

Implementación de la Política de Buen Gobierno en el
Concejo de Bogotá, Distrito Capital (2008-2011)

Ana María Bernal Cruz

Linda Rocío Muñoz Moreno

Martha Lidda Rodríguez Arias

Melba Johanna Rodríguez Gutiérrez

Julio 2017



Universidad La Gran Colombia

Facultad De Derecho

Postgrado Especialización Derecho Administrativo

Agradecimientos

En primer lugar agradecemos a Dios por la oportunidad que nos brinda de recibir una formación especializada en esta hermosa área del Derecho, por darnos sabiduría y sostenernos en los momentos difíciles.

Agradecemos de manera especial a nuestros hijos, Julián Mateo, Sergio Nicolás, Cristian Felipe, Natalia Alejandra y Johan Sebastián, quienes son nuestro impulso, fortaleza y motivación en cada proyecto que abordamos.

Así mismo, damos las gracias a nuestros padres, hermanos, esposos y demás ayudadores, por su confianza y apoyo.

Finalmente, agradecemos a la Universidad La Gran Colombia, por permitirnos formar parte de ella, a nuestra asesora de Tesis Dra. Mónica Fortich, por su paciencia y acompañamiento en este proceso.

Resumen

El Buen Gobierno en la administración pública tiene un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Nacional y Distrital, el mejoramiento y la reforma de los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento de la capacidad del sector público, tareas de crucial importancia para aliviar la pobreza, aumentar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible, y prevenir y encauzar los conflictos violentos y el manejo transparente de los recursos públicos. Pese a la inclusión de los lineamientos de buen gobierno en los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital para la construcción de instituciones democráticas que realicen una gestión pública transparente donde prime la protección de los derechos humanos y el manejo adecuado de los recursos públicos, en algunos entes territoriales los pilares del Buen Gobierno, como la transparencia, son frágiles y las instituciones son demasiado débiles para garantizar una gestión eficiente y eficaz en la Administración. Teniendo en cuenta lo expresado, el objetivo de este trabajo es examinar la implementación de las políticas de Buen Gobierno en el Concejo de Bogotá, Distrito Capital, como la primera autoridad de la Ciudad, analizando la gestión de la Corporación durante el período constitucional 2008-2011, revisando la ejecución de las funciones misionales de gestión normativa y control político que la ley le ordena, así mismo examinar la percepción de la ciudadanía frente a la labor que realiza esta Entidad, con el propósito de proponer unas recomendaciones estratégicas institucionales que permitan mejorar la gestión y la imagen de la Corporación, teniendo como referencia el caso de corrupción que se presentó en Bogotá y que se denominó “el carrusel de la contratación” en el año 2010.

Abstract

Good governance in public administration plays a fundamental role in meeting the objectives set out in the National and District Development Plan, improving and reforming government systems and institutions, including strengthening the capacity of the public sector, Crucial tasks to alleviate poverty, increase citizen participation at all levels of governance, protect the environment, promote sustainable development, and prevent and address violent conflicts and Resources. Despite the inclusion of good governance guidelines in the national and district development plans for the construction of democratic institutions that carry out a transparent public management where the protection of human rights and the adequate management of public resources, in some entities The pillars of good governance, such as transparency, are fragile and institutions are too weak to ensure efficient and effective management in the Administration. Taking into account the above, the objective of this paper is to examine the implementation of good governance policies in the City of Bogota, Distrito Capital, as the first authority of the City, analyzing the management of the Corporation during the constitutional period (2008- 2011), reviewing the execution of the missional functions of normative management and political control mandated by the law, as well as examining the perception of citizenship in the face of the work carried out by this entity, with the purpose of proposing strategic institutional recommendations to improve The management and the image of the Corporation, taking as reference the case of corruption that was presented in Bogota and was called "the carrousel of contracting" in 2010.

Palabras Clave

Buen Gobierno, interés general, inclusión social, fines del Estado, participación ciudadana, principios, debido proceso, igualdad, buena fe, moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, eficiencia, economía y celeridad.

Tabla de Contenido

Introducción	11
• Problema de Investigación	12
• Hipótesis	13
• Objetivos	14
• Metodología	14
• Logros alcanzados.....	15
 CAPÍTULO 1. Generalidades en torno al concepto de Buen Gobierno	 17
1.1. Definición del Buen Gobierno.	17
1.2. El Estado de Derecho y las formas de gobierno según Luigi Ferrajoli.....	19
1.3. Antecedentes Investigativos del Buen Gobierno en Colombia.....	21
1.4. Pilares del Buen Gobierno	26
 Referencias Bibliográficas.....	 27
 CAPÍTULO 2. Una mirada hacia la regulación Internacional, Nacional y Distrital del Buen Gobierno ..	 30
2.1. Regulación Internacional	31
2.2. Marco Normativo Nacional	33
2.3. Análisis Jurisprudencial	35
2.4. Enfoque Normativo Distrital.....	36

Referencia Bibliográfica.	38
CAPÍTULO 3. Análisis de la implementación del Buen Gobierno en Colombia.....	40
3.1. Aceptación y ejecución del Buen Gobierno como política corporativa en el sector privado.	40
3.1.1. Gobierno Corporativo en Avianca Holding S.A.	42
3.1.2. Gobierno Corporativo del Grupo Bancolombia.	44
3.2. Implementación del Buen Gobierno en Entidades Públicas.	46
3.3. Elaboración del Plan de Desarrollo con base en el Buen Gobierno.....	49
3.3.1. Articulación Nación – Territorio	50
3.3.2. Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.	51
3.3.3. Modernización del Estado	52
3.3.4. Estadísticas Oficiales y Sistemas de Información.	53
3.3.5. Presupuestación por resultados y calidad de la inversión pública.	54
3.4. El Buen Gobierno en los objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).....	55
Referencia Bibliográfica.	58
CAPÍTULO 4. Descripción del Plan Operativo del Buen Gobierno	60
4.1. Desempeño de la función pública a partir de la adopción de técnicas de Buen Gobierno.....	60
4.2. Medidas de seguimiento y control del Buen Gobierno, como método de medición del desempeño de la función pública.	62

Referencia Bibliográfica.....	64
CAPÍTULO 5. Impacto de la implementación del Buen Gobierno en el Concejo de Bogotá (2008-2011).	66
5.1. Elaboración Plan de Acción.....	67
5.2. Cumplimiento de metodología y objetivos	68
5.2.1. Informes de Gestión	69
5.3. Rendición de cuentas	73
5.4. Calificación externa a la medición de cuentas.....	73
5.5. El “Carrusel de la Contratación”.....	95
Referencias Bibliográficas.....	96
Conclusiones y Recomendaciones	98
Bibliografía	100

Anexos

Tabla de Gráficas

Página

Capítulo 3. Análisis de la implementación del Buen Gobierno en Colombia.

Gráfico 1 .Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.....52

Capítulo 5. Impacto de la implementación del Buen Gobierno en el Concejo

Gráficos 2. 5.4. Calificación externa Concejo Cómo Vamos

Gráfica 2. Encuesta de percepción. Gestión 2008.....75

Gráfica 3. Encuesta de percepción. Percepción de comportamiento 2008.....76

Gráfica 4. Encuesta de percepción. Imagen 2009.....78

Gráfica 5. Encuesta de percepción. Gestión 2009.....79

Gráfica 6. Encuesta de percepción. Comportamiento 2009.....80

Gráfica 7. Encuesta de percepción. Mecanismos de divulgación 2010.....81

Gráfica 8. Encuesta de percepción. Conoce la población el Concejo 2010.....82

Gráfica 9. Encuesta de percepción Imagen 2010.....83

Gráfica 10. Encuesta de percepción. Gestión 2010..... 84

Gráfica 11. Encuesta de percepción. Comportamiento 2010.....85

Gráfica 12. Encuesta de percepción. Existe el Concejo para los ciudadanos 2011.....86

Gráfica 13. Encuesta de percepción. Se conocen las funciones del Concejo 2011.....87

Gráfica 14. Encuesta de percepción. Imagen 2011.....88

Gráfica 15. Encuesta de percepción. Gestión 2011.....89

Gráfica 16. Encuesta de percepción. Comportamiento 2011.....	89
Gráfica 17. Encuesta de percepción. Temas priorizados 2009.....	91
Gráfica 18. Encuesta de percepción. Temas priorizados 2010.....	92
Gráfica 19. Encuesta de percepción. Temas priorizados 2011.....	93

<http://www.bogotacomovamos.org/>

Introducción

Desde la década de los noventa, el país viene realizando grandes esfuerzos para modernizar el Estado, uno de ellos, ha sido el fortalecimiento del proceso de descentralización, a través del cual la Nación transfiere responsabilidades, poder de decisión y recursos a las entidades territoriales, para que con una mayor autonomía y en procura del bienestar general, atiendan de manera oportuna y eficiente las demandas de una población cultural y regionalmente heterogénea y dispersa en todo el territorio nacional.

Bajo este nuevo modelo de Estado, generar opciones de desarrollo y bienestar para la población, demanda de una parte, esfuerzos de gestión tendientes al fortalecimiento de la articulación y armonización entre los diferentes niveles de gobierno – nación, departamentos y municipios, para aprovechar las oportunidades del entorno en un mundo globalizado.

Todo proceso de gestión pública territorial, debe iniciar con la elaboración de un Plan de Desarrollo, que refleje el compromiso que el Alcalde adquiere con la ciudadanía en el programa de gobierno, este debe garantizar la continuidad de los programas y proyectos estratégicos de la Administración predecesora, y debe considerar las iniciativas de la comunidad, debe articularse con las políticas, programas, propuestas e instrumentos de los diferentes niveles de gobierno.

El Concejo de Bogotá D.C., es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales. (Decreto-Ley 1421 de 1993).

A pesar de la normatividad vigente, relacionada con el ejercicio de la Vigilancia y Control, que debe ejercer el Concejo Distrital en su calidad de máxima autoridad, así como al Buen Gobierno que debe ejecutar la Administración Distrital, para el cumplimiento de planes y programas planteados en el Plan Distrital de Desarrollo, según datos y cifras publicados por el programa “Concejo Cómo Vamos”, la credibilidad y la imagen institucional de la Corporación es muy baja ante los ciudadanos.

- **Problema de Investigación**

Nuestra investigación estuvo encaminada hacia la indagación de las causas por las cuales el flagelo de la corrupción se ha tomado las diferentes entidades públicas, enfocándonos específicamente en el Concejo de Bogotá D.C., y tomando como base el período Constitucional 2008-2011, durante el cual quedó al descubierto el tan nombrado ‘*Carrusel de la Contratación*’, cuando se reveló una grabación que involucraba al Contralor de Bogotá y a un ex congresista con los señores Nule, quienes ejercían poder sobre la contratación en Bogotá.

Gran cantidad de escándalos se suscitaron a raíz de estos hechos y la ciudad perdió cerca de 100 millones de dólares, sólo en el contrato de la calle 26, como producto única y exclusivamente de las modificaciones ilegales a un contrato; hechos que llevaron a varios servidores públicos y concejales de la ciudad a la cárcel, incluyendo al Alcalde Mayor de la época; por esta razón se hace necesario indagar las posibles razones para que eventos de esta magnitud se presenten al interior de esta Corporación Pública, que está llamada a aplicar los principios éticos de la Administración Pública y el Buen Gobierno, entre otros la buena fe,

moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Por lo anteriormente mencionado, la propuesta de investigación se orientó a responder la siguiente pregunta:

¿Cómo ha sido la implementación de “El Buen Gobierno” en el Concejo de Bogotá, teniendo como referente el periodo 2008 -2011?

Adicionalmente se delimitará el Problema, de la siguiente forma:

- Espacial: Se investigará al Concejo Distrital en la ciudad de Bogotá, D. C.
- Temporal: Se realizará la investigación del período constitucional 2008-2011.
- Conceptual: Palabras Claves. Buen Gobierno, interés general, inclusión social, fines del Estado, participación ciudadana, principios, debido proceso, igualdad, buena fé, moralidad, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, eficiencia, economía y celeridad.

- **Hipótesis**

En nuestra investigación planteamos el siguiente enunciado afirmativo como juicio de valor:

La implementación normativa del Buen Gobierno en el Concejo de Bogotá, ha sido adecuada, no obstante su aplicación ha sido deficiente, lo que generó el acaecimiento de

sucesos políticos que marcaron la historia política de la ciudad, durante el periodo 2008 - 2011.

- **Objetivos**

- Identificar los mecanismos efectivos para alcanzar el fortalecimiento institucional en el Concejo de Bogotá, por medio del Buen Gobierno.
- Revisar las prácticas del Buen Gobierno, implementadas para una mejor gestión de los asuntos públicos al interior del Concejo de Bogotá D.C.
- Explorar los factores de cumplimiento de los fines misionales del Concejo de Bogotá D.C.
- Recopilar información acerca del desempeño del Concejo de Bogotá en cuanto al cumplimiento de sus procesos misionales de la gestión realizada en el periodo 2008 – 2011.

- **Metodología**

De conformidad con el problema y los objetivos planteados, nuestra investigación se basó en un enfoque cualitativo, de tipo socio-jurídica, pues se centró en el análisis de la influencia de determinadas actuaciones de la realidad social y en consecuencia el acontecimiento de eventos importantes para la comunidad.

Así mismo, fue una investigación de tipo descriptiva, ya que se tomó la información publicada en la Corporación Concejo de Bogotá, D.C., en la cual se observó detalladamente el

cumplimiento de metas teniendo como las estrategias y objetivos trazados en el plan cuatrienal para la periodo constitucional 2008-2011 y el desarrollo de los planes de acción de cada uno de los años respectivos.

- **Logros alcanzados**

Identificar las teorías del buen gobierno como mecanismos de gobernanza que permite cumplir los fines del Estado con eficiencia, eficacia y efectividad.

Clasificar la normatividad internacional y Nacional sobre la implementación del buen gobierno en las entidades territoriales a través de la expedición de los actos administrativos para la ejecución y puesta en marcha de los planes de desarrollo aprobados por las autoridades competentes

Describir la implementación de las políticas de Buen Gobierno en la administración pública, modelo corporativo en empresas de origen privado, que tomo el Estado Colombiano con el objetivo de prestar de manera efectiva y eficiente los servicios del Gobierno a los ciudadanos y empresas a nivel nacional.

Comprender que si bien el Gobierno Nacional a través de la expedición del Plan de Desarrollo donde de manera general establece la implementación de los lineamientos del modelo de Buen Gobierno cada entidad pública en los entes territoriales están llamadas a establecer su propio código, mediante el cual deberá engranar el desempeño de sus funciones a los objetivos del Buen Gobierno.

Verificar la implementación de los lineamientos del buen gobierno en el Concejo de Bogotá, establecidos en el Plan de Acción expedido mediante acto administrativo para cada vigencia correspondiente al periodo constitucional 2008-2011 y analizar los resultados de la percepción de los ciudadanos del cumplimiento de esta entidad con los fines para los cuales fue creada.

CAPÍTULO 1. Generalidades en torno al concepto de Buen Gobierno

Para entender el origen de la figura de Buen Gobierno o “*good governance*”, es necesario resaltar en primer lugar que los Estados, en el desarrollo de sus fines esenciales, se encargan de la búsqueda de herramientas que les permitan alcanzar el desarrollo social y económico de la comunidad. Es por ello que a principios de los años 90`s se creó esta nueva forma de poder que busca garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales y de Administración Pública.

En este capítulo desarrollaremos las diferentes definiciones adoptadas para el concepto de Buen Gobierno a nivel mundial, daremos un vistazo a algunas teorías en relación y finalmente conoceremos los antecedentes investigativos de esta forma de gobierno en Colombia.

1.1. Definición del Buen Gobierno.

i bien el concepto de Buen Gobierno ha venido desarrollándose Nacional e Internacionalmente, en diferentes ámbitos y en entidades tanto privadas como públicas, actualmente, no existe una definición específica y concreta para el mismo, ya que se entiende que el mismo agrupa una serie de principios y características ya existentes en la normativa de cada país.

El Buen Gobierno, es una forma de ejercicio del poder, caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el

estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Davies, 1994).

Podemos decir, que el Buen Gobierno, nace como una necesidad de regulación del ejercicio del poder, el cual se encausa hacia el cumplimiento de los fines del Estado, mediante el establecimiento de una serie de principios de obligatorio cumplimiento, es así como la Economic and Social Commission for Asia and Pacific, establece los mencionados principios como ocho características esenciales que deben estar presentes en la ejecución de esta forma de ejercicio del poder; 1. Participación, 2. Imperio de la ley, 3. Orientación al consenso, 4. Equidad e inclusión, 5. Efectividad y eficiencia, 6. Responsabilidad, 7. Transparencia y 8. Sensibilidad. Estas características garantizan la reducción de la corrupción y permiten que las opiniones de la minoría sean tenidas en cuenta y que se escuche la voz de los más vulnerables en la toma de decisiones (Kioe, 2010).

De conformidad con las características precedentes, la buena gobernanza, se centra especialmente en el principio de transparencia, implementando prácticas como la rendición de cuentas, medidas de control y seguimiento de resultados, que permiten evaluar el desempeño de la función pública.

Así mismo, dentro de sus objetivos como forma de vinculación de la ciudadanía en la ejecución de las políticas públicas, busca la participación privada en la financiación de los proyectos públicos.

Finalmente, en cuanto al control del uso indebido de los recursos públicos, mediante las prácticas del Buen Gobierno, se plantea la persecución y penalización de los responsables, mediante la acción preventiva y punitiva del Estado.

1.2. El Estado de Derecho y las formas de gobierno según Luigi Ferrajoli

Luigi Ferrajoli, sostiene que la expresión “Estado de Derecho”, hace referencia a aquel ordenamiento en que los poderes públicos son conferidos por la ley y efectuados de conformidad a los procedimientos establecidos en ella siendo este un sentido débil del concepto, el cual recibe el nombre de Estado Legislativo de Derecho, de otro lado, está el sentido fuerte que es en donde además los poderes públicos están sujetos a la ley tanto en las formas como en los contenidos, es decir, todos los poderes están obligados a respetar los principios constitucionales, llamado Estado Constitucional de Derecho (Ferrajoli, 2001).

De conformidad con el autor, estos dos modelos de Estado de Derecho se encuentran en una crisis, que se manifiesta en la regresión a un derecho jurisprudencial pre moderno *“por un lado, el colapso de la capacidad reguladora de la ley y el retorno al papel creativo de la jurisdicción; por otro, la pérdida de la unidad y coherencia de las fuentes y la convivencia y superposición de diversos ordenamientos concurrentes”*.

La solución a esta crisis, está basada, en la reconstrucción del concepto de legalidad, con lo que se lograría el fortalecimiento del Estado de Derecho y no su disolución. Ferrajoli, manifiesta que:

“Una refundación del estado social sobre la base de los principios de sujeción a la ley, igualdad de los ciudadanos e inmunidad de estos frente a la arbitrariedad, requeriría la distribución de sus prestaciones según la lógica universalista de las garantías de los derechos sociales en vez de intervenciones discrecionales y selectivas de tipo burocrático”. (Ferrajoli, 2001)

Así mismo, el autor ilustra la complejidad y afectación del ordenamiento jurídico de cada país por la adopción de normas internacionales, pasando de normas estatales a supraestatales que son incorporadas y entran a ser parte de la reglamentación constitucional.

Es de tener en cuenta entonces, que cualquier teoría de las formas de gobierno presenta dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su función descriptiva el estudio de las formas de gobierno se resuelve en una tipología o en una clasificación de los diversos tipos de constitución política que en la experiencia histórica se presentan a la vista del observador.

Las primeras clasificaciones de las formas de gobierno, como las de Platón y Aristóteles, son de este tipo; derivan de los datos recabados de la observación histórica, y reflejan la variedad de las formas en las que se organizaron las ciudades griegas de la edad homérica en adelante.

El gobierno, se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En concreto, se entiende que gobierno, se refiere a los procesos oficiales e

institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional, para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

La labor teórica sobre el "Buen Gobierno", recoge el interés de la comunidad, de los científicos sociales, por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. En última instancia, el "Buen Gobierno", se ocupa de suscitar las condiciones necesarias para un gobierno ordenado y una acción colectiva. Sus resultados no son, por consiguiente, distintos de los del gobierno, se trata más bien, de una diferencia de procesos.

1.3. Antecedentes Investigativos del Buen Gobierno en Colombia

Así las cosas, vemos que desde tiempos antiguos se ha hablado del concepto de Buen Gobierno, seguramente, no en los mismos términos en que lo usamos hoy en día, pero si de una manera general, cuya finalidad siempre ha sido la misma; garantizar la satisfacción del interés general.

Dentro de los antecedentes investigativos a destacar, encontramos el Trabajo de Grado denominado "*El ideal de Buen Gobierno desde la perspectiva de Nicolás Maquiavelo*", el cual fue presentado para optar por el título de Filósofo en la Universidad de Cartagena, (Ospina, 2007).

Esta investigación se centró en el análisis de tres obras de Nicolás de Maquiavelo: El Príncipe, Los discursos de primera década de Tito Livio y Del Arte de la guerra, para demostrar

finalmente que el autor era un estratega que desde su conocimiento y experiencias buscaba brindar un plan de gobierno que garantizara más que la perdurabilidad, el bien común del gobernado.

Allí se hace alusión a la tan mencionada frase “*El fin justifica los medios*” y se explica que si bien la misma no se encuentra en ninguno de los libros expresamente, con ella el autor da a entender que lo importante es la garantía de la satisfacción de los intereses del pueblo, sin importar los medios que se utilicen para ello.

Esta investigación nos permitió concluir que a través de la historia el individuo se ha preocupado por satisfacer el interés general, a pesar de que este concepto muchas veces sea manipulado y utilizado por algunos gobernantes para soportar y argumentar sus desviadas decisiones.

Igualmente, se consultó el Trabajo de Grado presentado en marzo de 2013, a la Facultad de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad, de la Universidad Militar Nueva Granada, como requisito dentro del Diplomado en Alta Gerencia, titulado “*La Responsabilidad Social como un nuevo modelo de gestión ética en las Entidades del Estado en Colombia*”. (Barreto, 2013).

El autor, establece, que la Responsabilidad Social, debe concebirse como una estrategia de interacción que involucra tres actores; El Estado, La sociedad Civil y Las Empresas, llevando

la mayor carga de responsabilidad El Estado, a razón de su obligación de asegurar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

Establece el investigador, que dada la necesidad de regulación del poder y del cumplimiento de los fines del Estado como eje central, nace la figura de Gobierno Corporativo. Esto a raíz de la desconfianza que tiene la ciudadanía hacia los ejecutores por el abuso y pretensión de ganar provecho de su situación aventajada.

Es así como la Responsabilidad Social se convierte, según Barreto, en un articulador del Buen Gobierno, ya que es imposible construir lo público, si no se es Responsable Socialmente, es decir la ética y la política son concepto inseparables en este punto, por cuanto significa ocuparse de promover y proteger el interés común sobre el particular, destinando los recursos públicos en la búsqueda del bienestar para la mayoría, la promoción de los derechos humanos y la dignidad de las personas.

Finalmente se establece, que la implementación de Códigos de Buen Gobierno en las entidades públicas contribuye a: 1. Incrementar la credibilidad y confianza en la administración pública; 2. Definir reglas de juego claras; 3. Generar un estilo de dirección unificado; 4. Generar confianza interna entre los grupos de trabajo; 5. Fortalecer una cultura corporativa en pro de los fines del Estado; 6. Posicionar social y políticamente la entidad.

Por otro lado, consultamos el ensayo investigativo denominado *“El Gobierno Corporativo en Colombia”* presentado a la Universidad Militar Nueva Granada por Andrea del Pilar Ospina, en noviembre de 2013, mediante el cual da una pequeña introducción a lo que es el

tema del Gobierno Corporativo, presenta una directrices reconocidas internacionalmente en materia de Gobierno Corporativo en el Sector Público y muestra de manera general el estado actual de la implementación de este Gobierno Corporativo en el sector público.

Dentro de este trabajo la autora trae a colación un concepto de Gobierno Corporativo, que nos parece importante dado por Zúñiga, citada por Cervantes:

“Es un sistema mediante el cual las empresas son dirigidas y controladas para contribuir a la efectividad y rendimiento de la organización, estableciendo estándares que guían el comportamiento de todos los miembros de una compañía determinando las obligaciones y responsabilidades de estos con la comunidad, los inversionistas y los financistas”. (p. 46)
(Zúñiga, 2010)

Así mismo, en el desarrollo del trabajo se menciona, que para algunos autores el primer código de Buen Gobierno es la Constitución Política, punto en el cual coincidimos con ellos, pues es allí en donde se encuentran establecidos los fines, la estructura y los principios del Estado.

Es de resaltar, lo mencionado por la investigadora, en el sentido de que el mayor auge y desarrollo del Buen Gobierno ha sido a partir del año 2010.

Siguiendo con los antecedentes de nuestra investigación encontramos el artículo escrito por Jenny Moscoso Escobar y Fernando Jaramillo Betancourt, titulado *“Caracterización y*

efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público”. El objetivo de esa investigación fue el estudio de características y principios para el diseño e implementación de un Código de Buen Gobierno en las instituciones públicas del Departamento de Antioquia.

Como entidades públicas se entiende, todo ente que está al servicio de una comunidad, es decir, Alcaldías municipales, Concejos municipales, Gobernaciones y en general todas aquellas que ejercen la prestación de servicios públicos y servicios especiales como es el caso de Ecopetrol y la fábrica de licores de Antioquia.

En este trabajo se tomó como muestra a 87 entidades públicas, detectando que de estas, 49 no poseen Código de Buen Gobierno, mientras que las 38 restantes si lo tienen. Así mismo, de acuerdo con la Superintendencia Financiera de Colombia, del 100 % de las entidades que han registrado Códigos de Buen Gobierno tan solo el 10,30 % son del sector público, mientras que el 80,70 % restante, representan el sector privado.

Igualmente, se determinó que la abstención en la implementación de Códigos de Buen Gobierno por parte de las entidades públicas se debe a:

- Ausencia de conocimiento acerca del concepto y la utilidad del Buen Gobierno.
- Desconfianza de la comunidad en la gestión pública.
- La corrupción
- Concentración de la propiedad.

Así las cosas, se concluyó por parte de los autores, que lo que se necesita es una toma de conciencia por parte de las entidades públicas, acerca de la importancia de diseñar e implementar el Código de Buen Gobierno en cada una de ellas, como muestra de transparencia, objetividad, manejo adecuado de la información y logros de una adecuada convivencia.

Finalmente, consultada la Tesis de Grado, para la Maestría en Derecho Administrativo en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, presentada por el Doctor Benjamín Luna Burgos y titulada “*Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la Contratación Estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales de lucha contra la corrupción*”, vemos que el investigador plantea el Buen Gobierno como una herramienta que permite hacerle frente a la corrupción en materia de contratación estatal, pues, se entraría a hablar de corrupción desde la perspectiva ético-moral del servidor público, cuando el mismo incumpla con los parámetros y comportamientos trazados o basados en valores éticos y morales, cuando su motivación sea propia o en beneficio de un tercero y afecte cualquier actividad bajo su cargo, en el caso específico la actividad contractual.

De acuerdo a lo anterior, podemos observar que la implementación de un Buen Gobierno en las entidades públicas, es una herramienta esencial, que permitiría hacerle frente a los diferentes comportamientos inadecuados, que llevan a cabo algunos servidores públicos en el ejercicio de su labor.

1.4. Pilares del Buen Gobierno

El Buen Gobierno, como columna vertebral de la regulación del ejercicio del poder, debe ser estructurado, con bases sólidas que permitan su construcción sin riesgo alguno de ser resquebrajado, es por ello que se consideran imprescindibles para su elaboración los siguientes pilares:

1. Los Principios: De acuerdo con la presidencia de la República, el Buen Gobierno deberá llevarse a cabo bajo el sustento de los principios de compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia a la corrupción, equidad, pluralismo, eficacia y austeridad.
2. La eficiencia articulada de los procesos de gestión de calidad.
3. La rendición de cuentas a fin de garantizar el principio de transparencia.

De acuerdo a lo anotado en precedencia, podemos concluir que el Buen Gobierno, busca trazar una serie de políticas, bajo las cuales se lleve a cabo el ejercicio del poder, a fin de poner un límite a quienes ejercen la función pública y en busca de garantizar la satisfacción del interés general. En Colombia, dichas políticas se encuentran reguladas como principios desde nuestra Constitución Política de 1991.

Referencias Bibliográficas.

Davies, S. (1994), "Public Institutions, People and Famine Mitigation". IDS Bulletin, vol. 25, No. 4. Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Brighton. p. 46-54.

Kioe, Y. (2010). What is good governance?. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Recuperado de <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 17. p 31-45.

Ospina, C. C. (2013). El ideal de Buen Gobierno desde la perspectiva de Nicolás Maquiavelo. Trabajo para optar por el grado de Filósofo. Universidad de Cartagena. Cartagena, Colombia.

Barreto, L.A. (2013). La Responsabilidad Social como un nuevo modelo de gestión ética en las Entidades del Estado en Colombia. Trabajo para optar por el Grado de Diplomado en Alta Gerencia. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

Ospina, A.P. (2013). El Gobierno Corporativo en Colombia. Ensayo Investigativo. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

Moscoso, E. & Jaramillo F. (2008). Caracterización y efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público. *Criterio Libre*. No. 9. Pp. 95-124. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/9/CriterioLibre9art04.pdf>.

Luna, B. (2014). Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la Contratación Estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales de lucha contra la corrupción. Trabajo para optar por el Grado en Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

CAPÍTULO 2. Una mirada hacia la regulación Internacional, Nacional y Distrital del Buen Gobierno

La normativa (Internacional, Nacional y Distrital), en el ámbito del Buen Gobierno, está sometida a transformaciones emprendedoras, garantizando el equilibrio profundo de las normas, siempre acorde con las relaciones internacionales y teniendo en cuenta que varios sucesos, se presentan desde el espacio normativo internacional, siendo ratificados por nuestro país.

En este orden de ideas, en la historia de nuestro país, y en especial, en lo que nos compete (Concejo de Bogotá), se han producido innovaciones en la mejora de un Buen Gobierno desde la estructura jurídica, de la mano con la normativa tanto Nacional como Internacional.

Las políticas públicas del orden nacional responden a cumplir los objetivos trazados para el milenio a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que apuntan a erradicar la pobreza, cobertura de la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el avance del VIH/sida, el sustento del medio ambiente, y en respuesta de aquellos que demandaban un cambio hacia posturas más sociales de los mercados mundiales y organizaciones financieras y el Fomento de una Asociación Mundial para el Desarrollo, para lo que se requiere la implementación de Buen Gobierno. (Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia, 2015)

En concordancia con los objetivos trazados para el Milenio, Colombia a través de la expedición de Ley 1450 de 2011, aprobó el Plan de Desarrollo para el período 2010-2014,

denominado Prosperidad para Todos, en el cual planteó como objetivo entre otros consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz y mayor prosperidad para toda la población, planteando el Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano

De conformidad con el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, Bogotá Distrito Capital, expidió el Acuerdo 308 de 2008, a través Plan de Desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor", atendiendo los propósitos del Gobierno Nacional para lograr la prosperidad para todos y señaló como objetivos, entre otros afianzar una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.

El Concejo de Bogotá, D.C., mediante el Acuerdo 316 de 2008, "Por medio del cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal del Concejo de Bogotá para el periodo constitucional 2008 – 2011", estableció estrategias para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Durante el cuatrienio, para cada vigencia mediante resoluciones el Concejo de la ciudad establece el Plan Anual de Acción, y sobre este se rinde informe de gestión.

2.1. Regulación Internacional

1. El papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Documento A/57/262- E2002/82, de la Organización de las

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo Económico y Social: en la cual “se reconoce cada vez más que muchos de los problemas que afrontan los países en desarrollo y de economía en transición se deben, en buena parte, al déficit de capacidad del Estado, la debilidad de las instituciones políticas democráticas y la ineficiencia y mala gestión de la administración pública”.

2. Prácticas de Buen Gobierno para la protección de los derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
3. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
4. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, cuyo objetivo es coordinar las políticas económicas y sociales de los gobiernos de 30 economías democráticas, las cuales trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades.

El gobierno de Colombia ha pedido asesoramiento específico a la OCDE sobre “cómo” la reforma de la gobernanza, identificando buenas prácticas internacionales que pueden ayudar a definir reformas específicas, y ofreciendo recomendaciones concretas sobre herramientas y procesos para mejorar la capacidad estratégica del Estado en temas de coordinación del Centro de Gobierno, toma de decisiones basadas en evidencias, vinculación de la estrategia a la toma de decisiones presupuestarias, gobernanza multinivel, gestión estratégica de recursos humanos, estrategias de administración electrónica para mejorar la confianza en el gobierno, y el enfoque estratégico de la contratación pública, considerando dicha actividad como herramienta para la generación de empleo y el crecimiento económico.

2.2. Marco Normativo Nacional

1. La Constitución Política de Colombia establece en el Artículo 209, que: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”*.

2. El artículo 322 ibídem, dispone que: *“Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”*.

3. EL Acto Legislativo 01 de 2000 ARTÍCULO 1° modificó el inciso 1o. del artículo 322 de la Constitución Política y estableció que Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

4. El Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto-ley 1421 de 1993, establece en el ARTÍCULO 1. Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

5. Ley 1450 de 2011, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. “Prosperidad para Todos”*, cuyo objetivo fue consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población. Además incorporó como ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos la Innovación, Buen Gobierno, mayor posicionamiento internacional, una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

6. Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley”*, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

Además determina que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

7. Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo país”* tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible. Y estableció como pilares la paz, la equidad y la educación.

8. Manual de Excelencia Ética y Buen Gobierno. El Código de Excelencia Ética y el Manual de Buen Gobierno es un manual exclusivo para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y ha sido elaborado y adoptado con la participación de sus funcionarios y directivos. En el documento se expresa el compromiso con el desempeño de la función pública hacia el logro de una gestión caracterizada por la integridad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia, y la clara orientación hacia el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El Buen Gobierno es una de las estrategias transversales incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para lograr la consolidación de los 3 pilares fundamentales de la política de gobierno: paz, equidad y educación, con la que se busca a) garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, transparente, eficiente y eficaz Redistribuir de manera equitativa los recursos y oportunidades para el cierre de brechas.

2.3. Análisis Jurisprudencial

Existe en Colombia poca jurisprudencia sobre el tema de Buen Gobierno, salvo en algunas se menciona el tema en casos específicos como en la Sentencia C-748/11. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, en el numeral 2.2.6.1.1.1, señala la corte que “Las normas corporativas vinculantes, son aquellas conocidas también como principios de Buen Gobierno o códigos de buenas prácticas empresariales, creadas por instituciones privadas a partir de su mayor conocimiento en el sector donde actúan, señalando las reglas mínimas para lograr mayor calidad en su funcionamiento. Varios documentos que serán referenciados por esta providencia dan cuenta de la importancia de estas reglas para la protección de los datos personales, de manera que no puede tomarse como un tema ajeno a la materia del proyecto en relación con los principios de identidad y consecutividad, vale la misma argumentación del numeral anterior, al tratarse de una norma accesoria que únicamente busca el desarrollo reglamentario de las disposiciones sobre las reglas de Buen Gobierno en el manejo de los datos personales.

2.4. Enfoque Normativo Distrital

1. Acuerdo 308 de 2008, El Plan de Desarrollo "*Bogotá positiva: para vivir mejor*". El cual Estableció en el artículo primero los objetivos del plan, entre otros buscar afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor, en la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una

oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles, resaltando para el caso en estudio el objetivo de buscar una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.

Igualmente, estableció en el Título II. Objetivos estructurantes: descripción, propósitos, estrategias y programas en el numeral 6. Gestión Pública Efectiva y Transparente y lo desarrolló en el capítulo 6 en los artículos 24, 25, 26 y 27.

2. Acuerdo 316 de 2008, Plan Cuatrienal *"Por medio del cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal del Concejo de Bogotá para el periodo Constitucional 2008 – 2011"*. Se adopta de conformidad con los objetivos generales específicos, estrategias, actividades, metas, responsables, cronogramas e indicadores formulados para el cumplimiento de la misión institucional por las dependencias misionales y administrativas de la Corporación y se establece en cumplimiento de los fines misionales del Concejo y contiene los objetivos generales de elevar la imagen y la percepción positivas del Concejo que tienen los Bogotanos, optimizar los recursos de la corporación, fortalecer el Sistema de Control Interno, Implementar acciones para conservar el patrimonio documental, propiciar condiciones óptimas de trabajo que contribuyan al mejoramiento del ambiente laboral y realizar una gestión administrativa eficaz y eficiente en procura del mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad.

3. Acuerdo 348 de 2008, *"Por el cual se establece el reglamento interno del Concejo de Bogotá, D.C."* El Concejo Distrital ejerce las atribuciones, funciones y competencias especialmente en materia normativa y de control político, establecidas en la

Constitución Política, en el Estatuto Orgánico para Bogotá, D.C., en las leyes especiales y en el régimen legal ordinario aplicable a los municipios y distritos, en todo aquello que no contradiga el régimen especial vigente para Bogotá, D.C.

4. Resolución 512 de 2008, “*Por la cual se adopta el Plan de Acción del Concejo de Bogotá, D.C., para la vigencia 2008*”. A través de este Acto Administrativo la Corporación plantea diferentes actividades e indicadores para ejecutar las estrategias y alcanzar los objetivos planteados.

5. Resolución 265 de 2011, “*Por la cual se adopta el Plan de Acción del Concejo de Bogotá, D.C., para la vigencia 2011*”. A través de este Acto Administrativo la Corporación plantea diferentes actividades e indicadores para ejecutar las estrategias y alcanzar los objetivos planteados.

6. Informes de Gestión del Concejo de Bogotá, D.C., 2008-2011. Cada uno de los procesos del Concejo de Bogotá, presentan informe de la gestión desarrollada durante cada semestre con el cumplimiento de las actividades planteadas en el plan de acción para finalmente consolidar el informe institucional que es la base de la Rendición de Cuentas del Cabildo.

Referencia Bibliográfica.

Herrera, F. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. P 10.

DNP, (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos (2010-2014)”.

Bogotá D.C.

OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2012). Informe de Asamblea General Consejo

Económico y Social, Naciones Unidas. p 2.

Sentencia C-748/11. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm.

Acuerdo 308 de 2008. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social,

Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA:

PARA VIVIR MEJOR". Registro Distrital 3996 de junio 11 de 2008.

CAPÍTULO 3. Análisis de la implementación del Buen Gobierno en Colombia.

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia ha fortalecido todas las entidades, para la modernización de las actividades sociales, culturales, económicas, etc., para prestar de manera efectiva y eficiente los servicios del Gobierno a los ciudadanos y empresas a nivel nacional.

El compromiso de Colombia, con el Buen Gobierno, es brindar confianza entre este y la sociedad civil, contribuyendo con la participación ciudadana, mejorando el acceso de información y mostrando los resultados, a través de la rendición de cuentas, para demostrar la transparencia, eficacia en la prestación de servicios y el trabajo de la lucha contra la corrupción.

3.1. Aceptación y ejecución del Buen Gobierno como política corporativa en el sector privado.

El gobierno corporativo, en la empresa privada *“abarca un conjunto de relaciones entre la administración de la empresa, su consejo de administración, sus accionistas y otras partes interesadas. También proporciona la estructura a través de la que se fijan los objetivos, de la compañía y se determinan los medios para alcanzar esos objetivos y supervisar el desempeño”*. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2004)

Esta política, se basa en la coordinación de la satisfacción de los intereses de la compañía, los individuos y la sociedad, optimizando la utilización de los recursos y exigiendo a la

administración una rendición de cuentas dentro de su gestión, que demuestre un equilibrio tanto de los objetivos sociales y económicos, así como de los objetivos individuales y comunitarios.

De acuerdo con las Directrices de la Asociación de Gobierno Corporativo del Commonwealth, el gobierno corporativo gira en torno al liderazgo; liderazgo para la eficiencia; liderazgo para la probidad; liderazgo con responsabilidad; liderazgo que es transparente y rinde cuentas.

La aceptación de la Política Corporativa, en el sector privado, permite el dialogo constante entre las empresas y el Gobierno, lo cual ocasiona la participación activa de las decisiones mutuas, respondiendo a las expectativas de las diferentes empresas, obteniendo un eficaz interés de cada compañía, dirigido a los proveedores, clientes y empleados, entre otros, tanto a nivel nacional como internacional.

Olcese Santonja Aldo, en su libro “Teoría y práctica del Buen Gobierno Corporativo” menciona:

“El buen gobierno corporativo promueve una gestión eficaz y eficiente. Por ello, aunque su concepto y pilares fundamentales se mantienen a lo largo del tiempo, su estructura y funcionamiento pueden ir variando de época en época, de acuerdo con la evolución de las instituciones” (Aldo, 2005).

Las entidades privadas, han adoptado el buen gobierno corporativo a través de códigos mediante los cuales compilan los principios, valores, objetivos, indicadores y procesos destinados al cumplimiento de su gestión, con un grado de eficacia, transparencia y coherencia empresarial que les permita crear confianza en sus grupos de interés.

A continuación, analizaremos como ha sido la implementación del Gobierno Corporativo en entidades privadas como Avianca Holding S.A. y Grupo Bancolombia.

3.1.1. Gobierno Corporativo en Avianca Holding S.A.

En primer lugar es de mencionar que Avianca Holding S.A., es una compañía panameña, la cual representa la operación integrada de varias compañías aéreas frente a las cuales actúa como sociedad controlante. Sus principales inversiones son en aerolíneas de pasajeros, carga y actividades conexas relacionadas con los servicios de transporte aéreo.

Esta entidad, adoptó su Código de Buen Gobierno Corporativo, en el mes de marzo del año 2011, en él se definen los parámetros bajo los cuales busca garantizar la transparencia en el desarrollo de sus actividades y el fortalecimiento de la protección de derechos, tanto de sus inversionistas como de sus accionistas, en el marco de su Misión, Visión y Valores.

El desempeño de las actividades comerciales de Avianca Holding S.A., gira en torno a sus valores corporativos, los cuales son:

- * Seguridad
- * Pasión y Calidez
- * Excelencia
- * Honestidad
- * Trabajo en equipo.

El código de buen gobierno corporativo de esta sociedad, establece el derecho de los accionistas tanto ordinarios como preferenciales, de participar en las decisiones a través de la Asamblea General de Accionistas, así como la posibilidad de ejercer el control dentro del manejo administrativo de la sociedad brindando la opción de que soliciten auditorías especializadas, sobre aspectos puntuales de la actividad empresarial.

Igualmente permite a la Junta Directiva ejercer el control del desempeño de la sociedad mediante el establecimiento de diferentes comités tales como:

- Comité de Auditoría.
- Comité Financiero.
- Comité de Talento Humano y Compensación.
- Otros.

Contiene así mismo, los deberes de los administradores de la compañía, quienes deben asistir y participar en las reuniones a las que sean convocados, actuar con buena fe, lealtad y ética, abstenerse de efectuar prácticas que atenten en contra el buen nombre de la sociedad,

actuar con observancia de las leyes aplicables; de acuerdo al país en el cual se encuentren, las políticas internas; establecidas en el código de buen gobierno corporativo y otros documentos institucionales, así como las demás disposiciones adoptadas por la empresa y mostrar en el desempeño de sus funciones el compromiso con los valores institucionales.

En cuanto a la medición del desempeño, establece, que la junta Directiva deberá efectuar una autoevaluación anual, para verificar si ésta y sus comités funcionan adecuadamente y han cumplido a cabalidad con los objetivos para los cuales fueron creados. Así mismo, se permite la realización del control y seguimiento a través del comité de auditoría, el oficial de cumplimiento y la auditoría interna.

Vemos que el código de buen gobierno corporativo de la sociedad Avianca Holding S.A., contiene de manera sucinta las responsabilidades y derechos de cada miembro de la organización, las reglas a seguir para la toma de decisiones, así como los parámetros bajo los cuales se deben desempeñar las funciones asignadas a cada órgano y finalmente las formas de seguimiento, medición y control de la actividad empresarial.

3.1.2. Gobierno Corporativo del Grupo Bancolombia.

El Grupo Bancolombia, es un grupo financiero que cuenta con varias líneas de negocio y con uno de los portafolios de servicios más grande del país. Adopto su Código de Buen Gobierno en el año 2001, el cual ha sido objeto de diversas modificaciones y ajustes en los años 2011, 2013, 2014 y 2015.

A través de su modelo de Gobierno Corporativo busca “*crear, fomentar, fortalecer, consolidar y preservar una cultura basada en la transparencia empresarial en cada una de las compañías del Grupo Bancolombia (...)*”. (Código de Buen Gobierno Grupo Bancolombia, 2015).

Este documento institucional, enuncia sus principios generales del buen gobierno, así: 1. Interpretación de las disposiciones del código; 2. Órgano competente para la expedición de políticas y medidas de Buen Gobierno; 3. Competencia Leal; 4. El buen gobierno en los grupos de interés; 5. Relación del Buen Gobierno con la Responsabilidad Social Empresarial.

De la misma manera, incluye, los principios y medidas relacionados con los accionistas y el reglamento para el funcionamiento de la Asamblea General. Reconoce la posibilidad a sus accionistas de conocer y ejercer sus derechos, realizar observaciones a la administración y efectuar propuestas para del mejor desempeño de la compañía.

Así mismo, contiene la obligación para los administradores y principales ejecutivos del Grupo, de actuar con buena fe, lealtad y diligencia, orientando en todo momento sus actuaciones, al cumplimiento de los intereses de la compañía, teniendo en cuenta los intereses de los accionistas y con observancia de la normativa aplicable, los estatutos y el código de Buen Gobierno.

En relación con los principios de información y transparencia, indica que se deberá revelar información financiera y no financiera de cada compañía a través de los canales de

información que se consideren apropiados según sea el caso. Así mismo establece los siguientes canales de información para accionistas, inversionistas y mercado en general: Página Web corporativa, Oficina de Atención a los Accionistas e inversionistas, Informe de Gestión, Notas para el accionista, Información Relevante y Actualización Básica de Emisores, Información al Exterior, Reuniones y Teleconferencias Nacionales e Internacionales.

Como medida de control, contempla una figura denominada “*arquitectura de control*” que incluye el Sistema de Control Interno y el Sistema de Administración de Riesgos, la eficacia de esta figura es monitoreada mediante la Revisoría Fiscal y la Auditoría Interna.

Se observa entonces, que el código de Buen Gobierno corporativo del Grupo Bancolombia, regula de manera completa el proceso de ejecución de su objeto, garantizando el acceso de sus inversionistas y accionistas tanto a la información como a la posibilidad de efectuar las observaciones que consideren adecuadas para el mejor funcionamiento de la compañía.

3.2. Implementación del Buen Gobierno en Entidades Públicas.

Antes de abordar el tema que corresponde a este título, es importante traer a colación que de conformidad con la Junta de Mercados de Capital de Turquía, con respecto a los países, el gobierno corporativo (buen gobierno), acertado significa:

- Mejorar la imagen del país, evitar la salida de fondos nacionales,

- Incrementar las inversiones de capital extranjero,
- Intensificar el poder competitivo de la economía y los mercados de capital,
- Superar la crisis y reducir los daños, y
- Mantener un nivel elevado de prosperidad

Ahora bien, nuestra Carta Política, a partir de su expedición en 1991, trajo consigo el establecimiento de un nuevo orden social, en donde la función pública gira en torno al bienestar del individuo, procurando en todo momento la garantía del interés general. En virtud del cumplimiento de tal propósito sus disposiciones incluyen los parámetros bajo los cuales se debe desarrollar el ejercicio de la función administrativa, regulando explícitamente una serie de principios de obligatorio cumplimiento, los cuales fueron desarrollados mediante la Ley 1437 del 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

La finalidad de los mencionados principios, es que los funcionarios públicos, siendo conscientes de la importancia de sus funciones en el cumplimiento de los fines del Estado, actúen de manera acorde con los mismos, garantizando a los ciudadanos el acceso efectivo a los servicios que prestan las Entidades Públicas, así como su participación en las decisiones que les afecten y el ejercicio de una veeduría constante.

De igual forma, es indispensable generar confianza y credibilidad en los ciudadanos, a través de la utilización de métodos informativos que permitan dar a conocer la gestión que ha llevado a cabo la Entidad y las estrategias puestas en marcha para el cumplimiento de sus objetivos misionales.

A la luz de la importancia que representa contar con políticas adecuadas para el desarrollo de un Buen Gobierno en Colombia, se incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, la gobernanza como eje transversal para el cumplimiento de la Prosperidad Democrática y la Prosperidad para todos, centrándose de acuerdo con el informe de la OCDE sobre la implementación del Buen Gobierno en Colombia, en cuatro áreas principales:

- Fortalecimiento de las instituciones para apoyar la inclusión social y la reconciliación;
- Fortalecimiento de las instituciones para apoyar las políticas sociales y la protección de los derechos humanos;
- Fortalecimiento institucional para apoyar sectores críticos para la competitividad del país;
- Fortalecimiento de la eficiencia y efectividad del Estado.

Con base en lo anterior y a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados en la nueva estrategia de gobernanza, se creó el Departamento para la Prosperidad Social, órgano que tal como figura en su página web, *“busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica”*.

Igualmente, se efectuó la vinculación del país como socio de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership-OGP), entidad que *“busca garantizar un proceso de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil; como medio para beneficiarse plenamente de las ventajas de la participación ciudadana en la definición de políticas”*. (OCDE, 2014).

Mediante esta asociación el Gobierno Colombiano, se comprometió a mejorar la transparencia, la participación social, el acceso a la información y a combatir la corrupción.

Como elemento importante, en el camino hacia el fortalecimiento y ejecución de la política de gobernanza planteada por el Gobierno Nacional, las Entidades Públicas han ido adoptando dentro de su normativa interna, códigos de buen gobierno, que establecen garantías para los ciudadanos y contienen de manera clara la articulación de las funciones de los servidores públicos, para el correcto funcionamiento de la Entidad para la cual laboran.

De igual forma dicho documento consagra los métodos, a través de los cuales se llevara a cabo la evaluación, seguimiento y control de cada uno de los indicadores que se dispongan en su contenido, de los cuales saldrán una serie de estadísticas que permitirán la toma decisiones para el mejoramiento del desempeño de la función pública.

Como se evidencia, el Gobierno ha tenido un serio compromiso con el desarrollo e implementación del Buen Gobierno en las Entidades Públicas, buscando garantizar los principios que fundamentan el desarrollo de la función pública y el reconocimiento de la participación y veeduría por parte de la ciudadanía.

3.3. Elaboración del Plan de Desarrollo con base en el Buen Gobierno

Como se mencionó en el acápite que precede, la implementación del concepto de Buen Gobierno como política pública en Colombia, se llevó a cabo mediante el Plan Nacional de

Desarrollo 2010 – 2014 “*Prosperidad para Todos*”, en donde se contempla como un eje transversal para la ejecución de los objetivos de gobernanza del presidente Juan Manuel Santos.

No obstante, su concepción se mantiene dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un Nuevo País*”, en el cual figura como una de las cinco estrategias transversales, que aporta a los pilares que dan forma al mencionado Plan de Desarrollo, que son: la paz, la equidad y la educación.

Dentro de las bases para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, se efectúa un diagnóstico acerca de lo que ha sido la implementación del Buen Gobierno, desarrollado a partir de los siguientes aspectos:

- Articulación Nación – Territorio
- Lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas
- Modernización del Estado
- Estadísticas oficiales y los Sistemas de Información
- Presupuestación por resultados y la calidad de la inversión pública.
- Política internacional y de cooperación

3.3.1. Articulación Nación – Territorio

Uno de los puntos de vital importancia en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, fue la necesidad, de disminuir la brecha Nación - Territorio, a través de la adopción de objetivos

de desarrollo e inversión pública, por ello, el Gobierno fortaleció el rol del Departamento Nacional de Planeación, realizándole ajustes internos que permitieran el cumplimiento de tales objetivos, como la creación de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública.

De la misma forma, en lo que a normatividad se refiere se le ha dado sustento mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Sistema General de Regalías. Así mismo, se creó la figura de los Contratos Plan, como una estrategia que permite no solo la presencia del Gobierno en las regiones, sino que da impulso a la descentralización y al desarrollo de las mismas, cuya implementación se dio a través de un ejercicio piloto en 9 Departamentos; Santander, Nariño, Boyacá, Antioquia, Córdoba, Chocó, Arauca, Norte del Cauca y Sur del Tolima, con unos recurso del 12,6 billones. A través de este plan piloto se busca que los gobiernos territoriales prioricen las inversiones en función de sus necesidades propias.

Igualmente, con miras a fortalecer las capacidades, procesos, practicas, instrumentos y herramientas de la gestión llevada a cabo por las entidades territoriales, se implementó el denominado “Programa para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial”.

3.3.2. Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.

En torno a la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, se han adoptado los siguientes lineamientos de política e instrumentos.

Grafica 1. Lineamientos de política e instrumentos. Plan de Desarrollo 2014-2018

Tipo de instrumento	Denominación
Lineamiento de política	Política Pública Integral Anticorrupción (CONPES 167 -2013).
Lineamiento de política	Política de rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos (CONPES 3654-2010)
Lineamiento de política	Política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública (CONPES 3186-2002)
Normativo	Reglamentación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Decreto 103 de 2015)
Normativo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/2014)
Normativo	Actualización del modelo estándar de control interno MECI (Decreto 943 de 2014)
Normativo	Reglamentación del Sistema de Compras y Contratación Pública (Decreto 1510 de 2013)
Normativo	Ley aprobatoria de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (Ley 1573 de 2012)
Normativo	Ley Antitrámites (Decreto-Ley 019 de 2012)
Normativo	Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).
Institucional	Creación del Comando Anticorrupción integrado por la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación (enero de 2015)
Institucional	Creación de un grupo especializado de apoyo para realizar actividades de inteligencia en casos específicos de corrupción (enero de 2015)

Fuente: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”

Igualmente, se pusieron en marcha la Comisión Nacional de Moralización, Comisión Nacional para la Lucha Contra la Corrupción, Grupo de Trabajo de la OCDE sobre soborno en las transacciones comerciales internacionales, Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), creación del Comando Anticorrupción y la creación de nuevos espacios de rendición de cuentas.

3.3.3. Modernización del Estado

En la búsqueda del mejoramiento de la Gestión Pública y su prestación de forma transparente y eficiente, se efectuaron algunas reformas que fortalecen y especializan las capacidades del Estado en atención a sus frentes estratégicos, dentro de estas reformas se incluyen las siguientes:

- Creación del sector administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social: como entidad reguladora de los organismos que prestan atención a grupos vulnerables y encargada de la ejecución de inversiones en las regiones más apartadas.
- Reforma al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: se prevé la creación de la Dirección para la ejecución del Gobierno y Áreas Estratégicas: encargada del engranaje de las instituciones en pro del cumplimiento de los compromisos presidenciales.
- Adopción el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, la meritocracia y la evaluación del desempeño de los servidores públicos.
- Se acogió el Modelo Integrado de Gestión y Control.
- Se establecieron los lineamientos del modelo Integrado de Planeación y Control.
- Implementación de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, entre otros.

3.3.4. Estadísticas Oficiales y Sistemas de Información.

A pesar del avance que ha tenido el país en el ámbito de las estadísticas, el diagnóstico objeto de revisión contempla la necesidad de revisar y mejorar aspectos como:

- Coberturas y documentación de estadísticas territoriales.
- Implementación de un ente rector, coordinador del sistema estadístico a fin de afrontar las barreras de tipo jurídico.
- Actualización de la información geográfica del país.
- Desarrollo y unificación de las Tecnologías de información del Estado.

3.3.5. Presupuestación por resultados y calidad de la inversión pública.

Uno de los aspectos, más importantes en la búsqueda de la confianza en la administración es la conforma la adecuada gestión de la inversión pública, por ello se evidencia la necesidad de efectuar una modernización en los sistemas presupuestales los cuales aparte de ser modernos estén adecuados a los estándares internacionales.

No obstante lo anterior, se han logrado mejoras en este tema, tales como; el lineamiento de política establecido en el COMPES 3751 de 2012 “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública” y La puesta en marcha del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

Finalmente se establecen oportunidades de mejora en aspectos como la planeación y formulación de proyectos, programación presupuestal, Ejecución, seguimiento y evaluación.

3.4. El Buen Gobierno en los objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

Inicialmente, se debe mencionar que en el año 2000, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, adoptaron los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales consistieron en el establecimiento de metas cuantificadas y cronológicas, cuya fecha máxima de cumplimiento fue el año 2015.

Los ocho (8) objetivos fueron los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo

De conformidad con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, para el año 2015, el desarrollo de los objetivos planteados fue positivo, al indicar tácitamente:

“El país logró cumplir las metas de reducción de la pobreza fijadas para el 2015 con un año de anticipación. En 2014, la tasa de pobreza era de 28,5% y la de pobreza extrema 8,1%, es decir,

la mitad de los niveles al inicio del siglo. Los niveles de asistencia escolar superan el 100% desde comienzos del milenio. Además, la participación de la mujer en los ámbitos político y laboral ha revelado importantes avances respecto a una década atrás; la mortalidad infantil se ha reducido a cerca de la mitad en los últimos 13 años, al tiempo que las muertes por causa del VIH/SIDA se han reducido; y 3 de los 4 indicadores de avance asociados a la protección del medio ambiente superan el 90%”.

Ahora bien, una vez cumplido el plazo para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, se abre paso a una nueva etapa conformada por los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo plazo de ejecución es el año 2030, dichos objetivos tienen un mayor énfasis en los temas relacionados con el buen gobierno, la educación de calidad, la protección del medio ambiente, la reducción de la desigualdad, y son los siguientes:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenido, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La implementación de los objetivos antes descritos en nuestro país, se configura en el marco de la política de buen gobierno y requiere del aporte de cada uno de los grupos sociales, en articulación con el gobierno y las entidades tanto públicas como privadas. Así mismo permitirá la medición acerca de la efectividad del nuevo modelo de gobernanza adoptado por el gobierno colombiano.

Referencia Bibliográfica.

Constitución Política de Colombia (1991).

OCDE (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

CADBURY, S (2003), Corporate Governance and Development. Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Focus 1. Recuperado de <http://www.confecamaras.org.co/gobierno-corporativo/165-que-es-gobierno-corporativo>.

OLCESE, A (2005). Teoría y práctica del Buen Gobierno Corporativo. Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Barcelona, España.

AVIANCA HOLDING S.A. (2014). Código de Buen Gobierno Corporativo. Recuperado de

http://www.aviancaholdings.com/images/doc_gob_corp/C%C3%B3digo%20de%20Buen%20Gobierno%20Corporativo%20FNL.pdf

GRUPO BANCOLOMBIA (2015). Código de Buen Gobierno. Recuperado de

<https://www.grupobancolombia.com/wps/wcm/connect/a6062132-7f63-43d1-bf3b-05844d1d2fca/C%C3%B3digo+buen+gobierno.pdf?MOD=AJPERES&CVID=16IPcRI>

ASOCIACIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO DEL COMMONWEALTH (1999).

Principios para el Gobierno Corporativo en el Commonwealth. Recuperado de:

<http://www.confecamaras.org.co/gobierno-corporativo/165-que-es-gobierno-corporativo>

Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011. Bogotá D.C.

DNP, (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos (2010-2014)”. Bogotá D.C.

DNP, (2013). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá D.C.

DNP, (2016). Contratos Plan; Un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical_Versi%C3%B3n%20Impresa.pdf

PNUD, (2015). Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Recuperado de

<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>

CAPÍTULO 4. Descripción del Plan Operativo del Buen Gobierno

Es importante mencionar, que si bien se han establecido unos parámetros generales, acerca de lo que se considera el Buen Gobierno, es cada Entidad Pública, la llamada a establecer su propio código, mediante el cual deberá engranar el desempeño de sus funciones a los objetivos del Buen Gobierno.

Para ello, deberá realizar un Plan Operativo, en el que contemplará las directrices a ejecutar, las metas propuestas, los plazos, costos, así como los criterios de evaluación y las medidas de seguimiento y control que permitan el mejoramiento continuo, mediante la implementación de acciones preventivas, correctivas y de mejora.

4.1. Desempeño de la función pública a partir de la adopción de técnicas de Buen Gobierno

El flagelo de la corrupción, ha invadido el escenario de la administración pública en nuestro país y se ha acunado principalmente en la contratación estatal, son muchos los escándalos en relación, que son conocidos y difundidos diariamente, envolviendo no solo a contratistas sino también a funcionarios públicos que ven la oportunidad de sacar provecho personal de las funciones encomendadas a ellos por la Constitución y la Ley.

Así mismo, en repetidas ocasiones nos enfrentamos ante la ineficiencia del sistema administrativo, trámites engorrosos, términos que no se cumplen, despreocupación en la prestación del servicio, etc.

Es por ello, que las prácticas de Buen Gobierno buscan, que la tarea de gobernar se desarrolle en el marco de los principios de la administración pública y que a su vez contribuya de manera efectiva en la garantía de los derechos constitucionales y los fines de Estado.

De acuerdo con el artículo “*Caracterización y efectos de un código de Buen Gobierno para el sector público*”, publicado en la revista Criterio Libre, un Código de Buen Gobierno, debe elaborarse a partir de los siguientes criterios fundamentales:

1. Debe considerarse el tipo de asociados que tiene la Institución, para reglamentar los derechos y obligaciones.
2. Es importante distinguir quiénes son los administradores y sus responsabilidades
3. Es necesario identificar los grupos de interés que los afectan y el papel de la Alcaldía, Gobernación con dichos grupos y los conflictos que se pueden originar.
4. Aunque es inherente una responsabilidad social, de todas maneras se debe estipular
5. Existen mecanismos claros y que pueden ser incorporados para la resolución de conflictos.

La elaboración y el acogimiento del Buen Gobierno, en las entidades públicas, no solo permite establecer un orden lógico para el desempeño de las funciones, bajo el cual están sujetos todos los funcionarios públicos, si no que a su vez genera confianza en los ciudadanos, pues es una herramienta para el conocimiento del actuar de las entidades, permitiendo que se ejerza veeduría por parte de la comunidad.

De la misma forma es una herramienta asertiva para la lucha contra la corrupción, puesto que el ejercicio del control y la medición del cumplimiento de las funciones, a través de indicadores,

dan luz acerca del desempeño de cada funcionario y su idoneidad para desarrollar las actividades para las cuales es contratado, teniendo en cuenta que su actuar debe estar encaminado al cumplimiento de los fines del Estado.

4.2. Medidas de seguimiento y control del Buen Gobierno, como método de medición del desempeño de la función pública.

Para comprobar la efectividad en la implementación de las técnicas de Buen Gobierno, es importante establecer dentro de los códigos los indicadores a tener en cuenta para realizar el seguimiento y control del cumplimiento de sus disposiciones.

Dichos indicadores deben ser implementados en cada una de las entidades, a partir de las dimensiones fundamentales de medición gubernamental, establecidas por el World Bank Institute y de los parámetros contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, este último, establece que el Buen Gobierno es:

“el sustento de una sociedad democrática e incluyente en la que el ciudadano y sus derechos son la prioridad del Estado. Es aquel en el cual las organizaciones públicas logran los efectos esperados de su misión: asignaciones eficientes, respuesta a las necesidades del ciudadano, mitigación de las fallas del mercado y promoción de la equidad. Es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Una administración cercana al ciudadano, que opera de manera armónica en sus distintos niveles de gobierno a través de

servidores íntegros y comprometidos, para cumplir lo que promete y rendir cuentas sobre lo que hace”

De acuerdo a lo anterior, consideramos que los indicadores idóneos para evaluar el desempeño de la función pública, con miras hacia el desarrollo del concepto de Buen Gobierno son:

A. Voz y rendición de cuentas

Participación ciudadana dentro de los procesos de selección laboral, transparencia en el desempeño de las funciones de las entidades a fin de que la población pueda realizar labores de veeduría y rendición de informes que permitan establecer el cumplimiento de la misión, visión y objetivos de cada institución.

B. Eficacia de la entidad pública

Desempeño de las funciones bajo estándares de calidad del servicio, capacidad e independencia de presiones políticas o intereses personales.

C. Calidad normativa

1. capacidad para establecer políticas internas, a través de las cuales se cumplan de manera eficiente los procesos misionales de la entidad.

2. acatamiento a las disposiciones normativas por parte de los funcionarios, quienes deben actuar al margen del contenido constitucional y normativo vigente, para la actividad que realizan.
3. Investigación y judicialización de los responsables en la comisión de delitos contra la administración pública.

D. Control de la corrupción

La medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala.

Los mencionados, son los índices generales, que se consideran apropiados para evaluar el alcance de las metas en torno a la ejecución de las políticas de Buen Gobierno, los cuales deben ser implementados en el código de cada entidad dependiendo de sus objetivos misionales.

De los resultados obtenidos de la evaluación de estos indicadores, dependerán las medidas de seguimiento y control a llevar a cabo con el fin de garantizar el mejoramiento continuo y alcanzar el desarrollo cabal del Buen Gobierno.

Referencia Bibliográfica.

Moscoso, E. & Jaramillo F. (2008). Caracterización y efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público. Criterio Libre. No. 9. Pp. 95-124. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/9/CriterioLibre9art04.pdf>.

DNP, (2013). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”.

Bogotá D.C.

World Bank Institute, (2008). Governance Matters 2008, Recuperado de:

<http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/brochuresp.pdf>

CAPÍTULO 5. Impacto de la implementación del Buen Gobierno en el Concejo de Bogotá (2008-2011)

El Concejo de Bogotá, D.C., es una Corporación Político Administrativa de elección popular y ejerce sus atribuciones como la suprema autoridad del Distrito Capital; es autónomo en materia administrativa y presupuestal.

El Concejo de Bogotá, D.C., ejerce las atribuciones, funciones y competencias especialmente en materia normativa y de control político, establecidas en la Constitución Política, en el Estatuto Orgánico para Bogotá, D.C., en las leyes especiales y en el régimen legal ordinario aplicable a los municipios y distritos.

El presupuesto es la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones con los fundamentos macroeconómicos; constituyéndose en el instrumento a través del cual se materializa la acción del Distrito y se ejecuta el Plan de Desarrollo de la ciudad; el sistema presupuestal está constituido por el Plan Financiero Plurianual, el Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual del Distrito Capital.

La Dirección Distrital de Presupuesto dirige el proceso de formulación, programación, ejecución y cierre presupuestal de las entidades distritales, de acuerdo con los lineamientos para la sostenibilidad fiscal del Distrito; dirige la elaboración del Proyecto de Presupuesto y del Presupuesto Anual y General del Distrito Capital de acuerdo con los lineamientos de política

establecidos por el Alcalde Mayor y el Plan de Desarrollo Distrital; igualmente, asesora y capacita a las entidades distritales y al Concejo de Bogotá.

El Concejo de Bogotá, Distrito Capital, en concordancia con los principios rectores de la administración municipal establecidos el artículo 5 de la Ley 136 de 1994, expidió el Reglamento Interno que determina la organización y el funcionamiento de la Corporación a través del cual se regulan la conducta de los servidores públicos, con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad.

Cabe señalar que los principios de Economía y Buen Gobierno fueron adicionados por el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012, que dispone que el municipio buscará garantizar su auto sostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el Buen Gobierno en su conformación y funcionamiento.

5.1. Elaboración Plan de Acción

En cumplimiento de la normatividad vigente, el Concejo de Bogotá expidió los siguientes Actos Administrativos para las vigencias 2008-2011.

Acuerdo 316 de 2008 de junio 23. "Por medio del cual se adopta el plan de acción cuatrienal del Concejo de Bogotá para el Periodo Constitucional 2008 – 2011"

Resolución No. 512 de 2008 “Por la cual se adopta el Plan de Acción del Concejo de Bogotá para la vigencia 2008” Firmado por la Mesa Directiva Hipólito Moreno Gutiérrez, Presidente, Germán Augusto García Zacipa, Primer Vicepresidente, y Jaime Caicedo Turriago, Segundo Vicepresidente. **(Ver Anexo 1).**

Resolución No. 146 de 2009 “Mediante Resolución 146 del 9 de marzo de 2009 se adoptó el Plan de Acción del Concejo de Bogotá para la vigencia 2009-2010, la cual fue modificada por la Resolución 360 del 19 de junio de 2009, acogiendo como lema institucional “UN CONCEJO SOCIAL Y PARTICIPATIVO”. **(Ver Anexo 2).**

Resolución No. 089 de 2010 “Por la cual se adopta el Plan de Acción del Concejo de Bogotá para la vigencia 2010”. Firmado por Mesa Directiva Presidente, Celio Nieves Herrera. Primer Vicepresidente Isaac Moreno de Caro. Segundo Vicepresidente, Julio César Acosta Acosta. **(Ver Anexo 2).**

Resolución No, 0365 de 2011 “Por la cual se adopta el Plan de Acción del Concejo de Bogotá la vigencia 2011”. Firmado por Mesa Directiva. María Victoria Vargas Silva, Presidente. Liliana de Diago, Primera Vicepresidenta. Rafael Escrucería Lorza, Segundo Vicepresidente. **(Ver Anexo 2).**

5.2. Cumplimiento de metodología y objetivos

En virtud del Acuerdo 151 de 2005, "por el cual se establecen mecanismos para la rendición de cuentas y la visibilidad de la gestión de los concejales y del Concejo de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones"

Al Concejo de Bogotá, Distrito Capital le corresponde en su función de CONTROL POLÍTICO vigilar, debatir o controvertir la gestión que cumplen todas las autoridades distritales, para el cumplimiento de esta función, las bancadas podrán presentar las proposiciones que estimen convenientes según el tema, en las Comisiones Permanentes o en la Plenaria. (Artículo 56 del Acuerdo 348 de 2008) pagina 39.

En desarrollo de la función de Control Político, en cada vigencia del período Constitucional 2008-2011 el Concejo de Bogotá, presentó proposiciones para desarrollar los debates a través de los cuales realizó el seguimiento y vigilancia a la ejecución de los proyectos y programas planteados en el Plan de Desarrollo denominado "Bogotá Positiva, para vivir mejor", entre ellos la Contratación de la Fase III de Transmilenio, que desató el nombrado "Carrusel de la Contratación".

5.2.1. Informes de Gestión

- ✓ Informe consolidado de gestión 2008. **(Ver Anexo 3).**

Durante el año 2008, fueron aprobadas seiscientas sesenta y siete (667) proposiciones, presentadas por las diferentes bancadas que tienen representación en la Corporación, en plenaria y comisiones permanentes.

En relación con la construcción de la Fase III de Transmilenio, fue aprobada en la Comisión Tercera Permanente de hacienda y Crédito Público la Proposición No. 620, el día 5 de noviembre de 2008, presentada por los concejales Javier Lastra Fuscaldo, Edgar A. Torrado, del Partido de la U Javier Lastra Fuscaldo, Andrés Camacho Casado, Martha Esperanza Ordóñez Vera, Javier Palacio Mejía y Orlando Parada Díaz, la cual fue trasladada a la Secretaría General y luego devuelta a la Comisión.

Finalmente el ejercicio de Control Político propuesto a través de esta proposición no se programó por parte de las mesas directivas de la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público ni la Mesa Directiva de la Corporación, tampoco existe solicitud de los Citantes para que se programara el debate de la proposición. **(Ver Anexo 5).**

- ✓ informe consolidado de gestión 2009 **(Ver Anexo 3)**

En desarrollo del Control político consagrado en los artículos 56 y 57 del Acuerdo 348 de 2008, fueron aprobadas y tramitadas en la Secretaría General ciento sesenta y cinco (165) proposiciones durante el año 2009, discriminadas mes a mes así:

En relación con la Construcción de la Fase III de Transmilenio, para esta vigencia se aprobaron las siguientes proposiciones:

1. Proposición No. 121 Aprobada el 5 de marzo de 2009 y Traslada de la Comisión de Hacienda el 15 de mayo de 2009 con memorando No. 5460, el tema: Operación de la Fase III de Transmilenio S.A. Presentada por los concejales: Fernando López Gutiérrez, Henry Castro, Nelly patricia Mosquera (cambio radical)

2. Proposición No. 156 aprobada el 10 de marzo de 2009, en la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público. Tema: Contratación Obras Civiles Transmilenio Fase III. Citante Concejal Carlos Baena Quijano.

3. Proposición No. 595 aprobado el 1 de octubre de 2009, en la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Tema: Fase III Transmilenio. Citantes: Orlando Parada Díaz y Javier Palacio Mejía.

De ciento sesenta y cinco proposiciones aprobadas en el año 2009, sólo se presentaron 3 proposiciones para ejercer el Control Político sobre la Contratación de la Fase III de Transmilenio, ninguna fue priorizada para programar debate de Control Político en la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco en la Plenaria de la Corporación, durante la vigencia 2009. **(Ver Anexo 5).**

✓ Informe consolidado de gestión 2010. **(Ver Anexo 3).**

En desarrollo del Control político consagrado en los artículos 56 y 57 del Acuerdo 348 de 2008, fueron aprobadas en el año 2010 quinientas setenta y cinco (575) proposiciones.

En relación con la Construcción de la Fase III de Transmilenio, para esta vigencia se aprobaron las siguientes proposiciones:

1. Proposición 087 aprobada el 1 de febrero de 2010. Tema: La Fase III de Transmilenio.

Citante: Concejal Antonio Sanguino Páez.

2. Proposición 359 aprobada el 4 de agosto de 2010. Tema: Gestión de la Contraloría Distrital, a propósito de las denuncias de los concejales en su ejercicio de control político.

El debate de estas proposiciones no se llevó a cabo en el Cabildo durante la vigencia 2010. Cabe señalar que la Contraloría le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, en los términos y condiciones previstos en la Constitución Política, las Leyes y los Acuerdos. **(Ver Anexo 5).**

✓ Informe consolidado de gestión 2011. **(Ver Anexo 3)**

En desarrollo del control político consagrado en los artículos 56 y 57 del Acuerdo 348 de 2008, fueron radicadas, aprobadas trescientas treinta y ocho proposiciones (338)

En relación con la Fase III de Transmilenio, los honorables concejales de la Corporación no presentaron en Plenaria ni en las comisiones permanentes proposiciones relacionadas con el tema.

5.3. Rendición de cuentas

El Concejo de Bogotá realiza la rendición de cuentas a través de una Sesión Plenaria que se transmite por Canal Capital, a través de la cual la Presidencia, las Comisiones Permanentes y cada una de las bancadas presentan los resultados de la gestión de los recursos, las tareas en Control Político y Gestión Normativa y demás actividades en cumplimiento del Plan de Acción adoptado en cada vigencia, ante la comunidad, los organismos de control y los medios de comunicación de lo corrido del semestre, de forma integral y veraz y responden al contenido de los informes de gestión.

5.4. Calificación externa a la medición de cuentas.

Desde el año 2002, la Fundación Corona, El Tiempo Casa Editorial, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana crearon Bogotá Cómo vamos, como una institución que realiza un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la ciudad y el desempeño del Concejo de Bogotá.

Bogotá Cómo vamos tiene un programa con tres objetivos: 1) Promover un gobierno transparente y efectivo. 2) Promover una ciudadanía participativa e informada y promover alianzas de trabajo en torno a la calidad de vida. 3) El ejercicio de evaluación y seguimiento al Concejo, busca fortalecer y hacer visible el desempeño institucional del Concejo de Bogotá a partir del seguimiento de sus atribuciones normativas y de control político.

Desde su creación, el programa ha adelantado un seguimiento sistemático y periódico al desempeño institucional y la percepción ciudadana del Concejo, las bancadas y los concejales de Bogotá. A partir del seguimiento se pretende producir información calificada para brindar a la ciudadanía elementos de juicio al momento de votar.

Se toma como referencia la medición que hizo esta Fundación sobre la percepción que tiene la ciudadanía sobre la Gestión que desarrolla el Concejo de Bogotá, D.C., por considerar que el trabajo realizado es de un alto contenido de veracidad.

El informe de Bogotá Cómo vamos, se encuentra el capítulo ENCUESTA DE PERCEPCION CIUDADANA, el cual contiene la información sobre la medición de percepción de la gestión de la Administración Distrital y por supuesto la medición de la Gestión del Concejo de Bogotá, D.C., en el cual enfocaremos para el análisis de percepción que tuvo la ciudad sobre la gestión del Cabildo Distrital en el período constitucional 2008-2011.

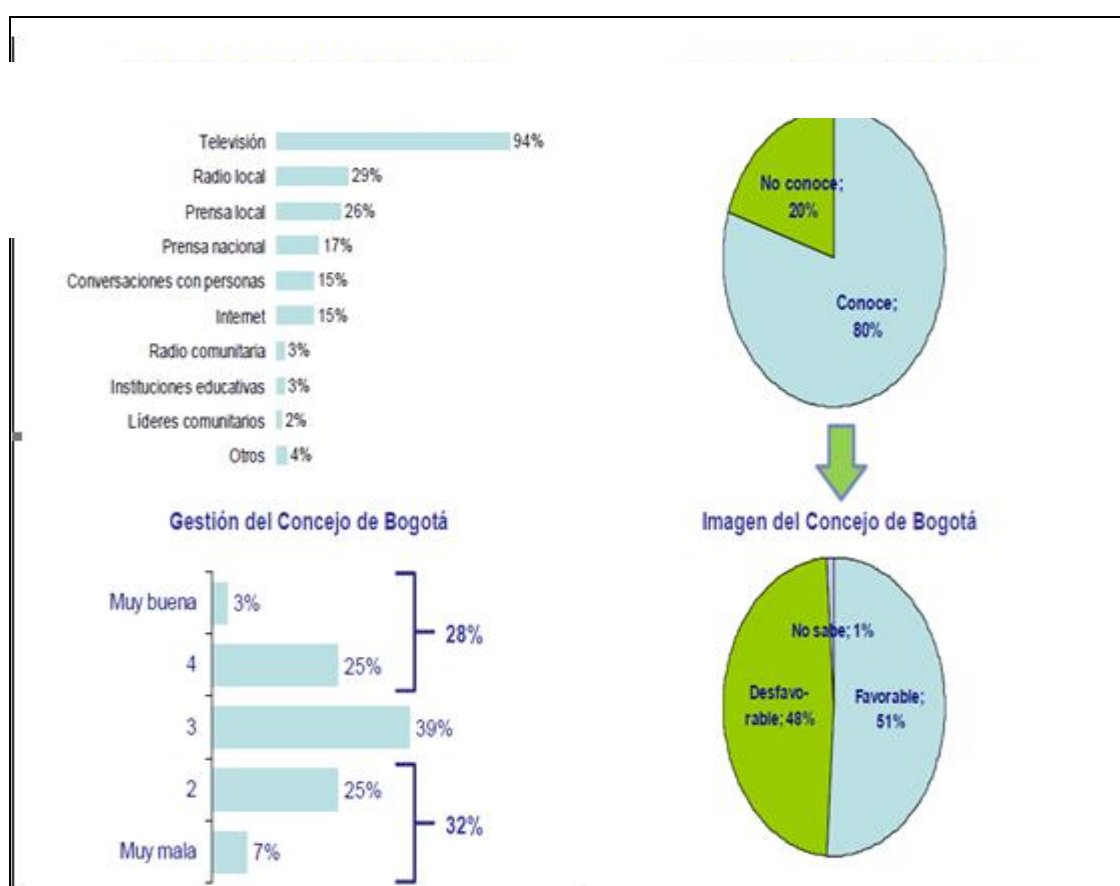
✓ Informe Bogotá Como vamos 2008. **(Ver Anexo 4, Páginas 71 al 75)**

A pesar que en el informe para el segundo semestre señala que el Concejo de Bogotá obtuvo buenos resultados, que en total se tramitaron 61 proyectos de Acuerdo y se realizaron 45 debates de Control Político sobre temas sensibles para la ciudad; además afirma que los concejales dan cumplimiento a la normatividad vigente en el tema de Bancadas; destaca también el informe que el ítem de permanencia de los concejales en la sesión obtuvo el 57%; que la

presentación de ponencias aunque tiene un buen nivel de investigación y argumentación aún se puede mejorar.

Sin embargo, los resultados finales de la Encuesta de Percepción ciudadana sobre la gestión del Concejo de Bogotá, D.C., fue la siguiente:

Grafica 2. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2008.

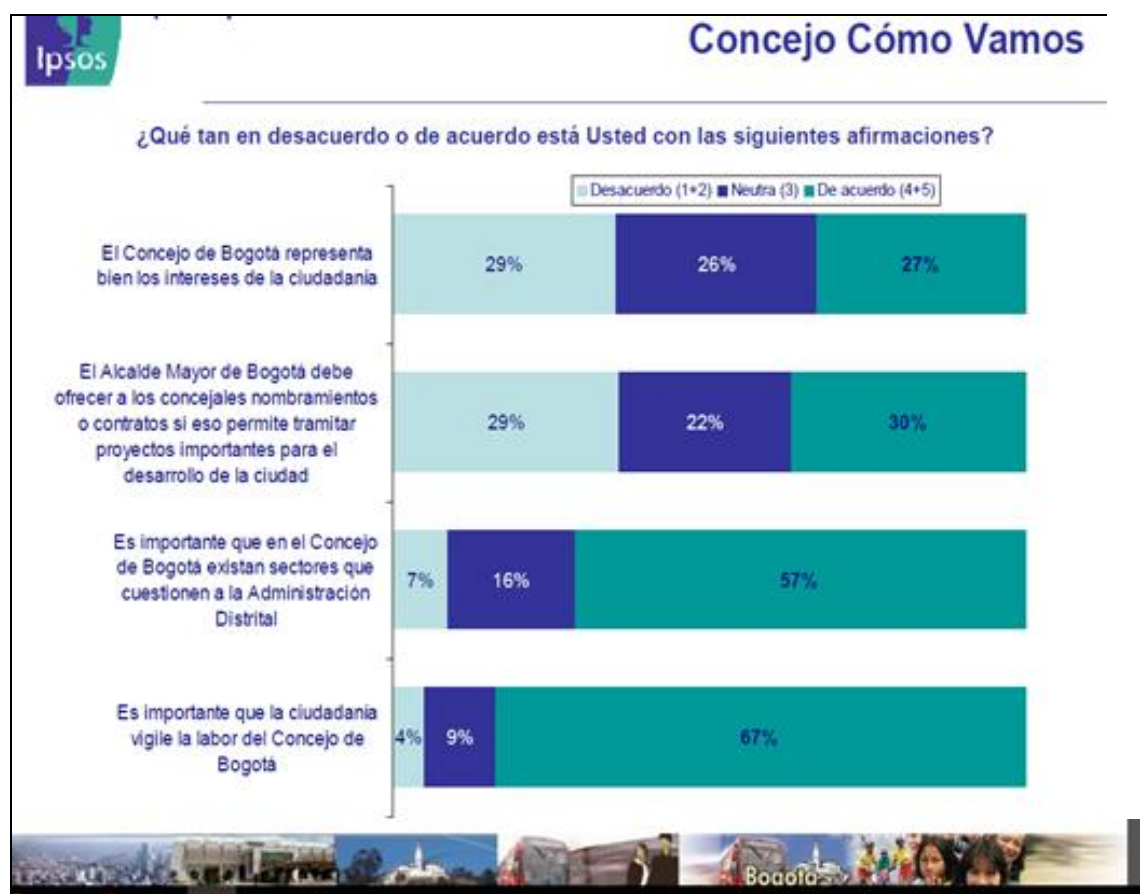


Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2008. Encuesta de percepción

Cabe señalar que de acuerdo a los resultados los ciudadanos se informan sobre el quehacer de la Corporación a través del medio de comunicación de Televisión, lo que genera un

desconocimiento profundo de la responsabilidad que tienen los cabildantes frente a los bogotanos, toda vez que los medios emiten titulares y no análisis de los debates que se realizan en el ejercicio de Control Político función misional de la Corporación. Igualmente el 80% de los encuestados afirman que conocen el Concejo de Bogotá y finalmente la a imagen del Concejo es favorable para el 51% de los ciudadanos.

Grafica 3. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2008



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2008. Encuesta de percepción

Se observa que el 29% de ciudadanos encuestados no siente que el Concejo de Bogotá trabaja por los intereses de la ciudad, lo que genera en los ciudadanos la incredulidad en la

política bogotana. El 30% de los ciudadanos considera que el Alcalde debe ofrecer prebendas para desarrollar su programa de gobierno, esto está generando una aceptación de las malas prácticas de la administración, que están en contravía de la política de buen gobierno, podría considerarse que esta aceptación termina coadyuvando al tema de corrupción en la clase política. El 57% de los ciudadanos responde que está de acuerdo que en el Concejo de Bogotá haya un sector de contradictores de la Administración Distrital, esta visión de los bogotanos se ve reflejada en el Control Político que ejerce la Entidad, a través del cual verifica y cuestiona la gestión de la Administración en el cumplimiento del plan de gobierno.

El 67% de los ciudadanos manifiesta que está de acuerdo con que la figura de la Veeduría ciudadana frente a la labor que ejerce el Concejo de Bogotá, esta práctica permite que los habitantes de la ciudad utilicen los mecanismos de participación para coadyuvar a tomar las decisiones en los debates de políticas públicas para Bogotá.

En síntesis, se tomaron los datos de las dos preguntas del informe pertinentes a la percepción de la ciudadanía y los resultados obtenidos a la gestión del Concejo es favorable teniendo en cuenta que el 29% de los encuestados consideran que el Concejo no representa los intereses de la ciudadanía.

Finalmente se genera un cuestionamiento de índole ético teniendo en cuenta que el 30% manifestó estar de acuerdo con que el Alcalde Mayor de Bogotá debe ofrecer a los concejales nombramientos o contratos si con eso permite tramitar proyecto importante para el desarrollo de la ciudad, enfrentado con el 29% que manifestó estar en contra; presentándose un empate

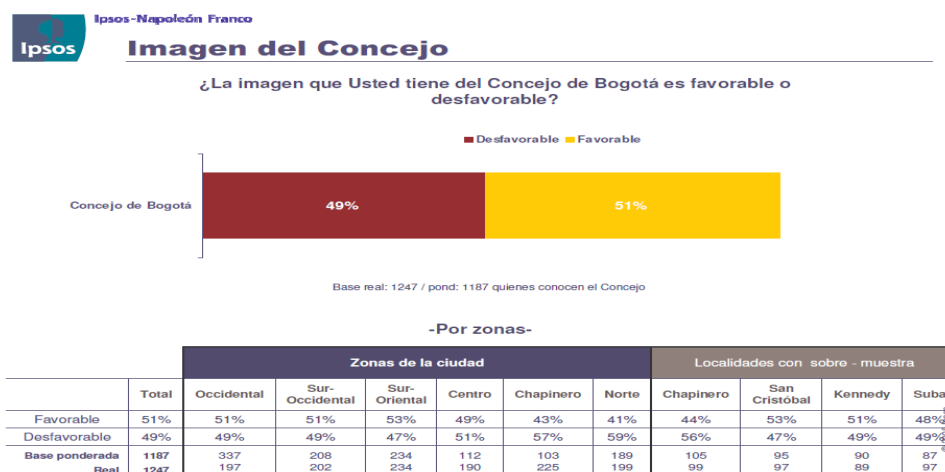
técnico, aquí es importante resaltar el principio constitucional de moralidad que debe profesar la Administración pública.

✓ Informe Bogotá Como vamos 2009. (Ver Anexo 4, Páginas 240 a la 248)

Para esta vigencia, Concejo Cómo vamos destaca que de todas las actividades que realiza el proyecto, la “Encuesta de Percepción” es uno de los ítems que logra mayor difusión e interés de parte la Administración Pública y de la Opinión y señala que para la medición del 2009, se realizó una importante reunión en la que participaron todas las ciudades de la red, y a partir de la cual se tomaron decisiones relacionadas con la modificación de los instrumentos. Es importante señalar que la base real se tomó de las personas quienes dijeron conocer el Concejo.

Así las cosas en el acápite de la Encuesta de Percepción para el año 2009, sobre la gestión del Concejo de Bogotá y la imagen frente a los ciudadanos, los resultados son los siguientes a las preguntas formuladas.

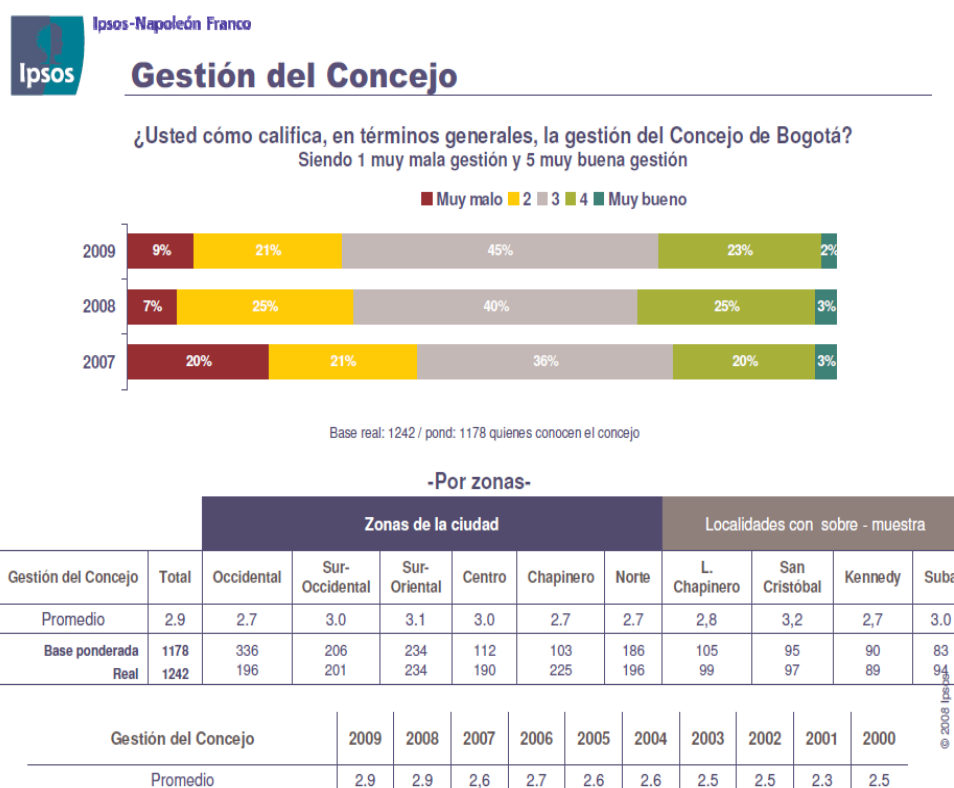
Grafica 4. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2009



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2009. Encuesta de percepción

A la pregunta los encuestados respondieron así: el 49% Desfavorable y 51% Favorable, información discriminada en detalle por zonas y localidades destacando que la imagen del Concejo de Bogotá tiene una favorabilidad baja en el norte de la ciudad y en las zonas occidental sur-occidental y sur oriental es donde mayor porcentaje hay de favorabilidad, con estos resultados se observa que los políticos mantienen buena imagen en sectores menos favorecidos. La siguiente pregunta sobre la gestión del Concejo, los resultados fueron:

Grafica 5. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2009



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2009. Encuesta de percepción

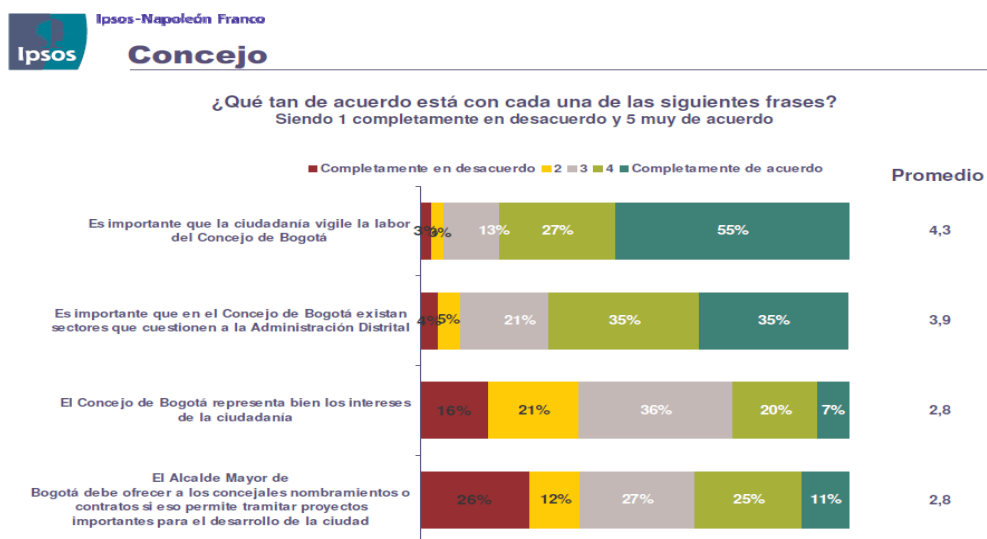
Para esta pregunta el 45% de los encuestados dio una calificación de 3; el 23% calificó con 4, el 21% calificó 2, el 9% calificó uno y el 2% calificó 5, es importante señalar que la base

real se tomó de las personas quienes dijeron conocer el Concejo, resultado favorable para el Concejo de Bogotá.

Frente a los mecanismos para acceder a la información sobre el Concejo de Bogotá la ciudadanía afirma que la obtiene a través del medio masivo de Televisión, situación que explicaría la baja imagen que tiene el Concejo, toda vez que este medio no es el más adecuado para conocer de fondo las funciones que cumple esta entidad Pública.

Para esta vigencia el programa Concejo cómo vamos mantiene la pregunta qué tan en desacuerdo o de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones, aunque en diferente orden las afirmaciones:

Grafica 6. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2009



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2009. Encuesta de percepción

En síntesis los bogotanos consideran que es importante que la ciudadanía ejerza vigilancia a la gestión del Cabildo Distrital; así mismo se infiere que también es importante que

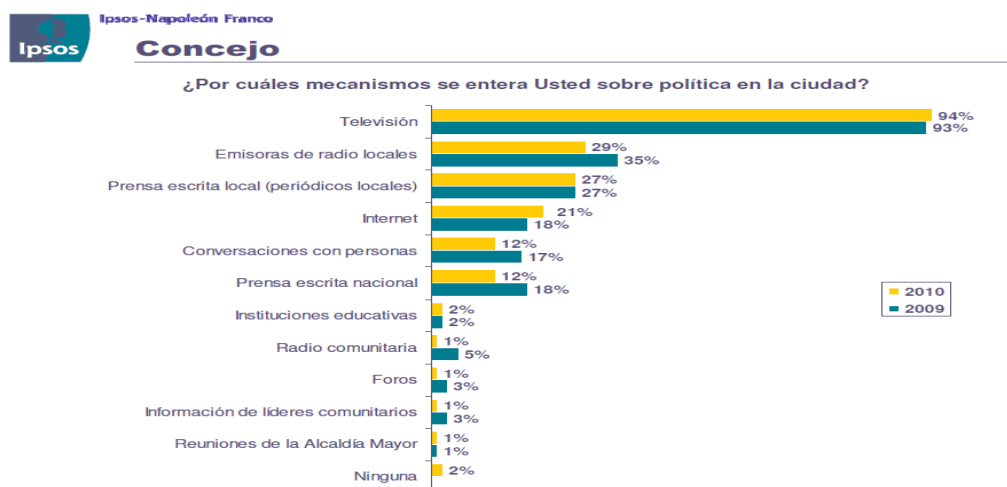
otros sectores de la ciudad cuestionen la Administración distrital; se mantiene baja la percepción que representación de los intereses ciudadanos que debe tener el Concejo y en relación con la afirmación numero 4 si El Alcalde Mayor de Bogotá debe ofrecer a los concejales nombramientos o contratos si con eso permite tramitar proyecto importante para el desarrollo de la ciudad, se mantiene la negativa de la ciudadanía a estas prácticas políticas.

✓ Informe Bogotá Como vamos 2010. (Ver Anexo 4, Páginas 217 a la 226)

La institución Concejo Cómo vamos, para el año 2010 consigna los resultados del estudio, realizando el comparativo con los resultados de los años anteriores, y las desagregaciones en algunos casos por zonas de la ciudad y en otros por grupos de estratos.

Así las cosas en el acápite de la Encuesta de Percepción para el año 2010, sobre la gestión del Concejo de Bogotá y la imagen frente a los ciudadanos, los resultados son los siguientes a las preguntas formuladas.

Grafica 7. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010

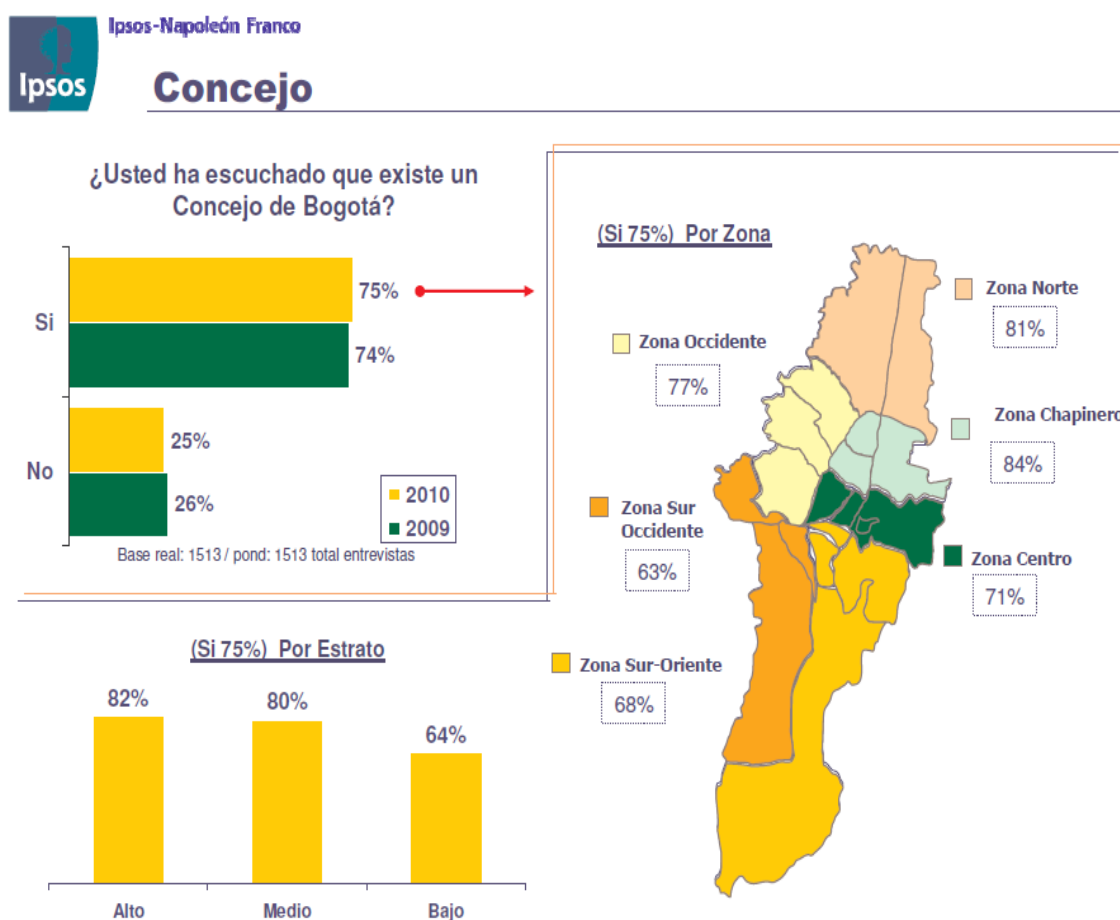


Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

La Televisión sigue siendo el mecanismo a través del cual la ciudadanía se informa de la gestión de la Corporación, resultado que se mantiene comparativamente con lo obtenido en el año 2009 que fue el de 93%, el cual debe ser un insumo para que el Concejo de Bogotá innove en nuevas estrategias para lograr aumentar la credibilidad de los ciudadanos en el quehacer del ejercicio político.

El siguiente cuestionamiento hace relación sobre el conocimiento que la ciudadanía tiene del Concejo de Bogotá, D.C.

Grafica 8. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010

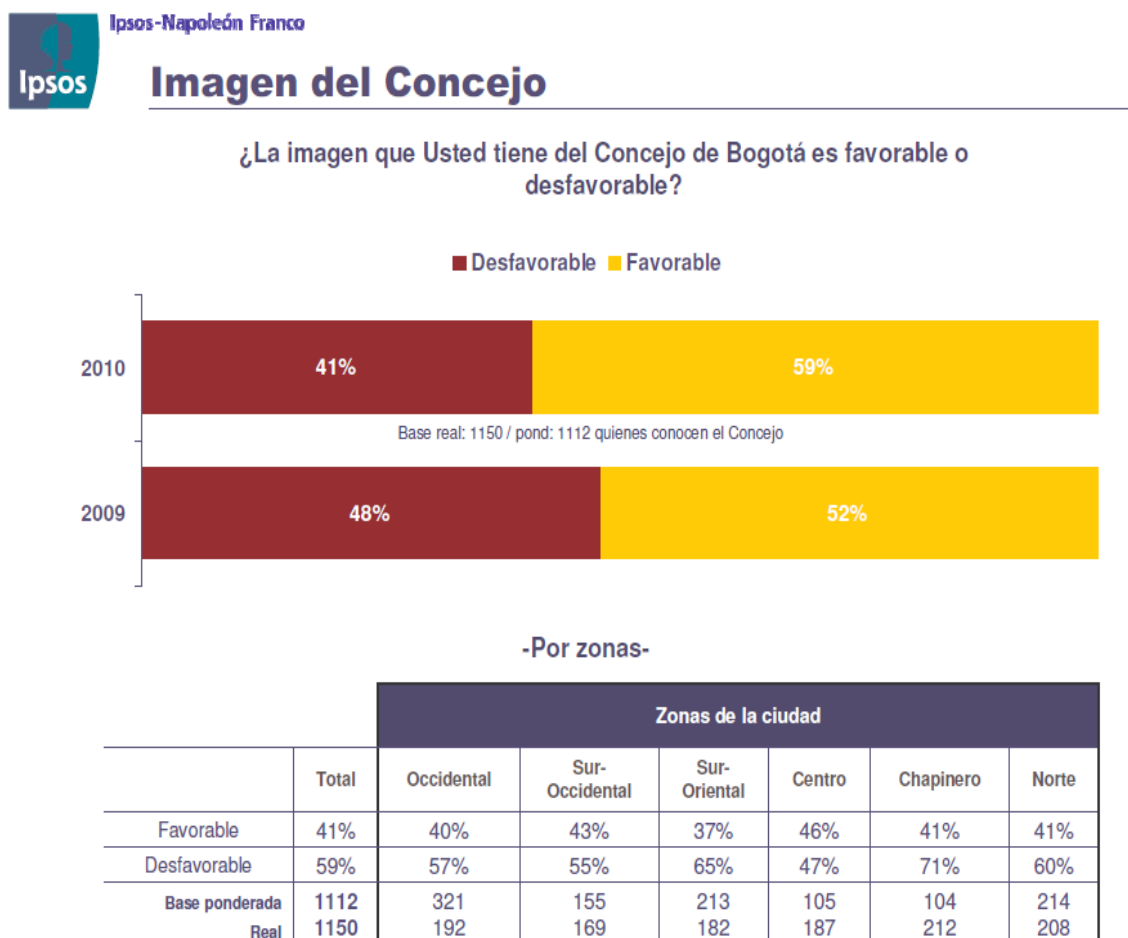


Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

El resultado de conocimiento de la ciudadanía frente a la existencia del Concejo aumento en el 1%, teniendo en cuenta que el 75% respondió que SI, mientras que en el año 2009 el 74% afirmó conocer que existe el Concejo de Bogotá. Se desglosa el 75% por cada una de las zonas de la ciudad siendo Chapinero el mayor porcentaje con el 84% y el menor el Sur Occidente con el 63%

Bogotá Cómo vamos preguntó sobre la imagen del Concejo de Bogotá y se obtuvieron los siguientes resultados:

Grafica 9. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010

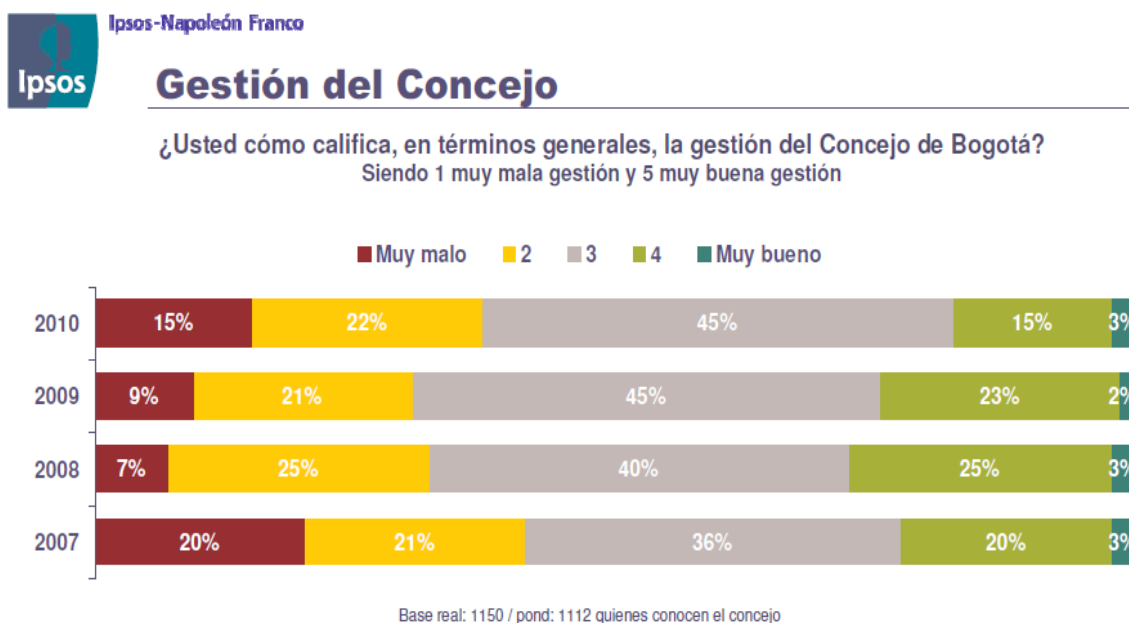


Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

En relación con la pregunta ¿la imagen que usted tiene del Concejo de Bogotá es favorable o desfavorable? El 59% de los entrevistados afirman que tiene una imagen favorable del Cabildo Distrital y el 41% señala que la imagen es desfavorable, comparativamente con el año 2009, la imagen de favorabilidad creció un 7%, teniendo en cuenta que el resultado del año anterior fue del 52%.

La siguiente pregunta fue ¿usted cómo califica, en términos generales, la gestión del Concejo de Bogotá? Y los resultados fueron:

Grafica 10. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010



-Por zonas-

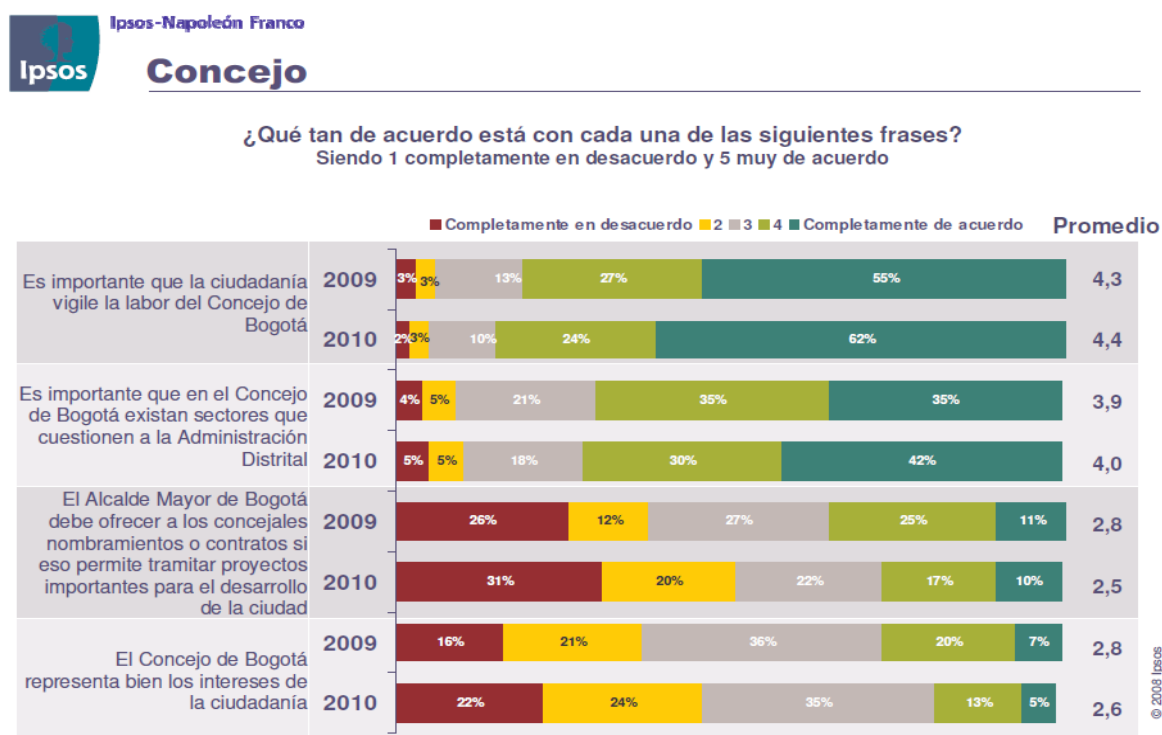
Gestión del Concejo	Total	Zonas de la ciudad					
		Occidental	Sur-Occidental	Sur-Oriental	Centro	Chapinero	Norte
Promedio	2,7	2,7	2,8	2,7	2,8	2,6	2,6
Base ponderada	1112	321	155	213	105	104	214
Real	1150	192	169	182	187	212	208

Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

En términos porcentuales el 3% calificó 5; el 15% calificó 4; el 45% por ciento calificó 3; el 22% calificó 2 y el 15% calificó; comparativamente con los resultados de 2009 la calificación se mantiene en el mismo porcentaje (3) con leves variaciones las otras calificaciones.

La Gestión del Concejo, según la percepción de los ciudadanos, resulta regular sin que este sea un ítem de Bogotá Cómo vamos, es la tendencia que se analiza en el cuadro comparativo que presenta el informe donde continua con la pregunta qué tan en desacuerdo o de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones, aunque en diferente orden las afirmaciones que propone la encuesta.

Grafica 11. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

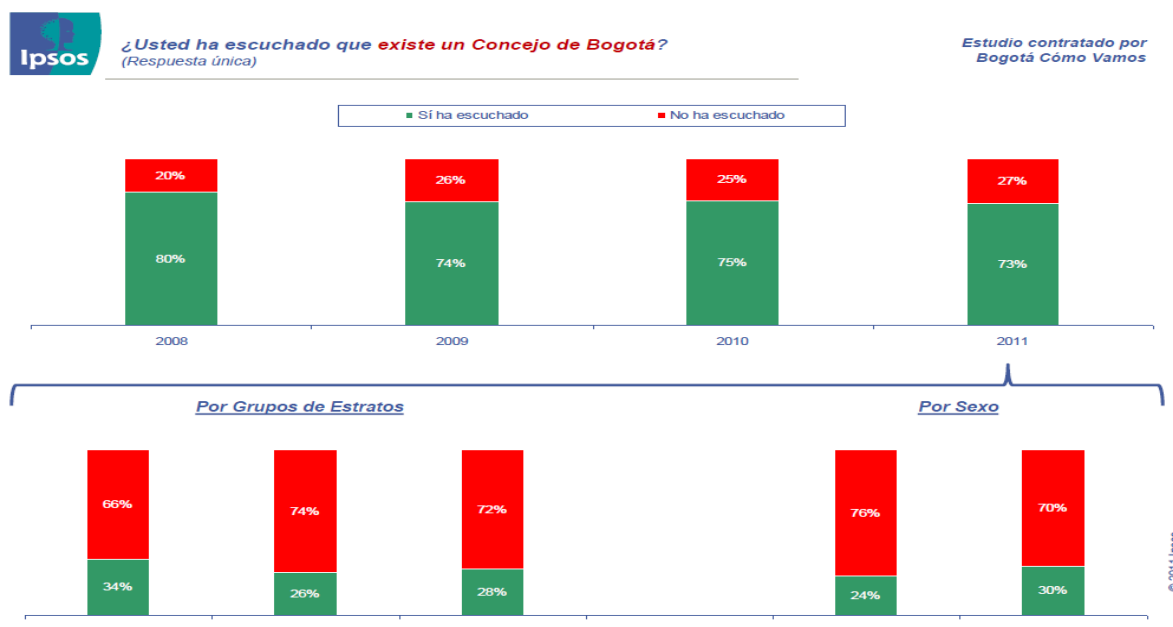
Los resultados obtenidos en cada una de las afirmaciones debido al incremento porcentual en los ítems se infiere que el objetivo de Bogotá Como vamos es generar conciencia en los ciudadanos, con el propósito de impactar sobre las decisiones políticas de la ciudad.

✓ Informe Bogotá Como vamos 2011. (Ver Anexo 4, Páginas 249 a la 258)

Para esta vigencia el informe de Concejo cómo vamos pretende que la información sea un instrumento de referencia con miras a las elecciones del 30 de octubre de octubre de 2011.

En relación con la pregunta: Usted ha escuchado que existe un Concejo de Bogotá. El 73% de los capitalinos afirmaron que han escuchado sobre el Concejo de Bogotá y el 27% manifestó su desconocimiento, según la siguiente gráfica

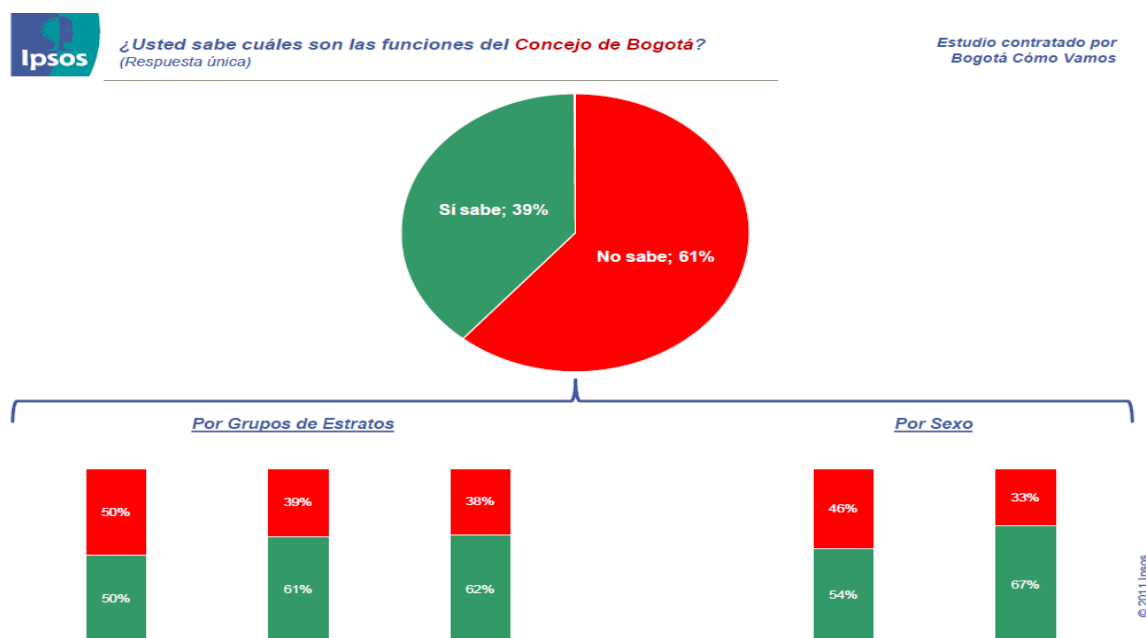
Grafica 12. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2011. Encuesta de percepción

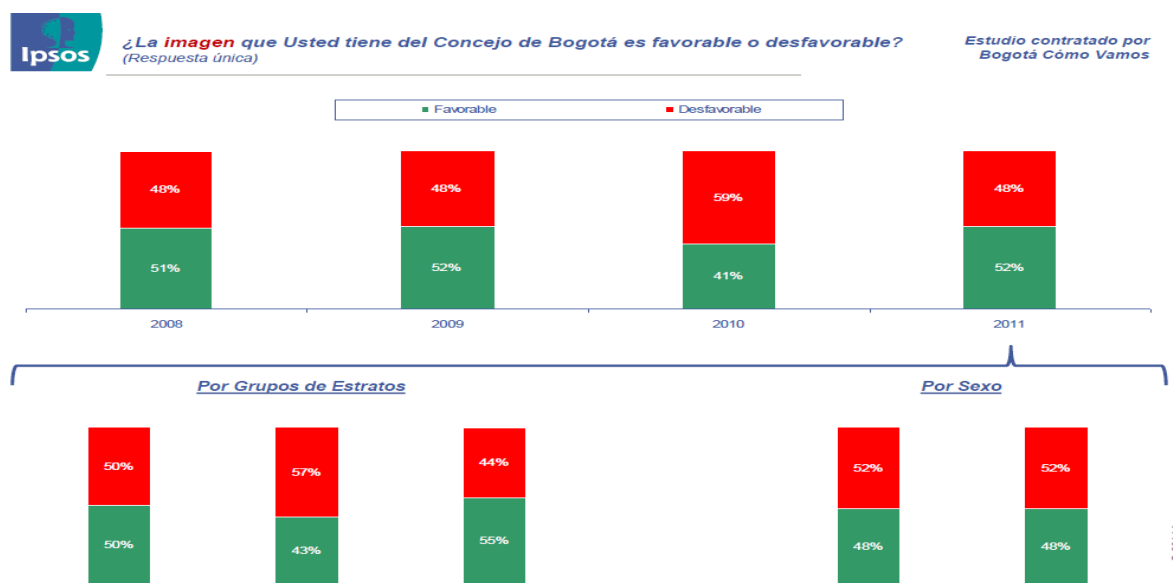
La siguiente pregunta de la encuesta se relaciona con conocer si los ciudadanos saben cuáles son las funciones del Concejo de Bogotá. Se obtuvo como resultado que el 61% de los ciudadanos encuestados respondieron afirmativamente sobre conocer las funciones del Cabildo Distrital, y el 39% afirmó desconocer las funciones político administrativas que ejerce la Corporación.

Grafica 13. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Para la pregunta sobre si la imagen que tienen los ciudadanos del Concejo de Bogotá es favorable o desfavorable el 52% declaró tener una imagen Favorable de la Corporación mientras el 48% manifestó que la imagen es Desfavorable.

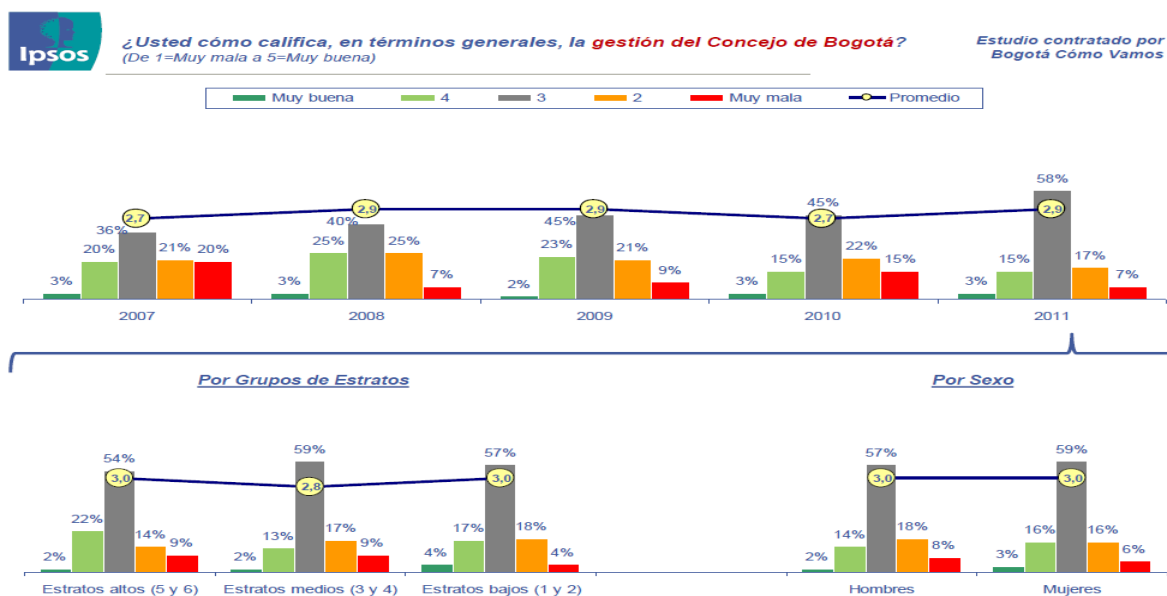
Grafica 14. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2011. Encuesta de percepción

El siguiente cuestionamiento sobre cómo califica, en términos generales la gestión del Concejo de Bogotá, donde 1 es muy mala y 5 muy buena. El 3% de los encuestados calificaron con 5 y el 7% con 1. En este informe se relaciona un cuadro comparativo desde el año 2007 al año 2011, donde se observa que la tendencia en el período constitucional 2008-2011 la percepción de los ciudadanos frente a la gestión del Concejo de Bogotá, tuvo un promedio de calificación de 2.9, lo que indica que los ciudadanos consideran que la Corporación no cumple con las funciones para cuales fue creada, en el tema normativo y de control político.

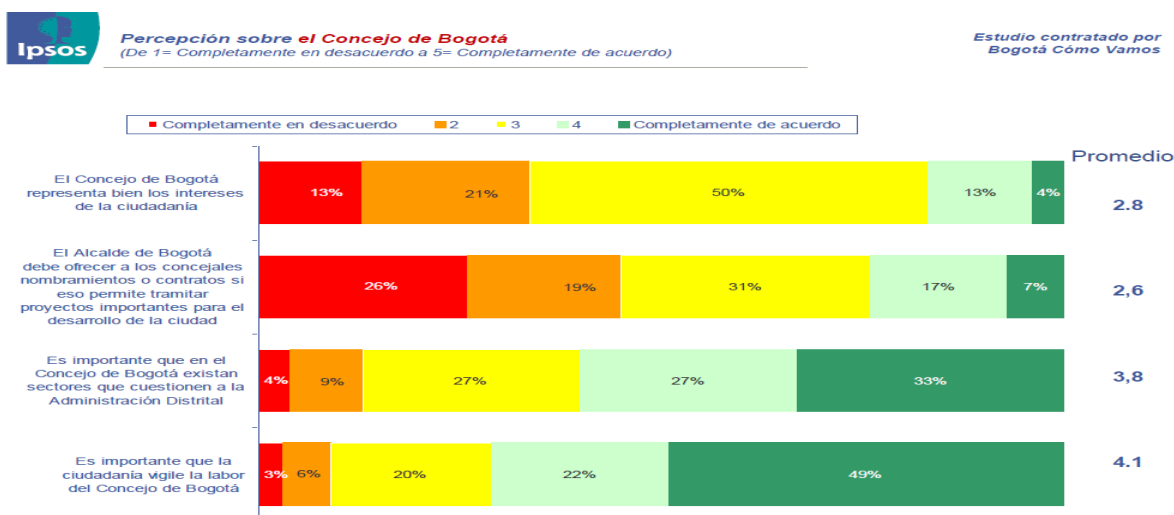
Grafica 15. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2011. Encuesta de percepción

El cuestionamiento sobre la percepción de los ciudadanos frente al Concejo de Bogotá, para esta vigencia obtuvo los siguientes resultados:

Grafica 16. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2011. Encuesta de percepción

El 13% de los ciudadanos manifestaron estar en total desacuerdo mientras que el 4% calificó con 5 declarando que está de acuerdo con la afirmación, el 21% calificó con 2, el 50% calificó 3 y el 13% calificó 4, para una calificación promedio de 2.8.

El 26% de los entrevistados calificó, el 7% calificó 5, el 19% calificó 2, el 31% calificó 3, y el 17% calificó 4, obteniendo un promedio de 2.6.

El 4% calificó 1, el 33% calificó 5, el 9% calificó 2, el 27% calificó 3 y el 27% calificó 4, el promedio final 3.8. El 3% calificó 1, el 6% calificó 2, el 20% calificó 3, 22% calificó 4 y el 49% calificó 5, lo cual dio un promedio 4.1

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos se observa que la ciudadanía mantiene la percepción que el Concejo de Bogotá no representa los intereses ciudadanos, lo evidencia el promedio de calificación de 2.8; en cuanto a la segunda afirmación la ciudadanía ratifica los resultados de los años anteriores manifestando estar desacuerdo con la Corporación, igualmente los ciudadanos consideran importante que existan sectores que cuestionen a la Administración Distrital, y finalmente el alto porcentaje reiteró estar totalmente de acuerdo en que la ciudadanía vigile la labor del Concejo de Bogotá.

Finalmente con el propósito de destacar el ejercicio de CONTROL POLÍTICO durante el período 2008-2011, función misional de esta Corporación Pública, se realizará el análisis de la pregunta que hace parte de la encuesta de percepción de la ciudadanía en relación con la labor

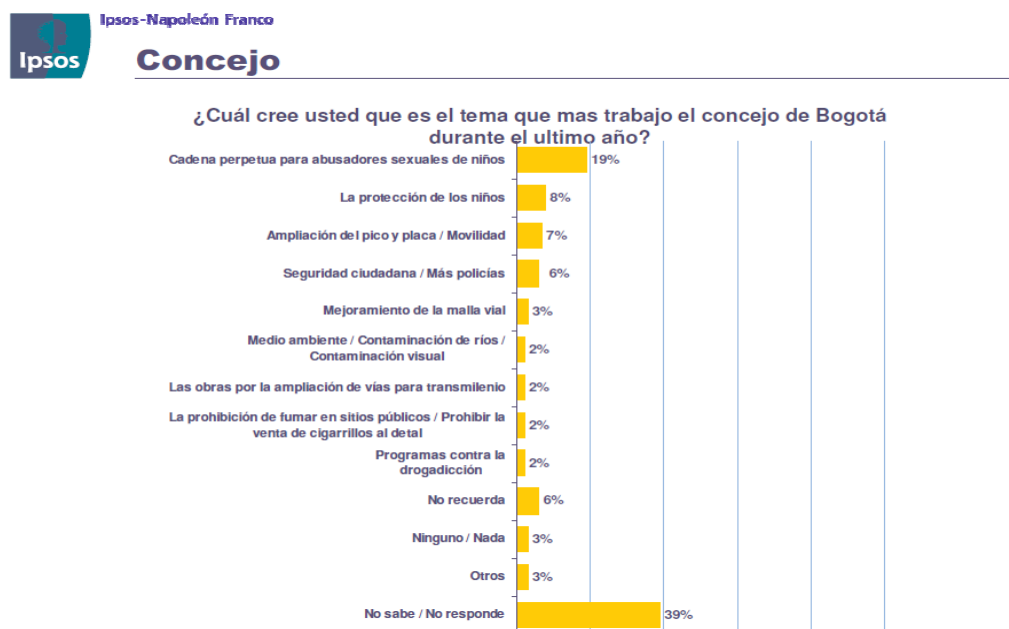
del Concejo, la pregunta ¿Cuál cree usted que es el tema que más trabajó el concejo de Bogotá durante el último año?

Para este análisis se tendrá en cuenta que el Concejo de Bogotá debe vigilar la ejecución del Plan de Desarrollo aprobado para la vigencia de iniciativa del señor Alcalde Mayor, además de proponer normatividad que propenda por la calidad de vida de los ciudadanos.

En el informe de la vigencia 2008 esta pregunta no hizo parte de la encuesta de percepción.

Para el año 2009 los principales temas en los cuales el Concejo de Bogotá realizó debates en la Corporación se destacaron los siguientes temas:

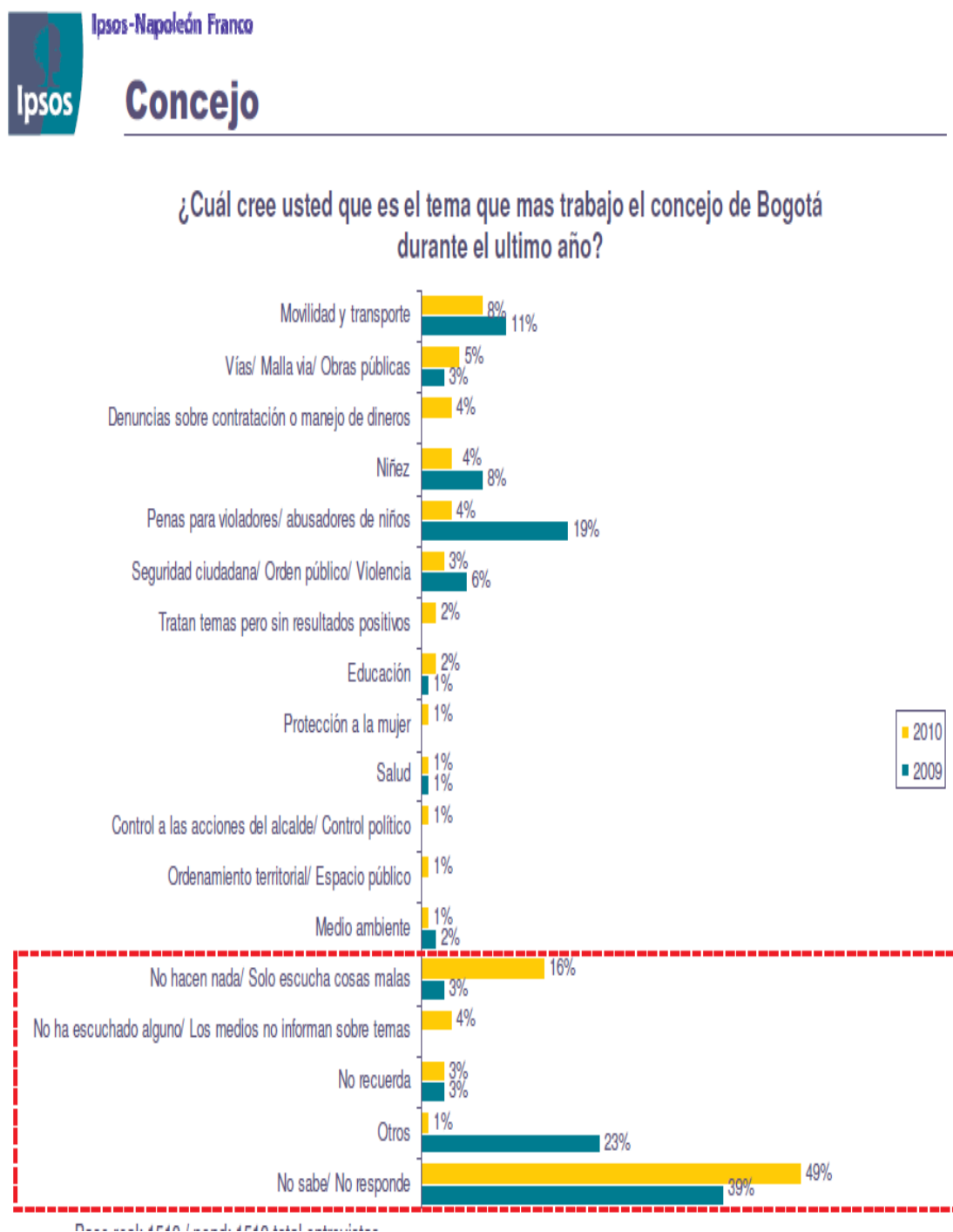
Grafica 17. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2009



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2009. Encuesta de percepción

En la vigencia 2010 los principales temas que abordó el Concejo de Bogotá fueron:

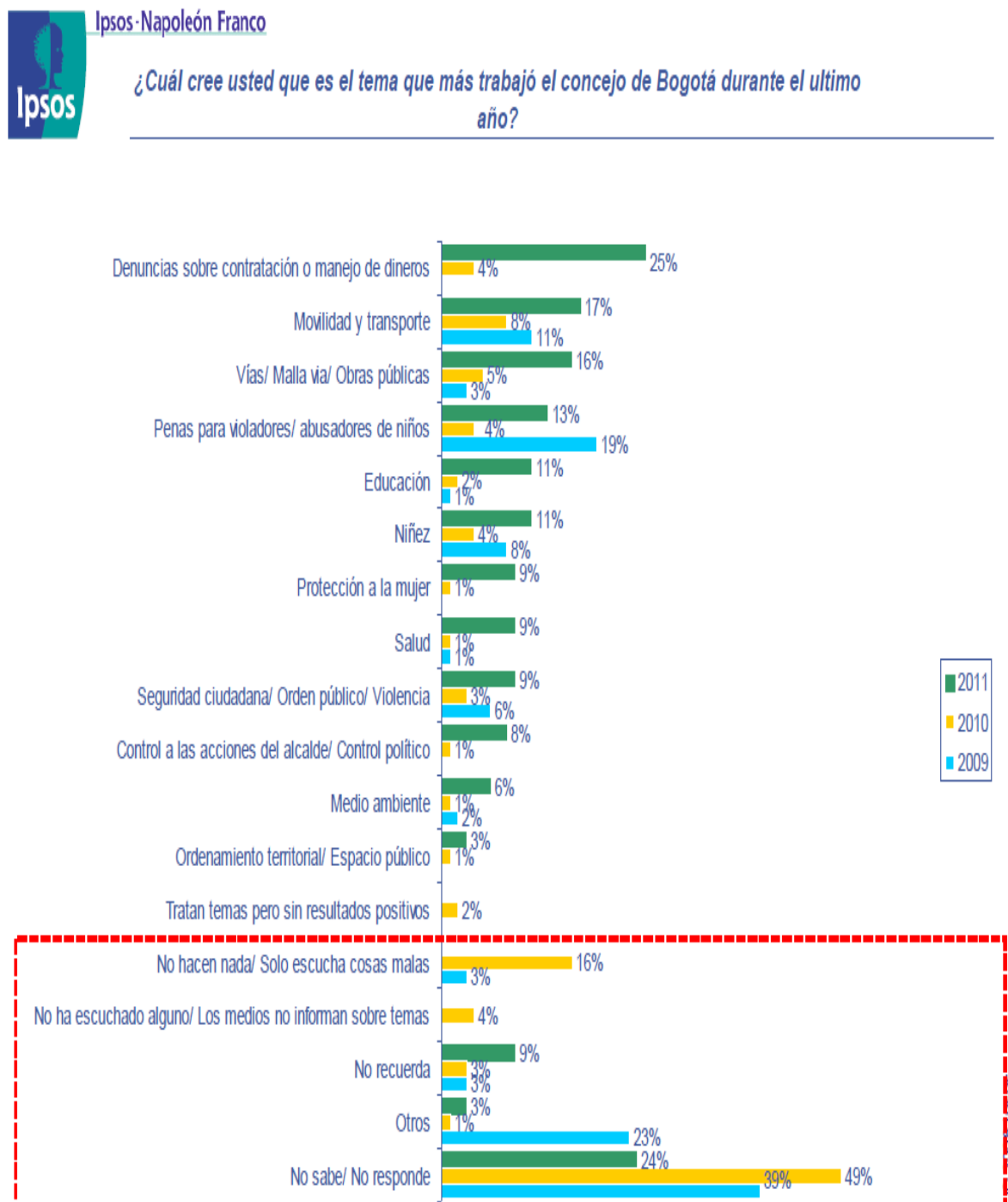
Grafica 18. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2010



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2010. Encuesta de percepción

En el año 2011 los temas discutidos en el Concejo de Bogotá fueron:

Grafica 19. Encuesta de percepción. Bogotá Cómo Vamos 2011



Fuente: Informe de Bogotá Cómo vamos 2011. Encuesta de percepción

Se observa que durante el período constitucional los ciudadanos no conocen el trabajo que realiza el Concejo de Bogotá, así lo reflejan los altos porcentajes de cada una de las vigencias en las que se preguntó en 2009 39%, en 2010 49% y en 2011 24%.

Otro ítem que llama la atención es la percepción que tienen los ciudadanos de que el Concejo no hace nada, como lo demuestran los porcentajes de 2010 con el 16% y en 2011 el 16%

Y en el tema del Control Político se observa que en las vigencias 2010 y 2011 se incluyó el este tema para las acciones del Alcalde Mayor, sin embargo la percepción de los ciudadanos de la vigilancia y control por parte del Concejo de Bogotá es muy baja como lo evidencia el 1% en estos dos años.

En general se infiere que la percepción de los ciudadanos sobre los temas que el Concejo de Bogotá debate al interior de la Corporación es muy baja por los porcentajes obtenidos.

Finalmente en los años 2010 y 2011 se incluye el tema de la vigilancia y control a la ejecución de la contratación pública, para el año 2010 este tema pasó casi desapercibido por la comunidad, con un porcentaje del 4% de percepción y en el año 2011 punteó el tema con un porcentaje de 25% de percepción, esto debido al escándalo del denominado Carrusel de la Contratación.

5.5. El “Carrusel de la Contratación”

Uno de los casos de corrupción más sonados en nuestro país, el cual generó grandes problemas para la economía de Bogotá y dejó al descubierto el indebido actuar de algunos funcionarios públicos, entre ellos el entonces Alcalde de la ciudad Samuel Moreno Rojas, fue el llamado “carrusel de la contratación”, Esta problemática surgió a raíz de la implementación del sistema de Transporte Masivo en Bogotá, más exactamente la construcción de uno de los tramos de Transmilenio de la calle 26 que comprendía desde el Cementerio Central hasta la Avenida Boyacá, proyecto que fue adjudicado en el año 2007, al grupo Nule, conformado por Miguel Nule, un Ingeniero Civil, egresado de la Universidad de los Andes, su hermano Manuel Nule y su primo Guido Nule.

Tras el evidente retraso en la ejecución y entrega de las obras, se fue descubriendo de un lado la grave situación financiera en la que se encontraba dicho grupo, y del otro los elevados montos otorgados como comisión a diferentes funcionarios públicos, alcalde, senadores, gobernadores, concejales y representantes a la cámara, aspecto que genero en la ciudadanía un gran desconcierto e incremento la desconfianza hacia la Administración Pública

Este evento se presentó en el período constitucional 2008-2011, a causa de la falta de Control Político por parte de la Corporación Concejo de Bogotá, D.C., lo cual se evidencia del análisis de los informes de gestión de la Entidad, concretamente en la presentación de las proposiciones para citar a la Administración Distrital, con el propósito de exponer detalladamente la ejecución de los planes y programas aprobados en el Plan de Desarrollo, específicamente con la contratación

para la ejecución de la mega obra de la Calle 26. Como se puede observar durante las vigencias no se citó a través de proposición, para ejercer el control político por parte del Concejo a la Administración, específicamente al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- entidad encargada de ejecutar las obras en el Distrito capital.

Esta afirmación resulta del análisis de la información de las proposiciones de control político que fueron aprobadas en las comisiones y Plenaria de la Corporación, pero no surtieron el trámite de debates al interior del Cabildo porque no fueron programadas en la agenda institucional para finalmente al cumplir el año de vigencia, como lo establece el reglamento interno, fueron archivadas. En el año 2008 para debate de control político solo se aprobó la proposición No. 620, la cual tenía como tema la construcción de la fase III de Transmilenio; en el año 2009 el Concejo de Bogotá aprobó 595 proposiciones y sólo las proposiciones números 121 y 156 presentadas por cambio radical y el partido de la U, se relacionaban con el tema de la construcción de la fase III de Transmilenio; en el año 2010 las proposiciones números 087 y 359 fueron aprobadas, pero no se programó el debate respectivo; finalmente en el año 2011, en el Concejo de Bogotá se aprobaron trecientas treinta y ocho (338) proposiciones, pero ninguna con el tema de la situación de la construcción de la fase III de Transmilenio.

Referencias Bibliográficas.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2008). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2009). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2010). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2011). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

FUNDACIÓN CORONA. Informe Concejo Cómo vamos. Encuesta de Percepción 2008.
Bogotá D.C. páginas 72/74

FUNDACIÓN CORONA. Informe Concejo Cómo vamos. Encuesta de Percepción 2009.
Bogotá D.C. páginas 240/244

FUNDACIÓN CORONA. Informe Concejo Cómo vamos. Encuesta de Percepción 2010.
Bogotá D.C. páginas 217/222

FUNDACIÓN CORONA. Informe Concejo Cómo vamos. Encuesta de Percepción 2011. Bogotá
D.C. páginas 249/258

CARRUSEL DE LA CONTRATACIÓN, (2017) Historia del carrusel de la contratación,
Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Carrusel_de_la_contrataci%C3%B3n

DIARIO EL ESPECTADOR. (2015). Redacción Política. ¿Peñalosa tiene responsabilidad en el
carrusel de contratación de Bogotá? Recuperado de
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/penalosa-tiene-responsabilidad-el-carrusel-de-contratac-articulo-578850>

Conclusiones y Recomendaciones

- Conclusiones

El análisis de la investigación se enfocó en identificar los mecanismos que se desarrollan en el Concejo de Bogotá, D.C., para el fortalecimiento institucional a través de la implementación del Buen Gobierno; sin embargo revisado el cumplimiento de las funciones misionales que le corresponden a la Entidad como el organismo que representa los intereses y la voluntad de los residentes de la Ciudad, se evidenció que la Corporación Concejo de Bogotá durante el período constitucional 2008-2011, no ejerció el CONTROL POLÍTICO, específicamente al tema de la contratación de la fase III de Transmilenio, función que establece la ley como una herramienta fundamental, a través de la cual permite a los concejales ejercer vigilancia y control sobre el Ejecutivo.

Sin embargo, el hecho de que el tema de Contratación de la fase III de Transmilenio no se haya debatido durante el período constitucional 2008-2011, no significa que el Concejo de Bogotá, D.C. en el ejercicio de control político y gestión normativa no cumpla, lo que no existe es una obligatoriedad de debatir las proposiciones aprobadas en su totalidad, teniendo en cuenta que según los informes de gestión se aprobaron y se debatieron proposiciones relacionadas con temas de salud, educación, mujeres, niños, adolescentes y adultos entre otros.

- Recomendación

Como recomendación se sugiere un análisis profundo al cumplimiento de la ley de bancadas y al reglamento interno de la Corporación que permitan definir procesos y procedimientos que agilicen el ejercicio de Control Político, para que este a su vez cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia.

Bibliografía

Davies, S. (1994), "Public Institutions, People and Famine Mitigation". IDS Bulletin, vol. 25, No. 4. Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Brighton. p. 46-54.

Kioe, Y. (2010). What is good governance?. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Recuperado de <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Ferrajoli, L. (2001). Pasado y futuro del Estado de derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*. No. 17. p 31-45.

Ospina, C. C. (2013). El ideal de Buen Gobierno desde la perspectiva de Nicolás Maquiavelo. Trabajo para optar por el grado de Filósofo. Universidad de Cartagena. Cartagena, Colombia.

Barreto, L.A. (2013). La Responsabilidad Social como un nuevo modelo de gestión ética en las Entidades del Estado en Colombia. Trabajo para optar por el Grado de Diplomado en Alta Gerencia. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

Ospina, A.P. (2013). El Gobierno Corporativo en Colombia. Ensayo Investigativo. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

Moscoso, E. & Jaramillo F. (2008). Caracterización y efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público. Criterio Libre. No. 9. Pp. 95-124. Recuperado de

<http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/9/CriterioLibre9art04.pdf>.

Luna, B. (2014). Mecanismos jurídicos contra la corrupción en la Contratación Estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales de lucha contra la corrupción. Trabajo para optar por el Grado en Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Herrera, F. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. P 10.

DNP, (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos (2010-2014)”. Bogotá D.C.

OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2012). Informe de Asamblea General Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. p 2.

Sentencia C-748/11. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

Recuperado de: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm.

Acuerdo 308 de 2008. "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR". Registro Distrital 3996 de junio 11 de 2008.

Constitución Política de Colombia (1991).

OCDE (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

CADBURY, S (2003), Corporate Governance and Development. Foro Mundial sobre Gobierno Corporativo, Focus 1. Recuperado de <http://www.confecamaras.org.co/gobierno-corporativo/165-que-es-gobierno-corporativo>.

OLCESE, A (2005). Teoría y práctica del Buen Gobierno Corporativo. Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A. Barcelona, España.

AVIANCA HOLDING S.A. (2014). Código de Buen Gobierno Corporativo. Recuperado de http://www.aviancaholdings.com/images/doc_gob_corp/C%C3%B3digo%20de%20Buen%20Gobierno%20Corporativo%20FNL.pdf

GRUPO BANCOLOMBIA (2015). Código de Buen Gobierno. Recuperado de

<https://www.grupobancolombia.com/wps/wcm/connect/a6062132-7f63-43d1-bf3b-05844d1d2fca/C%C3%B3digo+buen+gobierno.pdf?MOD=AJPERES&CVID=16IPcRI>

ASOCIACIÓN DE GOBIERNO CORPORATIVO DEL COMMONWEALTH (1999).

Principios para el Gobierno Corporativo en el Commonwealth. Recuperado de:

<http://www.confecamaras.org.co/gobierno-corporativo/165-que-es-gobierno-corporativo>

Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011. Bogotá D.C.

DNP, (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para Todos (2010-2014)”. Bogotá D.C.

DNP, (2013). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá D.C.

DNP, (2016). Contratos Plan; Un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contratos%20Plan%20-%20Vertical_Versi%C3%B3n%20Impresa.pdf

PNUD, (2015). Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Recuperado de

<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>

Moscoso, E. & Jaramillo F. (2008). Caracterización y efectos de un Código de Buen Gobierno para el Sector Público. Criterio Libre. No. 9. Pp. 95-124. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/9/CriterioLibre9art04.pdf>.

DNP, (2013). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá D.C.

World Bank Institute, (2008). Governance Matters 2008, Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/brochuresp.pdf>

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2008). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2009). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2010). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO DE BOGOTÁ D.C., (2011). Informe de Gestión Consolidado 2008. Bogotá, D.C.

CONCEJO COMO VAMOS (2008). Informe. Encuesta de Percepción 2008. Bogotá D.C.

CONCEJO COMO VAMOS (2009). Informe Encuesta de Percepción 2009. Bogotá D.C.

CONCEJO COMO VAMOS (2010). Informe. Encuesta de Percepción 2010. Bogotá D.C.

CONCEJO CÓMO VAMOS (2011). Informe. Encuesta de Percepción 2011.