

**MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO VIGENTE EN COLOMBIA PARA LA
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA DEL
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

María Juliana Acevedo Ordóñez

Cod. 88100034

Director : Camilo Quiñonez Avendaño

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría Políticas Públicas y Desarrollo

Diciembre de 2021

Tabla de Contenido

Introducción.....	3
Capítulo 1. Marco teórico.....	7
1.1. Corrupción significado y alcance	7
1.2. Corrupción en el ejercicio de la función pública.....	11
1.3. Gobierno Abierto.....	15
Capítulo 2. Marco jurídico vigente en Colombia para la formulación de la política pública.	25
2.1. Descripción del marco jurídico vigente.....	25
2.2. Referentes Internacionales.....	46
2.3. Elementos jurídicos para la construcción de la política pública.....	58
2.3.1. Principios que guían la formulación de la política pública	58
2.3.2. Competencia para la formulación y aprobación de la política pública.....	64
2.3.4. Efectos de la formulación de la política pública.....	67
Capítulo 3. Referentes políticos para la formulación de la política pública en transparencia	68
Capítulo 4. Recomendaciones para la construcción de la política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga	89

Capítulo 5. Conclusiones	100
Fuentes bibliográficas	103

Lista de tablas

Tabla 1. Clasificación de corrupción según criterios de Wainstein	12
Tabla 2. Principios de la transparencia	18
Tabla 3. Principios de la participación ciudadana	22
Tabla 4. Conceptos de Open Data	23
Tabla 5. Normograma	52
Tabla 6. Número de proponentes por modalidad	86

Lista de figuras

Figura 1. Indicador Sintético de Corrupción (CESLA, 2020)	72
Figura 2. Histórico promedio de proponentes por modalidad	87

Introducción

La corrupción es un problema ocasionado por un sinnúmero de causas con raíces culturales, sociales e históricas, que en la actualidad hace parte de la agenda pública debido a que constituye un obstáculo para el desarrollo económico y democrático, genera desconfianza en el Estado y las instituciones, y por ende limita el desarrollo social (Arnold, 2012). El fenómeno de la corrupción es muy difícil de medir, uno de los indicadores utilizados para tener un referente cercano es la percepción ciudadana, en este sentido se sabe que la sensación más común es que los ciudadanos perciben alta corrupción y bajos resultados de los esfuerzos para controlarla según lo señala el Índice de Gobernanza del Banco Mundial.

La percepción del ciudadano sobre los altos niveles de corrupción y los bajos resultados de los esfuerzos para controlarla, y los resultados más recientes publicados por el Barómetro Global de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional, muestran que el gobierno no hace lo suficiente para luchar contra la corrupción. En Colombia, el 52% de los encuestados señala que durante los últimos 12 meses la corrupción aumentó. Perú y Colombia registran el porcentaje más alto de ciudadanos que consideran que la corrupción en el Gobierno es uno de los problemas más graves de su país (96% y 94% respectivamente); el 57% de los encuestados cree que el Gobierno está haciendo un mal trabajo en la lucha contra la corrupción, siendo esta percepción mayor entre los jóvenes, es decir entre 18 y 35 años (66%).

Para Andrés Hernández, Director Ejecutivo de Transparencia por Colombia: *“estas cifras podrían reflejar que hay una generación que está siendo más crítica frente a la labor*

del Estado. Nos encontramos en un momento clave, donde la ciudadanía reclama resultados al Gobierno en esta materia, exige menos retórica y más acciones concretas”.

Asimismo, en el año 2020 *Transparency International, The Global Coalition Against Corruption*, midió los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 180 países y territorios de todo el mundo. “El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público en 180 países a través de una puntuación con una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (ausencia de corrupción). En esa edición más de dos tercios de los países obtuvieron una puntuación inferior a 50. El promedio global se situó en tan solo 43 puntos. En este año Colombia obtuvo una calificación de 39 puntos sobre 100, y ocupa la posición 92 entre 180 países evaluados. Aunque, en esa edición el país consiguió dos puntos más que el año pasado, estadísticamente esta variación no es considerada como un avance significativo.”

Teniendo en cuenta las anteriores cifras, se ha presentado a nivel mundial la necesidad de implementar una serie de iniciativas y estrategias para mitigar de alguna manera los efectos de la corrupción, asimismo, en Colombia se ha venido trabajando en un marco normativo que ha evolucionado con el paso del tiempo para tomar medidas que disminuyan el riesgo de corrupción en lo público, siempre buscando la consolidación de un Estado Abierto y Transparente. A nivel local, el impacto de la corrupción en la función pública reclama acciones que permitan insertarla en la agenda estatal mediante el diseño de una política pública. Para el caso del municipio de Bucaramanga se tiene un convenio suscrito con aliados estratégicos como lo es la Universidad Autónoma de Bucaramanga – UNAB y la Fundación Corona, este convenio se ha planteado para “Establecer las bases de cooperación

y apoyo entre LAS PARTES que lo suscriben, aunando esfuerzos para la realización de actividades y proyectos basados en los principios de Gobierno Abierto y Transparencia, en aras del fortalecimiento de la democracia, sus instituciones y la efectividad de la gestión pública local y en general, el desarrollo conjunto de actividades que contribuyan al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción el municipio de Bucaramanga, hacia la consolidación de un territorio libre de corrupción con instituciones sólidas y confiables.”.

El resultado de la construcción de esta alianza estratégica con los sectores que tienen el conocimiento y la idoneidad para construir y participar en las diferentes etapas de la creación de la política pública de Transparencia del municipio de Bucaramanga, será definir el contenido de una política pública que se presentará ante el Concejo Municipal.

El problema de investigación que se toma como referencia para el desarrollo de presente trabajo es ¿Cuál es el marco jurídico y político vigente en Colombia que fundamenta la formulación de la política pública de transparencia del municipio de Bucaramanga?. Este problema permitió formular como objetivo general: analizar el marco jurídico y político vigente en Colombia que fundamenta la formulación de la Política Pública de Transparencia del municipio de Bucaramanga.

La metodología utilizada fue descriptiva y analítica que permitió hacer una interpretación de los marcos de referencia, para lo cual se utilizó la técnica del análisis documental para sistematizar los datos cuyos contenidos se presentan en cinco partes : En la primera, se presenta un marco teórico que da fundamento epistemológico; en la segunda, se describe el marco normativo que da soporte jurídico a la formulación de la política pública;

en el tercero, se presentan los referentes políticos que hacen posible la formulación de la política pública; en el cuarto, se presenta un capítulo de recomendaciones que anticipa las grandes conclusiones del ejercicio investigativo, sin embargo se presenta en la quinta parte del trabajo las conclusiones requeridas en resultados de investigación en sentido estricto,

La investigación es pertinente en tanto permite aplicar conocimientos adquiridos durante el desarrollo de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, para diseñar un instrumento que permita proponer soluciones a un tema de impacto territorial.

Capítulo 1. Marco teórico

El proceso de formulación de una política pública requiere unificar el alcance y significado del lenguaje técnico a utilizar en su contenido. El propósito de este capítulo es trazar un marco de referencia en el plano teórico conceptual que permita al lector comprender los lineamientos legales que darán soporte a la política pública y permitirá a quienes elaboren el proyecto de acuerdo municipal, extraer datos para redactar entre otros, el alcance de la política, sus objetivos, misión y visión. Además, pueden servir como referente para dar sustento epistemológico a la elaboración del texto a someter a consideración del Concejo Municipal de Bucaramanga, que será el organismo encargado de aprobarla.

Para la construcción del presente texto se parte de entender una política pública, como una herramienta idónea para materializar los fines del estado, por medio de un proceso especial que reúne una serie de decisiones gubernamentales y acuerdos entre ciudadanos y estado; dicho proceso está creado y encaminado a la solución y / o prevención de problema social.

1.1. Corrupción significado y alcance

Para la formulación de la Política de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción para el municipio de Bucaramanga, es indispensable precisar el significado y alcance de la corrupción, pues a partir de éste concepto se construirán las bases necesarias para la realización del diseño, formulación, ejecución e interpretación de la política pública. Por lo anterior, en el presente apartado se presentan los diferentes conceptos en torno a corrupción para finalmente adoptar el concepto con el que se guiará la presente investigación:

Es conocido que la corrupción tiene efectos en la economía de un territorio, pues tiene incidencia directa para afectar los resultados y la efectividad que pueda tener el desarrollo económico en la sociedad. La corrupción incide en el desarrollo económico de un territorio, en tanto que afecta “la capacidad que tiene un país de generar riqueza y elevar la calidad de vida de sus habitantes”, (Roldán, 2018)“el desarrollo económico de un país no es particularmente el crecimiento de su producción, si bien es importante para lograrlo, el desarrollo económico tiene que ver con que la población pueda acceder a servicios de calidad en educación, salud, vivienda, entretenimiento, esparcimiento y por supuesto a cubrir todas las necesidades básicas como la alimentación y el vestido, por ello cuando se habla de desarrollo económico, el bienestar social está implícito en ello”. (Castillo, 2006)

En consecuencia, es indispensable analizar el alcance del daño que puede ocasionar la corrupción sobre la economía de un territorio, pero para ello se hace necesario estudiar los conceptos que existen sobre el particular, pues este lamentable fenómeno no tiene una definición específica.

A continuación, se presentan algunas definiciones que describen muy bien el fenómeno de la corrupción:

“Si imaginamos el fenómeno como un prisma, cada una de estas definiciones estaría mostrando una de sus caras: en algunos casos se hace énfasis en el carácter moral de las prácticas corruptas, en otros, en su papel como parte del sistema político, algunas definiciones se centran en la ilegalidad de las acciones, otras en su dimensión cultural” (Arjona Trujillo, 2002)

“Abuso de cargo o poder delegado para beneficio privado” (Friedrich, 2002). Esta es la definición que han adoptado organizaciones dedicadas a la lucha contra la corrupción, como Transparencia Internacional. (G.M. Hodgson y S.Jhang, 2007).

El concepto más cercano que ha tenido más aceptación entre teóricos es el que se presenta en el libro “Political Corrupción: Reading in Comparative Analysis”, donde su autor, Heidenheimer (1970) habla de tres tipos de definiciones a saber

(1) Definición centrada en el “oficio público”. Califica como acción corrupta aquella en que un funcionario público desvía sus obligaciones normales en busca de una garantía (monetaria o no), que lo favorece a él o alguna persona allegada.

(2) Definición centrada en el mercado. Centran la esencia de la corrupción en un tipo de conductas que sigue la lógica del mercado, estas definiciones hacen énfasis en la existencia de un mercado (ya que existen oferentes y demandantes) y la decisión racional de unos y otros de involucrarse en prácticas corruptas porque de esta manera maximizan su utilidad.

(3) Definiciones centradas en el interés público. Según Heidenheimer (1970), este tipo de definiciones son para algunos un punto medio entre aquellas enmarcadas en (1) las cuales son demasiado “cerradas”, y las pertenecientes a (2), que son consideradas excesivamente abiertas. De esta manera, las definiciones que apelan al interés público permiten dar cabida a aspectos importantes del fenómeno (como la noción de lo público, el poder y el daño a los sistemas públicos de la sociedad), sin abrir demasiado los límites conceptuales del término. Entre este grupo se encuentran las definiciones de autores como

Lasswell & Rogow, (1963) y Friedrich (1966), para quienes un acto es corrupto si atenta contra el interés público – esto es, si favorece intereses privados sobre intereses particulares, afectando los “sistemas públicos o civiles”. (Arjona Trujillo, 2002)

Existe un elemento adicional para entender las diversas definiciones de corrupción, y es la violación de normas o reglas, ya sean legales, Morales o sociales (Pag 20-25). Es importante señalar que no sólo en las acciones que rompen normas legales son consideradas corruptas; en muchos contextos hay acciones no tipificadas que también se incluyen en esta categoría. Por esto el énfasis en normas morales y sociales que son transgredidas.

Cómo se ha mostrado, estos son los elementos presentes en las definiciones tradicionales de la corrupción: inobservancia del estándar de lo bueno o la violación de algún tipo de norma; su limitación al sector público o su alternativa ampliación a cualquier posición de poder; el componente de abuso o uso indebido; el elemento de ganancia o beneficio; el perjuicio al interés público.

La mezcla de varios de estos elementos se pueden observar en la definición de Della Porta y Vanucci: “Aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modo de comportamiento”

Dicho lo anterior, se añade como elemento nuevo el de la clandestinidad, muy pertinente tratándose de la corrupción, pues se parte de la base de la violación de estándares o normas, se puede comprobar que el secreto y el ocultamiento son necesarios para la

corrupción. El segundo elemento nuevo es el reemplazo del concepto de cargo público o el de recursos públicos también es pertinente opción de acciones y omisiones.

Como resultado final se tiene que los elementos esenciales en las diversas definiciones académicas de corrupción son las siguientes:

- (1) Inobservancia de los estándares de lo bueno y lo malo.
- (2) Violación de normas ya sean legales, morales o sociales.
- (3) Obtención de beneficios, ya sean privados, materiales, inmateriales, personales o grupales.
- (4) Se da en el sector público o privado.
- (5) Se ejerce desde un cargo público o una posición de poder.
- (6) Se da con afectación severa del interés público o los recursos públicos.
- (7) Se da de manera clandestina y oculta.
- (8) Se da por acción u omisión.

En todo caso, la corrupción genera severos daños al crecimiento y desarrollo de cualquier territorio en el mundo. Las definiciones utilizadas como sustento de esta investigación muestran que la palabra corrupción tiene perspectivas de análisis desde distintas áreas del conocimiento como la política, el Derecho, la economía y la sociología.

1.2. Corrupción en el ejercicio de la función pública

La función pública se ejerce dentro de un marco trazado por normas jurídicas y normas éticas propias de un Estado de Derecho en el que uno de sus pilares es el principio

de legalidad. Con este marco normativo es compatible la clasificación de corrupción en el campo público realizada por Wainstein (2003), quien destaca que ella puede ser directa, mediada o se puede presentar por aprovechamiento de procedimientos. Con base en sus aportes tomamos como referente para el desarrollo de esta tesis los datos que presentamos en el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Clasificación de corrupción según criterios de Wainstein

	Descripción	Ejemplos
Corrupción directa	Se presenta cuando un servidor público obtiene un aprovechamiento para obtener un beneficio propio	Abuso de poder, la apropiación de bienes públicos o privados, enriquecimiento ilícito, la extorsión y el favoritismo
Corrupción mediada	Se refiere a una acción por la cual se obtiene un beneficio personal que está sometido a la existencia de un tercero	Aceptación de ventajas indebidas, el tráfico de influencias, el soborno, el clientelismo político y las malas prácticas electorales
Aprovechamiento de procedimientos	El sujeto aprovecha las falencias o las debilidades de los procedimientos en que se halla inmerso	Manejo indebido de bienes o fondos públicos o privados, manejo indebido, ocultamiento de información, negociaciones incompatibles y lavado de dinero

La corrupción bajo cualquiera de las modalidades se presenta con mayor frecuencia y visibilidad a nivel de la contratación estatal, entendida esta última como: “la regulación de todos los procedimientos adelantados por las entidades estatales para la satisfacción y

cumplimiento de los fines misionales del Estado mediante la celebración de un contrato”. (Bahamón-Jara, 2018) La contratación estatal es el mecanismo por medio del cual se materializa el gasto público y con el cual el contribuyente percibe cómo se invierte en los recursos que aporta, en este proceso la corrupción puede presentarse de muchas formas en las distintas etapas propias del proceso de contratación, como ejemplo podemos señalarlas siguientes: en la etapa precontractual; con posibles manipulaciones de las condiciones de participación para favorecer a un tercero determinado; en la etapa contractual con contratos suscritos sin los requisitos mínimos legales; y en la etapa postcontractual o ejecución al permitir incumplimientos y/o entrega de lo contratado sin cumplir con lo exigido en las obligaciones contractuales.

Entonces se perfila como la definición más común de corrupción la del “uso indebido del poder para beneficio privado”, tal y como se presenta en la contratación estatal, en donde alguien con posición dominante y de poder manipula un proceso contractual para lograr un beneficio particular o privado. (Hodgson & Jiang, 2007) Así las cosas, el contratista se ve obligado a reducir su utilidad y calidad de las obras, bienes o servicios contratados, alterando las especificaciones técnicas del contrato para poder pagar el soborno correspondiente. Siendo este uno de los escenarios en donde los niveles de eficiencia y eficacia de la administración pública se reducen, afectando considerablemente la participación de empresas idóneas en condición de ejecutar contratos con el Estado con mejores precios, oportunidad, entrega, impacto y calidad.

La corrupción en la contratación pública no sería un problema de mayor relevancia en el colectivo social si en la percepción general los servicios públicos a cargo del Estado se prestarán con un nivel aceptable de eficiencia y cumplieran unos parámetros mínimos de eficacia, pues, ante la imposibilidad de que cada administrado establezca una relación directa costo-beneficio entre el valor que paga por impuestos y los servicios públicos que recibe a cambio, no se cuestiona a profundidad su verdadero costo. (Safar Díaz, 2018)

Esta premisa es importante porque, por razones históricas evidentes, desafortunadamente nuestra sociedad aún está lejos de alcanzar el estándar de probidad que internacionalmente se ha decantado y que se considera el ideal para el correcto funcionamiento de los estados y de la comunidad en general. (Safar Díaz, 2018)

Al revisar las investigaciones que se han realizado a nivel internacional, nacional y local sobre la contratación estatal, se encuentra como elemento común la palabra corrupción; estos dos conceptos van de la mano con el fin perverso de “direccionar” millonarios contratos a determinadas personas y obtener un beneficio particular. Frente a este desafortunado panorama vemos que se han establecido maneras para prevenirla, pero no han dado los resultados esperados. Es así como a partir de la constitución de 1991, se instituyó la participación ciudadana en Colombia, se crearon entes investigativos y de control, más adelante se creó un nuevo régimen disciplinario para los servidores públicos, así como un estatuto anticorrupción, todos estos esfuerzos a la fecha no han tenido resultados claros que hayan mejorado las prácticas contractuales en la administración pública.

1.3. Gobierno Abierto

Otra de las formas más visibles de corrupción es cuando se evidencia a un gobierno sin comunicación con el ciudadano, un gobierno que no escucha y no entiende las demandas de los ciudadanos, un gobierno que no es efectivo al momento de atenderlas, un gobierno que tampoco rinde cuentas ante la sociedad.

El Gobierno abierto tiene varias definiciones de acuerdo con los factores sociales, políticos y culturales, para efectos de esta investigación es indispensable tener una definición que sea aceptada por todos los actores implicados. Según la OCDE define gobierno abierto como “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”.

Según Acosta y Plata (2016) “el concepto de Gobierno Abierto se ha resemantizado a través del tiempo. En efecto, ha pasado de ser considerado un ejercicio de Gobierno Electrónico para entenderse como un ecosistema propio para el desarrollo de políticas públicas y estrategias de gobernanza transparente. De acuerdo con esta definición, el Gobierno Abierto debe promover la transparencia, luchar contra la corrupción, fomentar la participación cívica y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad”.

Por otro lado, Calderón y Lorenzo (2010) consideran “Gobierno Abierto es aquel que establece una constante deliberación con los ciudadanos, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en

el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”

En términos generales Gobierno Abierto es un enfoque de gobierno que promueve y garantiza al ciudadano el acceso a la información pública para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos con ejercicios de control social.

Es entonces cuando se perfila el modelo de Gobierno Abierto como un nueva forma de administrar: un gobierno que contempla al ciudadano con un rol más activo y participativo, con facultades para incidir en temas públicos y participación en la formulación de políticas públicas enfocadas a la solución eficiente de problemáticas sociales, un gobierno con capacidad de generar mayores espacios de participación y colaboración promoviendo el uso de tecnologías de información y comunicaciones, fortaleciendo de esta manera la confianza institucional y facilitando el diálogo ciudadano. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022)

Como se afirmó arriba el gobierno abierto constituye un cambio de paradigma para los gobiernos nacionales y locales, administraciones públicas, funcionarios y servidores públicos, ciudadanos, etc. Teniendo en cuenta este nuevo paradigma, el ciudadano puede participar de manera activa en la vida pública y democrática de su país. El ciudadano es el protagonista en el gobierno abierto, pues el Estado provee bienes y servicios públicos y el ciudadano es el elemento clave para mejorar esa proveeduría. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha demostrado que las reformas de gobierno abierto pueden ayudar a los gobiernos a enfrentar satisfactoriamente desafíos

complejos de políticas públicas, aumentar la satisfacción y la confianza de los ciudadanos con los servicios públicos y respaldar la eficiencia, la eficacia y el cumplimiento de las políticas públicas. Reformas de gobierno abierto que con el tiempo, pueden fortalecer la democracia, disminuir considerablemente la corrupción, promover la inclusión social, fomentar el crecimiento inclusivo y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2019)

Hace algún tiempo atrás, el concepto “Gobierno Abierto” era un ideal aplicado sólo por muy pocos países como Filipinas, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos, tiempo después como producto de un trabajo coordinado de varios países alrededor del mundo, el concepto de gobierno abierto ha logrado trascender la barrera de la teoría al plano de la aplicación efectiva, materializándose en políticas públicas concretas y numerosos casos de éxito.

Para tener más claridad del alcance del gobierno abierto, es indispensable conocer los tres principios básicos que lo fundamentan:

1. **Transparencia:** “La transparencia gubernamental es un principio que se refiere a un modo de actuar de la Administración Pública. Consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. La transparencia no solo es una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también de un derecho de todo

ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos.” (Naser & Gastón, 2012)

La transparencia debe ejercerse bajo los siguientes principios:

Tabla 2.

Principios de la transparencia

Derecho a saber	Los gobiernos deben reconocer el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y deben facilitar la información en respuesta a las solicitudes de manera proactiva.
Toda información, todos organismos públicos	la de los El derecho de acceso a la información debe ser aplicado a toda la información en poder de los organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan fondos públicos.
El acceso es la regla. el secreto excepción	la la información puede ser retenida sólo si su divulgación podría causar daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional, y sólo después de considerar el interés público en dicha divulgación
Publicación proactiva	Las entidades públicas deben publicar, de manera proactiva, la información de interés público, haciendo los esfuerzos necesarios para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.
Gratuito y libre para reutilización	su La información debe hacerse pública sin cargo y sin límites de reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias u otras restricciones. Lo anterior está en consonancia con el acceso a la información y derecho a la libertad de expresión.

Continuación tabla 2

Formatos abiertos	La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto.
Recopilación de Información	Los organismos públicos y las entidades privadas que entran en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información deben recopilar la información necesaria para la participación pública y rendición de cuentas. Deben asegurar de actualizar periódicamente la información que sea clara, completa y comprensible
Mecanismo de supervisión independiente	/ El derecho de acceso a la información debe ser supervisado por un organismo independiente que debe revisar su cumplimiento, llevar a cabo las investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos y estar facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones si corresponden.

Nota: La tabla presenta algunos principios de la transparencia según los autores Naser & Gastón. Tomado de: Naser, A., & Gastón, C. (2012). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. *Documentos de Proyextos No 465. CEPAL.*

Como se pudo observar en el cuadro anterior, la transparencia, a su vez, tiene una estricta relación con el acceso a la información y la rendición de cuentas.

El acceso a la información es un derecho ciudadano establecido para solicitar información pública y obtener una respuesta en un tiempo razonable, en la medida que dicha información no sea reservada o tenga alguna excepción establecida por la ley. Dicho derecho es reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, y la

Convención Interamericana de los Derechos Humanos, Artículo 13: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Por otro lado, la rendición de cuentas es un deber legal y ético. Es una acción propia del gobierno abierto relacionada con transparencia que se fundamenta en normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades a:

- Fundamentar su proceder y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones
- Informar sobre la gestión de fondos, bienes y recursos que les fueron asignados
- Informar los resultados obtenidos durante su gestión

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, como conclusión tenemos que un gobierno abierto es aquel en el cual los ciudadanos tienen varias alternativas de participación, de manera que puedan exigirle a sus gobernantes que rindan cuentas y tengan las herramientas suficientes para acceder fácilmente a la información sobre su ciudad. “Cuando el gobierno tiene altos niveles de transparencia y mecanismos para el escrutinio público, la corrupción se reduce y los ciudadanos pueden exigir que las promesas hechas por sus gobernantes sean cumplidas. En este sentido, el gobierno abierto se trata de dejar de gobernar al ciudadano y empezar a gobernar con él y para él (Calderon, 2016).

- 2. Participación ciudadana:** Componente clave del concepto de Gobierno Abierto, es la incidencia del ciudadano en la toma de decisiones en lo público, es una

responsabilidad cívica. En un gobierno abierto es una relación de doble vía, en donde se cuenta con una ciudadanía activa y un estado que fomenta, promueve y facilita esta participación. Al igual que el acceso a la información, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21: “ 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”, asimismo la participación ciudadana es reconocida por la Constitución Política de Colombia en su artículo 270: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Actualmente los aportes ciudadanos son un elemento importante para la formulación de una política pública, debe estar presente en todas las etapas del proceso (diagnóstico, diseño, formulación, implementación y evaluación), asimismo la participación ciudadana debe ejercerse de manera activa en todos los gobiernos.

Para que la participación ciudadana sea eficiente y eficaz debe ejercerse teniendo en cuenta los siguientes principios:

Tabla 3.*Principios de la participación ciudadana*

Transparencia y acceso a la Información	Facilitar información sobre objetivos, alcances, metodologías, presupuestos, etc. para que las personas y grupos confíen en el proceso de participación.
Voluntad	Las personas y grupos que se integran a un proceso de participación deben realizar en forma voluntaria y por interés propio
No exclusión	Todas las personas y grupos que tengan un interés por participar, deben tener la oportunidad de hacerlo.
Equidad	Todas las personas y grupos que participen de un proceso deben tener garantías de igualdad de oportunidades y trato.
Reconocimiento y respeto por la diversidad	Las diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual.
Receptividad	debe asegurarse que todas las opiniones y propuestas serán igualmente escuchadas, consideradas y difundidas, sin dar preferencia a las propuestas de determinado grupo.,

Nota: En la tabla se presentan los principios de transparencia según los autores Naser Y Sandoval. Tomado de Naser, A., Williner, A., y Sandoval, A. (2021). [Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto](#). Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- 3. Colaboración:** Como se ha señalado en párrafos anteriores, para el ejercicio de gobierno abierto es indispensable la relación entre el ciudadano y el Estado en la gestión pública, entendiéndose esta relación como colaboración.

Para lograr una relación de colaboración eficiente es necesario garantizar la creación de espacios de diálogo que promuevan la co-creación de iniciativas que produzcan algún efecto positivo en el ámbito público o que se puedan generar soluciones a problemáticas sociales. De esta manera se legitima y fortalece el rol ciudadano en un gobierno abierto.

Es importante tener en cuenta en la colaboración un aspecto innovador, el cual facilita la relación entre un gobierno y la sociedad civil, conocido como “Open Data”. Para entender un poco más este elemento es indispensable conocer los siguientes conceptos:

Tabla 4.

Conceptos de Open Data

Crowdsourcing	Proceso de externalización de tareas que tradicionalmente realiza un empleado a un grupo de personas o una comunidad y que usualmente se hace a través de una convocatoria abierta.
Co-creación (crowdcreation)	Permite a los organismos identificar y entender las necesidades y deseos de los ciudadanos, lo cual facilita la provisión de servicios y soluciones de una manera mucho más efectiva.
Voto (crowdvoting)	Hace uso de la fuerza de la opinión pública para clasificar, ordenar y filtrar todo tipo de contenidos. Es la forma más

Continuación tabla 4

	popular de la colaboración y que genera los mayores niveles de participación.
Financiamiento (Crowdfunding)	Cooperación, atención y confianza colectiva para depositar el dinero de determinadas personas y organizaciones, de forma mutua y usualmente a través de internet, para apoyar los esfuerzos de otras redes.

Nota: La tabla presenta los conceptos de Open Data. Tomado de: Biblioteca Cepal. Estado Abierto en América Latina y el Caribe

En conclusión, el Gobierno Abierto se centra en la promoción de una ciudadanía más protagonista, con un mayor equilibrio entre el gobierno y la ciudadanía, con bases de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, e innovación tecnológica, creando un proceso para la toma de decisiones por parte del Estado con el apoyo importante del ciudadano, asimismo, se encuentra que esta forma de gobernar otorga mayores facultades al ciudadano para incidir en los procesos de creación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, teniendo como resultado una democracia fortalecida, y una mayor confianza en lo público. Éste mecanismo de participación ciudadana debe facilitarse por medio del uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías como herramienta innovadora para la creación de valor público.

Capítulo 2. Marco jurídico vigente en Colombia para la formulación de la política pública.

El presente capítulo consta de tres partes, en la primera se describe el marco jurídico vigente en Colombia para formular una Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, la cual puede servir como referencia para la política pública que se formule para el municipio de Bucaramanga; en la segunda se describen los referentes internacionales para la formulación de la política pública, y en la tercera se presentan los elementos jurídicos para la construcción de la política pública.

El contenido de este apartado permitirá identificar fundamentación constitucional, en especial derivada de la principalística, así como restricciones, oportunidades, competencias, derechos y deberes de los sujetos, y en general identificar variables que inciden en el texto de la política pública, las cuales se presentan en la segunda parte de este capítulo.

2.1. Descripción del marco jurídico vigente

A continuación, se describe la normatividad disponible en la cual se enmarcará la Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga:

- **Constitución Política de Colombia de 1991 .**

Con la creación de la Constitución Política de 1991, Colombia comenzó una evolución normativa encaminada hacia la implementación de buenas prácticas de gobierno con el fin de lograr mayor eficiencia y transparencia en el país. Dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes: en el título I de los principios fundamentales, II de los

derechos fundamentales, IV de la participación democrática y de los partidos políticos, V de la organización del Estado y IX de las elecciones y la organización electoral, estos títulos denotan varios principios de gobierno abierto, como por ejemplo el derecho de petición (art. 23), también encontramos disposiciones referentes a la función pública (art.122, 123, 124,125, 126, 127, 128 y 129), La función administrativa está al servicio de los intereses generales (Art. 209). En el título I, se establece la garantía de un Estado que brinda la participación y democracia de sus entes territoriales en las acciones de gobernanza, esto se traduce en pluralismo y opinión diversa, donde la dignidad como principio fundamental se entretreje con la transparencia, comunicación, información y participación. El artículo 1 define Colombia como un “Estado participativo” e incluye disposiciones sobre el acceso a la información (artículos 74 y 112). El artículo 2 otorga a los ciudadanos el derecho a participar en las decisiones públicas tanto a nivel nacional como local. Los artículos 40 y 95 enumeran y detallan los derechos de los ciudadanos para involucrarse, controlar e influenciar las decisiones públicas en Colombia.

De igual forma, derivado de la Constitución Política colombiana ha de tenerse en cuenta el principio de legalidad en materia de gasto público principio de legalidad del gasto público consagrado en el artículo 345, en virtud del cual no puede existir gasto público, sin una previa incorporación de los ingresos correspondientes en la ley del presupuesto por parte del Congreso de la República. Esta disposición legal resulta pertinente como marco jurídico para la política pública, en tanto que la financiación de la misma, requerirá que el ente territorial interesado en formulación y ejecución ha de incluir en su presupuesto los costos asociados con la formulación y ejecución de la política pública.

- **Ley 80 de 1993: La transparencia como principio rector de la contratación**

Mediante esta disposición legal, el Derecho colombiano expresamente declara la transparencia como un principio rector de la contratación, en virtud del cual se hace necesario el cumplimiento de los requisitos y procedimientos que garantice la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir, así como la obligación de realizar procesos de licitación, concurso o contratación directa sin tener en consideración favores o factores personales, de afecto o de interés.

Bajo este enfoque, el artículo 3 de la ley 80 de 1993 dispone que la selección de contratistas debe edificarse sobre las siguientes bases: i) Igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho a contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria desierta; y vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración¹.

Al ser la transparencia un principio rector de la contratación pública, debe destacarse que comprende, aspectos tales como la claridad y la nitidez en la actuación contractual, para hacer efectiva la prevalencia constitucional de la supremacía del interés general; la igualdad

¹ Este tema puede ampliarse mediante la lectura de la Sentencia 17767 de 2011 Consejo de Estado. Consejera ponente: Olga Mélida Valle de De la Hoz. Sentencia de fecha 31 de enero de 2011, radicación 25000-23-26-000-1995-00867-01 (17767).

de los oferentes; la publicidad de todo contrato; la selección objetiva del contratista; y el derecho a cuestionar o controvertir las decisiones que adopte la administración².

- **Ley 134 de 1993 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”**

En 1993, el Congreso aprobó la Ley 134 de 1993 sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, la cual regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. La Ley 134 de 1993 establece las normas fundamentales por las que se rige la participación democrática de las organizaciones civiles.

- **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 la transparencia y gobierno abierto como lo es la declaración de bienes y rentas de los funcionarios, entre otras disposiciones.

² El principio de transparencia ha sido interpretado por el Consejo de Estado dentro del proceso con radicado número 760012331000200502371 00 con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

- **Decreto 250 de 1995 por el cual se define y aprueba el Plan Transparencia "Para Volver a Creer", se crea el Consejo Nacional Transparente, se designan sus miembros y se señalan sus funciones.**

“Artículo 1o.*Definición y alcances.* El Plan Transparencia "Para Volver a Creer" es un programa especial de la Presidencia de la República que tiene como objetivos centrales recuperar la credibilidad ciudadana en el Estado colombiano, adelantar acciones que garanticen la participación ciudadana para que las autoridades administrativas cumplan a cabalidad con los principios de la función pública y emprender una lucha decisiva contra la corrupción. “

- **Los decretos 1477 de 1995 sobre la Publicación de contratos en el Diario Único de Contratación y decreto 2232 de 1995 sobre la declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica.**

Es importante señalar que en el artículo 1 del Decreto 1477 de 1995 estableció los parámetros para la comparación de ofertas en la contratación pública, y en ese sentido, era necesario crear en todo contrato que celebrara una entidad un anexo en el que se incluía la siguiente información: a) contratante, b) contratista, c) clase de contrato, d) objeto del contrato, e) obligaciones del contratista directamente relacionadas con el cumplimiento del objeto, f) valor, incluyendo valores unitarios, g) plazo o plazos para el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el objeto, h) número del contrato y su fecha de celebración, i) si existiere, nombre e identificación del interventor, y j) la indicación de si el valor del contrato supera el 50% de la menor cuantía de la entidad contratante

- **Ley 489 de 1998, Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.**

Esta ley tuvo por objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración pública.

- **Ley 599 de 2000 Código Penal**

Aunque su objetivo principal no es la lucha contra la corrupción, en esta ley se crearon varios delitos contra la administración pública los cuales pueden llegar a incidir en la disminución del riesgo de ocurrencia de hechos de corrupción en lo público.

- **Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único**

Tiene como fin el de regular el comportamiento disciplinario de funcionarios públicos, estableciendo los deberes y obligaciones, así como las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

- **Directiva presidencial No 12 de 2002**

Por medio de la cual se fijan los lineamientos, criterios, medidas y acciones de corto y mediano plazo, que deberán cumplir las entidades públicas en materia de lucha contra la corrupción en la contratación estatal.

- **Conpes 3249 de 2003 Política de contratación Pública para un Estado Gerencial**

Se realizó el fortalecimiento de ámbitos de transparencia en la contratación pública, estableciéndose una política de contratación de la Administración y se hicieron recomendaciones en relación con la creación de un sistema electrónico, que permitiera hacer el seguimiento de todas las etapas del proceso contractual.

- **Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas**

Contempla las reglas específicas para su creación, los principios que rigen su organización interna, sus restricciones y limitaciones así como las condiciones y herramientas especiales para que los ciudadanos ejercer un control social eficiente.

- **Ley 070 de 2005 por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas**

Los principales objetivos de la convención son:

a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;

c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

- **Ley 1150 de 2007 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.**

Dentro de los cambios más representativos que introduce esta ley se encuentran:

- Fortalecimiento del Sistema de Compra electrónica SECOP
 - Elimina el cobro de los pliegos de condiciones.
 - Reformulación del principio de Selección objetiva.
 - Modificación de algunas modalidades de selección de contratistas.
- **Decreto 695 de 2009 sobre el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia**

El Decreto 695 de 2009 establece el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, cuyo objetivo es financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario (CEPAL, n.d.).

- **Ley 1474 de 2011 “Estatuto Anticorrupción” Por la 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 para combatir la corrupción fortaleciendo las iniciativas para prevenir, investigar y castigar la corrupción y fortalecer la efectividad del control social. Asimismo, esta ley creó la Comisión Nacional de Ciudadanos para la Lucha contra la Corrupción, la Comisión de Moralización de los Ciudadanos y las Comisiones Regionales de Moralización.

- **Decreto 4170 de 2011, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.**

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado

- **Decreto 4637 de 2011, Por el cual se suprime y se crea una Secretaría y se suprime un programa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones.**

Decreto por medio del cual se crea la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

- **Decreto ley 019 de 2012, “Estatuto antitrámites” “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”**

la finalidad de dicha disposición era, entre otros, la de suprimir trámites y procedimientos que resultarán innecesarios en la Administración pública; en consecuencia, con el fin de facilitar a los ciudadanos acceder de manera más sencilla a la información que necesitaran de la administración pública

- **Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información**

En línea con las prácticas de los países de la OCDE en este ámbito, Colombia aprobó en 2014 la Ley 1712 de 2014 sobre la Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y un estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011). En 2015 promulgó una Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015), reconocida por la OCDE como una buena práctica.

- **Decreto 103 de 2015**

“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”. Las disposiciones contenidas en este decreto serán aplicables respecto a la información relacionada con el cumplimiento de la función pública delegada o servicio público que presten, o los fondos o recursos de naturaleza u origen público que reciban, intermedien o administren, atendiendo las reglas especiales que regulan cada sector.

- **Decreto 2573 de 2014 y CONPES 3650 de 2010**

Estrategia de Gobierno en Línea que desarrolla diferentes componentes de la infraestructura digital con el fin de realizar el tema de gobierno abierto. El concepto de gobierno abierto, bajo la definición planteada por la Alianza para el Gobierno Abierto, se compone no solo de lineamientos de gobierno digital, sino también de iniciativas en participación ciudadana y rendición de cuentas como elemento fundamental de transparencia.

- **Ley 1577 de 2015 Ley Estatutaria del Derecho de Petición**

Normativa para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias (PQRSD)

- **Decreto 1081 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República y 1082 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Unico Reglamentario del sector administrativo de Planeación nacional.**

Debido al gran volumen de disposiciones vigentes en diversas áreas, se realizó la compilación de dichas disposiciones en materia de administración pública nacional.

- **Ley 1757 de 2015 sobre Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática**

El objeto de la Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa,

económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Su artículo 2 estipula que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

- La Ley 1757 de 2015 creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesora al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia. La composición heterogénea del consejo garantiza la representación de los diversos grupos de la sociedad y asegura que se escuchen todas las voces pero refleja la importancia del nivel territorial, representado por varios interlocutores (OCDE, 2019):
- Ministro del Interior y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, por parte del gobierno nacional;
- un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;
- un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;
- un representante de las asociaciones de Víctimas;
- un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
- un representante de la Confederación comunal; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN;

- un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;
 - un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;
 - un representante de los gremios económicos;
 - un representante de los sindicatos;
 - un representante de las asociaciones campesinas;
 - un representante de los grupos étnicos;
 - una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;
 - un representante del consejo nacional de juventud;
 - un representante de los estudiantes universitarios;
 - un representante de las organizaciones de discapacitados;
 - un representante de las Juntas Administradoras Locales.
- **Ley 1778 de 2016 Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.**

Esta ley fue clave en el caso sonado de corrupción con la emoresa Odebrecht, en el cual la cooperación entre países, las fiscalías y entes de control de los diferentes países involucrados, han intentado descifrar el destino de los dineros utilizados en los sobornos pagados a funcionarios públicos, como parte de las acciones realizadas por esta empresa.

- **Decreto 1784 de 2019 por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se otorga competencias a la Secretaría de Transparencia**

El Decreto 1784 de 2019 da institucionalidad y competencia a la Secretaría de Transparencia para “Coordinar con las entidades competentes en la materia el diseño y la implementación de la política de Estado Abierto a nivel nacional y territorial, enmarcada en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, según los lineamientos del Presidente, Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento”.

- **El Plan Nacional de Desarrollo de Colombia y su capítulo sobre la transición hacia un Estado abierto**

Por primera vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 de Colombia (PND) contiene un capítulo independiente donde se describen acciones sobre gobierno y Estado abierto. A través de este, la administración actual se compromete en él a activar durante su mandato los principios de gobierno abierto de transparencia, responsabilidad y participación de las partes interesadas. Tal como se menciona en la Recomendación del Consejo de la OCDE, el Plan Nacional de Desarrollo destaca la importancia y los beneficios que pueden tener las reformas de gobierno abierto como factores y catalizadores de unos objetivos políticos más amplios como el crecimiento inclusivo y el apoyo de la democracia. Del PND se derivan mapas de ruta específicos para coordinar las acciones del nivel nacional y territorial en materia de gobierno abierto, como el caso de los Pactos por la Transparencia e

Integridad suscritos entre la Vicepresidencia de la República, la Secretaría de Transparencia, Alcaldes y Gobernadores del país.

Es importante mencionar que los anteriores Planes de Desarrollo han incorporado la agenda de gobierno y de Estado Abierto a través de elementos relativos a la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad pública y la participación de los ciudadanos y de las partes interesadas. Esto ha permitido dinamizar la agenda a nivel nacional y territorial, otorgar visibilidad y apoyo político de alto nivel y consolidar la agenda de gobierno abierto como una política de Estado en Colombia.

El PND incluye tres elementos principales en relación a los estándares, la coordinación y la socialización de la política pública de Estado Abierto:

- La Vicepresidencia, a través de la Secretaría de Transparencia, establecerán estándares mínimos de Estado Abierto para que sean implementados por sectores del Gobierno nacional y por entidades territoriales, mediante el uso de aproximaciones innovadoras para co-crear planes de acción de Estado Abierto local con la ciudadanía, la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
- El Gobierno nacional, a través del liderazgo de la Secretaría de Transparencia, formulará e implementará una política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto para orientar y robustecer las herramientas de promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción en todos los sectores administrativos, ramas del poder público, órganos autónomos e independientes, y niveles territoriales.

- Se pondrá en línea el Portal de Estado Abierto como punto principal de interacción y agrupación de la oferta institucional hacia la ciudadanía, en responsabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la coordinación de Urna de Cristal, el Departamento Nacional de Planeación y la Vicepresidencia de la República.
- El Pacto por la legalidad, eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye compromisos específicos para fomentar la participación ciudadana.
- **Plan de Desarrollo Municipal 2022-2023 “Bucaramanga, una ciudad de Oportunidades” Acuerdo Municipal No 013 de junio 10 de 2020**

El plan de Desarrollo Municipal en su línea estratégica No 5: Bucaramanga territorio libre de corrupción, instituciones sólidas y confiables, establece la ruta de navegación para fortalecer al municipio de Bucaramanga en estrategias de transparencia y acciones orientadas a fomentar la cultura de la legalidad. Asimismo, el Plan de Desarrollo Municipal plantea la creación de la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Municipio de Bucaramanga.

- **La Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto (documento CONPES de Estado Abierto)**

A partir de julio de 2019, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República dirige el proceso de formulación de un documento CONPES sobre Estado Abierto. Basándose en el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las recomendaciones

internacionales recibidas en la materia, los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en la Gran Conversación Nacional, entre otras, que ofrecerá un marco para todas aquellas iniciativas de gobierno abierto que las diferentes ramas del poder público y todos los niveles del gobierno están aplicando en la actualidad. Tal como ya se ha mencionado, la Política Pública de Estado Abierto contendrá una nueva definición de gobierno abierto que contribuirá a que todos los participantes en reformas de gobierno abierto compartan un mismo concepto.

El proceso de formulación de este documento constituirá una excelente oportunidad para alinear las agendas de gobierno abierto en los niveles nacional y territorial. La Secretaría de Transparencia podría asegurar la estrecha cooperación con los departamentos y con los municipios seleccionados en esta primera fase. Además, este proceso podría implicar a las entidades territoriales para conocer sus prioridades. La cooperación continuada con las entidades territoriales durante la fase de ejecución será también de vital importancia.

- **Los Planes de Acción de Colombia en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP)**

Los planes de acción son el núcleo de la participación en la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). Son documentos co-creados entre gobierno y sociedad civil que integran compromisos ligados a los principios del gobierno abierto. Muchas veces, los planes de acción siguen una línea temática o se alinean con prioridades gubernamentales más amplias que el gobierno abierto, como la agenda de género o de desarrollo sostenible. El Gobierno de Colombia es miembro de OGP desde 2011, y a la fecha

ha publicado cuatro planes de acción (para los planes locales, véase Participación en el programa local de la Alianza para un Gobierno Abierto (OGP/AGA).

a). Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2011-2013):

El primer Plan de Acción de Colombia, se basa en los principios del buen gobierno y busca mejorar los servicios prestados por las agencias públicas, alentar la participación civil, y promover el control en la ejecución de las políticas públicas. Un total de 27 compromisos divididos de la siguiente manera (CEPAL, n.d.):

- 30% Acceso a la información pública
- 12% Integridad y rendición de cuentas
- 19% Participación ciudadana
- 39% Fortalecimiento de capacidades institucionales en gobierno abierto

b). Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2015-2017):

Este Plan fue construido a partir de los aprendizajes del primer Plan de Acción (2011-2013), y teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. El Plan propone que la aplicación de los principios de gobierno abierto contribuya a la inclusión social y territorial, como nutriente del proceso de paz en el país. Acogiendo la propuesta de la sociedad civil, el segundo Plan tiene un foco sectorial, y en este sentido la mayoría de los compromisos se relacionan con alguno de los sectores priorizados: educación, salud, inclusión social, justicia y ambiente (CEPAL, n.d.). Un total de 19 compromisos divididos de la siguiente manera:

c). Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Colombia (2017-2019):

El tercer Plan de Acción Nacional se desarrolla desde el enfoque de Estado Abierto incorporando al proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) a las tres ramas del poder público, los órganos de control y los Departamentos y Municipios. Un total de 26 compromisos divididos de la siguiente manera:

- 15 compromisos para la Rama Ejecutiva
- 1 compromiso para la Rama Judicial
- 1 compromiso para la Rama Legislativa
- 2 compromisos para los Órganos de Control
- 7 compromisos para las entidades territoriales

d). Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de Colombia (2020-2022): contiene 15 compromisos y sigue un enfoque de Estado Abierto y los compromisos que se describen en este documento son responsabilidad de entidades del ejecutivo del orden nacional y territorial, órganos de control y altas cortes. Cabe subrayar que se incorporó al proceso OGP por primera vez a la Corte Constitucional de Colombia, la más alta corte del país. Se encuentra actualmente (abril 2021) en su fase de implementación.

- Decreto 103 y 1081 de 2015: El decreto regula parcialmente la Ley 1712 de 2014 y agrega disposiciones adicionales.

- Guías y herramientas para la aplicación de la Ley de Transparencia: Guías fáciles de usar y comprender desarrolladas por la Secretaría de Transparencia.
- Ley 2016 de 2020 que crea el Sistema de Integridad Público Nacional
- Ley 1864 de 2017 que modifica la Ley 599 de 2000 y modifica otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática. La ley especifica algunas actividades ilegales en el sistema electoral, como las limitaciones financieras a las campañas políticas.
- Estatuto Anticorrupción (Ley 1474) de 2011
- Big Data CONPES - 3920 de 2018: Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en crear una política pública sobre cómo usar big data estratégicamente para apoyar el desarrollo social y económico.
- CONPES 167 de 2013 sobre Anticorrupción: establece la Estrategia Nacional de Política Integral sobre Anticorrupción.
- Decreto 4637 de 2011 y Decreto 672 de 2017: amplía el reglamento de la Secretaría de Transparencia.
- Decreto 4637 de 2011: crea la Secretaría de Transparencia.
- CONPES 3654 del 2010 sobre Rendición de Cuentas: presenta la política de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante los ciudadanos.

- Resolución 3654 de 2015 del Ministerio de Telecomunicaciones: La Resolución regula aspectos relacionados con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de 2005: Implementada por Colombia a través de la Ley 970 de 2005.
- Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA) de 1997: Implementada por Colombia a través de la Ley 412 de 1997.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: Colombia está entre los signatarios de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016. La carta expresa la ambición de avanzar hacia un estado abierto y subraya el papel fundamental de los gobiernos subnacionales.

Como se ha evidenciado en éste apartado, Colombia ha dado pasos concretos en materia de lucha contra la corrupción, estos avances conforman las bases necesarias para que el municipio de Bucaramanga tenga los elementos suficientes para adelantar la formulación de la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la corrupción para la ciudad, la cual contribuirá a la creación y fortalecimiento de mecanismos con participación activa de la ciudadanía, Academia, Gremios económicos y todos aquellos actores clave que podrán hacer aportes significativos en la construcción participativa de la Política Pública así mismo se fortalecerán todas las estrategias existentes enmarcadas en la cultura anticorrupción.

2.2. Referentes Internacionales

Según a lo presentado en el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, de Transparencia Internacional, la corrupción está más extendida en los países peor equipados para hacer frente a crisis globales como la pandemia de la covid-19.

El índice evalúa la percepción del nivel de corrupción del sector público en 180 países o territorios según expertos y empresarios. La escala empleada es de cero a cien, donde el cero corresponde a corrupción elevada y, el cien, a corrupción inexistente.

Como en años anteriores, más de dos tercios de los países alcanzan una puntuación inferior a 50, con una media mundial de 43. Los datos indican que, aunque se han producido ciertos avances, la mayoría de los países continúa sin abordar con eficacia la corrupción en el sector público.

Casi la mitad de los países no solo obtienen puntuaciones bajas sino que llevan cerca de una década estancados en el mismo nivel del índice, no habiendo logrado ningún avance significativo en su puntuación ni en la lucha contra la corrupción en el sector público.

De acuerdo con este informe, los países con las puntuaciones más altas son Dinamarca y Nueva Zelanda, con 88 puntos, seguidos de Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza con 85 cada uno. Las puntuaciones más bajas corresponden a Sudán del Sur y Somalia, con 12 puntos cada uno, seguidos de Siria (14), Yemen (15) y Venezuela (15). Desde 2012, 26 países, como Grecia, Birmania y Ecuador, han mejorado su puntuación. En el mismo periodo han bajado las puntuaciones de 22 países, entre ellos Líbano, Malawi y Bosnia-Herzegovina.

Transparencia Internacional hace una serie de recomendaciones para mitigar la corrupción en los países, basadas en cuatro puntos estratégicos a los que los gobiernos deberían comprometerse, puntos estratégicos que son pieza fundamental para la creación de la Política Pública en el municipio de Bucaramanga:

1. Reforzar los organismos de supervisión

La acción contra la covid-19 ha expuesto los puntos débiles de una supervisión endeble y una transparencia insuficiente. Para lograr que los recursos lleguen a la población más necesitada sin peligro de robo por personas corruptas, las instituciones anticorrupción y los organismos de supervisión deberían contar con fondos, recursos e independencia suficientes para cumplir su cometido.

2. Procesos de contratación abiertos y transparentes

Muchos gobiernos han relajado drásticamente sus procesos de contratación, con procedimientos precipitados y opacos que presentan grandes oportunidades para la corrupción y el desvío de recursos públicos. Los procesos de contratación deben mantenerse abiertos y transparentes a fin de combatir irregularidades, identificar conflictos de interés y garantizar precios justos.

3. Defender la democracia y fomentar el espacio público

La crisis de la covid-19 ha exacerbado el debilitamiento de la democracia. Algunos gobiernos han aprovechado la pandemia para suspender parlamentos, dar la espalda a los

mecanismos de rendición de cuentas públicas e instigar la violencia contra los disidentes. La defensa de lo público requiere que los colectivos de la sociedad civil y los medios de comunicación estén en condiciones de pedir cuentas a los gobiernos.

4. Publicar datos pertinentes y accesibles

La publicación de datos desglosados sobre gastos y distribución de recursos es especialmente relevante, ya que permite actuar con políticas justas y equitativas. Asimismo, los gobiernos deben proporcionar a la población información sencilla, accesible, oportuna y pertinente, garantizando el derecho a la información.

En pocas palabras el tema de la corrupción ha ocupado la agenda pública no solo en nuestro país sino en los demás países del mundo, pues este fenómeno ha ido poco a poco ganando terreno, afectando economías y territorios, las cifras presentadas recientemente en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional así lo demuestran.

Del mismo modo las cifras presentadas en dicho informe, demuestran que existe una posibilidad de cambio, dado que hay países como Grecia, Birmania y Ecuador con aumentos significativos en su calificación, lo cual refleja trabajo constante en lucha contra la corrupción.

Por otra parte, dando una mirada regional en América latina y el Caribe los índices de pobreza cayeron de forma pronunciada, las desigualdades se redujeron y la calidad de vida mejoró en los últimos quince años. Sin embargo, en comparación con otras regiones, el nivel de desigualdad sigue alto, la mayoría de los ciudadanos no perciben los avances y desconfían

de sus gobiernos. Los escándalos de corrupción, que tocaron a casi todos los países del continente en los últimos años, no han hecho más que reforzar esta desconexión creciente entre los ciudadanos y sus gobiernos. Un dato alarmante es que el 75% de los latinoamericanos percibe que sus países están gobernados por unos cuantos grupos poderosos que actúan en beneficio propio. (OCDE, 2019)

Según el informe de la OCDE, la integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019 de gobiernos reactivos a estados proactivos La presión y demandas de la ciudadanía dieron lugar a una nueva coyuntura crítica: una oportunidad única, en la que la sociedad civil presiona activa y masivamente para torcer el pretendido camino inexorable. Es momento de que los decisores puedan articular esta demanda y construir políticas de Estado en miras a una cultura de integridad.

De hecho, durante las últimas elecciones muchos candidatos incluyeron la integridad en sus programas electorales y algunos, una vez electos, la establecieron como objetivo de gobierno. El Compromiso de Lima, dedicado a la “Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” y firmado por 34 países en ocasión de la Cumbre de las Américas en 2018, es un hito al respecto y la expresión más reciente de la voluntad política para la gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción. Durante la reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe sobre Integridad para el Buen Gobierno, se presentó y discutió de manera conjunta un plan de acción para poder materializar el compromiso. Este plan incluye 103 medidas concretas que los gobiernos de

la región pueden emprender para avanzar hacia la erradicación de la corrupción en las administraciones públicas y garantizar una política más inclusiva. (OCDE, 2019)

Es primordial avanzar en la promoción de una cultura de integridad que cambie el paradigma regional, mediante un análisis en profundidad de aquellas áreas que los propios países que conforman la Red de Integridad Pública de América Latina y el Caribe OCDE-BID consideran prioritarias. En líneas generales, la gran cuenta pendiente se relaciona con la necesidad de trascender el papel y lograr un cambio real en las conductas, promoviendo incentivos de manera efectiva.

El objetivo central es lograr mediante el trabajo conjunto, tanto de los diferentes niveles de gobierno como de todos los actores de la sociedad, que los países latinoamericanos transiten de “gobiernos reactivos” y respuestas apremiadas por crisis coyunturales, a políticas de integridad estables y preventivas que fortalezcan verdaderos y confiables estados proactivos.(OCDE, 2019)

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, vale la pena conocer y analizar el caso presentado en Nueva Zelanda, país que según las principales instituciones e índices de clasificación, es uno de los países menos corruptos del mundo.

De acuerdo con Transparencia Internacional, algunos de los factores que contribuyen a la fortaleza del país en el combate a la corrupción son:

- Liderazgo histórico en derechos humanos como el sufragio universal desde 1893.

- Servicio público basado en el mérito originado en la Ley de Servicio Público de 1912.
- El fuerte papel desempeñado por el Defensor del Pueblo y el Auditor General.
- Código de ley fuerte y ejecutable.
- Una población bien educada.

Asimismo, es relevante señalar que el entorno regulatorio es favorable para las empresas, toda vez que los trámites para obtener una licencia o contar con servicios públicos, a menudo toma solo un día. Además, el soborno activo y pasivo en el sector privado y público están prohibidos por la Ley de Delitos y la Ley de Comisiones Secretas. Las sanciones oscilan entre multas de 2.000 NZD (dólar neozelandés) y 14 años de prisión. Por lo que, los funcionarios públicos no pueden solicitar ni aceptar obsequios de acuerdo con el Código de Conducta de la Comisión de Servicios del Estado.

Nueva Zelanda es un ejemplo de experiencia exitosa en lucha contra la corrupción, este país cumple y aplica correctamente buenas prácticas de gobierno abierto y transparencia junto con las recomendaciones de las organizaciones internacionales expertos en la promoción de transparencia en los gobiernos como Transparencia Internacional, OCDE entre otros.

Por consiguiente, es pertinente y necesario la creación de una Política Pública de Transparencia para el municipio de Bucaramanga que recoja todas las recomendaciones dadas por organismos expertos en el tema de lucha contra la corrupción, así como toda

aquellas buenas prácticas de experiencias internacionales reconocidas por dichos expertos, y finalmente consolidar la ciudad como un territorio libre de corrupción.

A manera de síntesis, clasificamos las normas en el siguiente normograma

Tabla 5.

Normograma

Ámbito	Norma	Asunto
	Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 19	Libertad de expresión
	Declaración Universal de Derechos Humanos Artículo 21	Participación Ciudadana
Internacionales	Convención Interamericana de Derechos humanos Artículo 13	Libertad de expresión

<p>Convención Interamericana contra la Corrupción</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.
<hr/>	
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.
<hr/>	
<p>Constitución política artículos 1 a 82</p>	<p>Derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales</p>

Nacionales	Constitución política artículo 209	Principios de la función pública
	Constitución política artículo 345	Principio de legalidad en gasto público
	Ley 80 de 1993	Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
	Ley 134 de 1993	Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
	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.
	Decreto de 1995 250	Por el cual se define y aprueba el Plan Transparencia "Para Volver a Creer", se crea el Consejo Nacional Transparente, se designan sus miembros y se señalan sus funciones.
	Decreto de 1995 1477	Publicación de contratos en el Diario Único de Contratación
	Decreto de 1995 2232	Declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica.

Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 599 de 2000	Código Penal
Ley 734 de 2002	Código Disciplinario Único
Directiva presidencial No 12 de 2002	Por medio de la cual se fijan los lineamientos, criterios, medidas y acciones de corto y mediano plazo, que deberán cumplir las entidades públicas en materia de lucha contra la corrupción en la contratación estatal.
Conpes 3249 de 2003	Política de contratación Pública para un estado Gerencial
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas
Ley 070 de 2005	Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas

Ley 1150 de 2007	de	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos
Decreto de 2009	695	Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia
Ley 1474 de 2011	de	“Estatuto Anticorrupción” Por la 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
Decreto de 2011	4170	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.
Decreto de 2011	4637	Por el cual se suprime y se crea una Secretaría y se suprime un programa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2019 de 2012	ley	“Estatuto anti trámites” “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

Ley 1712 de 2014	Ley de transparencia y acceso a la información
Decreto 103 de 2015	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones
Decreto 2573 de 2014	Gobierno abierto
Ley 1577 de 2015	Ley estatutaria del Derecho de Petición
Decreto 1081 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional
Ley 1757 de 2015	Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática.
Ley 1778 de 2016	Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.
Decreto 1784 de 2019	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se otorga competencias a la Secretaría de Transparencia

	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	Capítulo sobre la transición hacia un Estado abierto
Municipales	Acuerdo Municipal No 013 de junio 10 de 2020	Línea estratégica No 5: Bucaramanga territorio libre de corrupción, instituciones sólidas y confiables

2.3. Elementos jurídicos para la construcción de la política pública

2.3.1. Principios que guían la formulación de la política pública

La política pública se inspira en la concepción de Estado de Derecho, que para los fines de esta tesis, es importante analizar lo esbozado por la Corte Constitucional en Sentencia SU-747/98:

“La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir

de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político : por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos.” (Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1 y 4. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Uno de los pilares del Estado de Derecho, es el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades administrativas, en este caso, la autoridad municipal, fundamenta su poder para expedir la política pública en el principio de legalidad, conforme al cual sus

poderes solo existen si se encuentran preestablecidos en un texto constitucional o legal³. Este principio de legalidad es el que da sustento a la formulación y aprobación de la política pública que se explica en el apartado 2.3.3.

La legalidad como componente del Estado de Derecho, fija a la función administrativa unos principios rectores en sus actuaciones, principios con los que la política pública guarda directa relación. En la formulación de la política pública ha de tenerse en cuenta que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que está guiada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

La política pública que se formule debe ser un facilitador del cumplimiento de estos principios en especial los de moralidad, imparcialidad e igualdad. que para este trabajo de investigación entendemos así:

a. Moralidad

La corte señala lo siguiente sobre el principio de moralidad:

“...Acerca del **principio de moralidad** en el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, recuerda la Corte que el artículo 6° de la Constitución Política señala que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación

³ Artículo 6 Constitución Política Colombiana

en el ejercicio de sus funciones”. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la ley, de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indican los artículos superiores 122-2 y 123-2, de manera que la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores.

El principio de moralidad en la administración pública cobija todas las actuaciones de los funcionarios del Estado y de los particulares que cumplen funciones públicas. La jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que en la Constitución se establecieron múltiples instrumentos encaminados a asegurar el respeto del principio de moralidad, en cuanto “el texto superior señala claros mandatos destinados a asegurar el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas (arts. 83, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 291, 292 C.P.), establece directamente un régimen de inhabilidades incompatibilidades y prohibiciones para el caso de los Congresistas, (arts. 179 a 186), así como para el caso del Presidente de la República (art. 197 C.P.) los Magistrados de la Corte Constitucional (art. 240 y 245 C.P.), del Consejo Nacional Electoral (art. 264 C.P.), de los Diputados (art. 299 C.P.), y confiere al legislador competencia para establecer el

de los demás servidores (arts. 123, 150-23, 253, 279, 293, 312 C.P.), establece diferentes acciones y recursos para exigir el cumplimiento de las funciones públicas de acuerdo con la Constitución y la Ley (arts. 87, 89, 92 C.P.). Particular mención merece el establecimiento de la acción de repetición (art 90 inciso 2) así como las acciones populares (art. 88 C.P.) dentro de cuyo objeto se señala expresamente la defensa de la moralidad administrativa” (Énfasis de la Corte)

En consecuencia, es claro que la Constitución tiene toda una caja de herramientas normativas de orden superior encaminadas a garantizar el principio de moralidad en la administración pública, tales como la exigencia del cumplimiento e imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, acciones y recursos para exigir el cumplimiento de la Constitución y la ley, así como acciones de repetición y populares, encaminadas todas a garantizar la moralidad administrativa. “(Corte Constitucional. sentencia C-826/13. 2013. Colombia)

b. Imparcialidad

Sobre el principio de imparcialidad indica la Corte:

“Cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico...” (Corte Constitucional. sentencia C-095/94. 1994. Colombia)

“La imparcialidad subjetiva exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad...” (Corte Constitucional. sentencia T-1034. 2006. Colombia)

c. Igualdad

Sobre el principio de igualdad ha señalado la Corte:

“La Sala recuerda que este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.

La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatar si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.” (Corte Constitucional. sentencia C-178/14. 2014 Colombia)

2.3.2. Competencia para la formulación y aprobación de la política pública

El marco jurídico y político pone de presente el principio de colaboración, en el sentido de separar los órganos competentes para formular y aprobar la política pública, así como fijar los trámites que deben observarse para obtener su aprobación.

La iniciativa para la formulación de la política pública está radicada en cabeza del Alcalde Municipal, la cual será sometida a revisión y socialización para aprobación por parte del Consejo Municipal de Política Social; instancia mixta que cuenta con la participación y representación de organismos o entidades del sector público y privado junto con

organizaciones sociales y comunitarias. Sus decisiones orientan a mejorar la gestión del gobierno bajo el modelo de gestión integral de las políticas sociales, definición de estrategias y líneas de acción concertadas y articuladas.

Este Consejo tiene como fin según el Decreto municipal 168 de 2018 no sólo el de aprobar la política antes de pasar por el Concejo de Bucaramanga, sino el de hacer seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos que se desarrollen en torno a la mencionada política pública.

Una vez se surte el trámite antes esta instancia, el Concejo de Bucaramanga, como Corporación Político – Administrativa, que representa e involucra a la comunidad en el ejercicio del control político sobre la Administración Municipal y en el estudio y aprobación de proyectos de acuerdo, que coadyuven con el cumplimiento de los fines del Estado en el municipio de Bucaramanga, acorde con la Constitución y el acervo normativo pertinente, será quien en última instancia realizará la aprobación del proyecto de Acuerdo correspondiente para darle vida a la Política Pública de Transparencia del municipio de Bucaramanga, de acuerdo a lo consagrado en el Acuerdo Municipal No. 031 del 9 de octubre de 2018.

Además de la aprobación correspondiente del proyecto de acuerdo para la creación de la Política Pública del municipio de Bucaramanga, el concejo deberá hacer seguimiento a la ejecución de los Acuerdos municipales vigentes y solicitar a la Administración su cumplimiento por medio de una comisión especial, lo anterior hace parte de las atribuciones legales concedidas en el Acuerdo Municipal No. 031 del 9 de octubre de 2018

2.3.3. Contenido de la política pública derivado del marco legal

El marco legal descrito permite identificar que el texto que contenga la política pública debe contener cuando menos los siguientes componentes:

Considerandos: En este apartado el proyecto de acuerdo municipal deberá hacer una descripción detallada del marco jurídico vigente, los insumos para este propósito son los contenidos en los numerales 2.1. y 2.2 de este trabajo, y los que el equipo asesor considere pertinentes agregar.

En el texto del acuerdo se sugiere:

- Insertar un apartado sobre DISPOSICIONES generales en la cual el Concejo Municipal adopte la política pública.
- Se determine claramente el ámbito de aplicación y el alcance de la política pública el cual no debe limitarse al escenario contractual sino a las actuaciones de todos los servidores públicos y contratistas de la administración municipal.
- Se describa la perspectiva social y política que se tiene para adoptarla.
- Se formulen los objetivo general y específicos de la política pública
- El documento técnico que se elabore y que adopte el Concejo Municipal debe separar el marco normativo internacional, nacional, departamental y municipal desde el cual se sustente la política; la base conceptual del desarrollo de la misma; un diagnóstico de la situación actual que justifique la formulación de la política política; las realidades que se van a transformar o a fortalecer; el plan de implementación.

2.3.4. Efectos de la formulación de la política pública

Teniendo en cuenta lo estudiado en los apartados anteriores, se evidencian los esfuerzos normativos que se han realizado desde el ámbito internacional, hasta el ámbito nacional para realizar y promover estrategias de lucha contra la corrupción y estrategias encaminadas a la consolidación de estados abiertos.

En el ámbito local, para el caso de Bucaramanga, aunque se han realizado una serie de iniciativas para fortalecer la transparencia en el municipio, estos esfuerzos no han sido suficientes, estas iniciativas se han implementado de forma esporádica y apartada, sin articulación con objetivos específicos, o políticas con metas más ambiciosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

La creación de una política pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción para el Municipio de Bucaramanga, permitirá la agrupación e integración de las iniciativas de transparencia desarticuladas, de manera que estas se conviertan en estrategias con un mayor impacto y efectividad en el municipio, alineadas con el plan de desarrollo nacional, para garantizar intercambio de buenas prácticas y consecución de recursos.

La política pública planteará las estrategias específicas de transparencia, respondiendo a las necesidades y contexto del municipio, objetivos de gobierno, prioridades, competencias y recursos disponibles para este fin.

Capítulo 3. Referentes políticos para la formulación de la política pública en transparencia

La política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga se fundamenta no solo en disposiciones normativas, también existe fundamento político que para la presente investigación, tomaremos como un conjunto de estrategias que apuntan a un fin determinado. El marco político identificado hasta el momento de elaboración del presente documento, consta de un conjunto de estrategias formuladas en el Municipio de Bucaramanga, de manera voluntaria, que tienen como propósito hacer de la transparencia el faro que guíe cada una de las actuaciones públicas de servidores y contratistas.

Las estrategias que se presentan a continuación son el punto de partida para la formulación de la política pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga, en la que lo deseable, es perfeccionar y fortalecer los instrumentos en los que ya se ha logrado avances y resultados.

Teniendo en cuenta que la lucha contra la corrupción es uno de los mandatos que guía el accionar del gobierno en el municipio de Bucaramanga, es pertinente tomar como referencia un diagnóstico de éste y otros elementos relacionados con el fenómeno de la corrupción.

Entre 2016-2018, los resultados obtenidos por el Monitor Ciudadano evidenciaron que el 45% de los hechos de corrupción registrados en Colombia se concentraron en 5 de los 32 departamentos del país (Santander, Bogotá como distrito capital, Atlántico, Antioquia y Valle del Cauca), ubicando a Santander en el primer lugar. Entre las tres irregularidades más frecuentes están: la adjudicación o celebración irregular de contratos; violación a los

principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación estatal; y el abuso de la figura de contratación directa. (Trnasparencia por Colombia, 2019) Asimismo, los resultados obtenidos por Monitor Ciudadano entre 2016 y 2020 coinciden con los resultados obtenidos en la radiografía de 2016-2018 en la medida en que el 53% de los hechos de corrupción registrados en Colombia corresponden a los mismos 5 departamentos ubicando en este informe a Santander en tercer lugar con 75 casos reportados.

En razón de lo anterior, uno de los retos más grandes en la administración pública es la contratación estatal, pues debe realizarse con las garantías suficientes para asegurar un ambiente sano de competencia, honrando los principios de transparencia, planeación, economía, responsabilidad y selección objetiva.

Según la Contraloría Municipal, los hallazgos hechos en Bucaramanga durante el 2019 responden a: inconsistencias procedimentales en la contratación pública, riesgo en la publicación extemporánea de los procesos contractuales en las plataformas SECOP, falta de acatamiento de los procesos establecidos por calidad, ausencia de herramientas de trazabilidad que permitan conocer el estado real de los procesos, y falta de estandarización de honorarios de acuerdo con la idoneidad, experiencia y formación académica, para el desempeño de las obligaciones en los contratos de prestación de servicios (Contraloría Municipal de Bucaramanga, 2019).

Ahora, si bien es cierto que el derecho de acceso a información pública es fundamental para adelantar una lucha frontal contra la corrupción, a la fecha, la Administración Municipal ha sido calificada por Transparencia por Colombia con un riesgo

medio de corrupción, y uno de los factores que genera dicha calificación es la poca divulgación proactiva de la información pública, razón por la cual fue el ítem con el resultado más bajo de toda la Medición de Desempeño Institucional (40,1/100).

Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo señalado en el plan de Desarrollo del Municipio de Bucaramanga, hay pocos avances en la revisión, análisis, aplicación y socialización de la normatividad para simplificar trámites, procesos y procedimientos; en la modernización de la Entidad para definir procesos y responsabilidades de cargos; en la falta de aplicación del manual de rediseño institucional de Entidades Públicas; en la falta de revisión en los procesos en caso de obsolescencia o cambios en el entorno; la continua modificación de los procesos que dificulta la estandarización; el exceso de control en los procesos internos de la administración municipal, las demoras internas en la revisión de documentos para su expedición; así como, la falta de comunicación entre las dependencias para llevar a cabo los procesos internos y externos requeridos; entre otros. Uno de los objetivos del Gobierno Digital es aumentar la transparencia y el acceso a la información, para mitigar la corrupción.⁴

En concordancia con lo anterior, el municipio de Bucaramanga implementó estrategias enfocadas en la eficiencia administrativa, en mejora de servicio y en los datos abiertos. La implementación del sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos, Denuncias y Sugerencias (PQRSD), la ventanilla y la gestión de las comunicaciones internas y externas

⁴ En la página de la Alcaldía de Bucaramanga mediante el siguiente enlace se amplía la información. <https://www.bucaramanga.gov.co/sin-categoria/informes-trimestrales-sobre-acceso-a-informacion-quejas-y-reclamos/>

fueron las contribuciones más significativas en estos términos. También se ha adelantado la gestión correspondiente para lograr la implementación de la cultura del dato (datos abiertos) y de la estandarización de procesos y procedimientos que faciliten la toma de decisiones (datos con propósito), con el fin de mitigar las principales problemáticas y/o necesidades de la población en temas sanitarios, sociales, culturales y ambientales.

Esta gestión guarda armonía con uno de los soportes teóricos de esta investigación, en especial con el diseño e implementación de un Gobierno Abierto que use herramientas digitales que interoperen entre ellas, automatizando y estandarizando procesos y procedimientos, así como generando análisis de datos, para la toma de decisiones con gestión de conocimiento y apropiación de espacios físicos, para garantizar la oferta institucional; en aras de promover una ciudad de oportunidades incluyentes, que impulsen la productividad, el desarrollo económico, con infraestructura social y con prelación a la conservación del medio ambiente, este será un avance significativo para el acceso a la información y participación ciudadana, consolidando de esta manera una institucionalidad transparente y confiable que responda a una conciencia de respeto y cuidado por los bienes públicos, principales objetivos de la Política Pública de Transparencia y lucha contra la corrupción del municipio de Bucaramanga

Asimismo, los esfuerzos realizados por el municipio de Bucaramanga, que dan soporte a esta investigación, estuvieron orientados a la formulación de la política pública para garantizar el acceso público a la información, la transparencia en sus procesos de contratación, la generación de espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas,

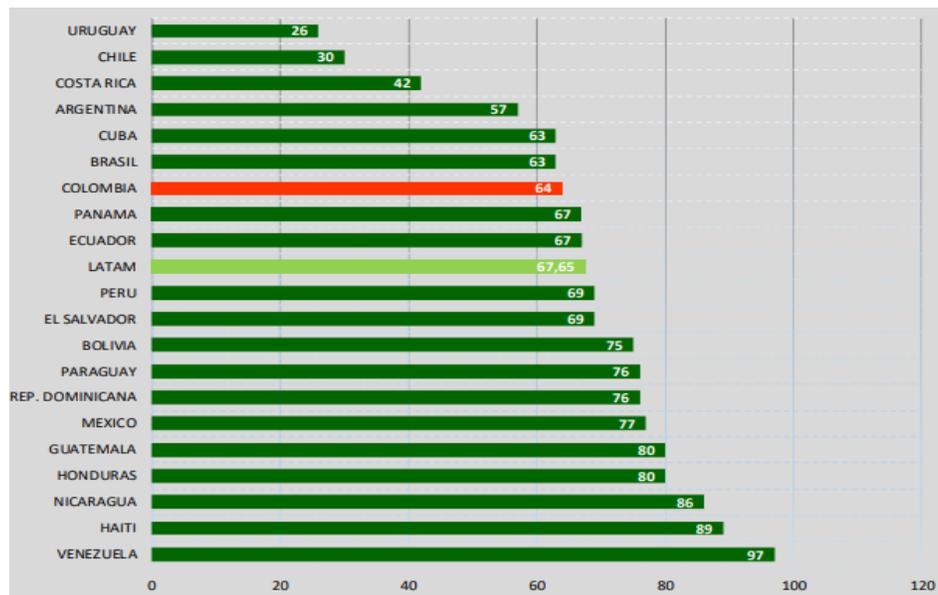
así como la adopción de decisiones inclusivas y participativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía, de conformidad con la Constitución y la Ley. Lo anterior, con el fin de trabajar en pro de una ciudadanía informada que participe de manera proactiva en los asuntos de la administración pública.

En el municipio de Bucaramanga se dio especial prioridad a la implementación de acciones dirigidas a la reducción de la cultura de corrupción y la percepción de la misma en el municipio de Bucaramanga, Colombia con 39 puntos de 100 posibles se ubica en el puesto 92 entre 180 países evaluados en el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, en gran medida éste sentimiento por parte de la población se asienta por la falta de información de la gestión pública, y la falta de canales de entendimiento y comunicación entre la administración pública y la ciudadanía.

El indicador de corrupción para América Latina CESLA julio 2020 materializa el temor de los Colombianos mencionado anteriormente al informar que, el índice de corrupción en Colombia es de 64 puntos de 100 posibles, puntuación que refiere al siguiente concepto de CESLA, de 61 a 80 nivel alto de corrupción y debilidad extrema en política anticorrupción, situación consecuente a la falta de vigilancia y control de las actuaciones de los funcionarios públicos, líderes políticos y diferentes sectores vinculados a la administración y gestión pública.

Figura 1.

Indicador Sintético de Corrupción (CESLA, 2020)



Nota: En la figura se presenta el indicador CESLA. Tomado de: <https://www.cesla.com/pdfs/Informe-de-corrupcion-en-Latinoamerica.pdf>

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, es necesario implementar en el municipio de Bucaramanga la Política de Transparencia y lucha contra la corrupción para lograr consolidar la confianza en la administración y gestión pública mediante el rendimiento de cuentas, la transparencia en la información y contratación transparente y competitiva, evitando la posibilidad de corrupción por parte de cualquier funcionario público por cuanto su actividad se encuentra bajo la posibilidad de ser observada por cualquier ciudadano.

Es por esto que el municipio encontró la necesidad de generar estrategias de transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción que se han diseñado por parte de la administración municipal y se han aplicado con grandes avances, estas estrategias serán fortalecidas en el proceso de creación de la Política Pública de

Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga. A continuación, una breve descripción de ellas:

1. Promoción de la cultura de integridad en el funcionario y la ciudadanía

Los delitos de la administración pública involucran a un servidor público quien adelanta acciones indebidas de manera cotidiana, que pueden normalizarse hasta aceptarse por la sociedad. Casos como el soborno para obtener un servicio público o el uso indebido de poder de un servidor público que favorecerá a un tercero o a sí mismo, son algunos de los ejemplos a los cuales nos vemos enfrentados desde la administración pública y que podemos sancionar bajo preceptos morales, valores o hábitos de la sociedad. Por ello, a partir de lo descrito se realizaron las siguientes acciones puntuales a desarrollar desde el Gobierno Municipal:

- a. Fortalecimiento de capacidades en la formulación y seguimiento a la evaluación de desempeño de los servidores públicos: sensibilización sobre el seguimiento de compromisos suscritos por los servidores públicos, para garantizar el mejor desempeño de los funcionarios.
- b. Sensibilizaciones dirigidas al ciudadano sobre el derecho y el deber ciudadano de participar en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública: para el desarrollo de esta actividad, se trabajó con organizaciones, veedurías, academia y ciudadanía en general.
- c. Fortalecimiento del sentido de pertenencia, interés y apropiación por lo público por parte de servidores públicos: se convoca a funcionarios y/o contratistas para

que presencien la entrega de obras con el propósito de generar un sentido de pertenencia sobre el trabajo realizado por las distintas secretarías y descentralizados. Este ejercicio evidencia como el uso racional del erario público puede transformar la ciudad.

- d. El alcalde se reúne con sus funcionarios y/o contratistas: El alcalde se reúne con funcionarios y/o contratistas con el propósito de generar un mayor sentido de apropiación por la administración y dar a conocer su valor agregado en la administración municipal.

2. El acceso y calidad de la información divulgada proactivamente

La generación de confianza en los ciudadanos hacia la gestión administrativa del gobierno, se ve directamente afectada por la poca divulgación de información de interés ciudadano de manera proactiva. Cuando la información no es clara o de difícil acceso, los ciudadanos interesados terminan acudiendo a la presentación de derechos de petición para consultar sobre temas que son de interés público, congestionando el sistema de respuesta de la administración para generar respuestas eficientes, es por esto que se establecieron las siguientes estrategias para acercar la oferta institucional a los ciudadanos:

- a. Apropiación de bienes inmuebles de propiedad del municipio para comunicar: actualmente el municipio cuenta con diferentes inmuebles equipados para comunicar, esta idea busca hacer uso de los televisores ubicados en centros vida, ludotecas, entre otros espacios, así como de los audios que se transmiten en Metrolínea, la biblioteca Gabriel Turbay y escenarios deportivos con carteleras, puntos vive digital entre otros

espacios para comunicar sobre trámites, procedimientos o gestión de la administración municipal.

- b. Plan Anual de Adquisiciones en lenguaje sencillo: al realizar un ejercicio de planeación consciente en la contratación podemos dar a conocer a todas las empresas, los bienes o servicios a contratar en el transcurso del año para que se preparen para participar de nuestras convocatorias.
- c. Agenda abierta del alcalde: A través de un boletín digital de la semana se informa de las actividades que desarrolla el alcalde y su gabinete.
- d. Rendición de cuentas de ciudad inteligente: para este ejercicio se realiza una Audiencia Pública de Rendición de Cuentas a cargo del alcalde con transmisión de dicho evento para conocimiento de toda la ciudadanía, así como ejercicios permanentes de información y diálogo a través de diversos espacios de comunicaciones, en diferentes medios a nivel local y nacional, en productos físicos y digitales; que promuevan una divulgación proactiva de la gestión de la administración desde el sector central y descentralizado.
- e. Rendición de cuentas permanente: por medio de ferias institucionales en las 17 comunas de Bucaramanga, se informa sobre la gestión que se está adelantando desde cada una de las secretarías, institutos descentralizados y empresas públicas del municipio de Bucaramanga.
- f. Divulgación proactiva con criterios diferenciales de accesibilidad: contar con una página web que contemple herramientas para las personas con discapacidad o que

manejen otra lengua o idioma, lo anterior de acuerdo con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. Prevención, control y lucha contra la impunidad de los actos de corrupción

- a. El Gabinete declara sus conflictos de interés: los miembros de gabinete publican en página web de Función Pública los formatos aprobados mediante la Ley 2013 de 2019.
- b. Proceso de simplificación, racionalización, eliminación y automatización de trámites: identificación de procesos o procedimientos que requieren avanzar en un proceso de simplificación, racionalización, eliminación y/o automatización para mitigar los riesgos de corrupción del municipio.

4. Lineamientos para la gestión contractual

- a. Análisis de los procesos precontractuales: revisión detallada previa publicación en el SECOP, con el fin de identificar y prevenir prácticas orientadas a limitar la competencia y a favorecer a determinadas empresas y personas.
- b. Acuerdo de transparencia y buenas prácticas de gestión contractual: Sensibilizar y socializar los lineamientos de contratación a fin de garantizar buenas prácticas de transparencia y anticorrupción y las cláusulas referentes con los enlaces en temas contractuales de cada secretaría.
- c. Sensibilización sobre la integridad en la audiencia de adjudicación de los contratos

5. Herramientas de transparencia proactiva de información pública

a. Informes de contratación⁵:

Cada seis meses el Municipio de Bucaramanga le informa a los ciudadanos cómo se ha ejecutado el presupuesto a través de la contratación pública, para esto se publica un informe con el análisis y la documentación necesaria para que cualquier ciudadano pueda hacer control social con mayor facilidad. De esta manera los ciudadanos y las diferentes instancias de la sociedad civil pueden conocer de manera fácil y clara qué, cómo y cuánto contrata la Alcaldía mediante las diferentes modalidades de contratación contemplada en la Ley.

b. Gráficas de contratación (modalidades de selección y prestación de servicios):

Por medio de la herramienta de análisis de datos “Power Bi” se presenta a los ciudadanos de manera didáctica los procesos contractuales que adelanta el municipio. La información es actualizada todos los meses en línea. También se presenta a los ciudadanos de manera didáctica el presupuesto ejecutado en los contratos de prestación de servicios suscritos por el municipio.⁶

c. Archivo general de contratos de prestación de servicios:

⁵ Las herramientas de transparencia utilizados en el municipio se encuentran en el siguiente enlace: <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/el-atril/informes-de-contratacion/>. Tener en cuenta que el portal oficial de la Alcaldía de Bucaramanga se encuentra migrando información a la nueva versión web, por lo tanto, algunos links pueden tener problemas de conexión.

⁶ La información es actualizada todos los meses y se encuentra en los siguientes enlaces: <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/grafica-de-contratacion/>

Complemento de los contratos celebrados por la administración en el archivo de contratos, los ciudadanos pueden consultar con facilidad los datos de su interés y hacer seguimiento a la ejecución de los recursos públicos por intermedio de la contratación histórica de la entidad territorial.⁷

d. Mapa de obras públicas:

Los ciudadanos pueden realizar control y vigilancia de la ejecución de todas las obras de infraestructura que se están llevando a cabo en el Municipio de Bucaramanga, las obras se encuentran debidamente georreferenciadas, con el porcentaje de avance de la obra, nombre del contratista, valor del contrato, enlace y número de proceso contractual en el SECOP, ubicación y fotografías. La información es categorizada por el tipo de infraestructura: cultural, deportiva, movilidad, social, alumbrado público y educativa.⁸

e. Informe de obras públicas:

En este informe se presenta la información relacionada con las obras públicas adelantadas por la Administración Central de acuerdo a su avance de ejecución a la fecha de corte mencionada. Así mismo, se presentan las fechas estimadas de entrega, la ubicación, la

⁷ La información se encuentra disponible y abierto a la ciudadanía en el siguiente enlace <http://contratos.bucaramanga.gov.co>

⁸ La información se encuentra disponible y abierto a la ciudadanía en el siguiente enlace <https://www.bucaramanga.gov.co/obras-publicas/mapa-de-obras/>

inversión realizada por el Municipio y los adicionales, en plazo y/o valor, a que hubiere lugar.⁹

f. Galería de obras:

En este espacio se publica el avance de cada una de las obras públicas que se adelantan en el municipio de Bucaramanga, por medio de un registro fotográfico. Además, tiene una breve descripción sobre los entregables más generales de la obra y su valor.¹⁰

g. Concejo Municipal:

En esta sección los ciudadanos pueden consultar los Proyectos de Acuerdo presentados al Concejo por parte de la administración central y su seguimiento al interior del Concejo hasta que estos se convierten en Acuerdos Municipales o se archivan. Adicionalmente, se encuentra la información general de los concejales. Esta herramienta sirve para que los periodistas, ciudadanía, universidades, gremios o cualquier interesado pueda evaluar el impacto que tiene sobre la ciudad, cada decisión política tomada del órgano representante de los intereses de los ciudadanos sobre cada iniciativa presentada.¹¹

⁹ La información se encuentra disponible y abierto a la ciudadanía en el siguiente enlace <https://www.bucaramanga.gov.co/obras-publicas/mapa-de-obras/>

¹⁰ En la página web de la Alcaldía de Bucaramanga la información se encuentra disponible y abierto a la ciudadanía en el siguiente enlace <https://www.bucaramanga.gov.co/obras-publicas/galeria-de-obras/> con el fin de presentar mecanismos de participación ciudadana y espacios para garantizar un gobierno abierto

¹¹ En la página web de la Alcaldía de Bucaramanga la información se encuentra disponible y abierto a la ciudadanía en el siguiente enlace <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/el-atril/concejo-municipal/>

h. Debates de Control Político:

Implementado desde 2019, en este espacio se puede consultar los requerimientos o cuestionarios sobre temas específicos solicitados por el Concejo Municipal para desarrollar los debates de control político a los secretarios de despacho, directores de institutos descentralizados y jefes de oficina.¹²

i. Consejo de gobierno:

En este espacio se publica un resumen de los temas que aborda el Consejo de Gobierno de la administración municipal cada semana y sus conclusiones.¹³

j. Obras de participación ciudadana:

Las obras ejecutadas históricamente mediante la metodología de presupuestos participativos son georreferenciadas y cargadas en mapas virtuales con información contractual y fotografías para facilitar el control social a estas inversiones públicas.¹⁴

k. Ejecución presupuestal en línea:

¹² En el siguiente enlace se puede verificar la publicación y actualización de la información <https://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/concejo-municipal/>

¹³ Para verificar la publicación pueden acceder al siguiente enlace <https://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/consejo-gobierno/>

¹⁴ El mapa de obras georreferenciadas se puede apreciar en el siguiente enlace: <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/el-atril/obras-de-participacion-ciudadana/>

En la página web institucional, se rinde cuentas de forma permanente a la ciudadanía sobre la ejecución de presupuesto por cada Secretaría del Municipio de Bucaramanga.¹⁵

l. Gastos de funcionamiento en línea:

Aquí podrá consultar los gastos de personal y generales, transferencias y el pago de déficit que realiza el municipio mensualmente.¹⁶

m. Observatorio digital municipal:

Permite a los ciudadanos conocer la situación epidemiológica, sanitaria, educativa, ambiental, cultural y de calidad de los servicios de salud, siendo insumo básico para investigadores de las principales universidades públicas y privadas.¹⁷

n. Presupuestos participativos:

Este ejercicio es regulado mediante el Decreto 085 de 2018, busca promover, entre otros, la participación ciudadana a través de celebración de acuerdos en las instancias

¹⁵ La ejecución presupuestal esta abierto mediante en siguiente enlace para la veeduría y control por parte de la ciudadanía <https://www.bucaramanga.gov.co/transparencia/presupuesto-general-de-ingresos-gastos-e-inversion/>

¹⁶ En el siguiente enlace se puede acceder a los gastos de funcionamiento pertenecientes al municipio de Bucaramanga. <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/gastos-de-funcionamiento/>

¹⁷ Mediante el enlace se puede acceder a los diferentes datos referentes a educación, salud, ambiente, cultura y demás de manera didáctica y actualizada. <http://observatorio.bucaramanga.gov.co>

barriales/veredales, comunales/corregimentales y escolares, que permitan llevar a las comunidades proyectos de solución o mitigación a las necesidades más apremiantes identificadas por los mismos vecinos y estudiantes. Además, se espera que tanto las Juntas de Acción Comunal –JAC- y las Juntas Administradoras Locales –JAL- como los Gobiernos Escolares de los Colegios Públicos, actores clave en todas las etapas del proceso, fortalezcan su accionar y aumenten su visibilidad por medio del trabajo mancomunado y coordinado en pro de sus territorios. La conformación de los Acuerdos de Comuna en cabeza de las JAC y las JAL y de los Acuerdos Escolares en las instituciones educativas oficiales permitirá, en la posteridad, la consolidación de un modelo de democracia participativa en la ciudad.¹⁸

o. Informes de la situación financiera del municipio:

Esta herramienta permite hacer seguimiento y control a la situación financiera presentada a finales del 2015, en la cual se evidenciaron dificultades en el pago a contratistas y proveedores debido a la carencia de recursos públicos, asimismo, se evidenció la gran dificultad para realizar control social dado que la información correspondiente era de difícil acceso para el interesado.¹⁹

p. Redes Sociales/Noticias de interés público:

¹⁸ En el siguiente enlace se puede verificar las inversiones realizadas del municipio mediante presupuestos participativos. <https://versionantigua.bucaramanga.gov.co/el-atril/presupuestos-participativos/>

¹⁹ Para la verificación de la herramienta la ciudadanía puede acceder al enlace con el fin de informarse y hacer control a la situación financiera. <http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/informe-general-de-la-situacion-financiera/>

De manera diaria la administración municipal remite a diversos grupos de interés un Boletín con Información Pública relevante que se puede consultar en una sección web actualizada diariamente en días hábiles. Esta sección, denominada Redes Sociales, contiene información relativa a la contratación pública, las inversiones públicas, las obras públicas, los servicios y los programas sociales, los eventos públicos y comunitarios y los actos administrativos, entre otros asuntos, a cargo o adelantados por el Municipio de Bucaramanga y sus diversas dependencias.²⁰

q. Visita de Obra:

A través de transmisiones en vivo en la red virtual Facebook, vídeos en YouTube y notas periodísticas se divulga una actividad de control a obras públicas en ejecución liderada por el alcalde de la ciudad. Esta actividad busca, por un lado, fortalecer la supervisión administrativa a las inversiones en infraestructura y, por otro lado, promover el control social virtual y presencial que ejerce la comunidad alrededor de estos proyectos de alto impacto en la ciudad y sus barrios.²¹

r. Ciudad de Oportunidades:

²⁰ El municipio cuenta con espacios para informar sobre eventos o sucesos de interés al público que se encuentran en el siguiente enlace: <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/>

²¹ La estrategia de visita de obra que se implementó en el municipio se publicaba en redes sociales y en el portal web mediante el enlace: https://www.bucaramanga.gov.co/?s=visita+de+obra&et_pb_searchform_submit=et_search_process&et_pb_include_posts=yes&et_pb_include_pages=yes

Es un programa radial de la Emisora Cultural del municipio de Bucaramanga (radial 100.7), este programa cuenta con un espacio semanal todos miércoles, jueves y viernes, allí, se realiza un ejercicio informativo y pedagógico sobre los temas de proyectos estratégicos, contratación, programas sociales, presupuestos participativos y la ejecución de obras que adelanta la administración municipal e institutos descentralizados de Bucaramanga. Cada programa se encuentra también en Spotify.

6. Buenas practicas contratación pública

Con el fin de garantizar la transparencia, la selección objetiva de contratistas, un ambiente sano de competencia y amplia participación de potenciales oferentes en los procesos adelantados por cualquiera de las modalidades de selección que impliquen convocatoria pública, se deben tener en cuenta las buenas prácticas contractuales, además de cumplir a cabalidad los postulados de ley.

Estos son algunas de las buenas prácticas contractuales implementadas en la administración municipal, las cuales han facilitado la amplia participación de oferentes en los procesos de selección, a manera de ejemplo es importante citar el proceso licitatorio para contratar el mejoramiento de la malla vial en el municipio el cual tuvo una participación de 188 potenciales oferentes, hecho que fue registrado por los medios de comunicación locales (Vanguardia, 2021)

- Cronogramas holgados con tiempos legales y suficientes para estudiar, observar el proceso y construir la propuesta correspondiente.

- Condiciones razonables de participación, requisitos que no sean de difícil o imposible cumplimiento (experiencia, condiciones técnicas).
- Indicadores financieros acordes con la realidad del sector.
- Estudio del mercado construido con rigurosidad para evitar presupuestos inflados e inexactos.
- Plazos de ejecución planteados acorde con la realidad de lo que se pretende contratar.
- Aplicación correcta de pliegos tipo (infraestructura) sin interpretaciones adicionales o acomodadas.
- Divulgación amplia y suficiente de las oportunidades de contratación con el fin de lograr un alcance mayor de potenciales oferentes.
- Incluir garantías de participación para la pequeña o mediana empresa según sea el caso, por medio del desarrollo de procesos por medio de lotes o grupos, de tal manera que se fortalezca el desarrollo económico de la región.

Como resultado al cierre del año 2021 el promedio de participación de oferentes en el municipio de Bucaramanga quedó registrado dentro de la plataforma SECOP de la siguiente manera:

Tabla 6.

Número de proponentes por modalidad

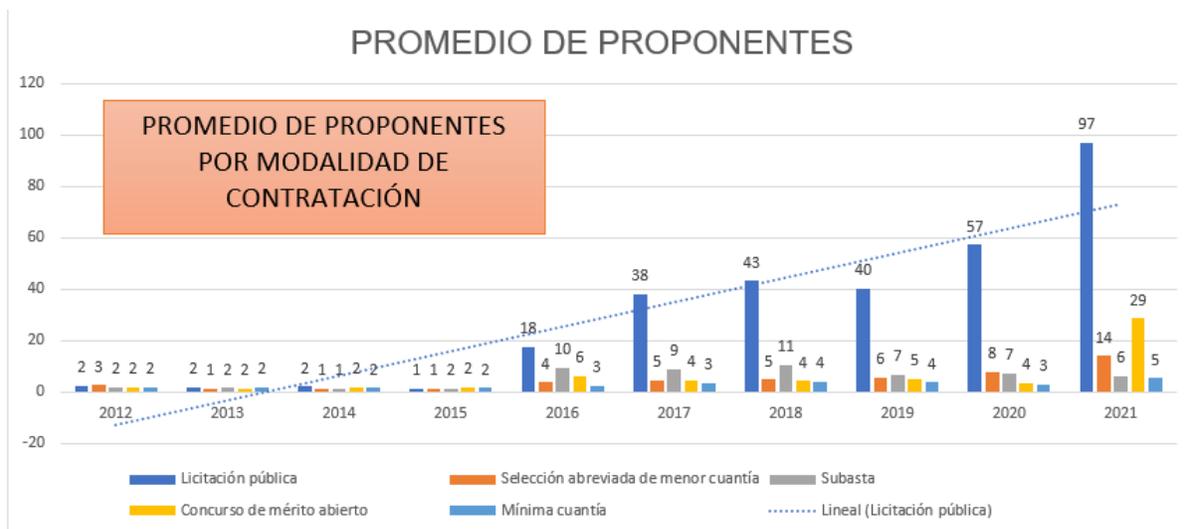
MODALIDAD	PROMEDIO OFERENTES
LICITACIÓN PÚBLICA	89,8
CONCURSO DE MÉRITOS	26,5
SUBASTA INVERSA	6,7
MENOR CUANTIA	18
MINIMA CUANTIA	A,5

Los promedios de participación de oferentes han aumentado de la misma manera en la que las buenas prácticas contractuales se han ido aplicando en los procesos de contratación pública. Durante el 2012 el promedio de participación de oferentes en licitación pública era de 1.4

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de la contratación en el municipio de Bucaramanga durante los últimos 10 años, en donde se evidencia la tendencia creciente de participación de proponentes en los procesos de contratación:

Figura 2.

Histórico promedio de proponentes por modalidad



Cada una de las estrategias descritas anteriormente ha surtido un proceso de análisis e implementación en el municipio de Bucaramanga, estas estrategias son un insumo importante para la construcción de la Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, pues en ellas se consolidan algunas bases que se verán fortalecidas, pues se busca que estas y otras iniciativas que surjan en la formulación del documento de política pública puedan perdurar en el tiempo y sean aplicadas a cabalidad, sin importar el gobierno de turno.

Capítulo 4. Recomendaciones para la construcción de la política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga

Los elementos jurídicos reseñados en capítulos anteriores, suministran datos pertinentes para la construcción de la Política Pública del municipio de Bucaramanga, siendo esta la herramienta idónea para fortalecer y mejorar la gestión pública del municipio orientada a la consolidación de Bucaramanga como territorio libre de corrupción, con instituciones sólidas y confiables.

Los problemas presentados en un gobierno requieren medidas y estrategias aplicadas de manera eficiente, planteadas en función de solucionar un problema específico y concreto. Todos los gobiernos buscan dar solución a problemáticas relacionadas con salud, educación, desarrollo económico, seguridad, corrupción, etc, pero el problema en sí, no es el problema, el problema es la manera como se ha intentado solucionar en los últimos años.

En Colombia los problemas se han intentado solucionar de dos maneras: gobernar por medio de leyes y gobernar por medio de planes. La primera implica que ante la detección de un problema y sus consecuencias, éstas pueden revertirse si se aplica un marco jurídico que lo regule. No obstante, generar leyes no es generar políticas, ello se complica cuando la repartición de justicia es cuestionable. La segunda, gobernar por Planes, presupone que el diseño de un proyecto por sí mismo soluciona el problema, pero también es una camisa de fuerza que obliga a los políticos a ser indiferentes a los cambios propios de la dinámica social. En Ciencias Sociales, los procesos no son estáticos, un plan, por muy bien diseñado que sea, implica desconocimiento de esa variabilidad. Evidentemente las leyes y los planes tienen una

trascendencia considerable, no queremos descalificarlos o anularlos, simplemente enfatizamos que como herramientas, no son las más adecuadas. (Aguilar & Lima , 2009)

Con frecuencia se confunde el concepto de políticas públicas con acciones de gobierno, de tal modo que se entiende de manera errónea cualquier acción o iniciativa de gobierno como políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este. Por consiguiente es importante tener claro qué es una política pública. (Aguilar & Lima , 2009)

Una de las principales dificultades para el análisis es la concepción de que la formación y concreción de políticas públicas es competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo. Aunque es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejado completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003).

La política pública puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Santander & Torres-Melo, 2013)

La política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Meny & Thoenig, 1992)

De acuerdo con lo anterior, se observa que las políticas públicas son el principal instrumento de acción del Estado en su aspiración de transformar un problema, situación o comportamiento. Para lograr dicho fin, una política Pública debe contener una serie de estrategias y acciones puntuales y concretas, es una acción colectiva con la participación de actores clave como el ciudadano, la sociedad civil organizada, academia, sector privado y obviamente el sector público. Esta interacción, permite que la estructuración de una política pública tenga elementos y distintas visiones para intervenir un problema público o situación determinada, logrando de esta manera un nivel mayor de efectividad. Las políticas públicas facilitan una mejor toma de decisiones por parte del gobierno.

La política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar L. , 2003) Aunque sea el mismo gobierno quien proponga el asunto de política a intervenir, debe convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos.

La política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. La necesidad de interacción se da porque las habilidades y recursos del gobierno son limitados y no alcanzan para cubrir todos los requerimientos que las acciones de política pública demandan

y el gobierno requiere convocar a múltiples actores, en una clara relación de interdependencia de recursos (Adam & Kriesi, 2007)

Según el documento de Introducción a las políticas públicas, Conceptos y herramientas desde la relación Estado y Ciudadanía de Jaime Torres Melo y Jairo Santander; la fase de formulación dentro del proceso de la política pública es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran. Esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma.

El objetivo en esta fase del proceso es constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique la relación entre la solución y las causas del problema. A la vez que la opción seleccionada debe ser coherente con la capacidad de gobernar (governabilidad) del gobierno a cargo. Comprender bien esta fase es fundamental para entender el alcance del papel del gobierno en la garantía de los derechos ciudadanos.

Como se expone en esta investigación, es importante que al momento de estructurar la Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga, se desarrolle un conjunto de acciones que involucre un indeterminado número de actores, un espacio de política particular, unas estructuras organizacionales y un marco institucional que determine la manera como se entienden, enfrentan y se solucionen los problemas relacionados con corrupción.

Para la formulación de la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga se debe tener en cuenta tres momentos claves en el proceso:

1. Estructuración del problema: Corrupción en Bucaramanga, definiendo cuál es el orden causal que dió origen a este problema socialmente relevante. La relevancia de este ejercicio analítico es tal que, además de permitir descubrir las condiciones subyacentes al problema, es la base para trazar el mapa de posibles objetivos, sintetizar puntos de vista conflictivos y para visualizar, descubrir y diseñar opciones de política (Dunn, 2008)

Idealmente, en esta fase se debería plantear un problema que se ajuste al entorno donde opera y que sea gubernamental y socialmente abordable con los recursos técnicos, fiscales, políticos y administrativos disponibles (Aguilar L. , 2003), es decir, que sea gobernable. Sin embargo, no se trata de que el hacedor de política se aísle de las visiones sociales, se divorcie del objeto de análisis y aplique solamente instrumentos científicos para generar conocimiento del mismo, pues en ocasiones las causas de algunos problemas sociales también tienen que ver con los esquemas valorativos de la sociedad y el sistema de creencias que moldea las conductas de los individuos. Es necesario un adecuado acople entre lo que el gobierno y la sociedad consideran es el problema, “articular la definición de problemas con lo que la ciudadanía define como problema parece ser un requisito irremplazable de las democracias” (Bardach, 2003, p. 222).

2. Construcción de la Política Pública: Elaboración de una serie de estrategias de acciones que permitan cumplir con el fin último de la Política Pública. En esta etapa es importante definir los actores clave y herramientas necesarias para llevar a cabo las estrategias.

La formulación de opciones de política es una actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de política podrían contribuir a transformar una situación percibida como problemática mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, 2003).

Para May, no se puede hablar de una solución de política pública, puesto que es difícil diseñar una estrategia que contemple y satisfaga todos los criterios y aspectos de un problema, por tal razón se habla de opción. La opción de política contempla “paquetes imperfectos de acciones cuya fuerza radica en que se atacan suficientes puntos clave de un problema como para reducirlo a sus mínimas expresiones” (May, 2003)

La identificación de acciones potenciales consiste en generar conocimiento mediante el análisis de acciones opcionales, sobre cómo cumplir los objetivos, definiendo el grado hasta el cual pueden ser manipulados los elementos problemáticos con los recursos disponibles (grado amplio, moderado o limitado) e identificando los recursos y las vías a través de las cuales puede realizarse (May, 2003)

3. Viabilidad: Definir la capacidad del gobierno suficiente para implementar y ejecutar la Política Pública, definir si la Política está en la capacidad de llevarse a cabo con la capacidad institucional existente.

En el municipio de Bucaramanga existen bases para realizar el análisis sobre el problema de corrupción presente en la ciudad, así mismo se cuenta con un avance importante frente a las estrategias que han funcionado para mitigar los riesgos de corrupción en el municipio, de manera tal que el escenario y la voluntad política están dados para la formulación e implementación de una Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción en el municipio de Bucaramanga. Para lograr dicho fin hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La formulación de la política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga está condicionada de manera obligatoria por las disposiciones legales y constitucionales vigentes en Colombia, y de manera voluntaria por los referentes internacionales que permitirán que la ciudad disponga de un instrumento que permita contrarrestar los efectos de la corrupción especialmente en el área de contratación estatal.
- La política pública en transparencia requerirá de la iniciativa del Alcalde Municipal y la aprobación por parte del Concejo Municipal de Bucaramanga. Las consideraciones del proyecto de acuerdo se construirán con el marco jurídico reseñado en el presente trabajo de investigación.

- Las disposiciones legales y constitucionales que constituyen el marco de referencia no exigen de manera expresa la necesidad de formular una política pública, lo que significa que la política pública se formulará como un instrumento que permita alinear el ente territorial diseñar e implementar estrategias relacionadas con buenas prácticas, especialmente, en el plano de contratación y hacer de la transparencia el principal instrumento que guíe el ejercicio de la función pública.
- Cada una de las estrategias deben enfocarse para que la Política Pública de Transparencia ayude a superar las dificultades, problemas, o situaciones que puedan obstaculizar el trabajo del municipio, de esta manera se lograrían acciones más eficientes en beneficio de todos los ciudadanos.
- La Política Pública debe orientar sus esfuerzos y estrategias en la búsqueda de la reconstrucción de la confianza en las instituciones públicas, asimismo se deben plantear las estrategias necesarias para fortalecer la relación con el sector privado y ciudadanía, este es uno de los objetivos principales en la búsqueda de la consolidación del gobierno abierto en el municipio de Bucaramanga. La política debe estar planteada para reducir los riesgos de corrupción y aumentar así la confianza en las instituciones del municipio.
- Fortalecer los espacios de co-creación con la ciudadanía, de manera tal que la toma de decisiones se puedan dar basadas en sus necesidades reales, haciendo un ejercicio mucho más valioso y contundente sobre una situación o problema específico.

- La Política Pública deberá diseñar e implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades del ciudadano para realizar un control social efectivo.
- Es importante crear una cultura de legalidad, para esto se deben fortalecer las capacidades y competencias de servidores y contratistas, fomentando la lucha contra la corrupción, acceso a la información y fortalecimiento institucional.
- Cada componente de la política pública de transparencia debe garantizar el acceso a la información de manera ágil y sencilla, siendo el gobierno digital una de las herramientas adecuadas para lograr tal fin. En consecuencia es necesario diseñar e implementar estrategias que contribuyan a mejorar la calidad de la información, la publicación y la consulta ciudadana.
- La formulación de la política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga requerirá identificar los factores sociopolíticos, institucionales, económicos y/o culturales que son las causas de la corrupción y diseñar estrategias y acciones para lograr la transparencia en cada una de las actuaciones, especialmente en procesos de contratación .
- La Política Pública de Transparencia tendrá que formular lineamientos y buenas prácticas contractuales, de manera que logren integrar elementos de transparencia y selección objetiva de contratistas a los procesos de selección del municipio de Bucaramanga, obteniendo de esta manera amplia pluralidad de oferentes y un ambiente sano de competencia.

- La política pública deberá contener programas o estrategias tendientes a incentivar la participación ciudadana en lo público, promover la rendición de cuentas como un espacio clave de control ciudadano.
- Fortalecer los canales de denuncia y protección al denunciante, igualmente fortalecer los procesos internos disciplinarios con el fin de lograr sanciones ejemplares ante los posibles actos de corrupción que se puedan presentar en el municipio de Bucaramanga.
- Para dar cabal cumplimiento a las disposiciones de la Política Pública se gestionarán y priorizarán en su implementación, los recursos para la financiación de las acciones que se propongan en materia de Transparencia y lucha contra la corrupción.
- La política Pública de Transparencia tendrá disposiciones cuyo ámbito de aplicación será en el nivel central y descentralizado, así los esfuerzos articulados entre las entidades municipales podrán tener un mayor impacto en la efectividad de la política. De la misma manera dichas disposiciones podrán ser implementadas también en las empresas públicas en las cuales el municipio de Bucaramanga tenga participación.
- Es importante que una vez se implemente la política pública, y se realice el proceso de evaluación, se verifique el cumplimiento y el éxito de la Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del municipio de Bucaramanga en los siguientes aspectos: 1) implementación de la cultura de la legalidad; 2) consolidación de procesos enfocados en estado abierto; 3) fortalecimiento de la participación ciudadana; 4) Transparencia, selección objetiva de contratistas y pluralidad de

oferentes en la contratación pública; y 5) fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas del municipio de Bucaramanga.

Capítulo 5. Conclusiones

En este apartado se presentan las principales conclusiones, con el único propósito de cumplir con los aspectos formales de toda tesis de grado, sin embargo, se advierte que en los tres capítulos anteriores se han realizado los análisis y aportes que también deben ser tenidos en cuenta como conclusiones, que suministran datos para la construcción de la política pública.

- La investigación realizada logra demostrar que es viable legalmente la formulación de una política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga, además que desde el punto de vista ético, político y social resulta pertinente su existencia para que el ente territorial declare su compromiso con la transparencia y eleve sus indicadores de confianza en la administración pública. Asimismo, la política pública será el elemento clave por medio del cual las iniciativas de transparencia existentes pueden ser integradas y organizadas de manera tal que puedan apuntar a fines y objetivos específicos con un mayor impacto y permanencia en el tiempo, el aporte ciudadano y el control social serán elementos principales de esta política, durante su creación, implementación, ejecución y evaluación.
- El marco jurídico reseñado en el presente trabajo presenta las bases jurídicas necesarias que facilitarán la realización del diagnóstico del problema que se pretende intervenir con la formulación de la política pública, el análisis de soluciones, la formulación de objetivos, así como los enfoques y principios. Igualmente, los referentes internacionales presentados contribuyen al fortalecimiento de las buenas

prácticas e iniciativas existentes, pues ya son orientaciones reconocidas por organizaciones internacionales dedicadas a trabajar por la Transparencia.

- Las disposiciones legales en el ámbito local son insuficientes, es por esto que surge la necesidad de formular una política pública en transparencia para el municipio de Bucaramanga, cuyo objetivo sea para hacer de la transparencia uno de los pilares principales en el ejercicio de la función pública, por esta razón, la política pública tendrá como propósito incluir elementos derivados de la ética, de la defensa del interés general, y de los principios constitucionales y legales.
- Un marco normativo a nivel municipal con muchos vacíos, que no favorece el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y la consolidación de un gobierno abierto.
- Las iniciativas, acciones, estrategias y procedimientos que se han implementado en el municipio de Bucaramanga se han orientado a identificar, prevenir y corregir algunas actuaciones que atentan contra la transparencia pero de manera desarticulada, sin apuntar a una política con objetivos más ambiciosos. La creación de la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción será un aporte importante para el municipio, de manera que todos los esfuerzos realizados hasta el momento se fortalezcan y se articulen de tal forma que pueda generar un mayor impacto en Bucaramanga, y un generar un nuevo paradigma hacia la búsqueda y consolidación de un estado abierto y transparente.
- La política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción promoverá la integridad, la equidad y la innovación, Contribuye a prevenir y detectar esquemas de

corrupción, Facilita la evaluación de la gestión pública, Incrementa la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

- La revisión del marco jurídico y político permitió demostrar que no hay una obligatoriedad constitucional y legal para la formulación de una política pública en transparencia. La obligatoriedad está implícita en los principios de la función pública previstos en el artículo 209 constitucional y podría estar expresa en el plan de desarrollo municipal, en el que los mandatarios locales de manera voluntaria declaren su compromiso con la transparencia

Fuentes bibliográficas

- Acosta, S., & Plata Pineda, O. (2016). Participación, colaboración, transparencia y datos abiertos. Tras la definición de gobierno abierto. *evista Latinoamericana De Investigación En Organizaciones, Ambiente Y Sociedad.*, 209-222.
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. *Policy Process*, 129-154.
- Aguilar , A., & Lima , F. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales.*
- Aguilar, L. (2003). Problemas políticos y Agenda de Gobierno. *Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.*
- Arjona Trujillo, A. M. (2002). La corrupción política: una revisión de la literatura. *Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid.*
- Arnold, J. (2012). Political awareness, corruption perceptions and democratic accountability in Latin America. . *Acta Politica.* 47.
- Bahamón-Jara, M. L. (2018). Análisis de la normatividad en contratación pública. *Bogotá: Universidad Católica de Colombia.*
- Calderon, C. (2016). *¿Por qué el gobierno abierto es importante para las ciudades?*
Obtenido de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/gobierno-abierto/>
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). Open Government: Gobierno Abierto. *Algón Editores.*
- Castillo, J. C. (2006). Espíritu empresarial como estrategia de competitividad y desarrollo económico. *Competitividad, productividad y desarrollo económico.*

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Principios del Estado Abierto: <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=496958&p=8581324>
- Contraloría Municipal de Bucaramanga. (2019). *Contratación*. Obtenido de <https://www.contraloriabga.gov.co/>
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction . (4ta ed.)*. United States: Prentice Hall.
- Friedrich, C. (1966). Patología Política. 480-482.
- Friedrich, C. (2002). *Conceptos de corrupción en perspectiva histórica*. Routledge.
- Heidenheimer, A. (1970). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Transaction Publishers.
- Hodgson , G., & Jiang, S. (2007). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de economía institucional*.
- Lasswell, H., & Rogow, A. (1963). *Power, Corruption and Rectitude*. Prentice Hall.
- May, P. (2003). Claves para diseñar opciones de políticas. *Grupo Editorial Miguel Angel Porrua*.
- Meny, I., & Thoenig. (1992). La aparición de los Problemas Públicos. *Las Políticas Públicas*.
- Naser, A., & Gastón, C. (2012). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. *Documentos de Proyextos No 465. CEPAL*.
- Organización Cooperación y el Desarrollo Economico. (2019). *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de Gobierno Abierto en Colombia*. Obtenido de

<https://search.oecd.org/governance/open-government/guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.htm>

Peterson, J. (2003). La Difusa Articulación de Políticas Públicas . *Policy Networks Political Science Series*.

Roldán, P. N. (10 de Octubre de 2018). *Desarrollo económico*. . Obtenido de Economipedia.com: <https://economipedia.com/definiciones/desarrollo.html>

Safar Díaz, M. S. (2018). Corrupción, Estado e Instrumentos Jurídicos” Contratación Pública y Corrupción. *Colección Así se habla en el Externado*.

Santander, J., & Torres-Melo, J. (2013). *Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP.

Transparency International, T. G. (2020). *Índice de percepción de la corrupción*. Obtenido de <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

Trnasperecia por Colombia. (2019). *Informe anual 2019*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/informe-anual-2019/>

Vanguardia. (5 de Marzo de 2021). *188 oferentes para licitación de malla vial en Bucaramanga*. Obtenido de <https://www.vanguardia.com/politica/188-oferentes-para-licitacion-de-malla-vial-en-bucaramanga-YD3476098>

Wainstein, M. (2003). La corrupción : un tema para investigar. *Contabilidad y auditoría* .

Normas jurídicas consultadas

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1 a 82. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 345. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 695 de 2009. Por el cual se determina el material de guerra o reservado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Marzo 8 de 1983.

Decreto 1784 de 2019. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 4 de octubre de 2019. No. 51.096.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. D.O No. 41.094

Ley 134 de 1993. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Mayo 31 de 1993.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Maro 6 de 2014

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2014

Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 19. 10 de diciembre de 1948. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III).

Declaración Universal de Derechos Humanos. Art 21. 10 de diciembre de 1948. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III).

Convención Interamericana de Derechos humanos Art 13. 10 de diciembre de 1948. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III).

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. D. O No. 41.094

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. 6 de junio de 1995.

Decreto 250 de 1995. Por el cual se define y aprueba el Plan Transparencia "Para Volver a Creer", se crea el Consejo Nacional Transparente, se designan sus miembros y se señalan sus funciones. 6 de febrero de 1995. D.O 41704.

Decreto 1477 de 1995. Por el cual se reglamenta la Ley 190 del 6 de junio de 1995 en materia de publicación de contratos en el Diario Único de Contratación Pública. 5 de septiembre de 1995.

Decreto 2232 de 1995. Por medio del cual se reglamenta la Ley 190 de 1995 en materia de declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica y así como el sistema de quejas y reclamos. 18 de diciembre de 1995.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998.

Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. 13 de febrero de 2002. D. O No. 44.708

Conpes 3249 de 2003. Política de contratación pública para un estado gerencial. 20 de octubre de 2003. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación

Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 18 de noviembre de 2003.