

**Mecanismos y Herramientas de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha Contra la  
Corrupción en el Instituto Distrital de las Artes - Idartes**

Adrián Alejandro Moncayo Ordoñez

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Especialización en Gestión Pública

Noviembre de 2020

## Tabla de Contenido

Resumen	3
Palabras Clave	3
Abstract	4
Key Words	4
Introducción	5
Planteamiento del Problema	7
Formulación del Problema	9
Objetivos	10
Objetivo General	10
Objetivos Específicos	10
Justificación de la Investigación	11
Antecedentes	13
Marco Teórico	20
Corrupción Administrativa	22
Ética en la Esfera de lo Público	22
Transparencia, Control Social y Acceso a la Información	23
Avances normativos, mecanismos y herramientas contra la corrupción en Colombia	25
Medidas de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción en el Instituto Distrital de las Artes	38
Divulgación Proactiva de la Información - Transparencia Activa	41
Análisis de los Instrumentos de Gestión de la Información Pública	50
Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	56
Conclusiones y Recomendaciones	66
Bibliografía	75

## **Resumen**

El presente proyecto indaga sobre las estrategias de lucha contra la corrupción que han sido implementadas en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes, una entidad que se encuentra adscrita a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá. En este orden de ideas, se estudia la manera como se han adoptado diversos instrumentos regulados por la normatividad vigente como el caso del Estatuto Anticorrupción sancionado bajo la Ley 1474 de 2011, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o Ley 1712 de 2014, y sus respectivos decretos y resoluciones reglamentarias; lo anterior con el fin de generar recomendaciones para fortalecer el desarrollo de procesos y procedimientos destinados a combatir el flagelo de la corrupción administrativa en las entidades públicas.

De esta manera, se abordan aquellas herramientas que se han venido construyendo desde el año 1991 con la Constitución Política, y que fueron desarrolladas y perfeccionadas con la expedición de diversos actos administrativos y normas en años posteriores y la manera como estos se aplican en la entidad en cuestión mediante la disposición de documentos en el sitio web oficial y la adopción de los instrumentos de gestión de la información pública.

### **Palabras Clave**

Anticorrupción, transparencia, información pública, control social, gestión administrativa.

## **Abstract**

This project investigates the strategies to fight corruption that have been implemented in the Instituto Distrital de las Artes - Idartes, an entity that is attached to the Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte of the Mayor's Office of Bogotá. Along those lines, the way in which various instruments regulated by current regulations have been adopted is studied, such as the case of the Anti-Corruption Statute sanctioned under Law 1474 of 2011, the Law of Transparency and Access to Public Information or Law 1712 of 2014, and their respective decrees and regulatory resolutions; the foregoing in order to generate recommendations to strengthen the development of processes and procedures aimed at combating the scourge of administrative corruption in public entities.

In this way, those tools that have been built since 1991 with the Political Constitution, and that were developed and perfected with the issuance of various administrative acts and regulations in subsequent years and the way in which they are applied in the actual entity through the provision of documents on the official website and the adoption of public information management instruments.

## **Key Words**

Anti-corruption, transparency, public information, social control, administrative management.

## Introducción

El presente estudio aborda uno de los flagelos más recurrentes en la administración pública como un fenómeno propio de las sociedades modernas, frente al cual ninguna entidad se encuentra exenta, se trata de la corrupción administrativa, un mal que ha afectado la destinación y el uso de los recursos públicos y, por lo tanto, ha atentado contra la primacía del interés general de la sociedad colombiana. Es por ello que se busca estudiar las normas que ha adoptado el Estado colombiano y la manera como éstas han sido implementadas en una entidad pública, el Instituto Distrital de las Artes – Idartes.

Es así como se analizarán las políticas, mecanismos y herramientas que la mencionada institución pública ha planteado e implementado para que el desarrollo de actuar misional no se vea afectado por la aparición de hechos de corrupción que terminan afectando a la ciudadanía que se busca beneficiar a través de los diferentes programas y proyectos; lo anterior con el fin de determinar su efectividad y eficacia, generando recomendaciones que promuevan la adopción adecuada de la norma e impulsar la consecución de sus fines.

Esta investigación se inscribe dentro de la línea de Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales, a la cual se encuentra articulada la especialización en Gestión Pública de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas perteneciente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, particularmente en el núcleo problémico denominado Estado, Gobernanza y Gestión de Organizaciones Públicas. En este orden de ideas, se desarrolla el proyecto en torno a la sublínea de Desarrollo y Gestión Territorial, toda vez que se busca analizar la manera como desde la adopción de procesos y procedimientos impulsados desde la

normatividad vigente se busca superar problemáticas propias de la sociedad moderna como es el caso de la aparición de hechos de corrupción administrativa en la administración pública.

De igual manera, el presente proyecto se lleva a cabo como un Diagnóstico de una Entidad Estatal bajo la modalidad de Monografía, como lo establece el Artículo 13 del Acuerdo 006 del 28 de mayo de 2014, el cual buscará generar conocimiento en torno a la implementación de las estrategias anticorrupción del Instituto Distrital de las Artes y aportar recomendaciones y herramientas de gestión orientadas al mejoramiento de los procesos institucionales y, por ende, fortalecer la función pública desempeñada por dicho organismo gubernamental.

## Planteamiento del Problema

La corrupción es un fenómeno que ha existido en todas las formas de organización política propias de las sociedades humanas a través de la historia, donde una de sus manifestaciones más comunes tiene que ver con el uso indebido del poder por parte de quienes lo ostentan y han tenido a su cargo los recursos públicos, atentando contra el bienestar general en la búsqueda de beneficios particulares.

Colombia no es ajena a este flagelo, pues sus manifestaciones se hacen evidentes en los elevados niveles de desigualdad, segregación y brechas sociales de toda índole; por ejemplo, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, durante el 2018 la pobreza multidimensional alcanzó la cifra del 19.6% en el total nacional, cifra que se acentúa en el ámbito regional al observar su incidencia en los territorios, presentándose los niveles más altos en las regiones Caribe y Pacífica, con un 33,5% y 33,3% respectivamente (DANE, 2019). En este orden de ideas, al estudiar la gestión pública, se hace necesario reflexionar sobre las diferentes alternativas de solución a la problemática planteada, toda vez que las medidas que se implementen para enfrentar el flagelo de la corrupción se constituyen en herramientas que sirven para impulsar el desarrollo social y económico de un Estado.

Por lo tanto, para el caso de estudio, la definición de corrupción está relacionada con el abuso de poder o determinada posición privilegiada para obtener beneficio de carácter particular en detrimento del interés general. Para hacer frente a este síntoma de fragilidad de la administración pública, el Estado colombiano ha tenido avances en materia normativa y desarrollo institucional, desde la sanción de la Ley 190 de 1995 cuyo principal logro consiste en la tipificación de los delitos contra la administración pública y regulando el empleo público;

pasando por el Estatuto Anticorrupción o Ley 1474 de 2011, promoviendo una serie de medidas del orden administrativo para prevenir y avanzar en la lucha contra la corrupción, mediante controles efectivos sobre el desempeño de la Rama Ejecutiva del poder público.

Es de resaltar que la transparencia se convierte en una de las estrategias más eficaces para reducir la aparición de hechos de corrupción, pues además de ser una buena práctica de la gestión administrativa “es uno de los valores éticos que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función” (Naessens, 2011, p. 8). En este sentido, durante los últimos años se ha comenzado a avanzar en la construcción de una política pública de transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción; esfuerzos que se han gestado gracias a la participación de la sociedad civil colombiana, lo cual obtuvo como resultado la sanción de la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, consolidando este aspecto como un derecho fundamental e instrumental de la población, cuya garantía permite el goce efectivo de otros derechos del mismo nivel.

En este orden de ideas, las entidades del nivel nacional y territorial han iniciado la adopción de estos instrumentos normativos, aplicando las herramientas de las que disponen los mismos. No obstante, es necesario realizar un seguimiento que permita estimar el impacto de éstos en el desempeño de los órganos de gobierno y establecer su eficacia en la lucha contra la corrupción, particularmente aquella que se presenta dentro de la gestión administrativa. Es así como se busca identificar aquellos factores que representan factores de riesgo que afecte la finalidad de los mencionados instrumentos y estrategias.

## **Formulación del Problema**

¿Cuáles son los mecanismos y herramientas de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Analizar la implementación de las normas y políticas de lucha contra la corrupción en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes.

### **Objetivos Específicos**

- Indagar sobre los mecanismos y herramientas de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción designados por la normatividad colombiana para las entidades públicas.
- Determinar cuáles son las estrategias para garantizar el acceso a la información pública en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes.
- Indagar sobre la construcción y adopción de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes y cómo se desarrolla el seguimiento a los riesgos de corrupción identificados en la entidad.
- Generar recomendaciones para el fortalecimiento de las estrategias, mecanismos y herramientas de lucha contra la corrupción con las que cuenta el Instituto Distrital de las Artes – Idartes.

## **Justificación de la Investigación**

Uno de los efectos más nocivos del fenómeno de la corrupción en la gestión administrativa está relacionado con las consecuencias negativas que trae sobre el desarrollo político, económico y social del Estado, dado que produce un manejo inadecuado de los recursos públicos y atenta de manera directa contra el bienestar de la población, debilitando el cumplimiento del fin esencial del Estado, el cual está directamente relacionado con la satisfacción de las necesidades de la sociedad y la garantía de los derechos constitucionales de la ciudadanía. Es por esta razón, que se resalta la importancia de la normatividad que busca que las entidades públicas reduzcan las posibilidades de afectación por parte de este flagelo.

Desde la puesta en marcha de los instrumentos normativos de lucha contra la corrupción, las entidades públicas en Colombia se han visto inmersas en una tarea incesante por reorganizar sus procesos y procedimientos administrativos en la búsqueda de cerrarle el paso a la aparición de hechos de corrupción. Es así como, abordar la adopción e implementación de las mencionadas herramientas, permite aportar recomendaciones dirigidas a la optimización y el fortalecimiento de las estrategias que se han trazado a partir de los designios de la norma en las entidades públicas, profundizando en la materialización de la política de lucha contra la corrupción, la elaboración de los planes anticorrupción y de atención al ciudadano, y los procesos que buscan convertirse en garantes del derecho de acceso a la información pública.

Las normas relacionadas buscan el fortalecimiento de los procesos de planeación y gestión de las entidades que conforman la Rama Ejecutiva del poder público, promoviendo buenas prácticas en el actuar de los servidores públicos en su ejercicio de administración de los bienes colectivos. Por esta razón, analizar elementos como el Plan Anticorrupción y de Atención

al Ciudadano, instrumento que debe ser construido de manera participativa anualmente al interior de una entidad, permiten identificar la manera como la institución aborda los riesgos de corrupción identificados, regular los procesos de contratación y gasto público, de manera que se reduzca la discrecionalidad en dichos procedimientos; de igual manera, indagar sobre las estrategias que tiene la entidad en materia de garantizar el derecho de acceso a la información pública, permite determinar cómo se promueve el control social sobre la gestión administrativa y misional del instituto abordado.

En este orden de ideas, esta investigación tiene validez toda vez que pretende centrarse en el análisis del despliegue de los mencionados instrumentos y estrategias en el Instituto Distrital de las Artes – Idartes, efectuando el respectivo seguimiento mediante la construcción de indicadores y estableciendo la trazabilidad del desarrollo de los procesos que son producto de ello, esto con el fin de determinar el impacto que estos han tenido en la gestión administrativa de esta entidad y así generar recomendaciones para su optimización y fortalecimiento con el fin de aportar a la satisfacción y goce efectivo de los derechos de la ciudadanía que se pretenden impulsar por medio de los diferentes planes, programas y proyectos con los que cuenta la entidad.

De igual manera, el estudiar estos mecanismos y documentarlos, permite evidenciar la aplicabilidad de la normatividad vigente y se constituye en una herramienta útil para que la ciudadanía ejerza el derecho al control social sobre cualquier entidad de carácter público, pues se presentará una mirada objetiva desde la mirada académica sobre procesos y procedimientos del orden administrativo. Adicionalmente, los servidores públicos de cualquier órgano de gobierno podrán tener, en el presente proyecto, una ruta para evaluar la implementación de sus elementos e instrumentos de transparencia y lucha contra la corrupción.

## Antecedentes

Han sido múltiples los estudios e investigaciones adelantados sobre el fenómeno de la corrupción administrativa, particularmente en relación con los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública como herramientas destinadas a cerrar las brechas que permiten la aparición del mencionado flagelo.

En el texto de López (2003) denominado “Normas y políticas internacionales contra la corrupción” es posible encontrar un acercamiento a la historia de los adelantos normativos y las diferentes políticas internacionales en relación a la temática en cuestión; este estudio parte de la década de los 90, cuando la Comisión Interamericana contra la Corrupción<sup>1</sup> comienza a tipificar estos actos delictivos con base en los hallazgos y análisis de la normatividad y la clasificación de las infracciones relacionadas en la región, además de estudiar las diferentes medidas preventivas con el fin de orientar el actuar de los países para hacerle frente a la corrupción.

Tras haber alcanzado importantes avances en política internacional durante los años posteriores, partiendo del reconocimiento por parte de la Asamblea General de la ONU en el año 2000, sobre la necesidad imperante de contar con herramientas que permitan hacer efectiva la lucha contra la corrupción, se comienza a gestar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, como un acuerdo internacional que abarca un espectro más amplio de políticas y lineamientos internacionales para combatir este flagelo. Este organismo incluye elementos fundamentales en la discusión, como lo son la promoción de la integridad en los servidores

---

<sup>1</sup> La CICC es un organismo promovido por la Organización de los Estados Americanos que se consolida en el año 1996 como una plataforma que permita responder a la necesidad de construir mecanismos de cooperación para combatir este fenómeno en el continente americano, partiendo del estudio de las legislaciones de los diferentes países en torno a la ética pública y las iniciativas de control sobre el accionar de los servidores públicos en relación con las prácticas o manifestaciones de la corrupción.

públicos y la obligatoriedad de los ejercicios de rendición de cuentas apoyados en la participación de la sociedad. De igual manera, este estudio aborda el proceso que se llevó a cabo dentro de las Cumbres de las Américas, escenarios donde se pactan acuerdos internacionales sobre lucha contra la corrupción y se abordan las instancias que realizarán seguimiento a los mismos.

Finalmente, el documento aborda las normas y políticas promovidas por organismos internacionales en materia de contratación y presupuestos públicos, la participación de la sociedad civil y el acceso a la información como un derecho abordado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, es de mencionar aquellos acercamientos a la magnitud, evolución y avance del fenómeno de la corrupción en América Latina, como aquel adelantado por Alejandro Salas (2016) en su estudio denominado “Un análisis de la corrupción en América Latina”, donde aborda el panorama de los países del continente contrastando la aparición de hechos de corrupción con los esfuerzos emergentes tanto en el orden institucional como judicial y de iniciativas gestadas por parte de la sociedad civil para combatir este flagelo.

En este orden de ideas, el autor apoya sus hallazgos en la incorporación del debate en torno a esta temática en la agenda pública internacional, así como el seguimiento que los medios de comunicación hacen a la aparición de estos delitos, algo antes impensable; gracias a estos esfuerzos se da paso al surgimiento de iniciativas en términos de política internacional a través de plataformas diplomáticas como la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las cuales tienen un impacto directo en varios países del hemisferio, desencadenando una respuesta

en términos de infraestructura institucional con la incorporación de términos como transparencia en la administración pública y judicial debido a la aprobación de leyes destinadas a promover la investigación penal de los delitos relacionados con corrupción para reducir la impunidad latente. Así mismo, aborda las contribuciones que las organizaciones civiles han logrado gracias a la movilización ciudadana en la búsqueda de la creación de leyes destinadas a proteger y resguardar el patrimonio público, y fortalecer la transparencia y la integridad en el accionar de los gobiernos.

Para el caso colombiano, vale la pena destacar los estudios en la materia en el ámbito de lo público que se han enmarcado en el análisis de la implementación de los instrumentos que la normatividad actual brinda para que las entidades puedan prevenir la aparición de hechos de corrupción. Este es el caso de Albert Cuesta (2015) en su trabajo de grado de la Maestría en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana denominado “Mapas de riesgos de corrupción: incidencias en la prevención de la corrupción”, un estudio de caso que aborda a profundidad los elementos que se contemplan en estas herramientas en 7 instituciones públicas del orden nacional, con el fin de evaluar su utilidad en términos de prevención además del impacto de estas en el desempeño de las entidades.

El estudio recopila datos provenientes de fuentes primarias como lo son los mapas de riesgo de corrupción contruidos e implementados por las entidades seleccionadas, al igual que análisis desarrollados por órganos del orden nacional que ejercen funciones frente al desempeño administrativo de las instituciones públicas, tal es el caso del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG, del Departamento Administrativo de la Función Pública; el balance adelantado por la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República durante los años 2013 y 2014 en relación a los planes anticorrupción y de atención al ciudadano;

entrevistas semiestructuradas a los servidores públicos implicados en la gestión administrativa en las entidades abordadas. Finalmente, hace mención de fuentes secundarias relacionadas con investigaciones y estudios del nivel nacional e internacional por parte de organizaciones privadas.

En este orden de ideas, partiendo de un enfoque neo institucionalista, la investigación se lleva a cabo en torno a variables de análisis relacionadas con la tipificación de los riesgos de corrupción, la elaboración de los mapas de riesgo donde se identifican aspectos como los participantes, el tiempo y las estrategias de trabajo utilizadas y la socialización del ejercicio, de esta manera, el investigador busca la identificación de los cambios en las entidades a partir de la construcción de estas herramientas ordenadas por la normativa colombiana, indagando sobre los procesos y procedimientos de la entidad y sus efectos en la reducción de hechos de corrupción al interior de las instituciones públicas a partir del compromiso de los funcionarios y directivos.

Siguiendo la misma línea del estudio abordado anteriormente, es de resaltar el trabajo de investigación de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia denominado “Territorialización del Estatuto Anticorrupción en Colombia. Un Análisis de los Mapas de Riesgo de Corrupción” elaborado en el año 2018 por Marco Fidel Agudelo; el cual, además de analizar la elaboración e implementación de esta herramienta, lleva a cabo este ejercicio partiendo de una de las herramientas más contundentes que ha diseñado Colombia para la puesta en marcha de medidas para contrarrestar este flagelo en la gestión pública como es el caso del Estatuto Anticorrupción, adoptado mediante la Ley 1474 de 2011. Esta investigación desarrolla su exploración dentro de un enfoque cualitativo que parte del análisis documental de instrumentos como los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, los Planes de

Desarrollo de las entidades territoriales que seleccionó el autor y otros instrumentos complementarios que son reglamentados por la normativa anticorrupción colombiana.

Antes de ingresar a las herramientas e instrumentos que son objeto de la enunciada investigación, el autor desarrolla una exploración de la normatividad vigente, examinando su evolución desde la promulgación de convenciones internacionales y cómo estas desembocan en la sanción de normas en el nivel nacional; así, se enfoca en los diferentes esfuerzos institucionales que se han gestado progresivamente en los últimos años hasta el perfeccionamiento del mencionado Estatuto Anticorrupción y la creación de órganos de gobierno e instancias multilaterales que fueron diseñadas para abordar el fenómeno en sus distintas esferas con el fin de construir herramientas que permitan hacerle frente y facilitar el control social sobre el gasto público y la gestión administrativa en los organismos estatales.

De esta manera, el estudio busca indagar sobre el desarrollo y la territorialización de la Política Pública Integral Anticorrupción – PPIA con el fin de determinar las dificultades u oportunidades que implica la construcción de una política eficaz de lucha contra la corrupción en las regiones y localidades del territorio nacional. Para ello, el investigador parte de la necesidad de indagar sobre la construcción de los mapas de riesgos de corrupción en una muestra de 90 municipios, las medidas de mitigación y las diferentes estrategias elaboradas por estas entidades territoriales.

Finalmente, es necesario abordar el acceso a la información como el tercer vértice de la presente investigación. En este sentido, durante el año 2015, como trabajo de grado del programa de Comunicación Social de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana, Andrés Camilo Gómez elabora el estudio denominado Genealogía del

Derecho de Acceso a la Información Pública Estatal en Colombia, una investigación que parte de una reseña histórica del ordenamiento jurídico en torno a este derecho fundamental que abarca desde la época de la Colonia hasta los últimos años.

En este orden de ideas, el autor encuentra hitos jurídico-normativos que han aportado elementos que desencadenan en la definición de determinadas libertades y derechos para la población que ha habitado el territorio nacional; es así como parte del análisis de las declaraciones o constituciones mediante las cuales se consolidaron los estados federales a inicios del siglo XIX, destacando la de Cundinamarca, Tunja, El Socorro, entre otras, que dan los primeros pasos hacia el acceso a la información pública y de interés general, comenzando con establecer la obligatoriedad de publicar periódicamente los estados y movimientos financieros de los gobiernos estatales y las contribuciones de la ciudadanía.

De igual manera, la investigación avanza sobre los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en las diferentes etapas del Estado colombiano y como se plasman los mencionados derechos de la ciudadanía dentro de la de normatividad, destacando la primera mención del derecho de petición en la constitución de la Nueva Granada expedido en 1828 (Gómez, 2015, p. 16), para así continuar evolucionando hasta quedar plasmados en la Constitución Política de la República de Colombia en el año 1886. Es así como el estudio desemboca en la reglamentación dentro del Estado moderno y las normas internacionales que se gestan a partir del sistema democrático republicano como modelo imperante en el hemisferio occidental, abordando también el desarrollo jurisprudencial que se puso en marcha desde la segunda mitad del Siglo XX por parte de las altas cortes sobre su interpretación del derecho de petición, avances que permitieron que el acceso a la información pública se convierta en un derecho fundamental dentro de la normatividad contemporánea, y un impulsor de la participación ciudadana, y la

libertad de expresión y el control social, los cuales son respaldados por convenciones y tratados impulsados por organismos internacionales como ya se vio previamente.

## Marco Teórico

Al tratarse del análisis de una entidad pública y el desarrollo de sus procesos en torno a la gestión administrativa, se hace necesario abordar una serie de conceptos que van desde los estudios en torno a la construcción del Estado y cómo se han construido las organizaciones e instituciones como parte de la evolución del mismo, hasta aquellos que abarcan la problemática específica, es decir la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción desde el ámbito de lo público.

Max Weber (1993) define al Estado como aquella organización institucional que está basada en la normatividad y la legalidad, encontrando legitimidad en la ciudadanía, la cual le otorga el monopolio de la violencia o la coacción legítima, por lo tanto, este concepto tiene como núcleo la institucionalización del poder. De esta manera, se trata de una construcción social que se convierte en el eje fundamental de las sociedades modernas, determinando la organización de una colectividad, definiendo roles específicos dentro de la misma, donde existe una estructura de poder que se basa en la norma como la guía de su accionar, adoptando limitaciones y libertades para la ciudadanía.

De acuerdo con Naranjo V. (1987, p. 73), la sociedad está constituida por múltiples instituciones, entendidas como asociaciones de distinta naturaleza que persiguen fines determinados; en este orden de ideas, el Estado se entiende como un grupo social amplio, conformado por múltiples individuos e instituciones, que persigue un fin elevado donde las relaciones sociales que se establecen son primordialmente políticas. De igual manera, el Estado puede ser comprendido como una estructura de poder, donde las instituciones y los individuos que lo conforman están ligados por un vínculo jurídico y una relación de obediencia entre gobernantes y gobernados.

Por su parte, para Arnaíz A. (1997, p. 12): “El Estado es la agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común (...) o también: la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho”; de esta manera, se entiende que el Estado es el ente regulador de una sociedad determinada, estableciendo las pautas para el funcionamiento de su misma estructura y elementos constitutivos manteniendo una relación de interdependencia de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se pueden ver elementos comunes en las diferentes definiciones sobre el concepto en cuestión; uno de ellos tiene que ver con la existencia del poder como facultad del Estado para regular, que es a su vez otorgada y legitimada por la ciudadanía. Ese poder del orden político se encuentra estrechamente ligado con la soberanía como la capacidad del Estado como garante del ejercicio del derecho; para ello, surgen diversas instituciones con funciones específicas que persiguen el fin último de esta forma de organización, el cual está relacionado con la consecución de objetivos comunes que justifican la forma de asociación de la que hacen parte.

Para Garabedían (2009), el aparato del Estado se encuentra conformado por cinco elementos a saber: i) soberanía: consiste en el control que el Estado posee sobre el territorio y la población; ii) territorio: es el espacio controlado por el estado, delimitado y reconocido; iii) población: son las personas que habitan el territorio; iv) aparato administrativo burocrático: es aquel que rige y gestiona la vida en el Estado ejecutando la política; y v) gobierno: quien orienta la política representando al Estado y ejerciendo su representación y titularidad.

De los anteriores términos, el que más se ha transformado y especializado es el aparato administrativo, que concierne a la presente investigación, pues con el surgimiento de nuevas necesidades producto del reconocimiento de los derechos ciudadanos ha tenido que asumir funciones primarias como la defensa interna y externa del Estado y actividades de recaudo, hasta acciones especializadas que surgen de las luchas sociales de los últimos siglos para proteger y garantizar los derechos fundamentales como la salud, la seguridad social y la educación, o derechos que se han ido gestando como producto de la vida en sociedad como el derecho de acceso a la información, a la cultura, entre otros.

### **Corrupción Administrativa**

Al hablar de la designación de responsabilidades implica automáticamente la administración de los recursos del Estado como parte de las funciones ejercidas por servidores públicos. Es en este punto donde surge el fenómeno de la corrupción, entendida, como se mencionó anteriormente, como el abuso de poder, del ejercicio de sus funciones y la posición privilegiada. Benjamín Luna, citando a María Claudia Caputi, define la corrupción como: “la utilización de potestades públicas para beneficiar intereses particulares” (Luna, 2014, p. 9). En este sentido, la corrupción implica una actuación que rompe y atenta contra parámetros éticos y morales, además de la legalidad.

### **Ética en la Esfera de lo Público**

Se debe resaltar el papel que tiene la ética en el actuar de quien desempeña función pública, cuyo actuar, en un principio como ciudadanos, debe estar guiado por el marco constitucional y legal, pero además el desempeño de sus funciones debe estar bajo parámetros de eficiencia y eficacia. Para Naessens (2011, p. 7) “Mediante la ética pública se busca lograr un

cambio de actitud en los servidores públicos a fin de forjar en ellos una conducta integral, con sentido de responsabilidad, lealtad a la institución para la que trabajan y compromiso con los objetivos de la misma”. Estos objetivos mencionados por el autor no son otros que aquellos que buscan el beneficio de la población en general como el fin de cualquier entidad pública.

En este sentido, la ética se conforma por una serie de valores y principios orientadores del desempeño del funcionario público, dirigiendo su labor hacia las buenas prácticas en la gestión, evitando comportamientos nocivos para el bienestar general y promoviendo la integridad en el uso y manejo de los bienes públicos.

### **Transparencia, Control Social y Acceso a la Información**

En cuanto al concepto de transparencia, es de mencionar que existen múltiples miradas y definiciones sobre este término, entre ellas la que propone Ángel Martínez en su texto *La Transparencia como Herramienta de Rendición de Cuentas*, texto en el cual se traza un recorrido del desarrollo administrativo de México y la manera como se ha incluido la transparencia en los avances normativos federales, siendo uno de los primeros países en América Latina que contó con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año 2002. En este texto, Martínez se refiere a este concepto como “un atributo, una práctica, una garantía legal, un valor organizacional o un elemento que contribuye a fortalecer los valores de la democracia y a incrementar la eficacia en el quehacer gubernamental.” (Martínez, sin fecha, p. 3). Es así como el autor se centra en la publicidad del accionar y las decisiones de un gobierno, la manera como se ejecutan sus políticas, planes, programas y proyectos, además de ser un elemento que debe ser incluido como parte de los valores institucionales de una entidad y un principio fundamental del quehacer de los funcionarios públicos.

En el mismo texto, el actor aborda un postulado esencial en torno a la manera de ver la transparencia en términos sociopolíticos, pues hace referencia a este elemento como un valor imprescindible en los sistemas democráticos, contrario a lo que denomina la “cultura del secreto”, haciendo visibles las acciones de gobierno en la vitrina pública, respondiendo de manera adecuada a los intereses de la ciudadanía, aportando legitimidad al acto de gobernar.

Es así como la transparencia permite a la ciudadanía, además de observar lo que ocurre al interior del ejercicio del gobierno, ejercer control social sobre la administración del Estado, evidenciando las anomalías que puedan ocurrir en los actos y, de esta manera, reducir la posibilidad de ocurrencia de estos, haciendo que este valor gubernamental se convierta en una herramienta efectiva en la lucha contra la corrupción en la gestión administrativa.

Por su parte, para Maribel Martínez Robledo (2014, p. 293): “la transparencia y la rendición de cuentas son consideradas herramientas fundamentales de las democracias representativas. Éstas permiten controlar el abuso de poder por parte de los gobernantes, al tiempo que garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”, coincidiendo con lo planteado anteriormente. Adicionalmente, para esta autora, la transparencia debe ser tomada como una obligación de quien tengan responsabilidades públicas dentro de cualquier rama del poder público y las instituciones que lo conforman; además, para Martínez este concepto debe ir necesariamente ligado al derecho de acceso a la información.

Desde la mirada de la teoría de las organizaciones, para David Arellano, la transparencia puede ser abordada desde dos posiciones, la primera de ellas desde la mirada institucionalista, donde se entiende como:

Una adición genérica al buen desempeño de las organizaciones. Las organizaciones que importan la cultura de la transparencia, que inducen la transparencia en sus procesos, que inducen la transparencia en sus relaciones, son organizaciones que reducen la incertidumbre y que se vinculan con el exterior de una manera más clara; que generan una discusión honesta entre las partes. (2005, p. 52-53)

Desde este punto de vista la transparencia permite disminuir las brechas entre los valores expresados y aquellos que se practican en términos formales, dentro de la institucionalidad pública.

Por otro lado, Arellano hace referencia a una perspectiva escéptica en torno al concepto en cuestión, donde existe una tensión sistemática al incluir la confianza en las instituciones, pues las relaciones que se dan en las organizaciones van más allá de lo que denomina control y supervisión, porque además de aquellas relaciones que gira en torno a la norma y las reglas, existen relaciones de afinidades y otras de carácter personal a causa de la pluralidad de ideas, donde pueden existir acciones discrecionales que hacen parte de las libertades propias de la sociedad.

### **Avances normativos, mecanismos y herramientas contra la corrupción en Colombia**

Para poder comprender los mecanismos existentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano destinados a garantizar la transparencia de la gestión pública y a fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión administrativa de los organismos gubernamentales, es

necesario profundizar sobre la evolución normativa que se ha dado en el país. En este sentido, se debe partir de la Constitución Política de 1991, pues de acuerdo con Naranjo (1987):

La Constitución es el fundamento positivo sobre el cual se asienta el orden jurídico del Estado. La supremacía de la Constitución resulta, pues, del hecho de ser el primer fundamento del orden jurídico y del Estado; ella es la fuente o el principio del orden estatal entero, y hace que todo lo demás, dentro de la vida del Estado, sea de determinada manera y no de otra diferente. Por eso se dice que la Constitución es la ley de leyes. (p. 381)

En este orden de ideas, el primer esbozo en la materia aparece en el artículo 23, dentro del cual se establece el derecho de todo ciudadano de presentar solicitudes ante cualquier autoridad, basadas en intereses particulares o generales, que deben ser resueltas oportunamente. El alcance de este planteamiento se constituye en que se da el primer paso hacia lo que hoy se conoce como el Derecho de Petición - que será abordado más adelante - y fija los términos de la relación que se da entre la ciudadanía y la institucionalidad, donde el actuar de la última debe estar en función de la primera; lo cual se complementa con lo establecido en el artículo 123 donde, tras definir los alcances conceptuales del término servidores públicos, determina explícitamente que: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 123).

Lo anterior se integra con los principios de la función administrativa que son plasmados en el artículo 209, en el cual se materializa la idea de que ésta se encuentra al servicio del interés general, y se destaca la mención de los principios de imparcialidad, publicidad y moralidad, reiterando el carácter transparente que debe ser característico de la gestión adelantada por las

entidades públicas; adicionalmente, en este apartado se designa la obligación del ejercicio de control interno en las autoridades administrativas bajo los términos de la ley. Pero no sólo se destaca la mención de este mecanismo de control de las entidades estatales, sino que se avanza hacia el reconocimiento de la participación ciudadana como aquella herramienta fundamental con la capacidad vigilar el desarrollo de la gestión pública en el artículo 270, permitiendo tener una perspectiva sobre el derecho a ejercer control social para observar el cumplimiento de la función esencial del Estado y convertirse en un factor garante del ejercicio democrático.

Es así como la Constitución Política de Colombia, como la carta orientadora del ordenamiento jurídico del Estado y la determinante de la validez de las normas en ella fundamentadas, abre el camino para la creación de todo un aparato normativo que, a través de los años y en respuesta a las dinámicas sociopolíticas del país, se ha venido construyendo en la búsqueda de la reducción de las posibilidades de aparición del flagelo de la corrupción en sus diferentes manifestaciones e intentar disminuir el impacto en la sociedad.

En este sentido, una de las primeras normas en aparecer en el ordenamiento jurídico colombiano es la Ley 80 de 1993, aquella que expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta ley es quizá una de las más robustas y contundentes por la relevancia del tema que abarca y por su vigencia aún hasta la actualidad a pesar de las múltiples reformas que le han sido aplicadas, pues pretende reglamentar los procedimientos contractuales en la esfera de lo público estableciendo que la finalidad esencial de la contratación debe estar directamente ligada al alcance del fin del Estado y así garantizar los derechos de la ciudadanía por medio de la prestación de los servicios públicos; por lo tanto, su función tiene un carácter social. Además, se destaca en esta norma el establecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades entre las que se resalta el hecho de ejercer como servidor público o la

existencia de relaciones de consanguinidad hasta en segundo grado con funcionarios de cargos de alto nivel en la entidad contratante.

De igual manera, la ley fija los principios de la contratación estatal haciendo énfasis en la transparencia, pues determina dentro de su artículo 24 el carácter público de los expedientes relacionados a los procesos contractuales reflejando el actuar de las autoridades en todas sus etapas, desde la publicación de la oferta donde se determina la obligatoriedad de establecer con precisión las condiciones para el cumplimiento del objeto del contrato, los términos y reglas de selección, plazos y cuantías, pasando por la publicidad de la selección y adjudicación, así como su ejecución.

La Ley 80, como se mencionó anteriormente, sufre una serie de modificaciones que responden a la realidad del país y a la evolución de los procesos de contratación, como lo es la expedición de la Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”, norma que, en virtud de este principio y además de tipificar las diferentes modalidades de contratación, la distribución de los riesgos, determinar las especificidades de la selección objetiva y su respectiva reglamentación, entre otros aspectos, establece la obligación de publicar de manera oportuna todos los proyectos de pliegos de condiciones y todos los documentos previos que soportan la contratación con el fin de garantizar la posibilidad de que la ciudadanía pueda efectuar observaciones, lo cual se resalta como una garantía para el control social.

Por otro lado, para desarrollar lo enunciado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, surge la Ley 87 de 1993, la cual parte de la definición del control interno de la siguiente manera:

Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (Ley 87, 1993, Artículo 1)

De esta manera, se evidencia que se trata de un complejo sistema que abarca una serie de instrumentos de planeación y ejecución destinados a garantizar el cumplimiento de los designios establecidos por la norma y direccionar el accionar de una entidad para el alcance de sus objetivos, que, al tratarse de un organismo de carácter público, se infiere que deben estar en función del interés general para beneficio de la ciudadanía.

Adicionalmente, con base en los principios de la administración pública, esta ley determina los objetivos de los sistemas de control interno, entre los que se destaca la protección de los recursos frente a posibles riesgos, garantizar la eficacia, eficiencia y economía para promover la correcta ejecución de las funciones de la entidad, velar por el correcto direccionamiento tanto de las acciones como de los recursos hacia la consecución de los objetivos institucionales. Además de las anteriores, para el caso del presente estudio, se evidencian 3 que es necesario destacar:

La primera tiene que ver con aquella relacionada con su función de velar por la confiabilidad y oportunidad de la información, puesto que la aplicación de estos dos principios es un elemento fundamental para garantizar el ejercicio adecuado del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, dado que permite partir del hecho de que cada entidad cuenta con todo un sistema para que los datos que suministren a la ciudadanía, además de aquellos bajo su custodia, tengan como característica la veracidad y responda a las necesidades con oportunidad. Además, se encuentran las funciones relacionadas con la definición e implementación de medidas para prevenir, detectar y corregir los riesgos que atenten contra el desarrollo de los objetivos planteados por la entidad y aquella relativa a la evaluación y el seguimiento de la gestión; estas se destacan porque es precisamente por ellas que una de las herramientas fundamentales en la lucha contra la corrupción en la gestión administrativa, como se verá más adelante, como es el caso del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano recae bajo la responsabilidad de las áreas de las entidades públicas encargadas de ejercer el control interno.

Además del Control Interno, existe otro elemento indispensable para transparentar y permitir un ejercicio legítimo de la función pública que permite acercarse a un ejercicio de administración democrático y abierto; dicho elemento es la participación ciudadana, aquella que para el CLAD<sup>2</sup> se entiende como “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los

---

<sup>2</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo es un organismo internacional creado en 1972, del cual forma parte Colombia, que con el respaldo de la ONU busca articular acciones intergubernamentales para la modernización de la administración pública como un elemento que permita potenciar el desarrollo económico y social. En este sentido, en el año 2009, en Estoril, Portugal, se expide la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, manifiesto en el que se adopta una serie de conceptos y se promueven medidas encaminadas al reconocimiento de la participación como un derecho y un elemento transversal en la formulación e implementación de políticas públicas y los programas, planes y proyectos que de allí se deriven.

derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran” (2009, p. 3-4). Es así como, además de ser un derecho de la ciudadanía, la participación no puede ser excluida en el reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico.

En este sentido, se expidió la Ley Estatutaria 134 de 1994 como aquella destinada a regular aquellos mecanismos de participación ciudadana como el referendo, la consulta popular en el ámbito nacional, regional o municipal, el plebiscito, las iniciativas de revocatoria de mandato y aquellas que atañen en mayor medida al presente estudio como es el cabildo abierto como el ejercicio donde los consejos municipales o las juntas administradoras locales sesionan de manera abierta permitiendo la participación de la ciudadanía de manera directa en los asuntos de interés público; y el trámite e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, abriendo la posibilidad de que la responsabilidad de legislar no sea un privilegio exclusivo de los parlamentarios en representación de la sociedad, sino que permite que las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos con el respaldo popular, puedan promover leyes que respondan a necesidades identificadas en beneficio del interés general.

En este mismo sentido, mediante la Ley 850 de 2003, se busca garantizar y reglamentar las veedurías ciudadanas como el ejercicio de vigilar la gestión pública y el actuar de las autoridades gubernamentales. Esta ley desarrolla el artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, el cual designa la responsabilidad de la normatividad sobre la organización de los mecanismos y las formas de participación para velar que las entidades públicas cumplan con su función administrativa.

Es así como esta ley reconoce el derecho de la ciudadanía para constituir veedurías ciudadanas bajo la conformación de colectivos o a través de organizaciones de la sociedad civil para vigilar la gestión administrativa, el cumplimiento de la primacía del interés general y la aplicación de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en aras de cuidar el cumplimiento del fin esencial del Estado y la correcta destinación y ejecución de los recursos públicos. Adicionalmente, esta norma se convierte en una de las primeras que reconoce en su Artículo 4, como objetivos de este ejercicio ciudadano, el fortalecimiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción en la gestión pública, la importancia de la participación como parte del proceso de toma de decisiones de los organismos gubernamentales y su papel en relación a velar por el interés general, evitar el abuso de poder, la parcialización y el exceso de discrecionalidad en los gobernantes por medio del establecimiento de una relación entre la ciudadanía y la administración y, como el mismo artículo lo menciona, democratizando la administración pública.

Estos actos de vigilancia se dan, de acuerdo con esta ley, mediante la observación sobre los procesos de planeación, la justificación de la asignación de los recursos y verificar que se dé en función de la satisfacción de necesidades bajo criterios de celeridad, equidad y eficacia, examinar los procesos de contratación, interventoría o supervisión, ejecución y fiscalización, y solicitar información a las autoridades produciendo informes que posteriormente serán divulgados de manera pública y entregados a los entes de control para establecer denuncias en los casos en los que se requiera. El desarrollo normativo frente a este derecho se da varios años después con la expedición de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por medio de la cual se busca: “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.” (Ley

1757, 2015, Artículo 1). En este sentido, este instrumento desarrolla los mecanismos que abarca la Ley 134 de 1994 ampliando el espectro de la participación en los asuntos que le competen y afectan de manera directa a la ciudadanía en el marco del ejercicio democrático y estableciendo parámetros que se ajustan en mayor medida a la realidad nacional.

Por otro lado, los avances normativos específicamente orientados a combatir el flagelo de la corrupción comienzan a materializarse en el año 1995, cuando se sancionó la Ley 190 “que junto con su decreto complementario, sobre simplificación de trámites, constituye un esfuerzo importante, para la prevención y sanción” (Copello, 2011, p. 9), cuyo texto que abarca una serie de medidas destinadas a regular, entre otros aspectos, el empleo público, la obligatoriedad de presentar la declaración de bienes y rentas al momento de posesionarse en un cargo de carácter público además de informar sobre la actividad económica privada, y la modificación al Código Penal para tipificar delitos contra el patrimonio del Estado y los aspectos procesales pertinentes. Esta Ley encontraría su complemento cuando se promulga la Ley 1474 de 2011<sup>3</sup>, denominada Estatuto Anticorrupción, como el instrumento normativo enfocado exclusivamente a combatir el flagelo de la corrupción administrativa tanto en la esfera pública como privada en el ámbito nacional, ampliando las herramientas destinadas a la racionalización de trámites, implementar medidas de transparencia administrativa, identificar los riesgos de corrupción, promover la rendición de cuentas y optimizar el servicio a la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> Esta Ley fue promovida por el denominado Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción el cual, mediante el Decreto 4637 de 2011, fue suprimido para ser reemplazado por la Secretaría de Transparencia como un avance en el desarrollo institucional del país para comenzar a hablar de una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción, mediante una entidad que cuente con la competencia técnica y administrativa para asumir la función de coordinar la implementación de la política anticorrupción y promover la participación ciudadana, el control social y los temas concernientes a la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, ejercer como un ente articulador entre los órganos del Estado a nivel interno y liderar el cumplimiento de los compromisos asumidos ante organismos internacionales en materia de lucha contra la corrupción, y adelantar estudios que permitan analizar este fenómeno en Colombia.

La importancia de esta ley radica en la agrupación de muchos de los elementos que sus predecesoras habían logrado consolidar para que estos sean adaptados a la realidad política, económica y social del país, enfocando sus disposiciones en el ámbito administrativo, penal y disciplinario, además de reforzar las herramientas para regular procedimientos de contratación pública, la responsabilidad fiscal, la participación ciudadana y las políticas institucionales para la transparencia, la eficacia y eficiencia administrativa, la atención a la ciudadanía y el control social.

Uno de los aspectos destacables de esta norma, tiene que ver con la reglamentación de la denominada Comisión Nacional de Moralización, organismo del cual hacen parte quienes ejercen la presidencia de las altas cortes, quienes dirigen los entes de control y el ministerio público, además del Presidente de la República y quienes se encuentran a la cabeza de la Cámara de Representantes y el Senado. Esta comisión, tiene la responsabilidad de velar por la aplicación del mismo Estatuto Anticorrupción, coordinando y articulando acciones entre las entidades que la conforman para velar por el fortalecimiento de las instituciones para hacer frente al fenómeno en cuestión. Adicionalmente, se designa la conformación de las Comisiones Regionales de Moralización, como instancias del nivel territorial donde participan los representantes regionales de los organismos de control quienes apoyarán el cumplimiento de las funciones de la comisión del orden nacional en el nivel local y departamental.

Dentro de las políticas institucionales y pedagógicas, la ley contempla herramientas que se disponen específicamente para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas, resaltando al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano incorporado en su Artículo 73, instrumento cuya elaboración anual se establece como una acción de obligatorio cumplimiento para cada entidad pública del nivel nacional,

departamental y municipal, instrumento que debe contener el mapa de riesgos de corrupción y las medidas de mitigación de los riesgos identificados, la estrategia anti trámites de la entidad y los mecanismos destinados a fortalecer la atención a la ciudadanía, aun cuando la presente Ley designa, en el Artículo 76, la creación de una oficina que esté exclusivamente orientada a recibir, el trámite y resolución de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias por parte de la ciudadanía. Este elemento y su contenido, particularmente el mapa de Riesgos de Corrupción, se constituye en uno de los aspectos específicos a ser estudiados en el presente documento para el caso del Instituto Distrital de las Artes.

Finalmente, el avance normativo más reciente en este tema tiene que ver con la sanción de la Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, gracias a la cual hoy en día se comienza a implementar una política pública que facilite el acceso a la información producida o en custodia de las entidades estatales y otros sujetos obligados por la misma norma, consolidándose el acceso a la información como un derecho fundamental e instrumental cuya garantía permite el goce efectivo de otros derechos.

Esta ley responde a los esfuerzos emergentes en América Latina y el Caribe desde la primera década del Siglo XXI para garantizar el derecho universal de acceso a la información pública construyendo un robusto marco jurídico que se divulgó en la región por medio de plataformas internacionales que finalmente confluyen en el año 2009 en el escenario de la Asamblea General de la OEA, donde se promueve la creación de la Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública, que sería divulgada a partir del año 2010, documento en el cual se encuentra basada la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública de Colombia, que a su vez fue promovida por organizaciones civiles que hicieron parte en su momento de la denominada Alianza Más Información Más Derechos.

Existen varios aspectos a resaltar en esta Ley, entre los cuales se encuentra la adopción del principio denominado máxima publicidad para titular universal, el cual sienta el precedente sobre la información de carácter público, pues: “Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley” (Ley 1712, 2014, Artículo 2), lo cual se articula con el principio de transparencia, donde todo sujeto obligado debe facilitar el acceso de la ciudadanía a la información que custodia o produzca, bajo términos amplios y flexibles a través de diversos medios, de manera que se garantice el derecho fundamental consagrado en la misma norma. Adicionalmente, se resalta la mención de los principios de buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad y divulgación proactiva de la información, estableciendo mediante este último, la obligación de publicar y divulgar la información de interés ciudadano y donde se refleje el accionar estatal, como se designa en el artículo 7, por medio de medios tanto físicos como remotos y electrónicos, aplicándose así a los sitios web de las entidades.

Uno de los aspectos más relevantes se relaciona con la designación del Ministerio Público como órgano garante, el cual, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, velará porque las entidades cumplan con lo establecido y sancionará en caso de identificar algún incumplimiento de las disposiciones de la misma. No obstante, se hace necesario que se establezca un régimen claro de sanciones, pues gracias a múltiples mediciones como el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, instrumento desarrollado por Transparencia por Colombia, se ha puesto en evidencia el incumplimiento de las obligaciones de las entidades, particularmente, en cuanto al ejercicio de transparencia activa, el cual consiste en publicar y

divulgar información pública de manera proactiva a través de diferentes medios, manteniendo la opacidad de la gestión.

En este orden de ideas, al abordar la mencionada Ley, se puede inferir que destaca varios aspectos que serán tenidos en cuenta al estudiar el cumplimiento de estas responsabilidades en el Instituto Distrital de las Artes como sujeto obligado, pues designa la obligatoriedad de la adopción de determinados instrumentos que permiten la publicación, divulgación y entrega de información de carácter público hacia la ciudadanía, como es el caso del Esquema de Publicación de Información, el Registro de Activos de Información, el Programa de Gestión Documental y el Índice de Información Clasificada y Reservada, cuya adopción y contenido será abordada para la mencionada entidad en el siguiente capítulo.

## **Medidas de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción en el Instituto Distrital de las Artes**

El Instituto Distrital de las Artes - Idartes, es una entidad que se encuentra adscrita a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá creada mediante Acuerdo 440 del 24 de junio del año 2010, que cuenta con personería jurídica y tiene autonomía financiera y administrativa, cuyo objeto está relacionado con:

“la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos para el ejercicio efectivo de los derechos culturales de los habitantes del Distrito Capital, en lo relacionado con la formación, creación, investigación, circulación y apropiación de las áreas artísticas de literatura, artes plásticas, artes audiovisuales, arte dramático, danza y música, a excepción de la música sinfónica, académica y el canto lírico” (Acuerdo 440, 2010, Artículo 2)

En este sentido, se asigna como funciones de la entidad, además de ejecutar las políticas distritales relacionadas con los mencionados procesos y su fortalecimiento, administrar los equipamientos culturales que se encuentran bajo su custodia. Adicionalmente, cuenta con un Consejo Directivo y un organigrama operativo para el desarrollo de su misionalidad, el cual es encabezado por la Dirección de la entidad y que, gracias a su autonomía administrativa y financiera, cuenta con recursos provenientes de aportes distritales, donaciones, participación en impuestos y gravámenes, y venta de bienes y servicios; razón por la cual es importante abordar ese órgano de la administración de Bogotá como un caso particular en cuanto a las estrategias destinadas a prevenir la aparición de hechos de corrupción y herramientas que garanticen el acceso a la información pública que produce o custodia.

Durante los años 2018 y 2019, la Corporación Transparencia por Colombia en colaboración con la Veeduría Distrital, llevaron a cabo el estudio denominado Índice de Transparencia de Bogotá, ejercicio mediante el cual se evaluó un total de 36 entidades de la capital del país para determinar el nivel de riesgo de corrupción en la gestión administrativa asignando puntajes con base en 3 factores a saber: i) visibilidad, que mide los riesgos presentes en torno a la publicación de información acorde a la normatividad vigente y buenas prácticas; ii) institucionalidad encargada de evaluar los riesgos en el ejercicio de los procesos y procedimientos de la institucionalidad; y iii) control y sanción, el cual aborda los riesgos en el control tanto interno como externo a los cuales está sujeta la entidad.

En esta medición, el Idartes obtuvo un puntaje de 71.1, que, según la clasificación de este índice, obtiene un nivel de riesgo de corrupción medio<sup>4</sup> ocupando el puesto 30 en el ranking de las entidades evaluadas. Dentro de la ficha de resultados, es posible observar que el factor Visibilidad que se pondera en un 30% del total obtuvo 70.2, en Institucionalidad cuyo peso es del 40% 61.6 y 84.7 para Control y Sanción, cuya ponderación es del 30%.

Es de resaltar que este índice se lleva a cabo desde una perspectiva de la sociedad civil, pues en su documento metodológico se puede leer:

“La función principal del Índice es ejercer control social propositivo a partir de un enfoque de lucha contra la corrupción. Al aportar en la identificación de riesgos en los tres factores de evaluación (visibilidad, institucionalidad y control y sanción), el índice busca que las entidades fortalezcan sus procesos y procedimientos institucionales, con el

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el Índice de Transparencia de Bogotá y como se contempla en la ficha de resultados de cada entidad, el nivel de riesgo se clasifica de acuerdo con el puntaje obtenido en la evaluación de sus diferentes indicadores de la siguiente manera: riesgo muy alto 00.0 - 44.4, riesgo alto 44.5 - 59.9, riesgo medio 60.0 - 74.4, riesgo moderado 74.5 - 89.4, y riesgo bajo 89.5 - 100.

fin de que se cierren las fisuras institucionales en las que es posible que se filtren acciones que terminen materializando en hechos de corrupción” (Transparencia por Colombia, 2018, p. 2).

Por lo anterior, es posible inferir que esta medición se constituye en una herramienta que les permite a las entidades contar con una mirada externa sobre la visibilidad y el desarrollo de su gestión administrativa en términos de prevención de la corrupción y la garantía del acceso a la información pública, con el fin de que éstas puedan ajustar sus procesos y procedimientos de manera que puedan mejorar en la disminución de estos riesgos.

En este orden de ideas, y partiendo de los instrumentos normativos abordados durante el capítulo anterior, además de tener presente la evaluación de los indicadores que contempla el Índice de Transparencia de Bogotá sobre el Instituto Distrital de las Artes para ser contrastada, se desarrolla la exploración del portal web de la entidad desde la perspectiva de un observador externo y obtener los documentos que serán analizados en el presente capítulo, en un primer momento sobre la publicación de información de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 y los instrumentos que esta norma específica, como son: el Índice de Información Clasificada y Reservada, el Esquema de Publicación de Información, el Registro de Activos de Información y el Programa de Gestión Documental y, posteriormente, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Estatuto Anticorrupción relacionadas con la construcción y publicación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano junto a su respectivo Mapa de Riesgos de Corrupción junto con su contenido de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República como ente rector de la política pública que atañe a estas temáticas.

## **Divulgación Proactiva de la Información - Transparencia Activa**

Se entiende como transparencia activa el ejercicio de divulgar la información pública a través de los diferentes medios que posee la entidad, de manera que la ciudadanía pueda acceder a los datos de interés sobre la gestión administrativa y misional de las entidades públicas en su calidad de sujetos obligados. Como se mencionó anteriormente, la Ley 1712 de 2014 establece una serie de principios bajo los cuales se debe cumplir con esta obligación, entre los que se destaca que la información debe aplicar el criterio de calidad, es decir que lo publicado debe ser de carácter veraz, oportuno, objetivo, completo, reutilizable y procesable, esto último haciendo referencia a archivos cuyo contenido pueda ser extraído para hacer análisis y citar los datos que contiene; adicionalmente, se debe tener en cuenta los principios de no discriminación, gratuidad, facilitación y eficacia.

En este orden de ideas, la norma citada establece cuál es la información mínima obligatoria que los sujetos obligados, en este caso las entidades estatales, deben publicar en medios remotos o locales, aspectos que son reglamentados mediante el Decreto 1081 de 2015 de la Presidencia de la República designando al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como la entidad encargada de emitir los estándares para la publicación de la información por medio de la estrategia Gobierno en Línea. Este decreto determina que la información mínima obligatoria debe ser publicada en una sección específica de la página web oficial del sujeto obligado denominada “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, apartado donde se debe encontrar: i) lo designado por la Ley 1712 de 2014 en sus artículos 9, 10 y 11 referentes a información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado; publicidad de la Contratación; e información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento. ii) los instrumentos para la gestión de la información

referentes al Registro de Activos de Información, el Índice de Información Clasificada y Reservada, el Esquema de Publicación de Información, el Programa de Gestión Documental, las Tablas de Retención Documental y el informe de solicitudes de información; iii) el directorio de servidores públicos, empleados y contratistas; iv) la publicación de los trámites y servicios que se adelantan ante la entidad; v) información contractual; vi) ejecución de los contratos; vii) procedimientos, lineamientos y políticas de adquisiciones y compras; viii) Plan Anual de Adquisiciones; ix) datos abiertos. Adicionalmente, se designa la responsabilidad de publicar información en formatos alternativos para facilitar el acceso a grupos étnicos y personas en situación de discapacidad cumpliendo con el criterio diferencial de accesibilidad y los procedimientos para participar en la formulación de políticas y el seguimiento y la evaluación de la gestión institucional.

Por su parte, mediante la Resolución 3564 del 2015 emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, esta entidad expide los estándares y lineamientos para el ejercicio de la publicación de información en los sitios web de los sujetos obligados, donde se determina la estructura de la sección citada previamente que debe contener la información mínima obligatoria y sus contenidos. En este sentido, se aborda para el presente caso el sitio web del Instituto Distrital de las Artes con el fin de indagar sobre el cumplimiento de lo establecido en las normas anteriormente mencionadas con base en los lineamientos del Mintic y siguiendo la estructura determinada para las entidades que conforman el sector público en Colombia.

De esta manera, se observa que el sitio web del Instituto Distrital para las Artes se encuentra dividido en las secciones determinadas por la gestión misional haciendo referencia a las áreas artísticas que se encuentran enmarcadas en las políticas públicas distritales del sector,

los escenarios que se encuentran bajo su custodia y administración, los programas que adelanta la entidad, las líneas estratégicas que rigen su accionar y las convocatorias; además, se encuentra la sección institucional, dentro de la cual se halla el micrositio de interés del presente estudio denominado “Transparencia”. En este orden de ideas, a continuación, se abordarán las diferentes secciones indagando sobre el contenido de los ítems que conforman la mencionada sección y el cumplimiento de las disposiciones que dicta la norma:

**a) Mecanismos de contacto con el sujeto obligado:** con el fin de estandarizar la manera como se dispone esta información, la Resolución 3564 determina que es al pie de la página donde se debe encontrar los datos referentes a las sedes donde la ciudadanía puede entrar en contacto con la entidad, los teléfonos y el correo electrónico de la entidad, correo físico postal y el link que dirija al formulario o el mecanismo web para recibir las solicitudes, quejas, peticiones, denuncias y reclamos, además de otro correo institucional específicamente destinado a las notificaciones judiciales y las políticas de seguridad de la información y protección de datos personales; De esta manera, se evidencia que el Idartes cumple a cabalidad con estas especificaciones, resaltando el direccionamiento a los puntos y medios de a través de los cuales es posible establecer contacto con la oficina de atención al ciudadano y la publicación de un documento que se constituye en manual que contiene la ya mencionada política de seguridad de la información y protección de datos personales, el cual se encuentra dirigido tanto a la ciudadanía en general como a funcionarios, contratistas, proveedores y usuarios de la entidad, además de la existencia del contacto de la funcionaria que ejerce el cargo de Defensor del Ciudadano, cargo creado desde el año 2011 mediante la Resolución 487 de ese año.

**b) Información de interés:** en esta sección se espera encontrar información referente a la publicación de datos abiertos de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Mintic o la

Alcaldía Mayor por tratarse de una entidad del orden distrital bajo su naturaleza particular, aquellos estudios, investigaciones y demás publicaciones, convocatorias, glosario de términos, preguntas frecuentes, calendario de actividades, información para niños, niñas y adolescentes e información adicional acorde el principio de divulgación proactiva, siendo así datos que sea de interés particular o útil a la ciudadanía. En este sentido, si bien se observa que la página cuenta con un link que dirige al portal de datos abiertos de Bogotá donde se encuentra publicada información relativa a mapas sobre locaciones para filmaciones audiovisuales, los centros de formación artística y laboratorios artísticos de los programas Crea y Nidos, entre otros, estos datos no presentan mayor oportunidad de procesamiento, pues no contienen un nivel profundo de detalle; además, no se evidencia la existencia de información sobre población beneficiada de los diferentes planes, programas y proyectos desarrollados por la entidad, pues publicar información relacionada con esta temática serviría a la ciudadanía para hacer seguimiento a la adopción de las políticas públicas culturales distritales y su divulgación se consideraría una buena práctica en la gestión de la entidad.

Por otro lado, en cuanto a la disposición de información de interés de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, la resolución especifica que su publicación se debe hacer de manera didáctica teniendo en cuenta el público objetivo de la misma, lo cual no se cumple por parte de la entidad, pues la información se sitúa a manera de texto, identificando así una oportunidad de mejora en este aspecto en particular.

**c) Estructura orgánica y talento humano:** este apartado debe contener información relativa a la estructura y las funciones del Idartes, además del directorio de empleados y contratistas, el directorio de entidades que hacen parte del sector, agremiaciones y asociaciones relacionadas con el accionar del instituto y ofertas de empleo. De esta manera, se observa el

cumplimiento de la publicación de información clara sobre la misión, visión y la estructura orgánica de la entidad; es de resaltar que se publica el Mapa de Procesos y Procedimientos, no sólo como una descripción, sino que se cumple con esta directriz por medio de una interfaz interactiva que permite al usuario navegar por las áreas de gestión y profundizar sobre los detalles de estas acciones institucionales en cualquier componente de interés.

En relación con la información relativa a los servidores públicos, se encuentra un enlace al Sistema de Información Distrital del Empleo y la Administración Pública - SIDEAP, sitio donde se permite la búsqueda, además de la publicación de la tabla de honorarios vigente y los manuales de funciones de la planta permanente y la temporal. Así mismo, se evidencia el cumplimiento de la publicación de los directorios de entidades, agremiaciones y asociaciones y el enlace al portal del Servicio Civil Distrital para las ofertas de empleo público.

**d) Normatividad:** dentro de esta sección debe ser publicada la información sobre las leyes o instrumentos normativos que rigen el accionar del sujeto obligado, incluidas aquellas que reglamentan los aspectos administrativos, misionales y sectoriales. Así, en el sitio web del Idartes se encuentran los acuerdos expedidos por parte del Consejo Directivo y el normograma, resaltando la disposición de los archivos en formato procesable XLS, pero cuya última versión corresponde a abril del año 2019, dejando ver que este apartado no ha sido actualizado para la que la ciudadanía pueda conocer los avances normativos más recientes que se refieren a esta entidad, como sí lo hace la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, en su calidad de cabeza de sector, con la última versión de este documento correspondiente al mes de septiembre de 2020.

**e) Presupuesto:** son 3 los elementos que deben ser hallados en este ítem, como son el presupuesto general de la entidad, la ejecución presupuestal histórica anual y los estados financieros de las dos últimas vigencias; la entidad analizada cumple con la publicación de estos tres elementos, partiendo de la apropiación inicial para el año 2020 y el Plan de Austeridad adoptado durante el mes de octubre, la ejecución presupuestal histórica discriminada mensualmente al igual que los estados financieros. No obstante, se identifica que estos archivos corresponden a documentos escaneados en formato PDF y no a formatos que puedan ser procesados automáticamente; en este sentido, se identifica la necesidad de mejorar la publicación de la información presupuestal de tal manera que el ejercicio de acceso a la información de esta índole se dé mediante archivos procesables para que la ciudadanía pueda evaluar los datos y cifras que contienen y así generar análisis y ejercer el control social sobre los recursos de la entidad.

**f) Planeación:** en este punto se publica la información referente a los lineamientos, los instrumentos de política pública de la entidad, manuales y los diferentes planes y proyectos, las de las metas, objetivos e indicadores de gestión, los informes de empalme y la información relativa a la orientación a la ciudadanía para participar en la formulación de políticas y su respectivo control y evaluación. En este sentido, se observa la publicación de los planes y manuales institucionales junto con el Plan Decenal de Cultura 2012 - 2021, el Plan de Desarrollo Distrital, las fichas de Estadísticas Básicas de Inversión - EBI de los proyectos en ejecución y los documentos correspondientes a la formulación de proyectos de inversión; en cuanto a los planes de acción, si bien se evidencia la publicación de estos documentos de carácter trimestral en la entidad, no se encuentran en formatos procesables al igual que el caso enunciado en el apartado anterior, además, en la sección correspondiente a los planes de gasto público, estos corresponden

a los planes de acción, siendo una sección que no cuenta con información que haga referencia a lo mencionado en su título, incumpliendo con lo designado en el artículo 74 del Estatuto Anticorrupción.

En cuanto al seguimiento se observa la existencia de los indicadores descargables en archivos procesables por cada componente de gestión de la entidad cumpliendo con la frecuencia trimestral dictada por la normatividad vigente; adicionalmente, se evidencia la publicación de los documentos de seguimiento a los proyectos de inversión en formato PDF sin permitir el procesamiento automático de la información.

Finalmente, se publican los planes de participación ciudadana, actas de espacios de participación, y las respuestas en el escenario de rendición de cuentas de la vigencia anterior; no obstante, de acuerdo con la Resolución 3654 de 2015, esta sección tiene la finalidad de promover la participación en la formulación de políticas, donde se deben encontrar documentos que orienten este ejercicio ciudadano donde se indique los sujetos que pueden participar en estos ejercicios, medios de toda índole incluyendo presenciales y electrónicos además de las áreas con la responsabilidad de orientar y vigilar su cumplimiento, encontrando en este apartado un archivo denominado Procedimiento de Participación Ciudadana elaborado en 2018 que corresponde a un documento de uso institucional más no un elemento destinado a la ciudadanía para guiar sobre las acciones a seguir para participar en los ejercicios mencionados.

**g) Control:** esta división sirve para organizar la información relativa al control interno y externo de la entidad, razón por la cual debe contener la documentación que hace referencia a los informes de gestión, evaluación y asesoría, los reportes periódicos de control interno y los planes de mejoramiento vigentes, la mención de los entes de control que vigilan a la entidad y los

informes de defensa judicial. En primer lugar, se encuentra que se ha publicado la información discriminada de la siguiente manera: informes de control interno, informes de auditoría, informes elaborados por órganos externos, informes de rendición de cuentas e informes destinados a organismos de vigilancia, inspección y control, evidenciando un cumplimiento adecuado de esta obligación en términos de disposición de la información; de igual manera, se cumple a cabalidad con la publicación de los informes pormenorizados de control interno como también los informes semestrales de evaluación independiente de este sistema, los planes de mejoramiento actualizados, los entes de control acompañados de los respectivos datos de contacto, documentos relativos a los procesos disciplinarios y los informes de defensa judicial.

**h) Contratación:** la obligatoriedad de la publicación de información contractual obedece a que este es uno de los puntos más vulnerables a la aparición de hechos de corrupción por causa de la destinación y el manejo de los presupuestos públicos, los conflictos de interés y el impacto directo que estos procesos tienen en la ciudadanía como población beneficiada de los mismos. Por esta razón, se espera encontrar la información que hace referencia a la gestión contractual en el portal destinado por el Estado colombiano para dicho fin como es el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP y el sitio web de la entidad, además de los documentos que reflejan la ejecución de los contratos, junto con los procedimientos, lineamientos y políticas de adquisiciones y compras, incluido el Plan Anual de Adquisiciones.

Si bien el Idartes cuenta con la publicación de los lineamientos y políticas, se observa que el Manual de Contratación publicado pertenece a la vigencia 2018, evidenciando la necesidad de ser actualizado teniendo en cuenta que la entidad se enmarca en un Plan de Desarrollo distinto; por otro lado, posee una sección denominada Información Contractual dentro de la que se encuentran los documentos del Plan Anual de Adquisiciones, los cuales también se enlazan en la

sección correspondiente. Estos planes, junto con el Plan Anual de Contratación, como en casos anteriores no se encuentran en formatos procesables, sino en archivos PDF que no permiten cálculos directos sobre los datos contenidos. Finalmente, se identifican los enlaces a los portales SECOP I y II, un enlace de un sitio web denominado Contratación a la Vista<sup>5</sup> y un enlace que se denomina Procesos de Selección que no contiene ninguna información.

En términos generales, si bien la entidad cumple con los mínimos designados para este tema, existen enlaces duplicados e información desactualizada que en lugar de facilitar el acceso a la información puede generar confusión; por tanto, se identifica la necesidad de orientar al ciudadano sobre el contenido de la sección y aclarando que la información relevante sobre los procesos de contratación se encuentra publicada en SECOP, link que se encuentran en el sitio, pero no existe una instrucción al usuario sobre cómo acceder a la información pertinente.

**i) Trámites y servicios:** se debe detallar la información correspondiente a los trámites ante la entidad y los servicios a la ciudadanía, donde se haga referencia a las normas que los sustentan, lo referente a costos, formatos y formularios con el fin de facilitar el acceso a los mismos y orientar en torno a los que se encuentran disponibles en línea. Frente a esto, el Idartes cuenta con toda una sección que permite acceder a toda la información relativa a los servicios que, dentro de su misionalidad, se ofrecen a la ciudadanía con los respectivos trámites y el enlace al SUIIT<sup>6</sup>, cumpliendo a cabalidad con esta obligación en términos de transparencia activa.

---

<sup>5</sup> Como parte del ejercicio se exploró esta página web encontrando un portal de la Alcaldía Mayor de Bogotá que en su momento debió constituirse en una herramienta para el control social, sin embargo, se evidencia que no se encuentra actualizado y que, al realizar la búsqueda sobre el Instituto Distrital de las Artes en las diferentes modalidades de contratación, no arrojó ninguna información.

<sup>6</sup> el SUIIT, o Sistema Único de Información de Trámites, es una herramienta diseñada por el Departamento Administrativo de la Función Pública con el fin de agrupar toda la información relativa a estos procedimientos para facilitar la política de racionalización de trámites, haciendo que la ciudadanía pueda acceder a ellos de manera segura y con información confiable y oportuna.

**j) Instrumentos de gestión de la información pública:** Esta sección debe contener los elementos que serán analizados en el siguiente apartado como son el Registro de Activos de Información, el Índice de Información Clasificada y Reservada, el Esquema de Publicación de Información, el Programa de Gestión Documental y las Tablas de Retención Documental, además del registro de publicaciones, especificar los costos de reproducción, los mecanismos e informes de solicitudes, quejas y reclamos. Los cuales se encuentran disponibles para consulta, evidenciando el cumplimiento en términos de publicación de información.

### **Análisis de los Instrumentos de Gestión de la Información Pública**

Como se mencionó previamente, los instrumentos de gestión de la información se constituyen en herramientas fundamentales para garantizar el derecho de acceso a la información pública de manera amplia y oportuna, dado que permiten a la entidad organizar los activos que serán publicados, la forma de divulgación, gestionar la documentación institucional y organizar los procesos y procedimientos relativos a este ejercicio, de manera que se consolidan como elementos indispensables en la relación entre la entidad y la ciudadanía.

Por esta razón, para determinar las estrategias implementadas por el organismo distrital abordado en el presente estudio destinadas a garantizar el ejercicio de este derecho fundamental, se analizarán los mencionados documentos con base en los lineamientos establecidos por la norma y aquellos publicados por la Secretaría de la Transparencia como entidad líder de la política de acceso a la información pública y, para el caso de la gestión documental, en las orientaciones designadas por el Archivo General de la Nación, con el fin de determinar las características y las condiciones mínimas que deben cumplir estos instrumentos en el Instituto

Distrital de las Artes, los cuales que son extraídos de las secciones abordadas anteriormente en el sitio web de esta entidad.

**Programa de gestión documental y tablas de retención documental:** de acuerdo con el Decreto 1081 de 2015, el PGD debe estar alineado con los demás instrumentos de gestión de la información, particularmente con las tablas de retención documental, puesto que toda la información que se relacione en dichos documentos y todo su proceso de gestión, clasificación, organización y conservación deben ser contemplados dentro del programa de acuerdo con los tiempos, valoraciones y procedimientos que en él se establecen.

En este sentido, se observa que dentro del documento que contempla el Programa de Gestión Documental del Idartes, adoptado por medio de la Resolución 1601 del 25 de septiembre de 2019, se relaciona como objetivo específico el control sobre la producción documental a través de las tablas de retención documental y sus respectivos cuadros de caracterización y clasificación, además de la alineación con la conservación, preservación y disposición conforme a la planeación institucional. Adicionalmente, se reconoce al ciudadano como el destinatario de la información y, para ello, resalta los principios de transparencia, eficacia y eficiencia para cumplir con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014. Si bien este documento cuenta con todos los elementos que orienta el Archivo General de la Nación como es la designación de responsables en las diferentes etapas de la gestión documental y resalta el uso de los medios y tecnologías de la información y comunicaciones, y se describen los procesos de planeación, producción, gestión, trámite, organización, transferencia, preservación y valoración, lo que más se resalta de este tiene que ver con el establecimiento de la armonización y articulación con las políticas que orientan el accionar del Instituto Distrital de las Artes, entre las que se incluye Gobierno Digital, Seguridad de la Información y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Por su parte, las Tablas de Retención Documental, cuya última versión publicada corresponde a la adoptada por medio del Acuerdo 1272 de 2019, se observa una clasificación adecuada de la información con sus respectivas asignaciones codificadas por dependencia, series y subseries articuladas con el Sistema Integrado de Gestión y el nivel de conservación para determinar la disposición final de los documentos, permitiendo esquematizar los procesos y procedimientos de la entidad junto con la información que produce y custodia.

**Registro de Activos de Información:** acorde con la información contenida en el sistema de gestión documental de la entidad, este instrumento se constituye en la memoria de la entidad, toda vez que se permite la identificación de toda la información y el sitio de consulta de la misma. De acuerdo con el Decreto 1081 de 2015 y los lineamientos de la Secretaría de la Transparencia, este documento debe contener: i) todas las categorías de información de la entidad, ii) todo registro que sea publicado y iii) todo registro que se encuentre disponible para la ciudadanía por medio de solicitud; adicionalmente, estos tres elementos deben contener el nombre de la categoría y la descripción de su contenido, el idioma, medio de conservación o soporte y formato, además de determinar si el documento se encuentra publicado o si está disponible para ser entregado bajo solicitud ciudadana. El decreto establece que este documento debe ser elaborado en formato de hoja de cálculo de manera que su información sea procesable y publicado no sólo en el sitio web de la entidad sino también en el portal de datos abiertos, para este caso, del Distrito.

Al realizar la búsqueda en el sitio web del Idartes, no es posible encontrar el Registro de Activos de Información, coincidiendo con la calificación obtenida por la entidad en el Índice de Transparencia de Bogotá de 0 puntos para el indicador que evalúa la existencia de este instrumento. En su lugar se encuentra un documento de caracterización de usuarios que, si bien

la elaboración de este ejercicio se constituye en una buena práctica, no corresponde a la información que debería estar disponible en la sección y el único documento similar al documento en cuestión es un inventario de activos tipo software, hardware y servicios elaborado en el año 2018 que no corresponde a esta obligación.

**Índice de Información Clasificada y Reservada:** este documento es el consolidado de aquella información que tiene esta categorización por las causales determinadas en la Ley 1712 de 2014, particularmente en el artículo 18 que determina la información que no se considera de carácter público por afectar los derechos de personas naturales o jurídicas, específicamente que vulnera el derecho a la vida, salud o la seguridad personal, secretos comerciales, industriales o profesionales, esta información se considera clasificada y no se podrá publicar ni entregar al público en general de manera indefinida en el tiempo; por otro lado, la información reservada hace referencia aquellos datos que son exceptuados porque pueden causar daño a los intereses públicos como se describe en el artículo 19 de la mencionada ley, aclarando que su prohibición debe estar amparada por una norma del orden legal o constitucional por afectar la seguridad y defensa nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, investigaciones sobre delitos o faltas disciplinarias y la administración de la justicia, los derechos de la infancia y la adolescencia, la salud pública o la estabilidad macroeconómica y financiera. En este orden de ideas, la finalidad de este documento tiene que ver con informar a la ciudadanía sobre cuál es la información de acceso restringido y a la cual la entidad no podrá consentir su entrega por las razones anteriormente expuestas durante un periodo no mayor a 15 años como se determina en el artículo 22.

De esta manera, al observar el Índice de Información Clasificada y Reservada de la entidad en cuestión, se identifica que cuenta con todos los elementos de categorización de la

documentación junto con sus elementos descriptivos, el sustento de la reserva y fundamentos constitucionales y jurídicos con los respectivos plazos, cumpliendo con las características exigidas para este instrumento en el Decreto 1081; no obstante, en este mismo acto administrativo se establece que debe actualizarse cada vez que surja nueva información clasificada o reservada o esta cambie de categorización, además, se determina que su elaboración y publicación se lleve a cabo en formato de hoja de cálculo de manera que sea procesable y accesible para la ciudadanía, situación que no se cumple puesto que se encuentra en formato PDF y la fecha de la última actualización corresponde a abril del año 2016.

**Esquema de Publicación de Información:** este instrumento se constituye en la manera de organizar la información que se publica en el sitio web o aquella que está disponible en otros sitios de consulta; así, se convierte en un documento que orienta al ciudadano sobre los mecanismos para acceder a la información producida, custodiada o transformada por la entidad conforme a la divulgación proactiva de la que trata la Ley 1712 de 2014. En este sentido, son componentes de este instrumento la información mínima obligatoria que se abordó en el apartado anterior del presente documento, la información publicada con anterioridad que ya no se encuentre disponible en el sitio web e información de interés de la población relativa al accionar misional y sus objetivos estratégicos. Es necesario destacar que este instrumento está apoyado en los analizados previamente, razón por la cual, contiene la tipificación de los documentos, sus características descriptivas como el idioma y formato, título o categoría, el medio en el cual se conserva, fecha de generación y responsable de la misma, lugar de consulta y frecuencia de actualización.

Frente a este documento, se resalta que se encuentra disponible en la sección respectiva del Instituto Distrital de las Artes y se posibilita su descarga en un archivo de hoja de cálculo

completamente procesable, además de cumplir con todas las características ya enunciadas, convirtiéndose en una herramienta de elevada importancia para la ciudadanía interesada en la información contenida o los usuarios que están interesados en los documentos que hacen parte del sector y la gestión misional de la entidad.

**Informe de PQRS:** si bien este documento no se considera propiamente uno de los instrumentos de gestión de la información, se aborda debido a su importancia para comprender las dinámicas de la entidad en relación a la transparencia pasiva, entendida como el ejercicio de entregar a la ciudadanía información que no se encuentra publicada y que es requerida por medio de una solicitud de información pública, la cual se reglamenta mediante el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014; este informe debe contener las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes junto con los tiempos de respuesta de cada uno de ellos.

Para el caso del Instituto Distrital de las Artes, este documento se elabora y publica mensualmente en la sección donde se encuentran los instrumentos de gestión de la información pública. No obstante, con el fin de tener un panorama más amplio y que permita una mayor trazabilidad, se tomará para su análisis el informe correspondiente al primer semestre del año 2020.

Este documento contempla una serie de análisis de los datos provenientes de las solicitudes que ingresaron a la entidad a través de diferentes medios como son el buzón de la entidad, correo electrónico, medio escrito, presencial, telefónico y el canal dispuesto en el sitio web, a través de los cuales el Idartes recibió un total de 2314 peticiones de las cuales el 52% son solicitudes de información pública, 40% derechos de petición de interés particular, 3% de interés general, 2% reclamos y 1% a consultas y sugerencias. A pesar de toda la información que

contiene este archivo, no se identifica un análisis sobre los tiempos y la oportunidad de la respuesta.

De esta información es posible inferir que el Instituto Distrital de las Artes todos los canales de comunicación con la ciudadanía se encuentran activos y a su vez la población tiene conocimiento sobre los mismos, situación que refleja un ejercicio óptimo de difusión de estos medios de interacción entre los usuarios y la institucionalidad; por otro lado, al evidenciar la discriminación por las áreas de gestión, se concluye que existe un adecuado direccionamiento de los requerimientos entre las diferentes dependencias y las áreas o servidores públicos responsables de la información en poder de la entidad. Sin embargo, es de mencionar que, al no encontrarse información que permita indagar sobre los tiempos de respuesta a la ciudadanía, se impide determinar el cumplimiento de aquello establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 14, donde se dicta que las solicitudes de información pública se deben resolver en los diez (10) días siguientes a su recepción y los derechos de petición amparados en la Ley 1755 de 2015 en un término no mayor a 15 días; si bien la entidad refleja en sus informes de PQRS mensuales las solicitudes que han sido cerradas en los diferentes periodos, tampoco es posible precisar si se efectuó dentro de los términos legales.

### **Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano**

De acuerdo con el Estatuto Anticorrupción, se designa a la entidad que durante la fecha de su promulgación se conocía como el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, que evolucionaría más tarde en la Secretaría de la Transparencia, como la encargada de diseñar y hacer el seguimiento a la implementación del

Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC. En este orden de ideas, este órgano del gobierno nacional junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública como líderes de la Política Pública Integral Anticorrupción - PPIA, elaboraron el documento denominado “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”, el cual fue actualizado en el año 2015 produciendo una segunda versión que se acopló a las necesidades cambiantes del sector público ajustando así la metodología a las nuevas realidades; de esta manera se consolidan los lineamientos vigentes que buscan orientar a las entidades públicas en la formulación e implementación de esta importante herramienta de lucha contra la corrupción.

De esta manera, el mencionado documento establece que son cinco las políticas públicas que conforman el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, que a su vez se convierten en los componentes de este documento: i) Mapa de Riesgos de Corrupción y medidas para mitigar los riesgos. ii) Racionalización de Trámites. iii) Mecanismos para mejorar la Atención al Ciudadano. d) Rendición de Cuentas. e) Mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información.

En este sentido, se toma el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano del año 2020 publicado en el mes de julio del presente año, documento encontrado en la sección de planeación de la entidad en un archivo escaneado disponible para descarga, pero no en formato procesable, y los documentos de seguimiento que se encuentran en formatos de hoja de cálculo en la sección de control. El PAAC del Instituto Distrital de las Artes abordado establece objetivos específicos relacionados con la actualización del mapa de riesgos de corrupción para los diferentes procesos de la entidad, generar la cultura de prevención en la búsqueda de la erradicación de posibles focos de corrupción, aplicar la política de racionalización de trámites, rendir cuentas a la

ciudadanía por medio de la participación y la aplicación de los mecanismos que dispone la estrategia de gobierno en línea, la optimización de atención al ciudadano y la garantía del derecho de acceso a la información pública; de esta manera, se observa que existe coherencia y articulación entre el planteamiento de los objetivos de esta herramienta y las políticas públicas que debe contener el PAAC. En este orden de ideas, a continuación, se aborda cada uno de los componentes enunciados:

**1. Gestión del riesgo de corrupción:** dentro del documento del PAAC se encuentra la línea relacionada con las medidas dirigidas a mitigar los riesgos a través de la gestión de los mismos. Este componente contempla procesos relativos a la actualización y socialización de la política de administración de riesgos, la construcción y socialización del Mapa de Riesgos de Corrupción en dos momentos, el primero de ellos mediante la puesta en común con la que denominan comunidad institucional y el segundo mediante su publicación en el sitio web de la entidad con el fin de hacer partícipe a la ciudadanía de su construcción. Frente a este punto, es necesario mencionar que no se establecen las acciones que permitan a la sociedad civil formar parte de este proceso, puesto que no se identifica la promoción, dentro del sitio web, de acciones que orienten a los usuarios interesados en participar en su formulación o seguimiento, por lo tanto, se entiende que para la entidad la única manera de promover este ejercicio es mediante la publicación del documento. En este sentido, se recomienda la difusión de estrategias que permitan a la sociedad conocer sobre el desarrollo de estas actividades y crear escenarios participativos de carácter presencial, virtual o remoto para que puedan aportar, desde su perspectiva civil, sobre la elaboración de este elemento.

Por otro lado, se establecen 2 acciones de autoevaluación de los riesgos de corrupción que se han identificado, a cargo de los líderes de cada proceso institucional, además de

monitoreo semestral y 3 seguimientos: En cuanto a estos últimos, se evidencia su cumplimiento por la publicación en la sección de Control Interno con corte a los meses de abril y agosto como se estipula en el Plan Anticorrupción. En estos documentos, se evidencia un ejercicio detallado sobre los riesgos de corrupción que se identifican en 4 de los componentes de gestión institucional en el primer semestre del año, permitiendo contemplar las causas, probabilidad de ocurrencia, impacto, evaluación del riesgo, opciones de manejo y las respectivas actividades propuestas para controlar estos elementos, su evidencia, responsables y tiempos; estas acciones, se constituyen en medidas destinadas al fortalecimiento de los procesos y procedimientos mediante la articulación de las dependencias y áreas de gestión además de la capacitación a los servidores públicos que hacen parte de estos mecanismos, constituyéndose en un ejercicio adecuado que robustece la infraestructura institucional para hacer frente a la posible materialización de hechos de corrupción.

En relación con el seguimiento, se registran las observaciones relativas al avance o cumplimiento de las estrategias planteadas riesgos abordados, las cuales fueron gestionadas y adelantadas según la información descrita en el apartado correspondiente dentro del documento, por esta razón para el segundo semestre la entidad realiza un nuevo Mapa de Riesgos para dos componentes de gestión, que aún no cuentan con seguimiento dado que el PAAC determina su desarrollo en el mes de diciembre.

**2. Racionalización de trámites:** esta política se encuentra orientada a facilitar el acceso de la ciudadanía a los diferentes servicios que ofrece la entidad por medio de la estandarización, simplificación y automatización de trámites, además de la eliminación de aquellos procedimientos referentes a trámites inexistentes, en aras de la modernización del órgano estatal bajo los principios de eficiencia, eficacia, oportunidad, entre otros. En este sentido, el Idartes

incluye 4 actividades dentro del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano que se encuentran referidas a la caracterización de los trámites existentes, la actualización de la información en el Sistema Único de Información y Trámites SUIT con el fin de racionalizar la gestión de la entidad, implementación de mejoras tecnológicas para virtualizar los procedimientos relacionados con la solicitud de escenarios y equipamientos culturales a cargo del Idartes y adoptando la viabilización de estos préstamos por medio de correo electrónico para su agilización.

Dentro del seguimiento a este componente, la entidad asume el cumplimiento a cabalidad de las 2 últimas acciones propuestas, evidenciando también que aquellas relacionadas con la actualización de información en el SUIT y la caracterización de los trámites de la entidad no presenta ningún avance y se encuentran vencidas puesto que sus fechas programadas se fijaron para el 31 de agosto y 30 de julio respectivamente.

**3. Rendición de cuentas:** este componente refleja las estrategias a adoptar por la entidad para garantizar el ejercicio de control social sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos y los resultados de los diferentes planes, programas y proyectos que adelantan los organismos estatales. En el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, esta política se constituye de 4 componentes: 1) información de calidad y en lenguaje comprensible que contiene actividades relacionadas con el sitio web de la entidad ajustándolo en términos de lenguaje claro e incluyente y la publicación de información referente a los logros de gestión; 2) Diálogo de doble vía con la ciudadanía y sus organizaciones, que agrupa acciones de caracterización de usuarios, publicación de la estrategia e informe de rendición de cuentas, reporte de espacios de interacción de diálogo ciudadanos, establecimiento de una relación de diálogo con la ciudadanía por medio de temas de interés utilizando las redes sociales de la entidad, incorporar a la rendición de cuentas aquellos

temas recurrentes en los mecanismos de atención al ciudadano, involucrar en la planeación de la rendición de cuentas a las áreas misionales y de apoyo a la gestión, construcción de un formato de recolección de información para reporte de resultados de los escenarios participativos y un cronograma de actividades de promoción de la participación ciudadana; 3) Incentivos para motivar la cultura de la rendición y petición de cuentas donde relacionan la publicación de videos que promuevan la rendición de cuentas; y 4) evaluación y retroalimentación de la gestión institucional, donde se observa la valoración y análisis de las recomendaciones u objeciones obtenidas en los escenarios participativos y publicación de los resultados por categorías junto con estas interacciones ciudadanas.

Frente a lo anterior, si bien se refleja un buen ejercicio de planeación donde se involucra a la sociedad civil en las diferentes etapas del ejercicio de rendición de cuentas, se observan dos elementos que tienen oportunidades de mejora. El primero de ellos tiene que ver con los incentivos, dado que la entidad los interpreta como acciones, en este caso publicación de videos, que promuevan la participación en estos escenarios participativos, de acuerdo con el Manual Único de Rendición de Cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública, los incentivos deben ir en doble vía, promoviendo no solo comportamientos y una cultura de petición por parte de la ciudadanía sino también buenas prácticas institucionales rendición de cuentas por medio de la capacitación, el acompañamiento y reconocimiento de estas acciones. El segundo elemento tiene que ver con la mención de evaluación al ejercicio de rendición de cuentas, obviando la valoración que se debe hacer sobre la estrategia creada por la entidad, lo cual puede resultar en un documento a publicar con el fin de que la ciudadanía conozca esta realimentación sobre el aspecto relacionado con la planeación de estos escenarios.

**4. Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano:** la relación de la entidad con la ciudadanía se debe dar por medio de garantías sobre el principio de facilitación para el acceso a los trámites y servicios de la entidad, incluyendo aquellos relacionados con las solicitudes, preguntas, quejas, sugerencias y reclamos mediante información clara, completa, oportuna y de calidad de manera que la entidad y sus mecanismos de interacción con los usuarios se ajusten a las necesidades de estos últimos. En este aspecto, el PAAC del Idartes contempla 5 subcomponentes relacionados con la estructura administrativa y direccionamiento estratégico donde se identifican los temas recurrentes en los canales de PQRS para la elaboración de estrategias comunicativas socializados en los medios de comunicación propios de la entidad; el fortalecimiento de los canales de atención para que los usuarios puedan indagar sobre el estado de sus solicitudes mediante consulta directa enlazando el sistema de gestión documental con el sitio web; cualificación del talento humano; actualización de procedimientos institucionales sobre trámite a requerimientos presentados por la ciudadanía; y relacionamiento con el ciudadano, proponiendo acciones encaminadas a hacer seguimiento a los tiempos de respuesta de las PQRS reportando aquellas que se encuentran vencidas y mejorar la señalización de los puntos físicos de atención a la ciudadanía partiendo de la identificación de necesidades.

En este componente se evidencia un ejercicio adecuado de fortalecimiento de los tres elementos fundamentales de la política a la que compete, identificando la importancia de la interacción entre los servidores públicos, la ciudadanía y los medios tecnológicos con los que cuenta la entidad para optimizar esta relación fundamental para promover el control social y transparentar la gestión administrativa y misional de la entidad. Adicionalmente, se observa que se contempla la oportunidad de mejora relacionada con el seguimiento a los tiempos de respuesta

de las solicitudes ciudadanas, las cuales no se reflejan en los respectivos informes como se mencionó en el apartado de los instrumentos de gestión de la información pública.

**5. Mecanismos para la transparencia y acceso a la información:** este componente debe consolidar las estrategias para adoptar e implementar los lineamientos que permiten la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, de tal manera que se aborden los dos aspectos que fueron estudiados previamente, tanto el ejercicio de la transparencia activa en términos de divulgación proactiva de la información y la publicación de los mínimos obligatorios, como la transparencia pasiva en cuanto a la respuesta a la ciudadanía bajo solicitud de información pública.

En este sentido, se observa que este PAAC los aborda dentro de este apartado haciendo la diferenciación respectiva, clasificando dentro del subcomponente de los lineamientos de transparencia activa la promoción del conocimiento sobre la Ley 1712 de 2014 entre los servidores públicos de la entidad, la divulgación de los logros de la entidad frente a las metas institucionales, publicación de la información sobre trámites y procedimientos en el sitio web de la entidad, y la elaboración de una matriz para hacer seguimiento a los conjuntos de datos abiertos. Por su parte, los lineamientos de transparencia pasiva se refieren al monitoreo y la socialización sobre el cumplimiento de las disposiciones de la ley 1712 de 2014 al interior de la entidad, requerir al área de tecnología las mejoras necesarias para fortalecer los canales de comunicación virtual, presencial y telefónicos para medir el tiempo de espera y uso de estos medios, además de la actualización de los trámites acorde con el Plan de Desarrollo Distrital.

Por otro lado, se relacionan las mejoras sobre los instrumentos de gestión de la información donde se hace mención de la construcción y difusión de la política antifraude,

antisoborno y antipiratería, la elaboración, actualización y publicación de los activos de información y el Índice de Información Clasificada y Reservada, así como la construcción del cronograma de implementación del programa de gestión documental. Adicionalmente, se identifica el subcomponente relativo a los criterios diferenciales de accesibilidad, donde se plantea el desarrollo de mesas de trabajo para construir un plan que permita mejorar este elemento en el sitio web de la entidad y solicitar a la Veeduría Distrital talleres destinados a mejorar el servicio a la ciudadanía en términos de lenguaje claro. Finalmente se observa la publicación de los informes mensuales de PQRS y el informe de rendición de cuentas.

Con lo visto en esta política dentro del PAAC, se evidencia que se ha iniciado a implementar las mejoras frente a las necesidades identificadas en las mediciones institucionales y ciudadanas sobre la garantía del derecho de acceso a la información pública, pues entre las fuentes para la construcción del plan enunciadas en el documento se observa el Índice de Transparencia de Bogotá adelantado por Transparencia por Colombia, el Formulario Único de Reporte y Avance en la Gestión - FURAG, del Departamento Administrativo de la Función Pública, además de las autoevaluaciones correspondientes al seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la vigencia anterior elaborado por la oficina de Control Interno y el autodiagnóstico de las políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.

**Componente adicional: Plan de Gestión de Integridad:** es importante reconocer este ejercicio como una buena práctica de la gestión en la lucha contra la corrupción, pues si bien los lineamientos para la elaboración del PAAC permiten esta acción, es de resaltar cuando una entidad pública cuenta con un plan de integridad que promueva valores institucionales acordes con los lineamientos y políticas en la materia. En este sentido, se observa que este componente cuenta con 5 etapas para la consolidación de este plan donde el alistamiento corresponde a la

consolidación de un equipo de gestores de integridad que pasarán por un proceso de armonización con la capacitación sobre el Código de Integridad y la elaboración de un cronograma de actividades para toda la vigencia; por otro lado, este equipo adelantará un diagnóstico sobre su implementación que será socializado con funcionarios y contratistas de la entidad. De esta manera, se busca adelantar acciones destinadas a la apropiación de la política por parte de los servidores públicos y así garantizar su adopción, finalizado con un subcomponente de seguimiento y evaluación para determinar el cumplimiento del plan de integridad.

## Conclusiones y Recomendaciones

Desde la Constitución Política de Colombia, se ha establecido que la función esencial del Estado tiene que ver con la protección efectiva de los derechos de la población que habita el territorio, permitiendo así concluir que su materialización se da a través de políticas públicas y leyes que se encuentran enfocadas hacia el interés general y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, esto por medio de los principios de moralidad, imparcialidad, integridad y publicidad.

En este orden de ideas, en la carta magna del ordenamiento jurídico colombiano, se reconoce la importancia de la transparencia de la gestión pública de manera que la ciudadanía pueda conocer el actuar de los funcionarios y a su vez de las entidades gubernamentales como una actividad legítima bajo el ejercicio de la participación, el control social y el acceso a la información pública.

Por esta razón, se han expedido una serie de leyes destinadas a garantizar estos derechos como herramientas para combatir la corrupción que tienen su perfeccionamiento con la sanción del Estatuto Anticorrupción mediante la Ley 1474 de 2011, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública o Ley 1712 de 2014 y la Ley 1757 de 2015 o Estatuto de Participación Ciudadana, las cuales han permitido a los órganos del gobierno nacional, diseñar un paquete de instrumentos enfocados en facilitar la adopción de los lineamientos, orientaciones y disposiciones para reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de quienes ejercen cargos gubernamentales, planificar la gestión de los riesgos de corrupción, transparentar la gestión institucional y promover el conocimiento de la información en custodia de las entidades públicas además de fomentar la participación ciudadana, elementos que se fortalecen con la evolución de las tecnologías de la información y

las comunicaciones, reduciendo brechas de acceso y diálogo entre la población y los gobiernos en los niveles local, regional y nacional; sin embargo, esta transformación permanente hace que la normatividad y las mismas instituciones deban adaptarse constantemente a los cambios, razón por la cual, la lucha contra la corrupción se convierte en una tarea que no puede detenerse, por el contrario, debe adecuarse cada día implicando la construcción de estrategias con un elevado nivel de complejidad y que requieren de la articulación entre todos los actores involucrados en los diferentes componentes para facilitar su comprensión, adopción e implementación.

Así mismo, a pesar de contar con un aparato normativo y robusto como se evidenció en el presente estudio, para combatir el fenómeno de la corrupción de manera eficaz: “se requiere que haya también voluntad política y cultura organizacional como condiciones imprescindibles para llevarla a cabo. En consecuencia, la transparencia gubernamental no sólo debe estar establecida en las leyes o reglamentos administrativos sino ser parte de los valores institucionales de los funcionarios o empleados públicos” (Martínez, Sin fecha, p. 5). Es así como se requiere de esfuerzos gubernamentales que vayan más allá del cumplimiento de las designaciones legales sino que además aporten elementos para avanzar en la construcción de la cultura de la legalidad y la transparencia en el actuar de los servidores públicos a partir de campañas permanentes que permitan la visibilización de buenas prácticas en la gestión, la promoción de valores institucionales donde prime el respeto y el cuidado de lo público, la importancia del interés general y el fortalecimiento del vínculo funcionario - ciudadanía para recuperar la confianza en las instituciones.

De igual manera, se debe reconocer que Colombia ha avanzado en gran medida en la construcción de un edificio legal y constitucional que permite al Estado fortalecer las medidas de transparencia y acceso a la información pública, adoptando e implementando los lineamientos

provenientes de políticas que forman parte de los acuerdos alcanzados en las organizaciones de carácter internacional donde el país participa como integrante activo y, si bien este es un tema que se ve directamente afectado por el surgimiento de nuevas tecnologías y el avance de los medios masivos de comunicación, se resaltan los esfuerzos adelantados por las entidades que lideran la política pública, quienes han generado una serie de documentos que contienen orientaciones dirigidas a los gobiernos locales para que la adopción de las medidas, instrumentos y herramientas destinadas a la garantía del derecho de acceso a la información pública se haga de manera orgánica y precisa, lineamientos que se fortalecen con los escenarios de diálogo entre el gobierno nacional, las administraciones regionales y locales donde se trabaja de manera articulada para adaptar las acciones a las necesidades de los territorios, además de promover el ejercicio de capacitación permanente a los servidores públicos sobre temáticas que atañen al cumplimiento de la norma y a asumir el papel frente a la ciudadanía, quienes son los destinatarios finales de todo el accionar institucional.

De igual manera, no se debe desconocer el papel que las ciudadanías activas y las organizaciones sociales han tenido en materia de transparencia y lucha contra la corrupción; pues el combatir este flagelo que ha afectado en niveles alarmantes el desarrollo del país y la satisfacción de los derechos de la población, necesita de un esfuerzo conjunto entre la institucionalidad y el ciudadano manteniendo un diálogo permanente y garantizando la participación en distintos espacios donde se abra la discusión sobre el actuar del gobierno en todos sus niveles para empoderar a la población sobre el cuidado de lo público y, a su vez, visibilizar las prácticas de buen gobierno y sancionar social y penalmente las conductas nocivas para el patrimonio común. De la misma forma, es importante destacar la importancia de las mediciones tanto institucionales como aquellas adelantadas desde las organizaciones de la

sociedad civil sobre el desempeño institucional y la adopción de instrumentos normativos, pues se constituyen en miradas externas que posibilitan el fortalecimiento constante de los procesos y procedimientos establecidos al interior de las entidades para prevenir vacíos en la administración que faciliten la ocurrencia de hechos de corrupción.

Por lo anterior, es fundamental que las entidades sean conscientes del papel de la ciudadanía en la construcción e implementación de las acciones de políticas públicas como garantía del ejercicio democrático de una entidad, pues esta interacción se convierte en un elemento indispensable de la gobernanza, pues otorga legitimidad a la toma de decisiones y, por lo tanto, a la formulación de los proyectos, planes y programas destinados a alcanzar los objetivos misionales de cada órgano de gobierno; en palabras de José Sánchez (2015, p. 54): “La participación ciudadana en la administración pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran”; así, se entiende que la participación debe ser, sin duda alguna, una herramienta para garantizar el ejercicio de los derechos, particularmente aquellos de carácter fundamental e instrumental.

Si bien, como se mencionó anteriormente, existen esfuerzos importantes desde las entidades del gobierno nacional por capacitar y orientar a los servidores públicos sobre la importancia de la transparencia y la integridad, es necesario crear campañas permanentes dirigidas a promover la cultura del cuidado de lo público y el derecho de acceso a la información pública como una herramienta indispensable para ejercer el control social sobre el accionar de la institucionalidad pública, de manera que la población y las organizaciones de la sociedad civil conozcan aquella información a la que pueden acceder y a la que las instituciones deben facilitar

su acceso, además de los instrumentos destinados a la gestión de la misma y los mecanismos que existen para obtener los datos o la documentación de interés ciudadano. Para ello, las entidades que tienen una relación más cercana a la ciudadanía gracias a los servicios que ofrecen como el caso del Instituto Distrital de las Artes, tienen la responsabilidad de promover este conocimiento mediante las herramientas tecnológicas y de comunicaciones con las que cuentan para acercar estas normas a los usuarios por medio de lenguajes claros y comprensivos que faciliten su aprehensión.

Otro de los elementos cuya conexión con la lucha contra la corrupción no se puede desconocer tiene que ver con la rendición de cuentas, toda vez que se constituye en una interacción entidad - ciudadano, donde se da cuenta de la ejecución de las políticas públicas y la destinación de los recursos del Estado, esta debe ser permanente y desarrollarse a través de diferentes medios, particularmente en torno a temas de interés común. Para ello, se recomienda caracterizar constantemente a los usuarios de las plataformas tanto presenciales como remotas con el fin de indagar sobre esos elementos comunes para fortalecer su difusión. Por estas razones, estos escenarios y actividades se deben planear a partir de la construcción de la Estrategia de Rendición de Cuentas, un ejercicio que permitirá identificar los objetivos, el público al cual irán destinados y el análisis del entorno. Para este fin, se recomienda desarrollar este ejercicio a partir de un enfoque basado en la planificación prospectiva.

De acuerdo con Perrotti (2014), quien retoma a (Klinger, 2007): “Uno de los rasgos indiscutibles del entorno mundial es el aumento del riesgo y la incertidumbre como resultado de la constante transformación de la sociedad, de la abrumadora cantidad y velocidades de los cambios sociales y de su influencia sobre las organizaciones, los sectores productivos, las regiones y los países”. Es por esta razón, sumado a un contexto internacional que involucra constantes

cambios sociales, que la planificación prospectiva se ha convertido en una necesidad fundamental para los gobiernos, impulsando la creación de diferentes métodos diseñados para disminuir la incertidumbre y promover la toma de decisiones estratégicas. En este sentido, la planificación prospectiva adquiere sentido dentro de la gestión administrativa pues impulsa la adopción de buenas prácticas que permitan optimizar la capacidad de gobernar; de ahí la importancia de construir, gestionar, implementar y evaluar una estrategia destinada a fortalecer los espacios de diálogo con la ciudadanía como lo es la rendición de cuentas permanente y situada en el usuario o el ciudadano.

Por otro lado, tras cumplirse 6 años desde la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 9 años desde que se expidió el Estatuto Anticorrupción, se evidencia que, en términos generales, el Instituto Distrital de las Artes cumple con las disposiciones establecidas en estos instrumentos normativos. De igual manera, se evidencia que esta entidad cuenta con herramientas y mecanismos que permiten comprender las diversas estrategias adoptadas para garantizar el acceso a la información pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción que se encuentran alineadas a la normatividad vigente, aplicando los lineamientos que han diseñado los líderes de las políticas públicas en la materia. Por otro lado, si bien se identificaron algunos aspectos pendientes en torno a la implementación y adopción de todo el edificio normativo que abarca este amplio tema, se entiende que este se constituye en un proceso de aprendizaje y de evolución constante dada la complejidad del flagelo de la corrupción, razón por la cual, incluso las leyes se deben adaptar a la realidad cambiante y a las diferentes manifestaciones del fenómeno en cuestión. Así mismo, es de reconocer que el Idartes tiene un avance resaltable y tiene que ver con el reconocimiento del papel de las ciudadanías activas, no solo como beneficiarios y destinatarios finales de las políticas, planes, programas y proyectos de

la entidad, sino como un pilar fundamental en la construcción de una institucionalidad que responda a las necesidades de la sociedad en función de la cual se encuentra creada.

En cuanto a temas específicos, se recomienda fortalecer la publicación de datos abiertos relacionados con cifras de la población que ha sido beneficiada por los programas y proyectos de la entidad a través de los años, de manera que la ciudadanía pueda acceder y analizar la información con la finalidad de hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas culturales distritales. Adicionalmente, se debe priorizar la publicación de información de elevada importancia en archivos procesables como el caso de los presupuestos, los estados financieros y las ejecuciones presupuestales, de manera que sea posible trabajar sobre los datos y producir información de carácter analítico sobre las cifras, puesto que se evidencia que su disposición se hace por medio de documentos escaneados en formato PDF que no permiten el acceso a copia de texto y mucho menos a realizar cálculos automáticos, de acuerdo con los lineamientos y las características establecidas por la estrategia de datos abiertos de Bogotá.

Por otra parte, si bien se destaca el esfuerzo relacionado con la elaboración de informes detallados de las peticiones, quejas, sugerencias y reclamos de la ciudadanía que contemplan análisis de los canales a través de los cuales los usuarios interponen los recursos y su clasificación, además de hacer una distribución adecuada de los mismos en las distintas áreas misionales para dar una respuesta acertada a estas, se recomienda incluir dentro de estos documentos una relación de los tiempos de respuesta, lo cual se convierte en un elemento de suma importancia al momento de evaluar la efectividad de los mecanismos de relacionamiento directo con el ciudadano.

Adicionalmente, y de manera general, se sugiere ampliar la participación de servidores públicos de la entidad en la construcción del Plan Anticorrupción de Atención al Ciudadano y el Mapa de Riesgos de Corrupción, funcionarios y contratistas que hagan parte de todas las gerencias y subdirecciones de la entidad, no solamente para fomentar la participación y dar a conocer la importancia de estos ejercicios de planeación para prevenir la aparición de hechos de corrupción, sino también para contar con miradas que permitan identificar el mayor número de posibles riesgos en todas las actividades misionales y de la gestión administrativa en todos los procesos y procedimientos; también, se recomienda invitar, a la elaboración y el seguimiento de estas herramientas, a organizaciones de la sociedad civil y usuarios que interactúan con el Instituto a través de sus diferentes programas y proyectos, con el fin de tener una mayor perspectiva para hacer que estas líneas de acción se fortalezcan con la visión ciudadana en temas de elevado interés.

Además de esto, se sugiere fortalecer la promoción de la sección de transparencia en el sitio web, como se dijo previamente, con el fin de que se fomente el conocimiento del derecho de acceso a la información pública y se facilite la obtención de los datos y documentos referentes a la gestión administrativa de la entidad para facilitar y promover el control social como un gesto de gobernabilidad que a su vez le otorga legitimidad a las acciones adelantadas por la entidad dentro del marco institucional. Adicionalmente, se sugiere monitorear permanentemente este micrositio y su contenido, con el fin de verificar la vigencia y oportunidad de los documentos, utilizando como herramienta el registro de activos de información, el esquema de publicación de información, el índice de información clasificada y reservada, como herramientas que se convierten en la guía indispensable para el seguimiento y la organización de la transparencia

activa en las entidades; para ello, es necesario actualizar periódicamente estos instrumentos, toda vez que contienen la memoria documental de la entidad.

Finalmente, se debe reconocer la organización y disposición de la información en el portal web del Instituto Distrital de las Artes, pues este se encuentra organizado de acuerdo con los lineamientos designados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones disponiendo los documentos bajo el esquema diseñado para este fin, además de diferenciar de manera clara los elementos de la gestión misional, estratégica e institucional de la entidad, facilitando la indagación desde una perspectiva ciudadana; además, se evidenció un lenguaje claro, conciso, oportuno y actualizado, resaltando la disposición de un menú con herramientas de accesibilidad para adaptar los contenidos a la población en condición de discapacidad.

## Bibliografía

- Agudelo, M. (2018). *Territorialización del estatuto anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción (2017)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://bdigital.unal.edu.co/74499/>
- Arellano, D. y otros. (2005). La transparencia desde la teoría de las organizaciones. En *Transparencia, libros, autores e ideas*. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>
- Arnaíz, A. (1997). *Estructura del Estado*. 3ra. Edición. Ed: Editorial Porrúa. <http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2077/lib/unadsp/docDetail.action?docID=11162558&p00=estructura+del+estado>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de la República de Colombia*. Secretaría del Senado. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Congreso de la República de Colombia. (1995, 6 de junio). *Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se dictan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”*. Secretaría del Senado. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0190\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0190_1995.html)

Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). *Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.

Secretaría del Senado.

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley147412072011.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2014, 6 de marzo). *Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*. Secretaría del Senado.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1712\\_2014.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html)

Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas. (Sin año). *Manual Único de Rendición de Cuentas*. Bogotá D.C.

<http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>

Copello, A. (2011). *La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral*. Bogotá D.C.: Fescol. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>

Cuesta, A. (2015). *Los mapas de riesgos de corrupción. Incidencias en la prevención de la corrupción*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.]

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15910/CuestaGomezAlbertFreddy2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/>

- Sánchez, J. (mayo - agosto 2015). La participación ciudadana como instrumento de gobierno abierto. *Revista Espacios Públicos*. Vol. 18 (43). pp. 51 - 73.  
<https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Garabedían, M. (2009). *Reseña crítica del Estado Moderno*. Ed: Editorial La Bisagra,  
<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co:2077/lib/unadsp/docDetail.action?docID=10522981&p00=c onformaci%C3%B3n+hist%C3%B3rica+del+estado>
- Gómez, M. (2015). *Genealogía del derecho de acceso a la información pública estatal en Colombia*. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana].  
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/18408/GomezCalceteroAndresCamilo2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lerma, H. (2009) *Metodología de la Investigación*. Series: Colección Educación y pedagogía. Área educación. Cuarta edición. Bogotá, D.C.: Ecoe ediciones.  
<http://bibliotecavirtual.unad.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nle bk&AN=483354&lang=es&site=eds-live>
- López, J. (2003). *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. Primera Edición.  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_reptom\\_normas.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_reptom_normas.pdf)
- Luna, B. (2014). *Mecanismos Jurídicos contra la corrupción en la contratación estatal en Colombia. Especial referencia en las acciones constitucionales en la lucha contra la corrupción*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor del Rosario.  
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8858/73189143-2014.pdf>

Martínez, A. (sin fecha). *La Transparencia como herramienta de rendición de cuentas*.

Diplomado en Rendición de Cuentas.

[https://www.academia.edu/4182297/Transparencia\\_definiciones\\_y\\_conceptos](https://www.academia.edu/4182297/Transparencia_definiciones_y_conceptos)

Martínez, R. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México.

37 años de evolución. *El Cotidiano* (en línea).

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885013>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2015). *Resolución 3564 de 2015 “Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.1.2.1.1, 2.1.1.2.1.11, 2.1.1.2.2.2. y el párrafo 2 del artículo 2.1.1.3.1.1 del Decreto 1081 de 2015”*. Bogotá D.C.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

[https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14476\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-14476_documento.pdf)

Naessens, H. (2011). *Ética Pública y Transparencia*. Centro de Investigación en Ciencias

Sociales y Humanidades- Universidad Autónoma del Estado de México- Toluca México.

Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>

Naranjo, V. (1987). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá.

[https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=teoria+constitucional+e+instituciones+pol%C3%ADticas&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=teoria+constitucional+e+instituciones+pol%C3%ADticas&btnG=)

Presidencia de la República. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”*. Bogotá D.C. Presidencia de la República.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-1081-2015.pdf>

Presidencia de la República. (2015). *Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Bogotá D.C. Departamento Administrativo de la Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Estrategias+para+la+construcci%C3%B3n+del+Plan+Anticorrupci%C3%B3n+y+de+atenci%C3%B3n+al+ciudadano.pdf/7ea56bcc-82b1-49eb-b71a-8215964d32cc?version=1.1>

Salas, A. (2016). Un análisis de la corrupción en América Latina. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. R.I.T.I. N° 2 Septiembre – diciembre 2016.

<https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/Alejandro-Salas.pdf>

Transparencia por Colombia. (2018). *Documento Metodológico Final Índice de Transparencia de Bogotá*.

<https://www.veedurriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/DocumentoMetodologico.pdf>

Transparencia por Colombia y Veeduría Distrital. (2019). *Índice de Transparencia de Bogotá*.

[https://indicedetransparencia.org.co/Resultados\\_bogota/Resultados-Bogota-2018-2019](https://indicedetransparencia.org.co/Resultados_bogota/Resultados-Bogota-2018-2019)

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.