento predial. Aunque no existen restricciones legales que impidan a un contratista prestar sus servicios con varias firmas o entidades, vemos que esta dualidad de contratación pudo afectar el normal desempeño del proceso de reconocimiento predial.*
- ◆ *Los procesos y procedimientos aplicados por la DACD (UAECD) para la actualización de la formación catastral, con fundamento en el Manual Técnico de Actualización Catastral, no dan la debida seguridad al reconocimiento predial y permiten cambios, adulteración de la información y posibles hechos de corrupción como los que se mencionan en este documento. Se requiere de la implementación de procesos sistematizados soportados en tecnologías de*

*punta, sobre todo para las labores de reconocimiento y supervisión, que efectivamente garanticen mayores controles, permitan minimizar los costos y tiempos del proceso y actualizar en línea la información catastral.*

- ◆ *Llama la atención que los costos por predio reconocido por el Consorcio Actualización 2006, superan en \$686 a los costos incurridos por el DACD en el reconocimiento predial, lo que evidencia mayores costos en la actualización de 461.746 predios que ascienden a \$316.627.576, según se observa:*
  - *Efectuado el análisis de la inversión realizada por el DACD, para el proceso de actualización de la formación catastral de 755.582 predios, es posible advertir que los costos por predio actualizado directamente por esa entidad ascienden a la suma de \$6.807, mientras que el Consorcio Actualización 2006 cobró \$7.492 por predio reconocido y digitalizado, encontrándose que no existe justificación alguna para que el DACD haya tenido que cancelar \$686 más por predio actualizado por la firma contratista, cuyo valor total asciende a la suma de \$316.627.576, generando mayores costos en este tipo de intermediación.*
  - *En la visita administrativa realizada por este Despacho a la Subdirección Técnica del DACD, el día 9 de abril de 2007, se informó que la entidad no tiene capacidad técnica ni logística para realizar la actualización catastral a los 755.582 predios, razón por la cual fue necesario acudir a la contratación de una firma privada para apoyar las labores de reconocimiento predial.*
  - *En este sentido, la Contraloría de Bogotá no encuentra razonable estas justificaciones, por cuanto si el proceso de actualización de la formación catastral, hubiera sido adelantado con la debida antelación posible y no en la segunda vigencia del año fiscal inmediatamente anterior a entrar en vigencia la actualización catastral para el año 2007, con una adecuada planeación y programación, efectivamente esta entidad dispondría de la capacidad técnica y operativa para realizar por su cuenta y riesgo dicho proceso, sin la dependencia directa de un tercero, incurriendo en los riesgos inherentes de ejecución y control de este tipo de contratos, en los que se ha visto involucrada la entidad, como los que se han mencionado en este documento, que evidentemente ponen en tela de juicio la idoneidad, transparencia, probidad y calidad del proceso.*
  - *Adicionalmente, vale aclarar que la mayoría de contratistas que apoyan el proceso de reconocimiento predial que han sido contratados por el Consorcio Actualización 2006, son personas que han trabajado directamente con el DACD en otros procesos de actualización y conservación catastral, a través de contratos de prestación de servicios, según la experiencia demostrada en sus hojas de vida, razón por la cual el DACD podía disponer del recurso profesional suficiente para llevar a cabo*

*en forma directa el proceso de contratación del personal que podría realizar estas actividades.*

- *Así mismo, se observó que parte de las actividades de transcripción y correcciones finales fueron realizadas por la firma contratista desde el 18 de noviembre de 2006 en las instalaciones del DACD, entendiéndose que el Consorcio debió haber dispuesto de sus propias instalaciones y equipos para dar cumplimiento a las obligaciones del contrato. Esta situación hace suponer que se están utilizando espacios de uso exclusivo de una entidad pública en beneficio de un particular, sin que esta obligación a cargo del DACD de suministrar sus instalaciones al Consorcio estuviera pactada contractualmente.*
- *De otra parte, es importante resaltar que el Consorcio Actualización 2006, solo apoyó las actividades de reconocimiento y digitalización, los demás aspectos inherentes al proceso son adelantados directamente por el DACD, razón por la cual es aún menos justificable que estas actividades en su conjunto no puedan ser totalmente realizadas por el DACD, excepto en el caso de que los costos de la contratación con particulares fueran efectivamente más favorables para la entidad.*

## 2 PACTOS POR LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO

En cumplimiento de la estrategia del programa presidencial de “*Modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción*”, el gobierno nacional promovió la suscripción de pactos por la transparencia con departamentos, capitales de departamento, CAR y algunos municipios, para fomentar la política de transparencia en la administración pública, con la decidida participación ciudadana y los organismos de control del Estado.

Bajo el liderazgo del Programa Presidencial, el 12 de abril de 2004 se firmó el pacto por la transparencia entre los alcaldes de las 20 localidades del Distrito Capital, la Veeduría Distrital y como testigos de honor, el alcalde mayor, y el Programa Presidencial de *Modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción*, como un acuerdo de voluntades para adelantar una gestión transparente para el logro de los siguientes objetivos:

- Fortalecer la cultura de la información.
- Lograr una mejor articulación entre la sociedad civil y los gobernantes para que la gestión responda a las demandas y a la solución de los problemas más sentidos.
- Generar, fortalecer y consolidar la construcción del tejido social que asuma la corresponsabilidad con lo público.
- Consolidar una cultura de rendición de cuentas para fortalecer el interés de la sociedad civil en el acompañamiento, vigilancia y control social de la gestión pública.

### 2.1 COMPROMISOS ADQUIRIDOS MEDIANTE LA FIRMA DEL PACTO

Producto de la firma del pacto se adquirieron compromisos por parte de los firmantes: alcaldes locales, Veeduría Distrital y el Programa Presidencial.

#### 2.1.1 Compromisos de la administración local

Los compromisos adquiridos por los alcaldes locales se agrupan en cuatro categorías:

CATEGORÍA	COMPROMISOS
Generales (Con apoyo de la Secretaría de Gobierno)	Informar a la comunidad sobre el estado en que recibió la Alcaldía Local.
	Remitir anualmente al Concejo de Bogotá y semestralmente a la Secretaría de Gobierno, informes sobre la ejecución de las inversiones para su respectivo seguimiento.
	Publicar en la página WEB de la ciudad, o implementar mecanismos para la recepción, trámite, seguimiento y respuesta a las peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos.

	Entregar oportunamente información que requiera la Veeduría.
	Propiciar e impulsar la participación ciudadana y el control social en la planeación y la gestión local.
	Presentación de los informes de cumplimiento del pacto según la metodología suministrada por el programa presidencial.
	Asistir a la capacitación que el Distrito programe.
Planeación y presupuesto	Formular, estructurar y ejecutar el presupuesto dentro de los parámetros de la ley de ajuste fiscal, DL 1421 y demás normas.
	Adelantar procesos de contratación con actores sociales e instituciones que contribuyan a la formulación y definición de proyectos de inversión.
	Suministrar semestralmente a la JAL y al Consejo Local de Planeación la evaluación de la gestión y resultados en la ejecución del Plan de Desarrollo Local.
Contratación	Publicar los proyectos de pliegos de condiciones y términos de referencia en el portal único de contratación.
	Convocar a ciudadanos y organizaciones sociales para que realicen el control social a cualquier proceso de contratación.
	Responder las inquietudes y observaciones en relación con los procesos de contratación.
	Cumplimiento estricto del artículo 51 de la Ley 190 de 1995.
	Suscribir pactos de probidad con la Veeduría Distrital en los cinco procesos de selección más significativos de la localidad.
Fortalecimiento institucional	Adoptar e implementar la metodología de gestión documental para facilitar el control y consulta de documentos, rendición de cuentas, defensa de los recursos públicos y la medición de los riesgos de corrupción.
	Realizar las actividades para adoptar un plan de sistematización en línea de los procedimientos financieros y presupuestales.
	Cumplir los dispuestos en la directiva No. 02 de 2003 de la Alcaldía Mayor.
	Presentar a la Veeduría, en máximo 6 meses, un plan de acción para implementar el Plan de Desarrollo.

### 2.1.2 Compromisos de la Veeduría Distrital

- ❖ Divulgar y promover las convocatorias a eventos de participación ciudadana y control social.
- ❖ Promover la organización ciudadana para ejercer el control social a la gestión local.
- ❖ Diseñar e implementar mecanismos de divulgación del pacto.
- ❖ Hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados del cumplimiento del pacto y hacer las recomendaciones necesarias cada dos meses.
- ❖ Apoyar a la ciudadanía y organizaciones sociales en la obtención de información cuando no reciban respuesta oportuna o satisfactoria por parte de la administración local.
- ❖ Apoyar la articulación de los grupos de ciudadanos organizados o que se organicen con el fin de ejercer el control social, el acompañamiento y la evaluación a la gestión de la administración local.

- ❖ Difundir y promocionar el contenido del pacto en la localidad.
- ❖ Informar al programa presidencial sobre la conformación e integración de grupos de ciudadanos para ejercer el control social en el marco del pacto.

### 2.1.3 Compromisos del Programa Presidencial

- ❖ Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el pacto.
- ❖ Publicar anualmente un *ranking* nacional de cumplimiento de los compromisos del pacto.

## 2.2 SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL AÑO 2004

En el segundo semestre de 2004, la Veeduría Distrital, en cumplimiento del pacto por la transparencia, adelantó actividades con el propósito de realizar un diagnóstico para identificar la situación de la gestión local al inicio de la ejecución del pacto y las respectivas recomendaciones respecto a las siguientes materias: gestión contractual, control social, atención al ciudadano y la planeación y seguimiento a la gestión de las alcaldías locales.

### 2.2.1 Gestión contractual

Durante el período 2004, además de realizar una jornada de capacitación sobre el tema de la contratación a los servidores públicos de las localidades, también se inició la implementación del mapa de riesgos de la gestión contractual de las localidades de Chapinero, Bosa y Teusaquillo, como prueba piloto para ser implementada en las alcaldías en el 2005.

Las situaciones encontradas en materia de la gestión contractual, tienen que ver con los siguientes aspectos:

- ❖ Falta de conocimiento y actualización de normas sobre contratación, aunado a la falta de personal, por cuanto solo existe un asesor jurídico encargado de planear, ejecutar y controlar todas las etapas de la contratación.
- ❖ La participación ciudadana y el control social en materia de contratación no es prioridad para las administraciones locales.
- ❖ No existe un sistema de archivo que garantice la seguridad, manejo y custodia de los expedientes y contratos, situación que impide conocer las observaciones y sus respuestas a los procesos contractuales.
- ❖ Carencia de procesos y procedimientos que impiden una mejor gestión, la prevención de situaciones irregulares y efectivos mecanismos de seguimiento y control.
- ❖ Falta de unidad respecto a criterios jurídicos para adelantar procesos de contratación en las 20 localidades y al interior de cada una de ellas. Cada localidad aplica su propio juicio legal sobre una misma materia.

- ❖ Aunque se publican los proyectos de términos de referencia en el portal único de contratación y en las carteleras de las alcaldías, estas actuaciones no garantizan ni facilitan la transparencia del proceso, la participación ciudadana ni el control social que pretende la normatividad.
- ❖ Desconocimiento al interior de las alcaldías locales de los compromisos del pacto por la transparencia.
- ❖ Gran parte de la contratación local es efectuada por la modalidad de menor cuantía, la cual es adicionada posteriormente en el 50%, para eludir los requisitos de publicación y la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Además, se cambian de manera unilateral las reglas y condiciones del proceso contractual.
- ❖ Se evidenció incumplimiento de disposiciones legales en el proceso de contratación.

### 2.2.2 Control social

- ❖ Las administraciones locales presentan, de manera permanente, información sobre su gestión a través de volantes, boletines, carteleras, prensa institucional como local y páginas WEB.
- ❖ La administración acude a otros espacios de contacto con la ciudadanía, como atención directa del alcalde, reuniones, foros, cabildos abiertos, entre otros. No se evidenció rendición pública de cuentas.
- ❖ Las localidades se encuentran desarrollando acciones para promover la participación ciudadana, mediante el fortalecimiento de las organizaciones sociales, y la formación y capacitación en temas que contribuyen a la organización y el control social.
- ❖ Se reconoce la escasa existencia de veedurías ciudadanas para el ejercicio del control social y, por el contrario, se asigna dicha función a otra clase de comités y consejos que funcionan legalmente en la localidad.

### 2.2.3 Atención al ciudadano – PQR

- ❖ Ninguna localidad cuenta con su propia página WEB, utilizan la página de la Alcaldía Mayor Secretaría de Gobierno, situación que limita la formulación de quejas y reclamos de las localidades por este medio. Los ciudadanos utilizan correos electrónicos para tramitar sus demandas.
- ❖ La solución a las quejas y reclamos no es oportuna, por cuanto implica adelantar un proceso en las oficinas jurídica o de obras, así como la respuesta es por cuenta de otras entidades distritales.
- ❖ No se elaboran informes de evaluación de las quejas y reclamos para conocer los principales motivos de reclamación y problemáticas de la comunidad, con el propósito de fijar políticas locales.

#### 2.2.4 Planeación y seguimiento a la gestión

- ❖ La Veeduría adelantó jornadas pedagógicas referentes al tema de planeación y evaluación de la gestión local. Así mismo, se ha prestado asesoría y acompañamiento a las 20 localidades particularmente en el tema de los planes de acción.
- ❖ No existen metodologías e instrumentos para evaluar y hacer seguimiento al cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo Local.
- ❖ Las localidades presentan diversos informes de gestión y evaluación en su mayoría con destino a los entes de control, mientras que muy pocos son con destino a las JAL y a la comunidad.

### 2.3 SEGUIMIENTO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA GESTIÓN LOCAL AÑO 2006

Cumplidos dos años de la firma de los pactos por la transparencia con las alcaldías locales, es pertinente conocer el cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada una de las partes.

#### 2.3.1 Compromisos de la Veeduría Distrital

Durante la vigencia del 2006, la Veeduría Distrital realizó las siguientes actividades en cumplimiento de los compromisos adquiridos con ocasión de la firma de los pactos por la transparencia con las localidades.

- ❖ Control social: ha realizado divulgación y promoción permanente del pacto por la transparencia a cerca de 30.000 personas en todas las localidades en diferentes eventos convocados a través de diversos medios como: virtuales, impresos, de manera personalizada, llamadas telefónicas, reuniones, comités, rendición de cuentas y audiencias públicas, actividades realizadas por la propia Veeduría u otras entidades distritales.
- ❖ Referente a la promoción de la organización comunitaria para el ejercicio del control social y divulgación del pacto por la transparencia, la Veeduría ha desarrollado las siguientes acciones en los siguientes escenarios:
  - Escuela de control social: se formaron cerca de 3000 ciudadanos de varias localidades.
  - Audiencia pública de rendición de cuentas: se realizaron 20 audiencias públicas locales y 6 audiencias temáticas, con la participación de aproximadamente 6.263 ciudadanos.
  - Cabildante menor: participaron 720 niños, niñas y adolescentes de todas las localidades.
  - Consejos tutelares para la promoción y defensa de los derechos de los niños y niñas.

- Veedurías ciudadanas o grupos de control social.
  - Capacitación a los veedores de la comunidad
- ❖ Quejas y reclamos: se elaboraron 20 diagnósticos locales sobre el sistema de quejas y reclamos, que condujeron a la capacitación y a sensibilizar a los servidores públicos de las localidades sobre atención al público y normatividad para la atención de las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía.
  - ❖ Fortalecimiento institucional: la Veeduría organizó un seminario en el cual participaron las administraciones locales, sobre el modelo estándar de Control interno MECI y su implementación. También se socializó la ejecución presupuestal de las localidades y la gestión de las UEL.
  - ❖ Seguimiento al cumplimiento de los compromisos: inicialmente se había acordado rendir informes cada dos meses, sin embargo, ante las dificultades para cumplir se acordó con el Programa Presidencial, la rendición de un informe anual.
  - ❖ Contratación: desde el 2004, la Veeduría ha realizado acompañamiento a la gestión contractual de las localidades aplicando la herramienta de procesos de integridad, para garantizar la objetividad, igualdad y transparencia en el proceso contractual.

### 2.3.2 Compromisos de las localidades

En cumplimiento del compromiso adquirido por la Veeduría Distrital en cuanto al seguimiento y evaluación de los avances y resultados de los compromisos de las localidades, hace presencia permanente en las alcaldías locales a través de visitas y acompañamientos para garantizar el cumplimiento de cada uno de los pactos suscritos. Según el informe de seguimiento presentado para la vigencia de 2006, los resultados son los siguientes:

COMPROMISO	RESULTADO
Generales	a. En el 2005, las alcaldesas cumplieron con el compromiso de dar a conocer el estado en que recibieron sus despachos en aspectos administrativo, financiero, jurídico y planeación, entre otros, a cerca de 1.500 ciudadanos.
	b. Las administraciones locales han avanzado en la preparación de informes de ejecución de recursos para mantener informado al Concejo de Bogotá, por lo menos dos veces al año.
	c. Las alcaldías locales cuentan con oficinas de atención al ciudadano donde reciben las peticiones, quejas y reclamos, de manera personal, escrita y telefónica, así como por medio de la página WEB del Distrito. Sin embargo, es necesario mayor difusión de estos mecanismos y medios dentro de cada comunidad para optimizar y racionalizar su utilización.
	d. Las localidades han avanzado positivamente en dar respuesta oportuna a los requerimientos efectuados por la Veeduría.
	e. Todas las localidades han utilizado herramientas para promover la participación ciudadana, a través de diferentes medios. Sin embargo, la

	comunidad se muestra apática a participar.
	f. Se ha utilizado la metodología del Programa Presidencial, de conformidad con los lineamientos dados por la Veeduría.
Planeación y presupuesto	a. Todas las alcaldías locales cumplieron con el compromiso de estructurar y formular su Plan de Desarrollo según el acuerdo 13 de 2000.
	b. El presupuesto se elaboró, estructuró y ejecutó cumpliendo las normas presupuestales y los lineamientos impartidos por la Secretaría de Hacienda y el CONFIS.
	c. En general los proyectos de presupuesto, en especial las inversiones, se discuten y concertan en los Comités y Consejos Locales, así como en los encuentros ciudadanos, eventos de rendición de cuentas y demás mecanismos de participación ciudadana.
	d. Las alcaldías locales, cumplieron con la obligación de suministrar semestralmente la evaluación de la gestión y los resultados e inclusive la información es remitida mensualmente.
Contratación	a. Se cumplió con el deber de publicar las convocatorias y licitaciones públicas a través de los mecanismos y medios legales existentes. Aunque la mayoría de las localidades realizaron contratación directa.
	b. Las localidades no adelantaron actividades de convocatoria para el ejercicio de control social diferente a las exigidas en la Ley 80/93 y Decreto 2170/02.
	c. Las observaciones e inquietudes no son realizadas por los ciudadanos sino por los proponentes, sin embargo, las respuestas se realizan a través de correo electrónico y el portal de contratación a la vista.
	d. La publicación de la contratación se realiza dando estricto cumplimiento a la Ley 190/95, es decir, en el portal único de contratación y en las carteleras dispuestas para tal fin en cada localidad.
	e. En su mayoría las alcaldías locales han cumplido con la implementación de procesos de integridad en la contratación con la ayuda de la Veeduría Distrital.

### 3 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO

A continuación se presentan los resultados obtenidos por cada factor de manera consolidada, producto de la aplicación de los programas ejecutados por los equipos de auditoría en cada entidad.

En el Cuadro No. 2 se presenta el índice de transparencia por cada factor debidamente discriminado por entidad

Cuadro No. 2  
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR FACTORES

ENTIDAD	INSTITUCIONAL	VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Personería	90	100	60
Veeduría	96	100	80
DASCD	87	100	31
S. Gobierno	81	100	62
S. General	84	100	40
S. Hacienda	83.3	100	52
<b>PROMEDIO</b>	<b>86.9</b>	<b>100</b>	<b>54.2</b>

Fuente: Matrices de Auditoría. Cálculos SAS - Gobierno

#### 3.1 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR FACTORES

##### 3.1.1 Factor institucional

Como se aprecia en el Cuadro No. 2, la evaluación del “Factor institucional”, de manera consolidada por cada uno de los elementos en las 6 entidades auditadas, muestra un valor de **86.9/100**, lo que corresponde a un **NIVEL ALTO** de transparencia. La calificación obtenida en el factor institucional, por el Sector Gobierno, permite afirmar que las entidades auditadas cumplen con los elementos que fueron objeto de evaluación, como se observa en el Cuadro No. 3

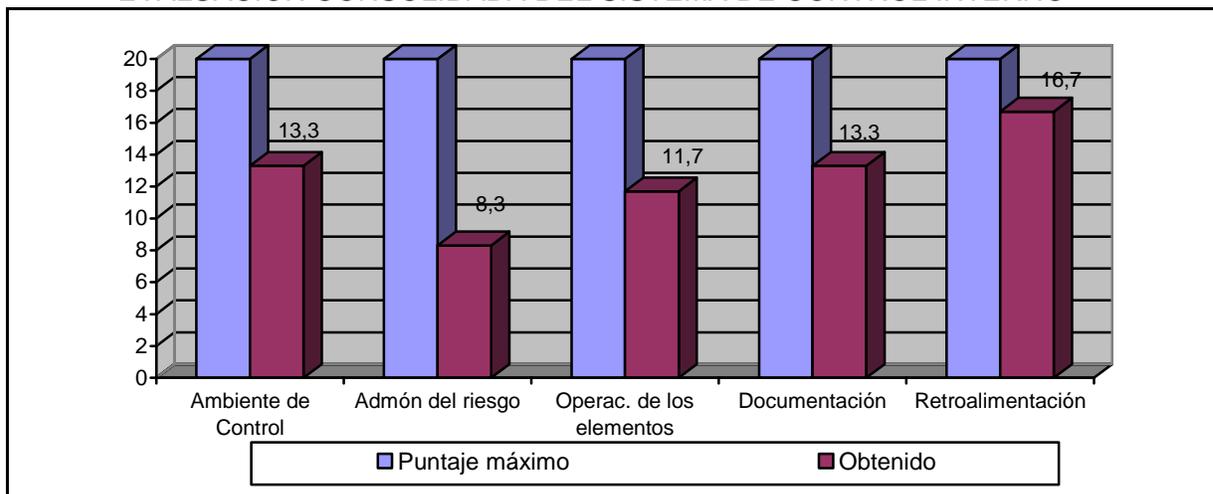
Cuadro No. 3  
RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO INSTITUCIONAL

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

Fuente. Matriz de auditoría factor institucional. Cálculos SAS gobierno

Sin embargo, como se aprecia en el Cuadro No. 3, algunos elementos incidieron para que el puntaje no fuera superior. La mayor incidencia corresponde a la evaluación del control interno con un puntaje de 63.3, en la Gráfica No. 1, se aprecia el comportamiento de este elemento.

Gráfica No. 1  
EVALUACIÓN CONSOLIDADA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO



Fuente. Matriz de auditoría factor institucional. Cálculos SAS gobierno

El menor puntaje corresponde a la fase “Administración del riesgo”, con apenas 8.3 de un puntaje máximo de 20 y seguidamente se encuentra la fase de “Operacionalización de los elementos” con 11.7. Es de resaltar que la Veeduría Distrital obtuvo la calificación de 100/100, mientras que la Secretaría de Gobierno apenas alcanzó un puntaje de 40; la Secretaría General y DASC, 50; Personería, 60 y Secretaría de Hacienda, 80.

También incidieron en la calificación, aunque en menos importancia, los elementos auditados la “Evaluación del desempeño fiscal”, con 75 puntos y la “Ejecución del Plan de compras”, con 80 puntos.

El elemento “Gestión contable” afectó la puntuación de todas las entidades por cuanto el dictamen emitido a los estados financieros de la vigencia de 2006, no fue limpio excepto el de la Secretaría de Gobierno.

### 3.1.2 Factor visibilidad y rendición de cuentas

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

RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO VISIBILIDAD Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

En resultado de las pruebas y cuestionarios aplicados por los equipos auditores, para evaluar el factor de “Visibilidad y rendición de cuentas”, la calificación alcanzó a **100/100** puntos, que corresponde a **NIVEL ALTO** de transparencia.

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

### 3.1.3 Factor participación ciudadana

La evaluación realizada al factor de participación ciudadana, según cada elemento, es como se presenta en el Cuadro No. 5

Cuadro No. 5  
RESUMEN RESULTADO DE CADA ELEMENTO DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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

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

Los resultados del factor de “participación ciudadana”, de acuerdo con la evaluación realizada por los equipos auditores, apenas alcanzó a **55.9/100** puntos que corresponde a **NIVEL MEDIO** de transparencia.

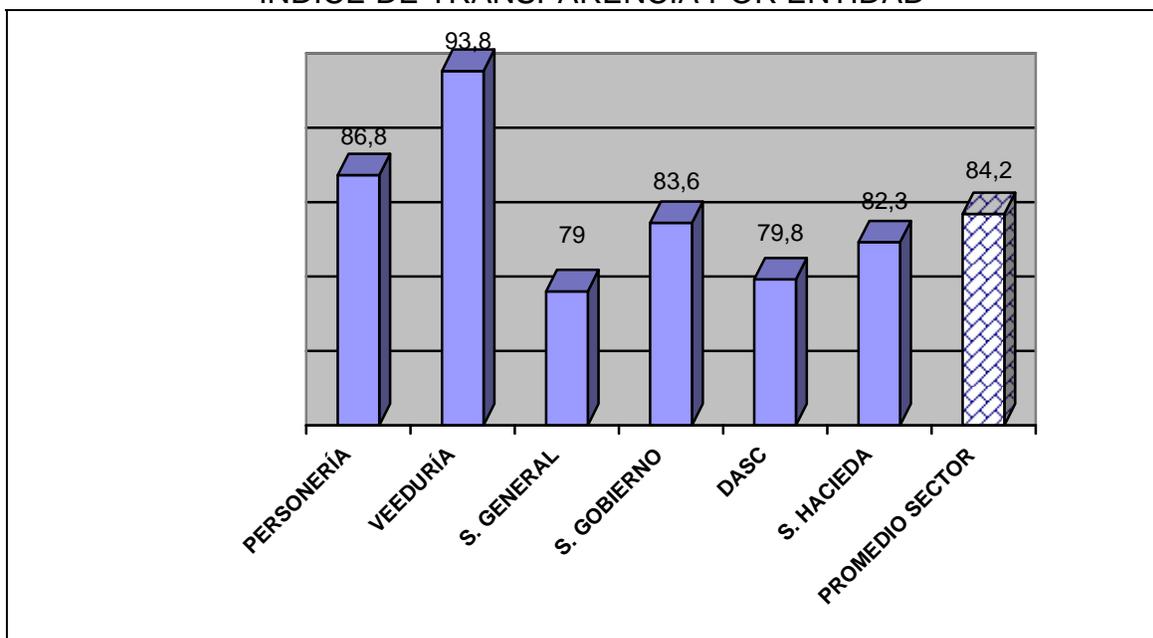
El medio nivel de transparencia logrado en el elemento de participación ciudadana, está relacionado con la ausencia de mecanismos para que la ciudadanía participe en las etapas de elaboración y/o aprobación presupuestales de las entidades auditadas. También incidió en la baja calificación, la escasa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

Es de advertir que uno de los principios rectores en que se fundamenta la ejecución del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, son los sólidos, reales, crecientes y profundos procesos participativos, en donde están involucradas todas las instituciones distritales. Además, los proyectos que se formulen deben permitir realizar su seguimiento mediante la disponibilidad de la información en forma clara y oportuna, para facilitar el control social y la rendición de cuentas.

### 3.2 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR ENTIDAD

La evaluación consolidada de los tres factores, discriminada por entidad, presentó el siguiente comportamiento:

Gráfica No. 2  
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA POR ENTIDAD



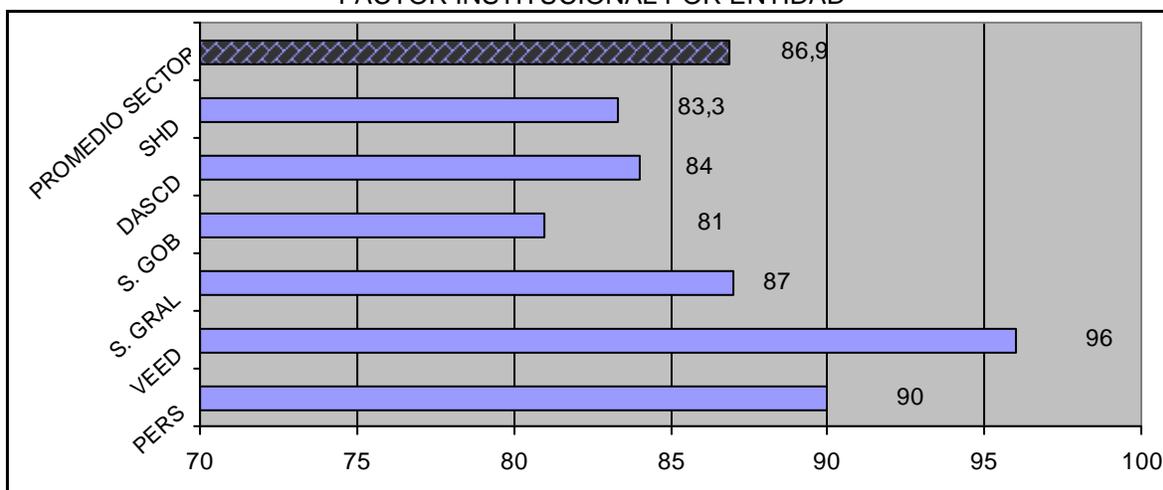
Fuente. Matrices de auditoría factores. Cálculos SAS gobierno

La Gráfica muestra que de las seis entidades auditadas en el sector gobierno, solamente dos superan el promedio del sector de **84.2** puntos y que corresponde a organismos de control. Aunque las restantes cuatro entidades de la administración central, muestran resultados similares, el promedio del sector se afectó por el puntaje obtenido por la Veeduría Distrital, la cual es la responsable de la ejecución de la política de transparencia distrital.

### 3.2.1 Factor institucional por entidad

El resultado del factor institucional por entidad es como se aprecia en la Gráfica No. 3

Gráfica No. 3  
FACTOR INSTITUCIONAL POR ENTIDAD



Fuente. Matriz de auditoría factor institucional. Cálculos SAS gobierno

Los menores puntajes fueron obtenidos por la Secretaría de Gobierno y el DASCD, por la incidencia negativa que ejerció la evaluación del sistema de control interno, mientras que la máxima puntuación la alcanzó la Veeduría Distrital.

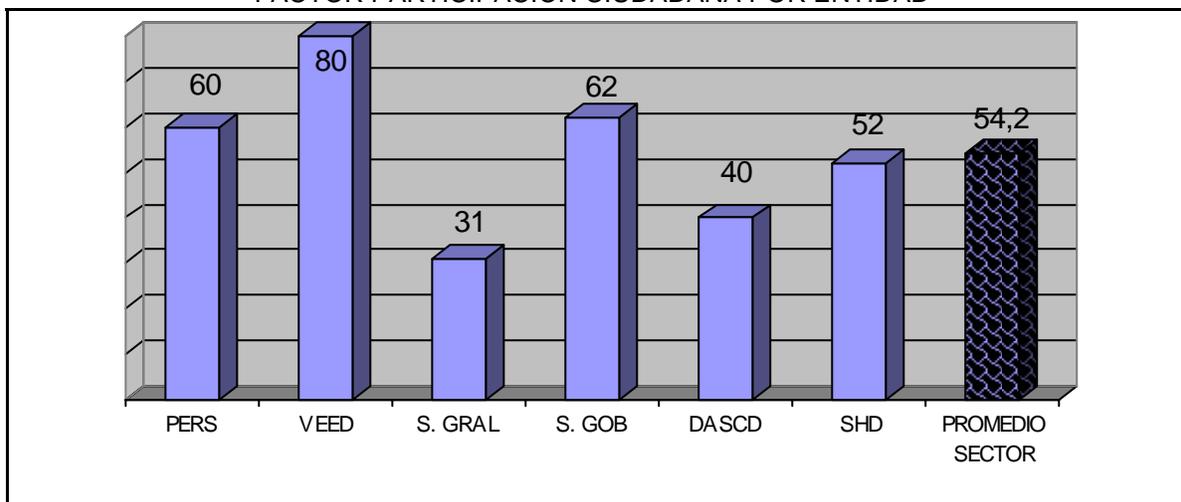
### 3.2.2 Factor visibilidad y rendición de cuentas por entidad

Aplicados los correspondientes programas de auditoría para este factor, el resultado alcanzó el máximo puntaje en cada una de las entidades, es decir, **100/100 puntos**, evaluación que no sorprende debido a que las entidades evaluadas en el sector, son las que lideran los procesos de servicio al ciudadano, a través de mecanismos informáticos, electrónicos y rendición de cuentas a la ciudadanía. Se observan importantes avances en el acceso de los ciudadanos a los medios interactivos, líneas de atención, sistemas de quejas y reclamos, rendición de cuentas y entrega de información.

### 3.2.3 Factor participación ciudadana

En la Gráfica No. 4 se aprecia la evaluación consolidada del factor de “participación ciudadana” por entidad.

Gráfica No. 4  
FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR ENTIDAD



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

La evaluación de la “participación ciudadana” por cada entidad, muestra que la Secretaría General se ubica en **nivel muy bajo**, el DASCD, se encuentran en **bajo nivel**, mientras que las demás entidades se encuentran en **nivel medio** de transparencia, destacándose significativamente la Veeduría Distrital.

Teniendo en cuenta los elementos auditados en este factor, no se obtuvo puntaje en la “participación ciudadana en el presupuesto”, quiere decir, las entidades del sector no tienen mecanismos para que la ciudadanía pueda participar en las etapas presupuestales. De igual manera, influye en el puntaje obtenido, la escasa inversión de las entidades en la implementación de mecanismos para la participación ciudadana en la gestión de cada entidad pues solamente destinaron recursos la Personería, la Veeduría y la Secretaría de Gobierno.

### 3.3 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTORIAL DE GOBIERNO

En el Cuadro No. 6, se aprecia el resultado consolidado del índice de transparencia del Sector Gobierno según el promedio ponderado.

Cuadro No. 6  
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO

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

Fuente. Matrices de auditoría factores. Cálculos SAS Gobierno

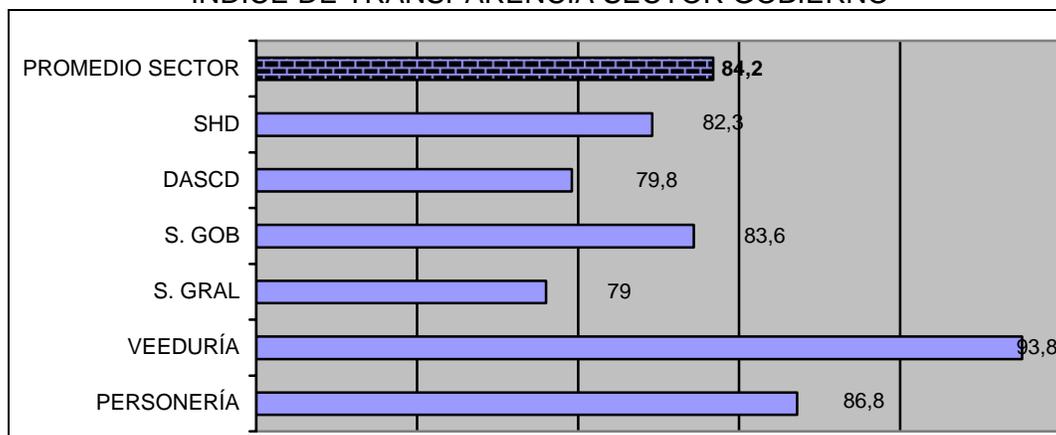
\* Corresponde a la sumatoria de la calificación del factor por su número de indicadores evaluados, respecto al total de indicadores.

El índice de transparencia del Sector Gobierno en forma ponderada alcanzó a **84.2/100 puntos**, ubicándose en **NIVEL MEDIO** de transparencia. Esta calificación indica que a nivel general el sector debe mejorar en los elementos con baja calificación y en particular las entidades, igualmente, deben mejorar sus niveles de transparencia.

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

El índice de transparencia consolidado por entidad es como se muestra en la Gráfica No. 5

Gráfica No. 5  
ÍNDICE DE TRANSPARENCIA SECTOR GOBIERNO



Fuente. Matrices de auditoría factores. Cálculos SAS Gobierno

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

### 3.4 EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA EN EL SECTOR GOBIERNO

La política: *“Los programas y acciones de la Administración Distrital se realizarán dentro de un modelo de gestión efectivo, **transparente** y participativo que convoque y logre la solidaridad de los demás agentes y sectores de la sociedad”*, se encuentra plasmada en el objetivo *“Gestión pública humana”*, del Plan de Desarrollo *“Bogotá sin indiferencia 2004-2008”*. A su vez, se planteó como estrategia el *“Desarrollo y aplicación de metodologías y herramientas que fortalezcan la rendición de cuentas, el control social, el seguimiento y la evaluación para garantizar una gestión pública proba, efectiva y **transparente**”*.

Bajo las anteriores consideraciones, se ejecutó el programa *“Bogotá transparente y efectiva”* con el fin de *“Desarrollar un conjunto de proyectos y acciones dirigidos a fortalecer la capacidad institucional distrital para el cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo mediante el diseño y aplicación de un amplio proceso de autorregulación institucional y de evaluaciones integrales a sectores estratégicos de la ciudad para garantizar la transparencia y enfrentar la corrupción”*<sup>5</sup>.

Al programa le fueron asignados en el Plan de desarrollo, recursos por \$9.267 millones para ser ejecutados entre las vigencias 2004 al 2008, recursos que serían ejecutados por la Veeduría Distrital y los Fondos de Desarrollo Local.

La ejecución del programa *“Bogotá transparente y efectiva”*, en lo que respecta a la administración central, se encuentra bajo la responsabilidad de la Veeduría Distrital, órgano de control auditado por la Dirección Sectorial de Gobierno. Durante la actual administración, la veeduría ha ejecutado el proyecto No. 0271 *“Sistema integral para el mejoramiento de la gestión pública distrital”*. Las metas propuestas en la ejecución de dicho proyecto tienen que ver con los siguientes temas:

- ❖ Realizar estudios de impacto de las políticas públicas en sectores estratégicos de la gestión pública distrital.
- ❖ Fortalecer el sistema de control interno en las entidades de la administración.
- ❖ Facilitar y coordinar la realización de ejercicios de rendición de cuentas a nivel distrital.
- ❖ Liderar un proceso de rendición de cuentas en las localidades

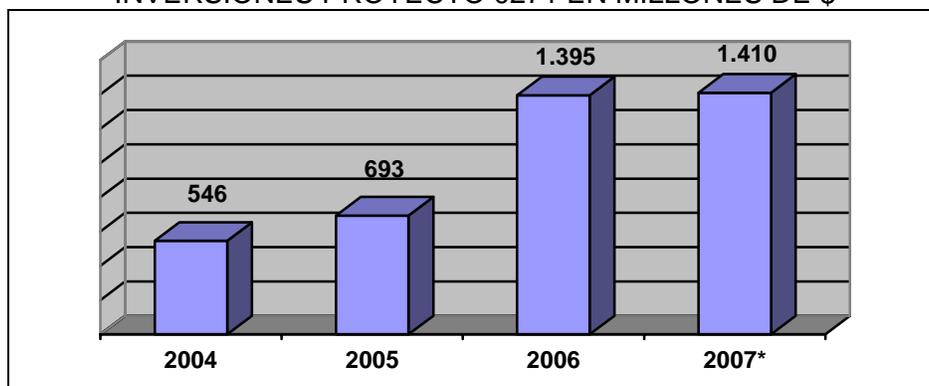
---

<sup>5</sup> Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004-2008. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004.

- ❖ Realizar procesos de mejoramiento de la gestión contractual en las localidades y algunas entidades del Distrito.
- ❖ Fortalecer las entidades distritales en sistemas de atención de quejas y reclamos.

Según la evaluación realizada en las auditorías regulares a la Veeduría Distrital por la Dirección de Gobierno, se ha evidenciado el cumplimiento del 100% de las metas que se han propuesto en las respectivas vigencias del actual Plan de Desarrollo. Las inversiones ejecutadas por el proyecto No. 0271, han sido las siguientes:

Gráfica No. 6  
INVERSIONES PROYECTO 0271 EN MILLONES DE \$



Fuente: Ejecuciones presupuestales Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales.

\* Presupuesto asignado para la vigencia 2007.

## 4 CONCLUSIONES

- Las entidades a cargo de la Dirección Sectorial de Gobierno, tienen diversos objetivos misionales en cumplimiento de actividades para la formulación, aprobación, ejecución y el control de políticas públicas de diversa índole y de especial importancia para la ciudad, situación que no permite realizar la evaluación sobre los niveles de transparencia con los mismos parámetros y de acuerdo con la metodología implementada para el informe sectorial.
- En el Sector Gobierno se han generado actuaciones sobre presuntos hechos de corrupción en materias de significativa trascendencia para la ciudad, que inciden en los niveles de transparencia de la gestión del sector.
- La desconfianza histórica, los hechos de corrupción y la falta de transparencia en el manejo de los recursos asignados a las localidades, generaron “*Pactos por la Transparencia*”, que se han ejecutado durante la actual administración, cumpliendo con los compromisos adquiridos. Sin embargo, aún son necesarias acciones más contundentes para que la gestión local alcance la transparencia que la ciudadanía reclama.
- Aunque el índice de transparencia del Sector Gobierno alcanzó un **nivel medio**, es pertinente advertir que debido a la incidencia que algunas de sus entidades ejercen en la política de transparencia en el Distrito, el resultado de la evaluación debe ser mayor.
- Es pertinente resaltar el resultado obtenido por el factor “*visibilidad y rendición de cuentas*”, al alcanzar la máxima puntuación en todas las entidades auditadas, hecho que indica el interés de la administración por mantener adecuados canales y sistemas de información para ser utilizados por los ciudadanos, con el propósito de acceder a los servicios, así como conocer la gestión de la administración.
- El resultado del factor “*participación ciudadana*”, se ubicó en **nivel medio** de transparencia, evaluación que permite inferir que las entidades no cuentan con mecanismos ni medios para que la ciudadanía pueda participar en algunos procesos clave de la administración y el ejercicio del control social a la gestión administrativa de las entidades. Esta situación no permite cumplir con los principios rectores de la ejecución del Plan de Desarrollo “*Bogotá sin Indiferencia*”, en cuanto a los sólidos, reales, crecientes y profundos procesos participativos, en donde están involucradas todas las instituciones distritales.

- Si bien es cierto que en el Plan de Desarrollo “*Bogotá sin Indiferencia*”, se le asigna gran relevancia a la política de transparencia de la gestión administrativa, la cual se ejecuta mediante el Programa “*Bogotá transparente y efectiva*”, en realidad se observa que la responsabilidad únicamente recae en la Veeduría Distrital y demás programas macro que ejecuta la administración distrital, mientras que el compromiso de cada entidad con la política de transparencia es muy limitado. De una parte, por cuanto no se apropian recursos presupuestales para ejecutar proyectos sobre la materia y, por otra parte, por la falta de directrices y lineamientos del ejecutivo para alcanzar altos niveles de transparencia en la gestión pública distrital.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

**ANEXOS: EVALUACIONES CONSOLIDADAS POR FACTOR**

Anexo. 1

**EVALUACIÓN CONSOLIDADA FACTOR INSTITUCIONAL**

ELEMENTOS AUDITADOS	PUNTOS	% COBERTURA
<b>PLAZOS DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	100,0	100
Se cumplió el proceso de programación presupuestal	50,0	100
La aprobación del presupuesto cumplió los términos	50,0	100
<b>EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	85,8	85,8
¿El nivel de ejecución presupuestal, a 31 de diciembre de 2006, superó el 90%?	24,2	96,7
¿El Nivel de ejecución real (giros / Ppto. definitivo) superó el 90%?	20,0	80
¿Fue inferior al 30% el nivel de ejecución presupuestal, en el último trimestre de la vigencia?	16,7	66,7
¿El monto de las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2006 es inferior al 50% del presupuesto definitivo?	25,0	100
<b>EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FISCAL</b>	75,0	75
Eficiencia en el gasto	35,0	70
Peso relativo de la inversión en el gasto total	40,0	80
<b>GESTIÓN EN LA CONTRATACIÓN</b>	94,8	94,8
¿De acuerdo con la cuantía del contrato, se cumplió con lo establecido en la Ley 80/93 y sus decretos reglamentarios (proceso de selección, contratación directa, licitación, convocatoria, concurso público)?	12,5	100
¿Existen y son aplicados, los procedimientos correspondientes al proceso de contratación?	11,5	91,7
Se efectuó la publicidad de los pliegos de condiciones o los términos de referencia, en todas las etapas del proceso, según el Decreto 2170 de 2002.	12,5	100
¿La entidad pública, en sitio visible una vez al mes, en lenguaje sencillo y asequible al ciudadano común, efectúa una relación singularizada de los bienes adquiridos y servicios contratados, el objeto y el valor de los mismos, su destino y el nombre del adjudicatario, así como las licitaciones declaradas desiertas?	12,5	100
¿En caso de contratación directa, se escogió la propuesta más favorable o ventajosa para la Entidad?	12,5	100
¿En la contratación auditada, el contratista está habilitado para contratar? (Régimen de inhabilidades e incompatibilidades).	12,5	100
¿Se dio tratamiento preferencial a las ofertas nacionales (Ley 816/03) como "Apoyo a la Industria Nacional", a través de la contratación pública?	10,4	83,3
¿La entidad efectúa los pagos a los contratistas, de conformidad con lo pactado en la cláusula contractual correspondiente?	10,4	83,3
<b>EXISTENCIA DEL PLAN DE COMPRAS</b>	80,0	80
Existencia del plan de compras	50,0	100
Porcentaje de ejecución del plan de compras	30,0	60
<b>FIDELIDAD DE LA CONTABILIDAD</b>	100,0	100
¿La entidad aplica el Plan General de Contabilidad Pública y demás normas técnicas contables, para el registro de sus operaciones?	50,0	100
¿Existen y son aplicados los procedimientos correspondientes al área contable?	50,0	100
<b>GESTIÓN CONTABLE</b>	83,3	83,3
¿Reporta la entidad en forma oportuna los estados contables (mensual, bimensual y trimestral) ?	20,0	100,
¿La Contaduría General de la Nación ha realizado observaciones a los estados contables y se han definido acciones correctivas frente a las mismas?	20,0	100
¿El dictamen emitido por la Contraloría de Bogotá, en la vigencia anterior, fue limpio?	3,3	16,7
¿Si la respuesta anterior es negativa, las acciones correctivas planteadas se cumplieron?	20,0	100
¿Se cumplió con el plan de mejoramiento, propuesto a partir de las observaciones formuladas para la vigencia 2005?	20,0	100
<b>CRÉDITOS JUDICIALES</b>	100,0	100
Número y monto de pasivos por sentencias y conciliaciones	50,0	100
Número y monto de pasivos por laudos y otros créditos.	50,0	100
<b>EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>	63,3	63,3
Ambiente de control	13,3	66,7
Administración del riesgo	8,3	41,7
Operacionalización de los elementos del SCI	11,7	58,3
Documentación	13,3	66,7
Retroalimentación	16,7	83,3
<b>TOTAL FACTOR INSTITUCIONAL</b>	<b>86,9</b>	<b>86,9</b>

Fuente: Programas de auditoría y asignación de puntajes por la SAS de Gobierno

Anexo No. 2  
EVALUACIÓN CONSOLIDADA FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

ELEMENTOS AUDITADOS	PUNTAJE OBTENIDO	% COBERT
<b>PÁGINA WEB</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
¿La entidad cuenta con una página WEB?	25,0	100
¿Se dan a conocer aspectos generales de la entidad en la página WEB tales como: misión, visión, objetivos, estructura organizacional, servicios que presta, información, entre otros?	25,0	100
¿Se determina en la página WEB de la entidad los horarios de trabajo y demás indicaciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos?	25,0	100
¿En la página, se establecen claramente los procedimientos y documentación necesaria para realizar los trámites ante la entidad?	25,0	100
<b>LÍNEA DE ATENCIÓN AL USUARIO</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
¿Cuenta la entidad con línea de atención al usuario?	50,0	100
¿En la línea, se da información amplia de la entidad a la ciudadanía?	50,0	100
<b>SISTEMA DE QUEJAS Y RECLAMOS</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
¿Se cuenta con una oficina de peticiones, quejas y reclamos?	50,0	100
¿Existen mecanismos claros para la recepción, trámite, seguimiento y respuesta oportuna de las PQR, presentadas por los ciudadanos?	50,0	100
<b>SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
Existencia de sistemas de información (S.I.)	40,0	100
Cantidad de sistemas de información en la entidad	40,0	100
Conexión con otros sistemas	20,0	100
<b>TRÁMITES ANTE LA ENTIDAD</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
Nombre o tipo de trámite (s) (existencia de)	25,0	100
Requisitos y documentos necesarios para el trámite	25,0	100
Dependencia que atiende el (los) trámites	25,0	100
Plazos y términos del (los) trámites	25,0	100
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
Rendición de cuentas en página web	20,0	100
Rendición de cuentas en medio diferente	80,0	100
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS A ÓRGANOS DE CONTR.</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
Cuentas rendidas en 2006 a órganos de control	60,0	100
Cumplimiento compromisos adquiridos en el 2005	40,0	100
<b>ENTREGA DE INFORMACIÓN</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>
Tiene disponible y de forma desagregada la información	50,0	100
Muestra buena disposición para entregar información	50,0	100
<b>TOTAL FACTOR VISIBILIDAD Y RENDICION DE CUENTAS</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>

Fuente: Programas de auditoría y asignación de puntajes por la SAS de Gobierno

**Anexo No. 3**  
**EVALUACIÓN CONSOLIDADA FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

<b>ELEMENTOS AUDITADOS</b>	<b>PUNTAJE OBTENIDO</b>	<b>COBERTURA %</b>
<b>INVERSIÓN EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	41,7	41,7%
Recursos asignados a la promoción de la P.C.	25,0	50,0%
Inversión en promoción de la P.C./Inversión total entidad	16,7	33,3%
<b>CONTROL SOCIAL</b>	70,8	70,8%
¿Ha existido algún tipo de vigilancia de la gestión administrativa en la entidad por parte de alguna veeduría ciudadana?	16,7	66,7%
¿Se han efectuado recomendaciones escritas por parte de veedurías ciudadanas a la entidad?	16,7	66,7%
¿Las acciones tomadas ante las recomendaciones de las veedurías ciudadanas, han sido efectivas?	16,7	66,7%
La entidad ha realizado Audiencias Públicas con participación de la ciudadanía? ¿Cuántas?	20,8	83,3%
<b>COMPROMISO POR LA TRANSPARENCIA</b>	87,0	87,0%
¿La entidad ha firmado pactos por la transparencia o planes de mejoramiento?	43,3	108,3%
¿Existe un comité de seguimiento a los pactos o planes?	31,7	105,6%
¿Tiene participación la ciudadanía en la ejecución de los pactos o planes?	12,0	40,0%
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONTRATACIÓN</b>	80,0	80,0%
¿La entidad adelanta procesos de concertación con actores sociales e institucionales, frente a la formulación y definición de los proyectos de inversión?	60,0	100,0%
¿Tuvo la comunidad la oportunidad de sugerir obras y servicios a contratar por parte de la entidad? ¿Cuántas?	20,0	50,0%
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO</b>	0,0	0,0%
Etapas presupuestales en las cuales la ciudadanía participa	0,0	0,0%
Mecanismos utilizados para la participación ciudadana en la elaboración y/o aprobación del presupuesto	0,0	0,0%
<b>TOTAL FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	55,9	

Fuente: Programas de auditoría y asignación de puntajes por la SAS de Gobierno