

OBSERVATORIO DISTRITAL DE CONTRATACION Y LUCHA ANTICORRUPCION – ODCLA

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE (DTS) PARA SU CREACIÓN

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	2
2.	MARCO CONCEPTUAL Y DEFINICIONES.....	4
2.1.	DEFINICIÓN GENÉRICA DE OBSERVATORIO.....	4
2.2.	¿QUÉ ES EL OBSERVATORIO DISTRITAL DE CONTRATACIÓN Y LUCHA ANTICORRUPCIÓN?.....	5
2.3.	DEFINICIONES FRECUENTEMENTE USADAS EN EL MARCO DEL OBSERVATORIO.....	5
3.	JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO	8
3.1.	CUMPLIMIENTO DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO 2020-2024	8
3.2.	NECESIDAD DE ARTICULACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA – MGJP	8
3.3.	DESARROLLO DE LA POLÍTICA DISTRITAL DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN.....	8
3.4.	OPORTUNIDAD DE INNOVAR RESPECTO DE OTRAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE OBSERVATORIOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	9
3.5.	PROMOCIÓN Y CONCRETIZACIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
4.	OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO	13
4.1.	OBJETIVOS GENERALES.....	13
4.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	13
5.	FUNCIONES DEL OBSERVATORIO	14
5.1.	FUNCIONES GENERALES.....	14
5.2.	FUNCIONES ESPECÍFICAS.....	14
5.3.	LÍNEAS DE TRABAJO	16
6.	COMPONENTES DEL OBSERVATORIO	18
6.1.	RECURSOS	18
6.1.1.	<i>Talento humano</i>	<i>18</i>
6.1.2.	<i>5.1.2.- Recursos tecnológicos y logísticos.....</i>	<i>20</i>
6.1.3.	<i>Recursos financieros.....</i>	<i>21</i>
6.2.	TEMÁTICAS Y FENÓMENOS ESTUDIADOS. SUJETOS INVOLUCRADOS.....	22
6.2.1.	<i>Criterios de escogencia de temas y fenómenos. Recomendaciones iniciales.....</i>	<i>23</i>
6.3.	FUENTES DE INFORMACIÓN	25
	BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN JURÍDICA DISTRITAL.....	26
	DIRECTRICES Y GUÍAS SOBRE BUENAS PRÁCTICAS EN CONTRATACIÓN DISTRITAL	26
6.4.	MODELO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	28
6.4.1.	<i>Criterios Generales.....</i>	<i>28</i>
6.4.2.	<i>Desarrollo de los lineamientos distritales y de la Red de Observatorios del Distrito.....</i>	<i>28</i>

6.4.3.	<i>Correspondencia con los parámetros de arquitectura de las TI fijados por el Ministerio de TIC.....</i>	32
6.5.	METODOLOGÍA.....	33
6.5.1.	<i>Análisis de impacto normativo o regulatorio AIN o AIR.....</i>	33
6.5.2.	<i>Metodologías para el uso de nudges o técnicas de nudging.....</i>	34
6.5.3.	<i>Metodologías de lucha anticorrupción apoyadas en las nuevas tecnologías.....</i>	38
6.5.4.	<i>Metodología de checklist de detección de riesgos (red flags) y de programas de cumplimiento (compliance) para proponentes, contratistas y contratantes.....</i>	40
6.6.	RESULTADOS Y PRODUCTOS.....	43
6.7.	MEDIOS DE DIFUSIÓN.....	44
7.	DISEÑO Y ADOPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS VINCULADOS AL ODCLA.....	45
7.1.	ELABORACIÓN DE ESTUDIOS ANALÍTICOS SOBRE PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS Y PRIORIZADAS DE CONTRATACIÓN DISTRITAL.....	45
7.2.	ELABORACIÓN DE INDICADORES Y ESTADÍSTICAS DE GESTIÓN CONTRACTUAL.....	46
7.3.	LISTADO DE MALAS PRÁCTICAS, Y RECOMENDACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS AL INTERIOR DE LAS ENTIDADES EN LO QUE TIENE QUE VER CON CONTRATACIÓN ESTATAL.....	47
	ESTE PROCESO TIENE DOS OBJETIVOS:.....	47
8.	COORDINACIÓN Y RELACIONAMIENTO PARA LA OPERACIÓN DEL OBSERVATORIO.....	49
8.1.	COORDINACIÓN INTERNA CON DEPENDENCIAS DE LA SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL O INSTANCIAS QUE DEPENDEN DE ÉSTA.....	49
8.2.	COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN EXTERNAS.....	49
8.2.1.	<i>Con actores públicos.....</i>	49
8.2.2.	<i>Articulación y cooperación con actores privados.....</i>	50
8.3.	COORDINACIÓN TÉCNICA CON LOS LÍDERES DE LA RED DE OBSERVATORIOS DEL DISTRITO CAPITAL.....	51
9.	VINCULACION DEL OBSERVATORIO CON EL PLAN DE ACCION INSTITUCIONAL.....	52
10.	ADOPCION DE PROTOCOLO PARA COMPARTIR INFORMACION PUBLICA GENERADA Y/O DISPONER INFORMACIÓN EN LA RED DE OBSERVATORIOS.....	53
10.1.	INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	53
10.2.	CENTRALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	54
11.	ADOPCION DE UN MARCO JURIDICO-NORMATIVO ESPECIFICO.....	55
12.	BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACION UTILIZADAS.....	56

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con las instrucciones, orientaciones y recomendaciones contenidos en la *Guía básica para la creación, desarrollo, reestructuración y consolidación de los observatorios del distrito capital*, en los *Lineamientos para el reordenamiento y conformación de una red de observatorios en Bogotá D.C.* y en la Circular 029 de 2018 de la Secretaría General del Distrito, y tras un análisis comparativo de la metodología y contenido de veinte (20) documentos técnicos de soporte para la creación de otros observatorios, que fueron suministrados por la Red de Observatorios del Distrito Capital, se adopta el presente documento técnico de soporte – DTS para la creación al interior de la Secretaría Jurídica Distrital del **Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción – ODCLA**.

A continuación, se desarrollará la siguiente estructura del DTS:

- 1.- Marco conceptual y definiciones
- 2.- Justificación de la creación del observatorio
- 3.- Objetivos del observatorio
- 4.- Funciones del observatorio
- 5.- Componentes del observatorio
- 6.- Diseño y adopción de procedimientos vinculados al ODCLA
- 7.- Coordinación y relacionamiento para la operación del observatorio
- 8.- Vinculación del observatorio con el plan de acción institucional
- 9.- Adopción de protocolo para compartir información pública generada y/o disponer información en la Red de Observatorios
- 10.- Adopción de un marco jurídico-normativo específico
- 11.- Bibliografía y fuentes de información utilizadas

2. MARCO CONCEPTUAL Y DEFINICIONES

2.1. Definición genérica de Observatorio

En el lenguaje ordinario, un observatorio se refiere al *“lugar o posición que sirve para hacer observaciones”*, pero también al *“conjunto del personal que, en instalaciones adecuadas y con los instrumentos apropiados, se dedica a observaciones (...)”*¹. Observar es examinar atentamente un determinado objeto, sujeto o suceso. Por lo tanto, la expresión “observatorio” supone un equipo humano, técnico, tecnológico idóneo para examinar algo y, como consecuencia de ello, producir resultados.

En ese sentido, la Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital – CIEEIE define los observatorios así:

*“Instrumentos para recopilar, analizar e interpretar información relevante de un tema previamente establecido con el fin de generar conocimiento, para el posterior monitoreo y toma de decisiones”*².

De manera complementaria, el considerando 7° del Decreto Distrital 548 de 2016 señala que *“(...) los observatorios constituyen una herramienta del Sistema de Coordinación de la Administración Distrital, que permiten construir información para la creación y seguimiento de políticas públicas en la ciudad y la divulgación de su contenido, fortaleciendo el principio de transparencia que rige el derecho a la información y facilitar la participación de la comunidad en las decisiones de la ciudad”*.

En síntesis, todo observatorio al interior de la administración pública distrital de Bogotá supone una estructura y una infraestructura acompañadas de un *know how* para capturar datos, analizarlos, transformarlos en información y posteriormente divulgar los productos y resultados de la observación, examen y análisis de un determinado fenómeno.

¹ Real Academia Española – Asociación de Academias de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, 2014

² CIEEIE, *Lineamientos generales para el diseño e implementación de observatorios en el D.C.*, 2012

2.2. ¿Qué es el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción?

Es un instrumento de trabajo especializado, integrado a la Secretaría Jurídica Distrital, que recopila, analiza e interpreta datos e información relevante sobre problemáticas relacionadas con la transparencia, integridad, buenas y malas prácticas y la prevención de la corrupción en la contratación pública del Distrito Capital, con el fin de generar conocimiento e información confiable para la toma de decisiones relacionadas con el mejoramiento de la gestión contractual en los organismos y entidades de la administración pública distrital.

2.3. Definiciones frecuentemente usadas en el marco del Observatorio

De conformidad con lo previsto en el artículo 3 del Decreto Distrital 396 de 2010, el ODCLA deberá tener en cuenta las siguientes definiciones:

- **Estudios:** *Son todas aquellas investigaciones de carácter económico, social, cultural, ambiental, territorial, de productividad y de competitividad, que permiten la adquisición de conocimientos, el análisis y la comprensión de situaciones y problemáticas que atañen a una sociedad, grupo poblacional o comunidad.*
- **Modelo:** *Sistema de conceptos relacionados que permiten representar abstractamente los hechos que se pretende conocer, buscando explicar el funcionamiento de un fenómeno, para reflejar su posible desarrollo y las consecuencias e impactos que éste pueda tener en el conjunto total de la economía y la sociedad.*
- **Estadísticas:** *Conjunto de datos provenientes de un diseño muestral, cuyo objetivo es reunir una información cuantitativa y/o cualitativa concerniente a individuos, grupos, series de hechos, entre otros, e inferir de ello unos significados generales para la población o temáticas tratadas.*
- **Indicador:** *Es una representación cuantitativa o cualitativa que pretende reflejar el estado de una situación, en un momento y un espacio determinados. Regularmente se trata de un dato estadístico (porcentajes, tasas, razones, etc.) que pretende sintetizar la información que proporcionan diversas variables y que afectan a la situación que se quiere analizar. Un indicador debe contar con propiedades de validez, pertinencia, relevancia, representatividad, confiabilidad, sensibilidad, eficiencia, suficiencia, y flexibilidad, para reflejar, verificar y evaluar los resultados del desarrollo de la temática estudiada.*
- **Información:** *Conjunto de datos que transmiten un mensaje, para el procesamiento y producción de conocimiento que permita ampliar o precisar lo que ya se conoce sobre una materia determinada. Para que un conjunto de datos se considere como información, estos datos deben estar organizados y procesados,*

lo que permite su comprensión para la toma de decisiones en relación a determinado fenómeno. Así, la información constituye un insumo necesario para la generación y el procesamiento de conocimiento.

Así mismo, se emplearán las siguientes definiciones:

- **Análisis de Impacto Normativo (o Regulatorio) – AIN o AIR:** *instrumento que aplica la administración pública luego de la intención de intervenir mediante una norma. Esta herramienta examina y cuantifica los beneficios, costos y efectos que probablemente una nueva norma o un cambio en ésta pueda generar³.*
- **Buenas y malas prácticas:** *juicio de valor sobre los méritos o aportes que nos deja una determinada iniciativa deliberada o patrón de conducta consciente o inconsciente en la gestión. La calificación de buena o mala práctica es el resultado de un proceso de evaluación comparativa en función de objetivos que se pretenden optimizar⁴. A su vez, el inciso 2º del artículo 60 del Decreto Distrital 430 de 2018, define las buenas prácticas como “el conjunto de acciones, actividades innovadoras o formas óptimas de ejecutar un proceso, susceptibles de ser replicadas a fin de aprender de las experiencias de otros”. El artículo 29 del mismo decreto dispone que las buenas prácticas en materia de contratación pública tienen el “objeto de promover la transparencia y la libre competencia en el desarrollo de la gestión pública y prevenir el daño antijurídico”.*
- **Contrato estatal:** *todo tipo de negocio jurídico o acuerdo de voluntades legalmente celebrado, donde al menos uno de los contratantes sea una entidad u organismo del Estado, independientemente del régimen jurídico aplicable.*
- **Compliance (programas de cumplimiento o cumplimiento normativo):** *conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos⁵. Con estos mecanismos se pretende fortalecer la reputación de las organizaciones y promover la ética en el servicio, lo cual es aplicable al sector público, en particular en materia de contratación estatal en razón del nivel de riesgos de corrupción.*

³ Definición tomada del Documento Conpes 3816 de 2014 y, a su vez, del documento OCDE, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, 2011.

⁴ Definición inspirada en la empleada por X. Tocornal, P. Tapia y J. Araya, *Evaluación + Buenas prácticas*, Universidad de Chile – Open Society Foundations – BID, 2011, disponible en: <https://www.uchile.cl/publicaciones/87463/aprendizajes-y-desafios-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia>

⁵ Definición propuesta por la World Compliance Association, disponible en: <http://www.worldcomplianceassociation.com/que-es-compliance.php>

- **Corrupción:** *“abuso de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, en el que se incurre al ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones”⁶.*
- **Gestión contractual:** *conjunto de actuaciones a cargo de los organismos y entidades estatales y sus respectivos servidores públicos, encaminadas a llevar a cabo las fases precontractual, contractual y poscontractual, relacionadas con cualquier forma de contratación estatal.*
- **Integridad:** *“virtud que garantiza que las acciones se basen en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter”⁷. La integridad pública puede definirse como “la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público”⁸. “La integridad se constituye en un elemento central de la construcción de capital social y de generación de confianza de la ciudadanía en el Estado. La integridad es una característica personal, que en el sector público también se refiere al cumplimiento de la promesa que cada servidor le hace al Estado y a la ciudadanía de ejercer a cabalidad su labor”⁹.*
- **Mejora normativa:** *política pública y sistema de gobernanza que aseguran la eficiencia económica y social, así como la calidad, de todo tipo de regulación al incorporar herramientas durante el proceso mediante el cual el gobierno, luego de identificar un objetivo, determina si empleará la normatividad como instrumento de política, evalúa alternativas y adopta la regulación a través de un proceso de toma de decisiones basado en evidencia¹⁰.*
- **Nudge (empujoncito):** *pequeños incentivos desprovistos de coerción jurídica, que generan incentivos y desincentivos psico-sociales de comportamiento, basados en las ciencias cognitivas de la conducta humana. Corresponden a formas sutiles e innovadoras de intervención, provenientes de entidades públicas o privadas, sobre el comportamiento de la gente, sin violar ni restringir su libertad de elección¹¹.*

⁶ Definición empleada por el Documento Conpes D.C. 01 de 2019, por el cual se adoptó la Política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, p. 16

⁷ Definición empleada por el Documento Conpes D.C. 01 de 2019, por el cual se adoptó la Política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, p. 17

⁸ Definición tomada de OCDE, *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, 2017, p. 3

⁹ Código de Integridad de la Secretaría Jurídica Distrital, MIPG, 2017

¹⁰ Definición inspirada en la empleada por el Documento Conpes 3816 de 2014 y la OCDE (*Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria*, 2012).

¹¹ Definición proveniente de C. Sunstein, *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge, 2020, Cambridge University Press, p. 4

- **Transparencia:** *“la posibilidad de que la información real de una empresa, gobierno u organización pueda ser consultada por los diferentes sujetos afectados por ella, de tal modo que estos pueden tomar decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información”. En ese sentido, “La transparencia está directamente relacionada con la mitigación de la corrupción, ya que disminuye la incertidumbre en la toma de decisiones y mejora la gobernanza en los sistemas democráticos”¹².*

3. JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO

3.1. Cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

El ODCLA es la materialización del cumplimiento de la meta No. 486, adscrita al programa 56 “Gestión pública efectiva” del propósito No. 5, previsto en el Anexo de metas sectoriales del Acuerdo No. 761 de 2020, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2020-2024, que de forma explícita dispuso la creación del Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción.

3.2. Necesidad de articulación con el Modelo de Gestión Jurídica Pública – MGJP

Según lo establecido en el Decreto 430 de 2018, el MGJP es un sistema integral dirigido a la administración, orientación, desarrollo y seguimiento de la gestión jurídica en el ámbito distrital en busca de alcanzar altos estándares de eficiencia y seguridad jurídica que faciliten la toma de decisiones, la protección de los intereses del Distrito Capital y la prevención del daño antijurídico.

La contratación pública es un componente del MGJP y, en el marco de la gerencia jurídica de la SJD, se implementó una matriz de autoevaluación que mide buenas prácticas en la gestión contractual, se ha dado inicio a una política de mejora normativa y se pueden producir conceptos de unificación de alcance distrital en aspectos que podrían relacionarse con la contratación; razones por las cuales el ODCLA deberá articularse con esas diferentes aristas del MGJP.

3.3. Desarrollo de la política distrital de transparencia, integridad y medidas anticorrupción

El documento Conpes Distrital 01 de 2019 identificó varios temas donde se cruzan los objetivos de transparencia, integridad y lucha anticorrupción con la contratación pública

¹² Definición tomada de J. Perramon, “La transparencia: concepto, evolución y retos actuales”, 2013, empleada por el Documento Conpes D.C. 01 de 2019, por el cual se adoptó la Política pública distrital de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción, p. 17

distrital. El común denominador de esos temas es la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas en el Distrito Capital.

Ahora bien, a diferencia de otras entidades territoriales, el promedio general del indicador de transparencia en la gestión contractual (ITB 2016-2017), ubica al Distrito Capital en riesgo moderado. Además, los resultados indican que, aunque existe un ejercicio de planeación contractual (84,4/100), las entidades siguen teniendo debilidades en la formulación de manuales y lineamientos para la gestión de la contratación (56,1/100). En ese sentido, la política de transparencia, integridad y medidas anticorrupción incluye como un objetivo específico el avance en la gestión contractual de las entidades distritales, para mejorar sus niveles de transparencia e integridad.

De acuerdo con el Conpes Distrital 01 de 2019, una gestión contractual adecuada y transparente contribuye a la disminución de la corrupción, dado que la contratación pública es considerada un campo vulnerable para la comisión de prácticas corruptas, en ocasiones atribuibles a deficiencias en instancias de planeación, baja pluralidad de oferentes y bajos niveles de monitoreo y seguimiento a los contratos.

Por su parte, el ODCLA desarrolla parcialmente los tres ejes estratégicos sobre promoción de transparencia previstos en el Decreto Distrital 189 de 2020; a saber: análisis de información, consolidación y apertura de datos; la gestión de riesgos de corrupción y medidas anticorrupción; y la promoción de la integridad y de la ética pública para prevenir acciones que dañen el patrimonio público o incumplan las normas de transparencia, acceso a la información e integridad. Por consiguiente, la creación y puesta en marcha del ODCLA se ve plenamente respaldada por la política distrital de transparencia e integridad actualmente vigente.

3.4. Oportunidad de innovar respecto de otras experiencias en materia de Observatorios de Contratación Pública

En la actualidad no existe un observatorio en el Distrito Capital cuya labor se oriente hacia la transformación y mejora conductual y normativa en materia de gestión contractual, basado en el análisis de datos y que pueda, además, recomendar buenas prácticas frente a los aspectos patológicos que el mismo identifique en la contratación pública de Bogotá.

Ciertamente, la Contraloría de Bogotá lanzó un Observatorio de contratación cuyo campo de acción se circunscribe al análisis de los sectores del Distrito que contratan, al número y cuantía de los mismos, como parte de una función de seguimiento, vigilancia y recopilación de información. A la fecha, se evidencia que ese Observatorio se ha focalizado sobre la

contratación de urgencia en el marco de la pandemia por COVID-19 y a la producción de informes mensuales¹³.

A su vez, la Veeduría Delegada para la Contratación está desarrollando un proyecto de creación de un Observatorio denominado OBSERVE, cuya vocación es la de servir de herramienta de control preventivo o concomitante, de emisión de alertas tempranas y de control social; todo ello de conformidad con las funciones de dicha entidad.

A nivel departamental, la gobernación del Valle del Cauca cuenta con un Observatorio para la Transparencia y Lucha Anticorrupción¹⁴, que tiene como objeto la generación de un espacio de estudio de la transparencia y el fenómeno de la corrupción para el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, acceso a la información, participación ciudadana, control social e institucional. Este Observatorio no es exclusivo para la contratación pública y tiene principalmente dos enfoques, uno académico y otro de veeduría.

De otra parte, a nivel nacional se encuentra el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, creado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en el marco del cual se implementó recientemente la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción – RENOBA¹⁵. Este mecanismo retoma información proveniente de otras instancias, con fines de hacer mediciones generales que no necesariamente incluyen la gestión jurídica pública en materia contractual, y sirve de medio de divulgación para la comunidad, con el fin de medir, educar y dialogar.

Así mismo, se encuentra el Observatorio Colombiano de Contratación Pública¹⁶, organizado por la Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente, el cual está principalmente orientado a la divulgación social del conocimiento en materia de contratación estatal, mediante publicaciones de artículos especializados o la realización de eventos.

En cuanto a Observatorios de iniciativa privada, se puede mencionar en primer lugar el Observatorio sobre Contratación Pública de Infraestructura, organizado por la Cámara Colombiana de Infraestructura. Con esta herramienta se hace una revisión de los pliegos de condiciones tanto para los procesos de contratación de obra pública (licitación pública), como para estudios, diseños e interventorías (concurso de méritos). De ahí que el énfasis recaiga sobre la evaluación de los requisitos contenidos en los pliegos de condiciones, para medir la objetividad de los mismos. Se trata, entonces, de una estrategia muy específica en su alcance,

¹³ <http://www.contraloriabogota.gov.co/observatorio-la-contrataci-n-covid19-en-el-distrito>

¹⁴ <https://www.valledelcauca.gov.co/zar/publicaciones/62499/observatorio-para-la-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/>

¹⁵ <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion>

¹⁶ <http://www.occp.co/>

sin perjuicio de que se trate de un insumo de relevancia para Bogotá que suele ser objeto parcial de esas mediciones.

Cabe también mencionar el Observatorio a la Contratación Pública de Funcicar (Cartagena)¹⁷, iniciativa liderada por ciudadanos, organizaciones y empresas, cuyo fin es visibilizar procesos de contratación de la alcaldía de Cartagena, así como su estado, en el marco de una estrategia de veeduría ciudadana.

Existe finalmente un observatorio netamente académico, el Observatorio de Contratación Estatal del Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia, donde se hace análisis de los procesos contractuales y se emiten recomendaciones a la gestión de los mismos, desde el punto de vista universitario, integrando principios, conceptos y jurisprudencia.

Así las cosas, se tiene que el ODCLA será un instrumento diferente e innovador, puesto que no es un mecanismo de supervisión ni de control, y que, más allá de los enfoques académicos, de investigación o de divulgación que pueda emplear, sus metodologías no son desarrolladas por los demás observatorios, en particular las de análisis de los riesgos de corrupción en el ciclo de la contratación y formulación de buenas prácticas sugeridas para la gestión contractual, utilización de nuevas tecnologías para el análisis inteligente de datos y la lucha contra la corrupción, transformación conductual por medio de nudges, o el apoyo técnico para el análisis de impacto normativo.

3.5. Promoción y concretización de valores y principios de la administración pública

El ODCLA constituye un mecanismo que ayudará a promover y a concretizar la cultura de la juridicidad, la ética del servidor público y las buenas prácticas en la contratación estatal (licitud, eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión contractual de los organismos y entidades del D.C.). En ese sentido, este observatorio es un aliado de la lucha contra la corrupción en la contratación pública, mediante la propuesta de incentivos para cambios comportamentales (institucionales e individuales) y de desincentivos para la no repetición de malas prácticas que pudieron haberle costado caro a la ciudad y a sus habitantes.

Del mismo modo, el ODCLA pondrá en marcha varios principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, como la eficacia, eficiencia, coordinación, transparencia, moralidad; así como el principio de la buena administración, que orienta el

¹⁷ <http://www.funcicar.org/mejor-gobierno/observatorios/observatorio-la-contratacion-publica/>

Modelo de Gestión Jurídica Pública en Bogotá¹⁸. Del mismo modo, el observatorio deberá desarrollar mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

¹⁸ Decreto 430 de 2018, artículo 5: “Principio orientador del Modelo de Gestión Jurídica Pública. El MGJP se fundamenta en el principio jurídico de la buena administración, entendido como un postulado que obliga a las entidades y organismos distritales a garantizar los derechos de los administrados, actuando con la debida diligencia de los deberes funcionales otorgados de manera convencional, constitucional y legal.

Este modelo se enmarca en el cumplimiento de normas que soportan las políticas, entre otras, de cero papel, antitrámites, transparencia, colaboración y coordinación entre entidades y la inclusión del gobierno en línea en el servicio público, en busca de mejorar la gestión en el distrito a través de la calidad y celeridad en los servicios para garantizar que los mismos se presten logrando un mayor grado de eficiencia y efectividad”.

4. OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO

4.1. Objetivos generales

- Apoyar, mediante información y productos confiables y de calidad, la toma de decisiones en el Distrito Capital en busca del mejoramiento de la gestión jurídica pública en el ámbito contractual
- Consolidarse como un centro de análisis de referencia para todas las áreas de contratación del Distrito Capital
- Operar de forma coordinada con los demás actores e instancias competentes en la gestión contractual y en el control interno y externo de la misma
- Posicionarse por la calidad y utilidad de sus productos ante la administración pública y la ciudadanía
- Evolucionar de forma inteligente para adaptarse a las necesidades constantes y cambiantes de la gestión contractual
- Convertirse en un instrumento innovador, anticipador de problemas y transformador de costumbres

4.2. Objetivos específicos

- Capturar, recopilar y analizar datos para producir información que permita identificar causas de problemas reiterados en materia de contratación estatal
- Capturar, recopilar y analizar datos para producir información que permita prevenir el daño antijurídico en materia de contratación estatal
- Capturar, recopilar y analizar datos para producir información que permita apoyar a la Secretaría Jurídica Distrital y al Comité Distrital de Apoyo a la Contratación en la toma de decisiones sobre mejoramiento de la gestión contractual
- Capturar, recopilar y analizar datos para producir información que permita proponer y fomentar buenas prácticas para la gestión contractual en todas las entidades y organismos del Distrito Capital
- Innovar en las metodologías y uso de las nuevas tecnologías para una mejor captura y un mejor procesamiento de los datos relevantes sobre transparencia, corrupción y contratación estatal

5. FUNCIONES DEL OBSERVATORIO

5.1. Funciones generales

- Apoyar la coordinación en la captura, producción e intercambio de datos e información relevante sobre problemas de transparencia, malas prácticas y corrupción en la contratación pública distrital
- Crear y perfeccionar metodologías y herramientas innovadoras de análisis de problemas de transparencia, malas prácticas y corrupción en la contratación pública distrital
- Generar información confiable y de calidad, bajo la forma de diferentes productos, que pueda ser utilizada por la Secretaría Jurídica Distrital, por los responsables de la gestión contractual en los organismos y entidades del Distrito, por los organismos de control, por la comunidad científica y académica y la ciudadanía en general.
- Articularse con la Red de Observatorios del Distrito

5.2. Funciones específicas

- Identificar las causas de problemas en la contratación pública distrital y de malas prácticas en la gestión contractual, mediante estudios retrospectivos, con mirada prospectiva
- Identificar y seleccionar anualmente un tema transversal de interés para todos los organismos y entidades del Distrito Capital que permita hacer un análisis cruzado de la lucha anticorrupción y la contratación pública
- Priorizar semestralmente un tema de interés para un sector específico de la administración pública distrital que permita hacer un análisis cruzado de problemas de transparencia, integridad, malas prácticas o corrupción en la contratación pública
- Producir, publicar y divulgar un reporte o informe público y anual que contenga los resultados del estudio sobre el tema transversal de interés para todos los organismos y entidades del Distrito Capital, con un análisis cruzado de la lucha anticorrupción y la contratación pública
- Producir, publicar y divulgar un estudio semestral focalizado, sobre el tema priorizado dentro de un sector de la administración pública distrital que refleje un análisis cruzado de problemas de transparencia, integridad, malas prácticas o corrupción en la contratación pública

- Interactuar de forma coordinada con los organismos y entidades distritales generadores de datos e información relevante en materia de contratación pública, con el fin de establecer herramientas, mecanismos y sistemas inteligentes y costo-eficientes de captura de datos e información
- Interactuar de forma coordinada con los organismos de control interno y externo en materia de contratación pública distrital, con el fin de establecer herramientas, mecanismos y sistemas inteligentes y costo-eficientes de captura de datos e información
- Interactuar de forma coordinada con los demás observatorios sobre contratación estatal locales, nacionales, internacionales, públicos y privados, con el fin de intercambiar información y experiencias
- Aplicar metodologías que combinen las técnicas de manejo de información, análisis de datos, tecnologías de la información y comunicación, análisis comportamental y análisis jurídico de los problemas sobre transparencia, integridad y contratación estatal en el Distrito Capital
- Apoyar mediante el suministro de información confiable, recomendaciones, indicadores, estudios y demás insumos, los procesos de toma de decisión de la Secretaría Jurídica Distrital respecto del mejoramiento de la gestión contractual en los organismos y entidades del Distrito
- Construir indicadores sobre buenas prácticas en la gestión contractual y demás componentes concordantes con los fines del observatorio
- Presentar a la Secretaría Jurídica Distrital recomendaciones sobre mejora regulatoria en la contratación pública a nivel distrital y brindarle apoyo técnico en el análisis de impacto normativo o regulatorio (ex ante y ex post) relacionado con la gestión contractual en clave de transparencia, buenas prácticas y lucha anticorrupción
- Proponer a la Secretaría Jurídica Distrital el reconocimiento, adopción y promoción de buenas prácticas para gestionar mejor los riesgos de corrupción en la contratación pública

5.3. Líneas de trabajo

- Mesas de trabajo cuyo objeto sea el mejoramiento de la producción, organización, captura, interoperabilidad y/o intercambio de datos e información sobre transparencia, corrupción, controles y litigiosidad relacionada con la contratación pública del Distrito Capital
- Mesas de trabajo con responsables del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG y labor de monitoreo inteligente y selectivo según priorización, sobre elaboración y seguimiento de mapas de riesgos de corrupción en cuanto a la gestión contractual
- Mesas de trabajo con responsables del Modelo de Gestión Jurídica Pública – MGJP y labor de monitoreo inteligente y selectivo según priorización, sobre elaboración y seguimiento de resultados de autoevaluación del componente de gestión contractual dentro de la matriz de medición del cumplimiento del MGJP
- Mesas de trabajo para conocer mejor los procesos de adopción y cumplimiento de los Códigos de Ética, Códigos de Integridad, Códigos de Transparencia, Manuales de buenas prácticas, o instrumentos equivalentes, empleados por los organismos y entidades distritales
- Mesas de trabajo para conocer mejor la experiencia de la puesta en marcha de los Compromisos Anticorrupción suscritos por los proponentes ante los organismos y entidades distritales que los exijan
- Explorar el uso del big data, algoritmos, sistemas de inteligencia artificial y demás tecnologías que permitan optimizar el ejercicio de sus funciones
- Explorar el uso de incentivos y desincentivos no jurídicos de comportamiento (*nudges*) que puedan acompañar las recomendaciones de buenas prácticas de contratación
- Explorar un monitoreo inteligente de sistemas o fuentes de información, como la matriz trimestral de contratación distrital derivada del SECOP, SIPROJ, SID, entre otros, que permitan determinar la identificación y posterior priorización de los principales problemas de contratación del Distrito en términos de malas prácticas, corrupción y falta de transparencia

- Explorar el diseño y puesta en marcha de mecanismos de captura inteligente de datos provenientes directamente de las áreas de contratación de los organismos y entidades del Distrito Capital, que permitan identificar y priorizar buenas prácticas y principales patologías en la contratación estatal (litigiosidad, condenas y conciliaciones contencioso-administrativas, responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal, acciones de repetición, incidentes de reparación en procesos penales)
- Explorar metodologías de diferenciación e identificación de disfuncionamientos institucionales y personales en la gestión contractual
- Afinar metodologías de análisis de percepción, basadas en *focus groups* con proveedores, proponentes y funcionarios de gestión contractual
- Construir progresivamente una metodología inspirada en programas de cumplimiento (*compliance*), aplicada al sector público (*public compliance*) para la promoción de buenas prácticas y la gestión de riesgos de corrupción en contratación pública distrital

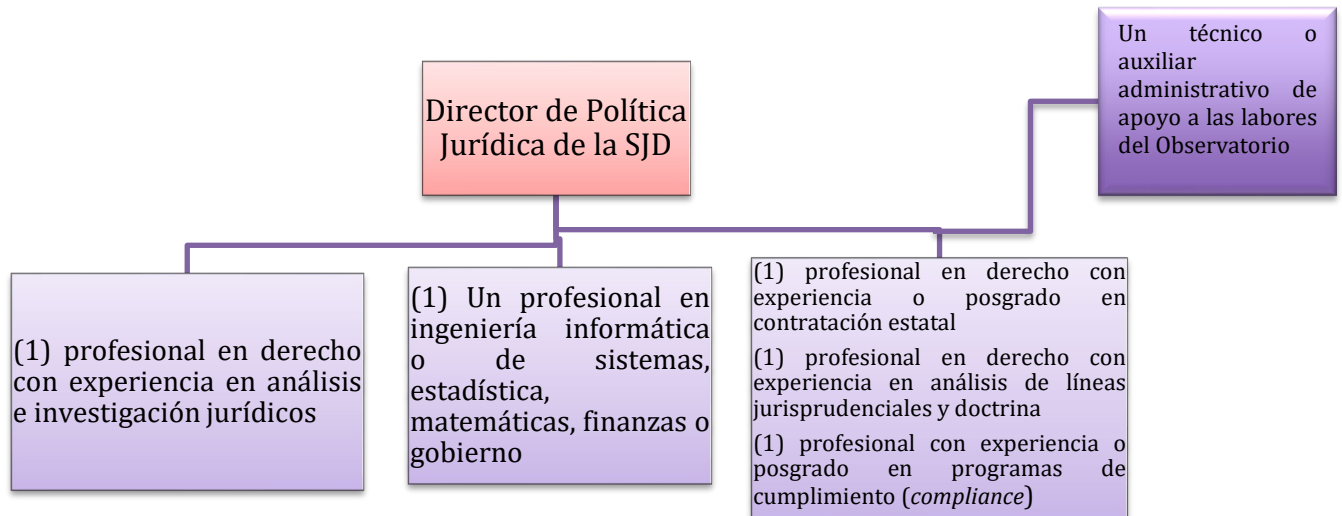
6. COMPONENTES DEL OBSERVATORIO

6.1. Recursos

6.1.1. Talento humano

6.1.1.1. Equipo humano – perfiles

El ODCLA deberá ser coordinadora por el Director de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital o quien este designe y deberá contar dentro de su equipo con funcionarios o contratistas del siguiente perfil:



- Un profesional en derecho con experiencia docente y/o profesional en análisis e investigación jurídicos, con formación en análisis económico del derecho y posgrado o experiencia profesional en derecho administrativo, contratación estatal, derecho económico o financiero.
- Un profesional en ingeniería informática o de sistemas, estadística, matemáticas, finanzas o gobierno, con estudios de posgrado o experiencia en análisis de datos o ciencia de los datos (*data science*).
- Un profesional en derecho, con experiencia o posgrado en contratación estatal
- Un profesional en derecho con experiencia en análisis de líneas jurisprudenciales y doctrina
- Un profesional en derecho, gobierno, ciencia política, economía, contaduría o administración, con experiencia o posgrado en programas de cumplimiento (*compliance*)
- Un técnico o auxiliar administrativo de apoyo a las labores del Observatorio

6.1.1.2. Estructura organizacional

Inicialmente, podrán ajustarse las funciones de algunos servidores de planta de la Secretaría Jurídica Distrital y, posteriormente, podrá crearse un grupo interno de trabajo especializado dentro de la Dirección Distrital de Política Jurídica, con un coordinador del equipo base y una red de apoyo externo.

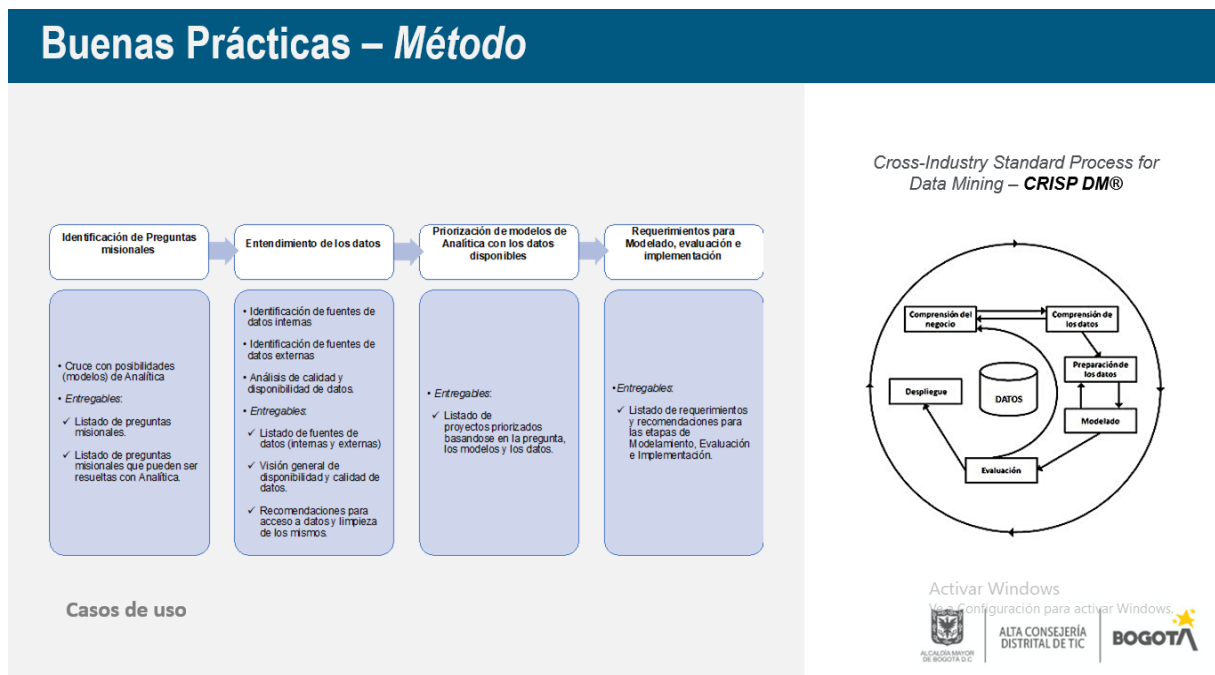
Para efectos de una adecuada coordinación al interior de la Secretaría Jurídica Distrital, deberán organizarse reuniones o mesas de trabajo periódicas con el Secretario o Subsecretario Jurídico y los directores de Política Jurídica, Gestión Judicial, Doctrina y Asuntos Normativos y de Asuntos Disciplinarios, así como con la Oficina de TIC de la Secretaría.

Para la coordinación externa, podrán programarse reuniones o mesas de trabajo con los organismos y entidades del Distrito Capital que sean invitados.

La red de apoyo externo deberá conformarse con las oficinas asesoras jurídicas y áreas de contratación de los organismos y entidades del Distrito Capital, de modo que designen un funcionario responsable de compartir y actualizar la información con el Observatorio.

6.1.2. 5.1.2.- Recursos tecnológicos y logísticos

La OCLA requerirá de una infraestructura tecnológica para su funcionamiento y relacionamiento con la red de observatorios en el portal www.inventariobogota.gov.co Previo al funcionamiento en la plataforma tecnológica en la página de la Secretaría Jurídica Distrital se requiere de un proceso de análisis de los datos estructurados y no estructurados que permita que los destinatarios contar con la información precisa tanto para la información, como para la toma de decisiones.



Fuente: Alta Consejería de las TIC – Secretaría General

La plataforma tecnológica deberá ser analizada por la Oficina de las TIC de la Secretaría Jurídica Distrital con el asesoramiento de la Alta Consejería de la TIC. Para ello, se exploraran alternativas ya existentes, como por ejemplo: FUNES¹⁹, datakchetch, Innovación abierta de la Universidad de

¹⁹ De acuerdo con la Alta Consejería de las TIC, Como Open Contracting Partnership también desarrolló un sistema de banderas rojas para detectar riesgos e ineficiencias en las contrataciones, Ojo Público usó este modelo para revalidar el análisis del algoritmo. “Siempre corríamos los mismos datos contra el modelo de OCP, si obteníamos los mismos resultados, era una señal de que estábamos por buen camino”, enfatiza Cabral. El esquema de alertas de Open Contracting Partnership, evalúa, entre otros aspectos:

los Andes, LAB Capital, Agata, Alianza Caoba, RICG²⁰, a efectos de generar cooperación en la utilización de los esquemas ya existentes. De igual forma, se requerirá la implementación de los lineamientos expedidos por la Alta Consejería de las TIC.

6.1.3. Recursos financieros

La siguiente es la proyección de costos de los perfiles requeridos para un inicio adecuado de operación del Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción ODCLA, los cuales serán utilizados del proyecto de inversión 7621 “Fortalecimiento de la Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital”, salvo uno de los perfiles que será asumido por recursos de funcionamiento:

Talento humano	Perfil	Honorarios mensuales	2021	2022	2023	2024	Total	Proyección para 2021
Profesional en derecho con experiencia docente y/o profesional en análisis e investigación jurídicos, con formación en análisis económico del derecho y posgrado o experiencia profesional en derecho administrativo, contratación estatal, derecho económico o financiero	Profesión: si Especialización: si Años de experiencia: 5	11.014.703	121.161.733	121.161.733	121.161.733	55.073.515	418.558.714	121.161.733
Profesional en ingeniería informática, de sistemas o industrial, estadística, matemáticas, administración de empresas o finanzas, con	Profesión: si Especialización: si Años de experiencia: 5	11.014.703	121.161.733	121.161.733	121.161.733	55.073.515	418.558.714	121.161.733

- *Períodos cortos de licitación.*
- *Bajo número de oferentes.*
- *Bajo porcentaje de contratos adjudicados de manera competitiva.*
- *Porcentaje alto de contratos con enmiendas.*
- *Grandes diferencias entre el valor de la adjudicación y el monto final del contrato.*

²⁰ Red Iberoamérica de Compras Gubernamentales

estudios de posgrado o experiencia en estadística, análisis de datos o ciencia de los datos									
Profesional en derecho con experiencia o posgrado en contratación estatal	Profesión: si Especialización: si Años de experiencia: 2	8.811.761	96.929.371	96.929.371	96.929.371	44.058.805	334.846.918	96.929.371	
Profesional en derecho con experiencia en análisis de líneas jurisprudenciales y doctrina ²¹	Se puede suplir con una profesional del área que tiene funciones de análisis jurisprudencial	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Profesional en derecho, gobierno, ciencia política, economía, contaduría o administración, con experiencia y/o posgrado en programas de cumplimiento (<i>compliance</i>)	Profesión: si Especialización: si Años de experiencia: 2	8.811.761	96.929.371	96.929.371	96.929.371	44.058.805	334.846.918	96.929.371	
Técnico o auxiliar administrativo de apoyo	Técnico Experiencia	5.140.050	56.540.550	56.540.550	56.540.550	25.700.250	195.321.900	56.540.550	
							1.702.133.164	492.722.758	

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital

6.2. Temáticas y fenómenos estudiados. Sujetos involucrados.

²¹ De acuerdo con el Manual de Funciones de la Secretaría Jurídica Distrital, adoptado mediante la Resolución No. 020 de 2019, la Dirección Distrital de Política Jurídica cuenta con tres (3) profesionales 222-27 con el siguiente propósito general “Realizar los estudios, diagnósticos y análisis normativos, jurisprudenciales y doctrinales en temas de relevancia o de interés Distrital con el fin de contribuir en la formulación de alternativas jurídicas viables que contribuyan al fortalecimiento de la defensa judicial, la prevención del daño antijurídico y la estructuración de fórmulas tendientes a la materialización de la gestión jurídica pública” y desarrolla, entre otras las siguientes funciones: “Realizar investigaciones, estudios, diagnósticos en derecho público sobre temáticas de alto impacto para la ciudad, que le sean asignados y presentar los informes y evaluaciones correspondientes, con criterios de calidad y oportunidad” y “Realizar análisis jurisprudencial de las decisiones judiciales en temáticas de derecho público asignadas y elaborar las fichas correspondientes en los sistemas de información jurídica, con eficacia y oportunidad”. En tal sentido se utilizará uno de los cargos para los análisis correspondientes.

6.2.1. Criterios de escogencia de temas y fenómenos. Recomendaciones iniciales

Fiel a la lógica de la toma de decisiones basadas en datos e información, las temáticas de trabajo del ODCLA se definirán con base en el análisis de aquellos datos e información que progresivamente recaude.

Ahora bien, para efectos de la elaboración de este DTS, se hizo un ejercicio de investigación inicial que refleja dos tipos de fuentes a partir de las cuales se pueden vislumbrar algunas temáticas. Por un lado, la información reportada por las áreas de contratación y oficinas jurídicas de once (11) organismos y entidades del Distrito requeridos mediante la Circular 008 de 2020. Del análisis de dicha información se desprenden las siguientes sugerencias de temas de observación y análisis para el ODCLA:

Tema	Información obtenida	Recomendaciones
Causas de mayor litigiosidad contencioso-administrativa o arbitral en contratación estatal (2017 a 2019)	Las causas más frecuentes fueron: - Incumplimientos contractuales (no hay detalles de causas y actores) - Problemas en etapa de planeación - Declaratoria de existencia del contrato realidad	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar fuentes jurisprudenciales y administrativas de esa información - Verificar criterios jurisprudenciales aplicados - Analizar causas imputables al Distrito y sus servidores - Proponer buenas prácticas para no repetición de conductas generadoras de daño antijurídico - Evaluar la pertinencia de crear indicadores
Causas de mayor número de hallazgos administrativos, disciplinarios y fiscales relacionados con contratación (2017 a 2019)	Las causas más frecuentes fueron: - Fallas en supervisión de contratos - Fallas en etapa de planeación - No publicación o publicación extemporánea en SECOP - Indebida gestión documental	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar justificación del organismo o entidad distrital - Identificar malas prácticas, sugerir buenas prácticas para no repetición de conductas, priorizando las relacionadas con problemas de integridad, transparencia o corrupción - Evaluar la pertinencia de crear indicadores
Relación entre número de condenas al Distrito Capital en litigios contractuales y el uso de la acción de repetición (últimos 5 años)	Si bien el número de condenas es relativamente bajo frente al número de litigios, se observan casos donde la acción de repetición solamente se emplea para un 10 % o 20% del total de condenas, a diferencia de otros donde se emplea en el 100% de eventos	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar causas por las cuales no se acudió a la figura - Verificar malas prácticas frente al uso de la acción de repetición y sugerir buenas prácticas e indicadores

Relación entre el número de procesos penales por delitos contra la administración pública y el número de incidentes de reparación integral adelantados	De 62 procesos penales contra servidores del Distrito Capital, se reportaron únicamente 3 incidentes de reparación integral adelantados	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar causas de un uso tan bajo del incidente de reparación integral - Verificar malas prácticas frente al uso del incidente de reparación integral de la víctima (entidad pública distrital) y sugerir buenas prácticas e indicadores
Adopción de un Código de Integridad al interior de la entidad	Aproximadamente, el 60% de las entidades que respondieron ha implementado algún tipo de Código de Integridad	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio comparativo de los Códigos de Integridad hasta ahora adoptados, en lo relativo a la gestión contractual - Verificación de dificultades para la adopción de estos Códigos - Seguimiento a la eficacia del instrumento - Evaluar necesidad de indicadores
Exigencia de programas de cumplimiento ético y normativo a proponentes y contratistas	Ninguna de las entidades u organismos exige mecanismos de compliance a sus proponentes y contratistas. Algunas han empleado pactos de probidad y compromisos anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar causas por las cuales no se exigen programas de cumplimiento a proponentes y contratistas - Estudio comparativo de pactos de probidad y compromisos anticorrupción - Seguimiento a la eficacia de esos instrumentos - Evaluar necesidad de indicadores
Expedición de conceptos de unificación de criterios jurídicos en materia de contratación estatal	A la fecha, ni la Secretaría Jurídica Distrital – DDD, ni los organismos cabeza de sector han emitido conceptos jurídicos de unificación en materia de contratación estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar las causas por las cuales no ha sido utilizado este mecanismo - Sugerir, en caso de detectar diferencias de criterios sustanciales y relevantes, el uso de la figura

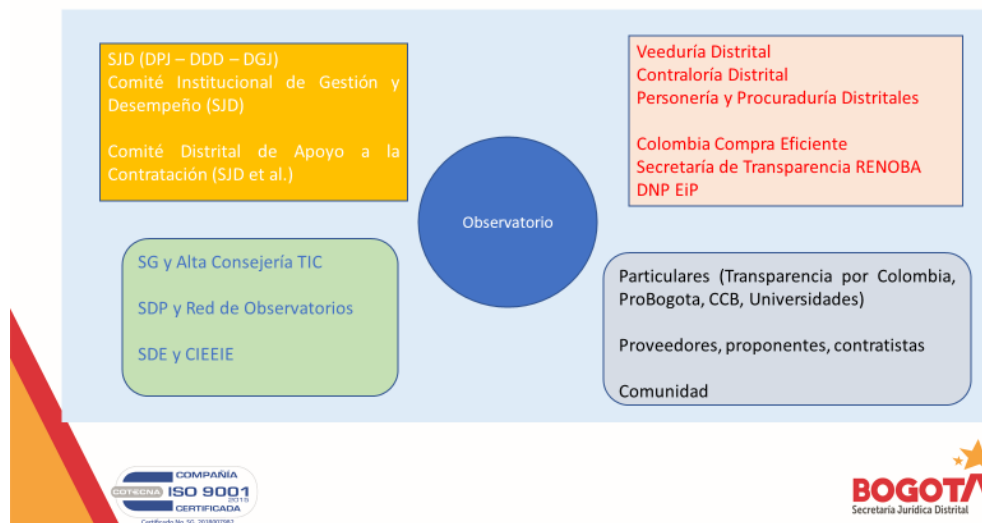
Fuente: construcción propia, a partir de respuestas de organismos y entidades distritales a la Circular 008 de 2020 de la SJD

Por otro lado, se tienen los datos que corresponden a los resultados del Índice de Transparencia de Bogotá ITB (componente gestión contractual), de la autoevaluación del Modelo de Gestión Jurídica Pública MGJP en su componente de gestión contractual, del seguimiento a la matriz de riesgos de corrupción en el componente de gestión contractual contenida en los PAAC, así como de la matriz tipo de la OCDE sobre riesgos de corrupción en las etapas de la gestión contractual (ver punto sobre metodologías recomendadas).

5.2.2.- Sujetos y áreas frecuentemente involucrados con los análisis del Observatorio

- Áreas de contratación de los organismos y entidades del Distrito Capital (fuentes de insumos institucionales e individuales)

- Proponentes y Contratistas (son fuente de datos e información sobre percepción de la gestión contractual y sobre buenas y malas prácticas en la contratación, así como sobre compliance del proveedor y del proponente)
- Ciudadanía (destinatarios de algunos productos del Observatorio)



Fuente: elaboración propia

6.3. Fuentes de información

Con base en la investigación realizada sobre estudios, iniciativas e información sobre contratación, transparencia y corrupción, se sugiere manejar como punto de partida del Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción ODCLA, las siguientes fuentes de información, sin perjuicio por supuesto de las demás que progresivamente vaya incorporando en ejercicio de sus funciones:

Entidad	Descripción de la información	Accesibilidad
Transparencia por Colombia	Índice de Transparencia de Bogotá	https://indicedetransparencia.org.co/Resultados_bogota/Resultados-Bogota-2018-2019
Transparencia por Colombia	Alertas y recomendaciones sobre la gestión contractual y de talento humano en las entidades distritales	http://www.veeduriadistrital.gov.co/archivos/INFORME_GESTION/DOCUMENTOS%202015/Diagnostico_Gestion_Contractual_y_TH.pdf

Secretaría Jurídica Distrital	Informes trimestrales sobre contratación año 2020	http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/contratacion/informacion_contractual
Secretaría Jurídica Distrital	Situación disciplinaria del distrito capital con relación a la contratación	http://sid.bogotajuridica.gov.co/SID3/reportes/repGraDist.jsp
Secretaría Jurídica Distrital	Buenas prácticas en la gestión jurídica distrital.	https://www.secretarijuridica.gov.co/sites/default/files/micrositio/Buenas%20Pra%CC%81cticas%20l%20Contratacio%CC%81n%20Pu%CC%81blica.pdf
Secretaría Jurídica Distrital	Directrices y guías sobre buenas prácticas en contratación distrital.	https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82894
Secretaría Jurídica Distrital - Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica y de calamidad pública.	https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=91503&dt=S
Veeduría Distrital	Diagnóstico sobre contratación con entidades sin ánimo de lucro (decreto 092 de 2017).	http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Notificaciones%202019/Diagnostico%20contratacion%20entidades%20sin%20animio%20de%20lucro%20Decreto%20092%20de%202017%20VF%20(18%20ene%202019).pdf
Veeduría Distrital	Evaluación de la gestión contractual en 11 fondos de desarrollo local (vigencia 2016 a 2019).	http://www.chapinero.gov.co/sites/chapinero.gov.co/files/planeacion/evaluacion_120206000038961_00002.pdf
Veeduría Distrital	Informe de avance y acompañamiento de herramientas anticorrupción para entidades distritales (vigencias 2018-2019).	http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/Inf_anticorrupcion_entidades_distritales.PDF
Veeduría Distrital	Metodología de mejoramiento de la gestión contractual en las entidades públicas	http://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/13_%20Metodologia%20Gestion%20Contractual.pdf
Veeduría Distrital	Lineamientos de integridad para proveedores del distrito	http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones2019/LineamientosdeintegridadparaproveedoresdelDistrito.pdf
Veeduría Distrital	Informe de rendición de cuentas de la gestión contractual de las entidades distritales (vigencia 2018)	http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/rendicion/Informe%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas%20de%20la%20Gestion%20Contractual%20de%20las%20Entidades%20Distritales%202018.pdf

		0(Vigencia%202018)%20VF%20(08%20mar%2019)(3).pdf
Secretaría Jurídica Distrital	Medición de los componentes del Modelo de Gestión Jurídica Pública (MGJP)	Datos capturados internamente
Consejo Distrital de Política Económica y Social	Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y no Tolerancia a la Corrupción	http://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento_conpes_d.c._transparencia_.pdf
Consejo Nacional de Política Económica y Social	Análisis del impacto regulatorio para lograr una mejora normativa	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf
Cámara Colombiana de Infraestructura	Observatorio de Contratación: evaluación de la contratación pública del sector de infraestructura de transporte	http://www.infraestructura.org.co/nuevapagweb/ObservatorioContratacion/ObservatoriodeContrataci%C3%B3n_2018..pdf
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Riesgos de corrupción en el ciclo de la contratación pública	https://www.colombiacompra.gov.co/sites/ccc_public/files/ccc_documentos/the_review_of_the_colombian_public_procurement_system.pdf
Contraloría de Bogotá lanzó un Observatorio de contratación	Observatorio de contratación – COVID 19	http://www.contraloriabogota.gov.co/observatorio-la-contrataci-n-covid19-en-el-distrito
Gobernación del Valle del Cauca	Observatorio para la Transparencia y Lucha Anticorrupción	https://www.valledelcauca.gov.co/zar/publicaciones/62499/observatorio-para-la-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	Observatorio de Transparencia y Anticorrupción	http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion
Agencia de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente	Observatorio Colombiano de Contratación Pública	http://www.occp.co/

Fuente: construcción propia, con base en documento base de diagnóstico elaborado para la SJD

La información que utilice el Observatorio deberá clasificarse y vincularse de conformidad con lo dispuesto en el Plan Estadístico Distrital, lo cual deberá además actualizarse periódicamente.

6.4. Modelo de gestión de la información

6.4.1. Criterios Generales

De conformidad con el artículo 4 del Decreto Distrital 396 de 2010, la información, las estadísticas y los indicadores a lo largo de los procesos de su recopilación, tratamiento, conservación, divulgación, acceso e intercambio, deben cumplir los siguientes criterios:

Accesibilidad: Disponer de la información para que esté al alcance de todos los funcionarios, ciudadanos y grupos de interés, en la medida que es un bien público, mediante mecanismos eficaces y modernos.

Confiabilidad: Generar y suministrar la información con las características de precisión, exactitud, veracidad y fidelidad requeridas para la toma de decisiones.

Oportunidad: Disponibilidad de la información por los usuarios en el momento que se requiere, a fin de que esté actualizada y evitar que pierda valor en el tiempo.

6.4.2. Desarrollo de los lineamientos distritales y de la Red de Observatorios del Distrito

6.4.2.1. Producción de información

Se busca institucionalizar los procesos vinculados a la producción de información. Estos procesos comprenden una serie de actividades. Estas actividades, aunque parecen obvias, deben identificarse y atenderse, según sea el caso, considerando su importancia relativa para el desarrollo y la sostenibilidad de los observatorios.

Dentro de los tipos de actividades se encuentran los siguientes:

1. Conformación de equipos técnicos y profesionales. Es necesaria la presencia permanente de actores o agentes dedicados a gestionar la información, que conforme el equipo técnico y profesional del Observatorio. Esta se debe garantizar mediante la vinculación formal a la dependencia, entidad y/o sector.
2. Elección de Temáticas, Objetos, Sujetos y/o Fenómenos. Es importante que esta elección obedezca a un análisis preciso, acorde con las necesidades de las entidades o sectores. Esto para optimizar la producción de información y evitar la repetición de actividades al interior del Distrito. Para lograr lo anterior se debe:
 - a. Revisar las necesidades de producción y divulgación de información de las distintas direcciones, subsecretarías, secretarías y sectores a que están inscritos los observatorios, sin salirse de la misionalidad de cada entidad.
 - b. Revisar a través de La Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital la oferta de información con el fin de generar complementariedades y evitar repeticiones.
3. Identificación de problemáticas. Se deben identificar cuáles son las problemáticas y cómo deberán ser atendidas, así como el seguimiento y evaluación de las medidas tomadas al respecto .
4. Concepciones y percepciones. La observación de fenómenos complejos implica una amplia variedad de percepciones y concepciones de la realidad, según las cuales derivan los criterios, supuestos y/o hipótesis de trabajo, que influyen en los resultados del proceso de observación. Será una instancia decisoria con alguna forma de registro.
5. Referencias teóricas, políticas y/o legales. Para registrar sus cambios a corto, mediano y largo plazo, dentro de un proceso desarrollo y ajuste de los observatorios que trascienda las administraciones, se deberían manifestar de manera explícita las referencias teóricas, políticas y/o legales consideradas, mediante una forma de registro que permita su caracterización.

6. Definición de objetivos y enfoques. Los observatorios tienen ciertos alcances y ciertas limitaciones asociadas a sus objetivos y enfoques, que los posiciona dentro del espectro temático y problemático y dentro del grado de aproximación a la información observada.
7. Elección y adopción de Metodologías. Las observaciones suponen la elección y adopción de metodologías de carácter cualitativo y cuantitativo, que en sí mismas comprenden variaciones y combinaciones; y que a su vez determinan cómo conseguir la información necesaria. Esto será objeto de registro para tener en cuenta las decisiones adoptadas en tal sentido dentro del proceso.
8. Identificación de fuentes de información. Esta actividad es determinante en la conformación de una red de observatorios y en el ordenamiento y funcionamiento de los mismos, considerando que ciertas fuentes de información se encuentran en los sectores y secretarías; y que los observatorios se sirven de ellas tanto para sí, como entre sí . Por lo anterior, es necesario completar la identificación, clasificación e inventario definitivo las fuentes de información de cada observatorio, según sean primarias, secundarias y los grados de aproximación respecto al fenómeno observado.
9. Aplicación de Técnicas e instrumentos de captura. Esto se hará de acuerdo a la elección y adopción de metodologías.
10. Generación, construcción, acopio y captura de la información. El desarrollo de esta actividad depende de dos aspectos: por una parte, de recursos humanos y tecnológicos, suficientes y permanentes, y por otra de los enfoques dados y sus grados de aproximación al fenómeno observado, según los cuales cada observatorio desarrolla su trazabilidad, respecto a sus fuentes internas y externas.

Para lo anterior es necesario construir desde los observatorios los protocolos para la sistematización de información al interior de las entidades , los cuales deben estar articulado con los lineamientos de la Alta Consejería para las TIC y con la Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital con el fin de hacer comparable la información con la ya existente.

Así mismo, la información que presenten los Observatorios debe ser confiable, consistente, con fuentes actualizadas sobre el tema tratado y respetar los derechos de autor, para cumplir con los principios de calidad y oportunidad.

11. Aplicación de métodos elegidos . Esto debe ser registrado para ajustar el proceso, gestionar su calidad y mejoramiento continuo.

12. Generación de resultados . Supone acciones como las de observar, describir, explicar, interpretar, monitorear, seguir y/o evaluar los resultados.
13. Intercambio de información. El uso de fuentes directas e indirectas y en particular el de algunas fuentes ubicadas en sectores públicos donde están los mismos observatorios, muestra en cierto modo que estos se sirven de ellas, tanto interna como externamente. Existe así un intercambio de información entre observatorios y fuentes públicas, aunque no entre los mismos observatorios y sus respectivas fuentes.

En este punto debe tenerse en cuenta que tanto el intercambio de información como la divulgación del conocimiento producido, requieren una mayor formalización (bases de datos o cosas así) para que cada sector genere y comparta la información que le corresponde, para así contribuir al crecimiento y fortalecimiento de la red de observatorios.

Así mismo, para mejorar el intercambio de información es necesario construir y actualizar periódicamente un directorio colectivo de correos de dependencias (y contactos) de entidades del distrito que puedan informarse y servirse de la producción de los observatorios, que estará ubicado en la página www.inventariobogota.gov.co. Esto es importante para evitar que se reporte la misma información a la ciudadanía con valores y fuentes distintos al interior del distrito.

14. Ejecución. Los resultados generados en cada observatorio deberán traducirse en efectos, a través de las decisiones y acciones públicas que con base en ellos se tomen a corto mediano y largo plazo.

Los observatorios deberán realizar, de manera reiterada, las retroalimentaciones y ajustes que correspondan, de conformidad con el seguimiento, evaluación y ajuste de las actividades en mención, atendiendo la implementación del sistema de gestión de calidad respectivamente.

6.4.2.2. Organización de la información

Para organizar la información observada, hay que advertir que la información inherente a la ciudad región, territorio y población de Bogotá, reviste una infinita variedad de posibilidades, que van desde lo particular (fuentes directas) hasta lo general (en fuentes indirectas), según sean los enfoques desde los que se la procura capturar, procesar y observar.

Un observatorio se enfrenta a un campo de información, con al menos tres escalas de aproximación:

- a. General.
- b. Intermedia.
- c. Específica

Las cuales a su vez comprenden un espectro temático-problemático que concierne a los diferentes sectores de la administración pública y de la empresa privada.

Lo que se pretende mostrar con lo anterior es que la información captada por los observatorios reviste un carácter limitado y parcial, que requiere periodicidad, retroalimentación y ajuste por parte de los equipos técnicos y profesionales, considerando que tanto los enfoques generales como los particulares se complementan, y que ambos se requieren para completar y mejorar las observaciones de manera sostenida en el tiempo y en el espacio de la Ciudad, Región, Territorio y Población de Bogotá DC.

Así entonces la organización de la información depende del carácter temático, y del grado o escala de aproximación, que la misma tenga con respecto al fenómeno observado, como de la continuidad que tenga ésta en el espacio y en el tiempo.

En consecuencia, la información deberá clasificarse considerando:

1. Las temáticas.
2. Las problemáticas.
3. Las escalas de aproximación.
4. Las temporalidades y
5. La localización de los fenómenos observados.

Así, es necesario adelantar la identificación, clasificación e inventario definitivo las fuentes de información de cada observatorio, de manera detallada, entre la CIEEIE y los respectivos sectores, dependencias y observatorios.

6.4.3. Correspondencia con los parámetros de arquitectura de las TI fijados por el Ministerio de TIC

El ODCLA deberá seguir fijados por el Ministerio de TIC²² definir el diseño de los servicios de información, la gestión del ciclo de vida del dato, el análisis de información y el desarrollo de capacidades para el uso estratégico de la misma

²² Arquitectura TI Colombia, disponible en: <https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8083.html>

6.5. Metodología

Las metodologías que implemente el Observatorio deberán ser acordes a los objetivos, funciones y líneas de acción y trabajo previstos en este documento y en el acto de creación. Por esa razón, el ODCLA no fijará metodologías relacionadas con la emisión de conceptos jurídicos, controles preventivos o concomitantes de gestión, control disciplinario y fiscal o control social.

Su eje metodológico central es el de hacer *análisis retrospectivo para generar resultados prospectivos y propositivos*. Por ello, además de las metodologías de análisis estadístico, de análisis jurisprudencial, así como de gestión e intercambio de información, deberá acudir a métodos disruptivos, como los de análisis de impacto regulatorio, análisis económico del derecho, *nudging* sobre ética y transparencia, y *compliance* focalizado en los riesgos de corrupción en la contratación, como se sugiere brevemente a continuación.

6.5.1. Análisis de impacto normativo o regulatorio AIN o AIR

La OCDE ha liderado a nivel mundial esta metodología, posteriormente incorporada en la política pública nacional de mejora normativa contenida en el Documento CONPES 3816 de 2014.

Cuando se mejora la calidad de la producción normativa se mejoran las bases para el desarrollo económico y social, así como se aumenta la legitimidad de la gestión pública y, probablemente, el cumplimiento o adhesión espontánea a las normas. En el marco de una política pública de calidad regulatoria o mejora normativa hay varios componentes a tener en cuenta²³. Dentro de ellos se encuentra el análisis de impacto normativo. Esta metodología calcula beneficios, costos y efectos esperados, en variables como tiempo, dinero, productividad, cambio de comportamientos u otros. Igualmente se deben evaluar todas las alternativas de regulación, con el fin de encontrar la más idónea.

Bajo este enfoque se privilegian las decisiones basadas en el análisis de las consecuencias que se espera tenga la nueva regulación, así como el monitoreo de sus resultados luego de puesta en aplicación (análisis ex ante y ex post). Ahora bien, según el CONPES²⁴, en Colombia hay una tendencia a la inflación normativa, sin un análisis adecuado o suficiente del problema que se pretende abordar, donde prevalece el énfasis sobre las consecuencias de los problemas, pero no sobre sus causas.

²³ Cf. B. Carvajal Sánchez, “¿Cómo asegurar calidad regulatoria?”, en *Revista digital de derecho administrativo*, No. 9, 2013, p. 41-62

²⁴ CONPES 3816 de 2014. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>

En cumplimiento de la política nacional en comento, el Decreto 1299 de 2018 incluyó la mejora normativa dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, con el fin de que “abarque aspectos de la calidad en la producción de las normas, su impacto, la racionalización del inventario normativo, la participación y consulta pública en el proceso de elaboración de las normas, la generación de capacidades dentro de la administración pública, al igual que la defensa y la divulgación del ordenamiento jurídico” (cf. considerando final). Por su parte el Título 2 del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 contiene directrices generales sobre técnica normativa para el nivel nacional.

A nivel distrital, se expidió el Decreto 430 de 2018, por medio del cual se adoptó el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital (MGJP). En este se hace referencia a la actividad de producción normativa como un componente temático del modelo que recoge la política de mejora normativa, estableciendo en su artículo 20 que “La Secretaría Jurídica Distrital en su calidad de Gerente del MGJP expedirá la política de mejora y racionalización normativa para el Distrito Capital”.

Ciertamente, la contratación estatal se rige por el principio de la reserva de ley, pero no menos cierto es que además del nivel reglamentario nacional, las entidades territoriales – sus organismos y entidades – también expiden una regulación en sentido amplio (acudiendo a fuentes formales e informales) que impacta directa o indirectamente sobre la gestión contractual de cada entidad contratante. Esa regulación distrital puede ser objeto de análisis de impacto normativo, tanto en su componente de calidad regulatoria, de costo-eficiencia, de incentivos y desincentivos generados, de seguimiento a sus efectos en el tiempo, así como en relación con el cumplimiento de la normativa sobre racionalización, simplificación y estandarización de los trámites administrativos precontractuales, contractuales y poscontractuales.

En ese sentido, el Observatorio de Contratación y Lucha Anticorrupción ODCLA deberá estar en capacidad de poner en marcha estas metodologías, con el fin de sugerir a la Secretaría Jurídica Distrital recomendaciones sobre mejora regulatoria en la contratación pública a nivel distrital. Así mismo, podrá brindar apoyo técnico en el análisis de impacto normativo o regulatorio relacionado con la gestión contractual distrital, en clave de transparencia, buenas prácticas y lucha anticorrupción, para evitar que las regulaciones locales resulten muy costosas y sin que garanticen efectivamente una mayor integridad y transparencia por parte de contratantes y contratistas.

6.5.2. Metodologías para el uso de *nudges* o técnicas de *nudging*

Para evitar malas decisiones o por lo menos disminuirlas, Sunstein y Thaler proponen la teoría del ligero “empujón” (*nudge*), que plantea pequeñas intervenciones que buscan modificar el comportamiento de las personas de una manera predecible, sin eliminar ninguna alternativa,

simplemente cambiando la forma de presentar las posibles opciones al momento de tomar una decisión.

Un *nudge* es “cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como nudge, debe ser barato y fácil de evitar. Los nudges no son órdenes”²⁵.

La idea detrás de los *nudges* es que existen muchas maneras de presentar una opción al tomador de decisiones. De acuerdo con Sunstein y Thaler, la mayor parte de la gente elige automáticamente la opción predeterminada, por lo que la estrategia consiste en cambiar la forma de presentar la elección, con el fin de influir en el comportamiento de las personas pero sin carácter obligatorio.

Conforme a lo anterior, se debe entender que los hechos de corrupción o de falta de transparencia son también el resultado de las decisiones que toman los individuos o grupos relevantes, como los servidores públicos, los proponentes y contratistas. Por esa razón debería hacerse un énfasis constante en *comprender y analizar qué incentivos generan las distintas normas y arreglos institucionales para afectar esas decisiones en una dirección u otra*²⁶.

Entonces, es importante para el Observatorio evitar una interpretación estrictamente legalista del problema, haciendo uso de herramientas como los *nudges*, para conducir a los servidores públicos a asumir un compromiso ético de forma libre y sin la coacción que suelen imponer las consecuencias jurídicas que conlleva la comisión de prácticas corruptas. Es decir, se busca “empujar” más allá de exigir a los funcionarios a actuar correctamente, fomentándoles que ser ético es la decisión más fácil y la que mejor satisface sus intereses.

En ese mismo sentido, la OCDE en su documento sobre “La integridad pública desde una perspectiva conductual”²⁷ establece que las políticas públicas pueden tener efecto en las elecciones morales de los individuos, ya sea elevando o enfatizando sus puntos de referencia morales, lo cual reitera el punto anterior.

Esto no es un enfoque puramente teórico, pues a la fecha ya existen organizaciones como el *Behavioral Insights Team* – BIT («Equipo de Conocimientos Comportamentales») ²⁸, Ideas 42, la

²⁵ C. Sunstein y R. Thaler, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, 2008

²⁶ Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción. Banco de Desarrollo de América Latina. Reporte de Economía y Desarrollo. 2019. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas_Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf

²⁷ OECD (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>.

²⁸ Cf. <https://www.bi.team/>

agencia de administración científica de la Unión Europea y el EU Science Hub, que desarrollan instrumentos administrativos para modificar la arquitectura de las decisiones de los funcionarios públicos, logrando que estas sean predecibles y manteniendo su libertad de elección²⁹. Algunos ejemplos son:

La opción predeterminada. Las opciones predeterminadas (o *defaults*) son aquellas que toman efecto si el decisor no toma una decisión activa (Thaler/Sunstein, 2008). Así, los seres humanos pueden inferir que la opción que ha sido preseleccionada es la preferida para ellos por el administrador, y podrán adherirse a ella sin necesidad de llevar a cabo el esfuerzo de comparar y evaluar las demás opciones³⁰. Por ejemplo, las opciones de conducta que tiene el servidor público deben estar implícitamente establecidas en la ley, dejando un campo de actuación limitado por parte del mismo.

Simplificación de los mensajes. Este enfoque está basado en la premisa de que los mensajes dirigidos al decisor deben ser más comprensibles y más fáciles de procesar para obtener una respuesta significativa. Por ejemplo, con pocas palabras dirigidas al servidor público este entiende mejor cómo debe comportarse. De ahí, por ejemplo, que un código de integridad o de buenas prácticas en la gestión contractual, que sea demasiado extenso y complejo, tendrá menor receptividad y será más difícil de ser apprehendido o asimilado por su destinatario.

Resaltar de manera clara las diferencias entre las distintas opciones, resaltando los costos y beneficios de las mismas. Para ello se requiere hacer pequeños y discretos recordatorios sobre lo fácil que es ser ético y los beneficios personales y económicos que genera el hecho de actuar correctamente. Por ejemplo, recordarle a los funcionarios la confianza que han puesto sus amigos, familiares, compañeros y la ciudadanía en general, además de las consecuencias negativas que sus actuaciones pueden generar en sus padres, hijos, familiares, amigos y en su reputación.

Fortalecimiento de los roles de cada individuo en la sociedad. Ello implica, por ejemplo, reconocer con regularidad y sinceridad a los servidores públicos que se comporten éticamente en situaciones de “tentación”, a través de reconocimientos individuales frente a un público amplio. Se acerca de algún modo a la lógica de incentivos que se tiene actualmente en la Secretaría Jurídica Distrital para premiar y resaltar las mejores prácticas de funcionarios y/o dependencias.

²⁹ Cf. C. Sunstein, *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge University Press, 2020

³⁰ G. Gigerenzer, On the supposed evidence for libertarian paternalism. *Review of philosophy and psychology*, 2015, 6(3), 361-383

Un reciente estudio en Colombia³¹, que entrelaza derecho y análisis económico conductual, refleja que los fenómenos de corrupción en la contratación, relacionados con la captura del servidor público por el proponente, se pueden analizar y desincentivar a partir de diagnósticos de análisis económico del derecho, como en el caso de los problemas de agencia y de asimetría de la información.

De acuerdo con este estudio, el fenómeno de la corrupción deriva de un problema de agencia, que se produce cuando los intereses del agente (gerente, ejecutor) no están alineados con los de los dueños de la organización (principal). Dicho problema se presenta porque el agente prefiere una ganancia directa por un acto que no se compeadece con las directrices dadas por los principales o por quien representa a los principales, aprovechándose además de la baja probabilidad de ser descubierto y obteniendo una utilidad mayor a la que conseguiría ejecutando los mandatos del principal. La relación principal-agente, aplicado al campo estatal, tiene dos enfoques relacionales: de un lado, los ciudadanos (principales) y sus representantes – autoridades públicas (agentes); de otro lado, las autoridades públicas que representan a la ciudadanía (principales) y los servidores públicos con funciones de ejecución (agentes).

En esta ecuación, aparece la figura del contratista, que aprovecha la coyuntura de los intereses personales del agente y/o del representante de los principales y, a partir de su propio interés (ganancia monetaria, experiencia, ataque a la competencia, blanquimiento de capitales, etc.), decide capturar al agente, por ser quien tiene el poder de decidir a quien se contrata, generando al final una relación de satisfacción común de intereses. Este problema de agencia se exagera con la asimetría de la información, que se genera cuando el comprador (Estado) y el vendedor (contratista), tienen información diferente respecto de la transacción, reflejada en que muchas veces este último sabe más y conoce mejor el producto.

En ese contexto, los incentivos para la comisión de actos de corrupción están alineados, puesto que el agente considera que obtiene mayores beneficios favoreciendo al cliente-contratista, y este último ha valorado que la captura de ese agente le genera más beneficios para obtener el contrato.

Este tipo de análisis permite concluir en el estudio en comento que: i) el problema de la corrupción requiere un análisis más económico que moral, para proponer medidas enfocadas a desincentivar las conductas o prácticas corruptas; ii) para desincentivar el oportunismo de los agentes económicos derivado de la asimetría de la información, es necesario que los entes públicos adquieran la información suficiente para tomar decisiones racionales; y iii) los problemas de agencia y asimetría de la información como causas de la corrupción, se atacan por medio del fortalecimiento de la planeación de los procesos de contratación.

³¹ Cf. M. Safar Díaz, “Contratación pública y corrupción”, en J-C. Henao y A. Zárate (ed.), *Corrupción en Colombia. Tomo IV*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 274 y ss.

Las ciencias cognitivas aplicadas nos permiten, además, darle un nuevo sentido a los indicadores e información estadística, como quiera que su diseño puede basarse en la metodología del *nudging*, orientada a incentivar comportamientos. En efecto, el uso de los indicadores y de la métrica en el Estado y el derecho (*legal metrics, legal indicators*) funciona como un sutil pero poderoso condicionante psico-social (*informal constraint*) sobre aquellos sujetos que son objeto de medición y posterior clasificación presentada al público³². Los estudios y ejemplos prácticos en este campo son cada vez mayores³³.

Bajo esa perspectiva, el ODCLA puede proponer una serie de estímulos o pequeños empujones (*nudges*) para que los servidores públicos actúen de forma correcta e íntegra y conforme al principio de la buena administración, que busca que las decisiones de los funcionarios no solo sean legales, sino que también sean correctas³⁴.

6.5.3. Metodologías de lucha anticorrupción apoyadas en las nuevas tecnologías

De una parte, el uso de tecnologías de inteligencia artificial abre nuevas posibilidades para la promoción de la buena administración y la lucha contra la corrupción. En Europa ya existen ejemplos de herramientas inteligentes anticorrupción, como el programa ARACHNE, desarrollado por la Comisión Europea, o el sistema de alertas SALER de la Comunidad Valenciana en España³⁵.

De otra parte, las autoridades estatales que aumentan la transparencia al digitalizar o crear mecanismos para visibilizar la contratación, los registros, las hojas de vida, las declaraciones de patrimonio, etc., han acudido a instrumentos para la captura, procesamiento y producción inteligente de datos e información³⁶. Del mismo modo, se generan nuevos canales de acceso a la

³² Cf. K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, *Governance by Indicators*, Oxford University Press, 2012 ; B. Frydman, « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », en B. Frydman y A. van Waeyenberge (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs*, Bruxelles, Bruylant, 2013; B. Carvajal Sánchez, “The impact of OECD recommendations and the World Bank’s Doing Business Report in the Colombian Legal System: The Challenge of ensuring regulatory quality and performance within a culture of non-compliance with rules”, en *Documentos de Trabajo – Departamento de Derecho Constitucional – Universidad Externado de Colombia*, n° 90, 2015, disponible en: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-90.pdf>

³³ Puede consultarse, por ejemplo, el Rule of Law Index del World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>, así como los reportes Doing Business del Banco Mundial: <https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020>

³⁴ D. Ortiz y S. Ordóñez, “Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 21, 2019, disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5704/7100>

³⁵ Cf. O. Capdeferro Villagrasa, “Las herramientas inteligentes anticorrupción: entre la aventura tecnológica y el orden jurídico”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 50, 2019, disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=421170&d=1

³⁶ CAF, *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. Reporte de Economía y Desarrollo, 2019, disponible en:

información pública, en un entorno de gobierno con datos abiertos³⁷ que, además de aumentar la transparencia, facilita el acceso y la interoperabilidad a los demás usuarios de esa información.

A nivel nacional se tiene la estrategia de datos abiertos que promueve, además, herramientas como el Big Data para las entidades públicas y la formación en ciencia de datos para servidores públicos que requieran hacer aplicaciones o realizar investigaciones³⁸.

A nivel distrital, se cuenta con la estrategia de Gobierno Abierto de Bogotá, que se apoya directamente en las nuevas tecnologías para fomentar ejercicios de transparencia, participación y colaboración ciudadana, incluyendo por ejemplo un componente de vigilancia ciudadana a la contratación, un sistema de alertas tempranas, una web de apertura de datos sobre contratación estatal con uso de lenguaje claro, entre otros³⁹.

Como lo recuerda otro estudio sobre corrupción y contratación estatal⁴⁰, la Circular Externa No. 21 del 22 de febrero del 2017 de Colombia Compra Eficiente estableció que la información contractual es por regla general pública y que se debe ofrecer en formato de datos abiertos, con respeto por los datos personales y con interoperabilidad. Ello se inscribe en una lógica de datos y compras abiertas. Según la iniciativa *Open Contracting Partnership*, “las contrataciones abiertas consisten en la divulgación y en el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones del gobierno, para lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar con el fin de identificar problemas y solucionarlos”⁴¹. Además, se requiere información confiable y de calidad para todos los actores: servidores públicos, empresarios y ciudadanía.

Adicionalmente, el estudio en comento señala que la rendición de cuentas no solamente debe ser institucional sino también individual, para lo cual menciona el caso del Reino Unido, con en el Código de Prácticas y Acceso a la Administración Pública y el Libro Blanco de modernización del gobierno, junto con el caso de Canadá, donde la rendición de cuentas es esencialmente un deber individual del funcionario encargado de la gestión pública⁴².

https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas_Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Cf. <https://www.datos.gov.co/>

³⁹ Cf. Decreto 808 de 2019, sobre el Sistema de Alertas Tempranas para la Integridad de la Gestión Pública Distrital – SATI; Directiva 005 de 2020 de la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.; <https://bogota.gov.co/asi-vamos/gobierno-abierto-bogota>

⁴⁰ G. Lozano Villegas, “La contratación estatal como instrumento contra la corrupción: balance y perspectiva”, en *Contratos públicos: problemas, perspectivas, y prospectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 313 y ss.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Cf. *Ibid.*

Por lo anterior, uno de los objetivos específicos del ODCLA será innovar en las metodologías y uso de las nuevas tecnologías para optimizar la captura y procesamiento de los datos e información relevantes sobre transparencia, corrupción y contratación estatal.

6.5.4. Metodología de *checklist* de detección de riesgos (*red flags*) y de programas de cumplimiento (*compliance*) para proponentes, contratistas y contratantes

Según la OCDE⁴³, los riesgos asociados al ciclo de la contratación pública son:

Riesgos de la fase previa a la licitación		Riesgos en la etapa de licitación		Riesgos de la fase posterior a la adjudicación	
Valoración de necesidades	Falta de evaluación adecuada de las necesidades. Influencia de los actores externos en las decisiones de los funcionarios. Acuerdos informales sobre el contrato.	Elección del procedimiento de contratación	Falta de integridad en la contratación para el uso de mecanismos no competitivos Abuso de procedimientos no competitivos basados en excepciones legales	Administración del contrato	Abusos por parte del contratista en la ejecución del contrato (calidad, precio, tiempo) Supervisión deficiente por parte de los funcionarios públicos y/o colusión entre contratistas y supervisores
Presupuesto y planeación	Planeación deficiente en la contratación. Falta de correspondencia entre la contratación y la totalidad del procedimiento de toma de decisiones para inversiones. No presupuestar de manera adecuada o presupuestar de manera deficiente.	Oferta	Ausencia de publicidad en la invitación para ofertar. Los criterios de evaluación y adjudicación no son anunciados. La información contractual es revelada y hecha pública.	Orden y pago	Deficiente separación de los deberes financieros y/o falta de supervisión. (Falsa contabilidad, indebida asignación de costos, migración de costos entre contratos,

⁴³ OCDE – PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT DIRECTORATE PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE, Making the Difference in Public Services Delivery: The Review of the Colombian Public Procurement. System Meeting of the Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement, 2015, p. 31 y ss. disponible en : https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/the_review_of_the_colombian_public_procurement_system.pdf

					facturación falsa, entre otros.)
Desarrollo de especificaciones o requisitos	Las especificaciones técnicas son adaptadas para compañías específicas. Los criterios de selección no se definen objetivamente y no son establecidos con anterioridad. Se solicitan muestras de bienes y servicios que pueden influir. Compra de información sobre las especificaciones del proyecto.	Presentación de ofertas	Falta de competencia o casos de colusión.		
		Evaluación de la oferta	Conflicto de intereses y corrupción en la evaluación de proceso.		
		Adjudicación del contrato	Los vendedores no revelan datos precisos sobre costos o precios, lo que incrementa el precio del contrato. Conflicto de intereses y corrupción en el proceso de aprobación. Falta de acceso a los registros del procedimiento.		

De acuerdo con la organización U4 Expert Answer⁴⁴, se sugiere que las señales empíricas más comunes de fraude y corrupción en los procesos de contratación pública son: i) Quejas de proponentes y terceros; ii) Múltiples contratos por debajo de los topes de contratación; iii) Patrones de oferta inusuales; iv) Tarifas aparentemente infladas; v) Proponentes sospechosos; vi) Proponente de mejor oferta económica injustificadamente no seleccionado; vii) Injustificada o reiterada adjudicación a un mismo proponente o grupo empresarial de proponentes; viii) Cambios posteriores en los términos y en el valor del contrato; ix) Baja calidad y la falta de entrega de los bienes, trabajos o servicios.

⁴⁴ <https://www.u4.no/publications/examples-of-procurement-compliance-checklists.pdf>

Para minimizar esos riesgos de corrupción en la contratación pública, el OCDLA, con base en checklists propuestos por la OCDE y por otras organizaciones como la Unión Europea, podrá sugerir protocolos que orienten mediante *Soft Law* minimalista la conducta de los encargados de la gestión contractual en todos sus ciclos. Se busca así emular las buenas prácticas de gobierno corporativo, basadas en programas de cumplimiento (*compliance*) para gestionar mejor el riesgo de corrupción.

A modo de ilustración, dentro de los principales *checklists* que pueden dar lugar a alertas (*red flags*) se suelen emplear los siguientes⁴⁵:

- Planeación (Prelicitación):
 - Reducción de la asimetría de la información entre el contratista y el contratante.
 - Proporcionar una evaluación de la necesidad de la contratación.

- Convocatoria pública y pliegos de condiciones (Fase de licitación):
 - En la invitación a proponer, se deben garantizar un nivel suficiente de transparencia y publicidad.
 - Se debe buscar la comunicación con los proveedores potenciales en el mismo plazo y de la misma manera.

- Fase de adjudicación:
 - Se debe informar a los licitadores y al público en general sobre el resultado del proceso de licitación.
 - Se debe ofrecer la posibilidad de informar a los proveedores la información que soliciten.

- Fase de ejecución:
 - Se deberá supervisar de cerca el desempeño y la integridad del contratista.
 - Se deberá mantener un control de cambios en el contrato.

- Orden de pago:
 - Se deberá verificar que la recepción de bienes y/o servicios esté en línea con los estándares esperados.
 - Se debe asegurar que la contabilidad final o auditoría de un proyecto no la lleve a cabo el personal involucrado en fases anteriores para asegurar la separación de funciones y la autorización.

⁴⁵ Cf. Ibid.

Estos parámetros se pueden enmarcar en una lógica más amplia de programas de cumplimiento ético y normativo (*compliance*), cuya metodología abarca la identificación de riesgos, el monitoreo a la gestión de riesgos, la proposición de soluciones frente a nuevos riesgos detectados, la utilización de indicadores y la formulación de buenas prácticas a partir de aprendizajes.

Del mismo modo, según el nivel de complejidad que se requiera y se esté en capacidad de desarrollar, pueden también manejarse mecanismos de denuncia o conversación anónima, emisión de opiniones éticas, elaboración de guías de buenas prácticas, elaboración de bancos de malas prácticas, de bancos de preguntas y respuestas sobre la ética de la función pública, así como la promoción de valores y ventajas (como la calidad, el tiempo, la economía, la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la capacitación, etc.) y su medición.

Este tema apenas está ingresando a las agendas de los gobernantes en Colombia⁴⁶, por lo que es momento de innovar para adaptar de la mejor manera algunas de estas metodologías en el marco del Observatorio. En ese sentido, podrán estudiarse las iniciativas recientes de Códigos de Integridad, compromisos y cláusulas anticorrupción que se han venido implementando a nivel distrital. Del mismo, a largo plazo, esto supone un análisis profundo sobre la coordinación con los tradicionales modelos de control interno de gestión.

6.6. Resultados y productos

- Informes públicos que contengan estudios analíticos sobre problemáticas específicas y priorizadas de contratación distrital, en clave de transparencia, buenas y malas prácticas y lucha anticorrupción, cultura de la legalidad y buena administración. Se producirá un informe transversal y se deberán producir informes sectoriales según priorización
- Indicadores, estadísticas y herramientas de evaluación de la gestión contractual en clave de transparencia, integridad, buenas prácticas, malas prácticas, litigiosidad y controles internos y externos
- Documentos técnicos de análisis de impacto normativo o regulatorio, ex ante y ex post, como apoyo a la puesta en marcha de la política de mejora normativa sobre la gestión contractual
- Proponer y recomendar buenas prácticas para gestionar mejor los riesgos de corrupción en la contratación pública (base de una public compliance)
- Sugerir modelos o documentos tipo precontractuales, contractuales o poscontractuales
- Elaboración de notas o artículos en los boletines y publicaciones de la Secretaría Jurídica Distrital

6.7. Medios de difusión

El ODCLA hará la difusión de sus productos y de la información pública que produce a través de internet (requerirá para ese momento una página web incorporada a la Secretaría Jurídica Distrital y podrá también divulgar sus productos a la ciudadanía mediante la plataforma de Gobierno Abierto; a través de intranet para los funcionarios del distrito; algunos productos de alta relevancia jurídica, económica o social podrá difundirlos igualmente a través de redes sociales oficiales; a través de los boletines publicados por la SJD y también por medio de eventos de divulgación social del conocimiento.

7. DISEÑO Y ADOPCIÓN DE PROCEDIMIENTOS VINCULADOS AL ODCLA

El ODCLA, tendrá como procesos centrales al interior del mismo:

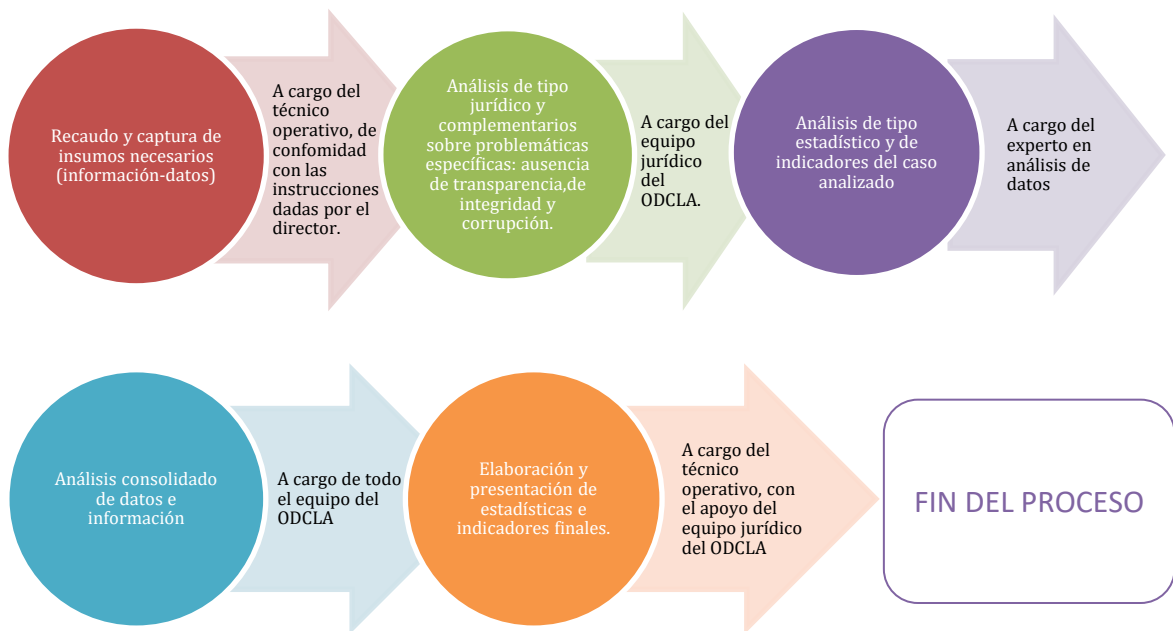
7.1. Elaboración de estudios analíticos sobre problemáticas específicas y priorizadas de contratación distrital.

Este proceso tiene como objetivo, el análisis y la comprensión de situaciones y problemáticas relacionadas con la ausencia de transparencia e integridad, y con la existencia de corrupción en la contratación estatal a nivel distrital.

Con la información y los datos recaudados por el técnico operativo, se hará un análisis principalmente de tipo jurídico, el cual estará complementado con análisis de otro tipo, como lo son: análisis económico del derecho, análisis comportamental y análisis del riesgo para analizar y determinar las causas del problema.

La siguiente etapa consiste en el análisis de tipo estadístico y de indicadores del caso analizado, el cual permitirá ilustrar los principales aspectos del caso estudiado.

Con posterioridad, el director, con el apoyo del equipo jurídico del ODCLA, revisará el informe de las etapas precedentes, para redactar el estudio que será finalmente publicado y divulgado con el apoyo del técnico vinculado al observatorio y de la oficina de TIC de la Secretaría Jurídica del Distrito.



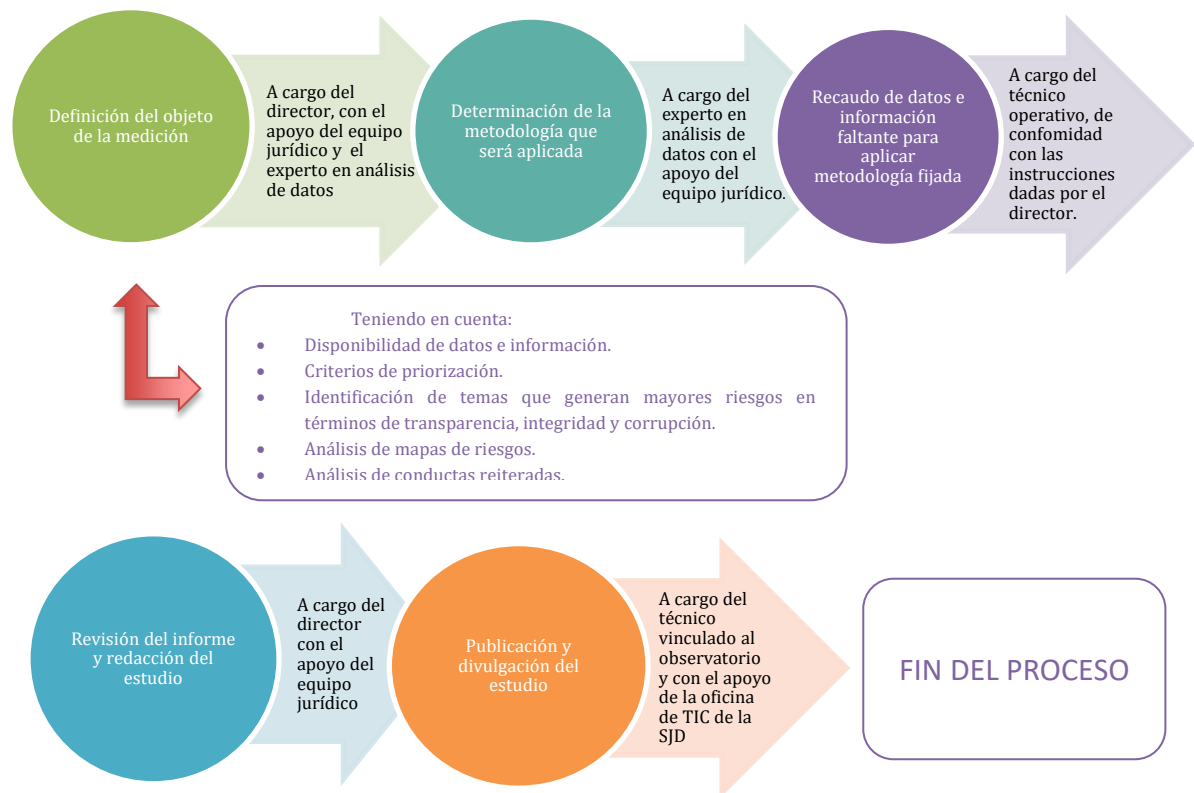
7.2. Elaboración de indicadores y estadísticas de gestión contractual.

Este proceso tiene como objetivo principal, la contextualización del panorama actual en términos cuantitativos de la gestión contractual en el Distrito.

El director del ODCLA, con el apoyo del equipo jurídico y del experto en análisis de datos, determinará el objeto de la medición, teniendo en cuenta la disponibilidad de datos, los criterios de priorización, la identificación de temas que generan mayores riesgos en términos de ausencia de transparencia e integridad y existencia de corrupción, y el análisis de mapas de riesgos y de conductas reiteradas.

Con posterioridad, se definirá por parte del experto en el análisis de datos, la metodología adecuada para la creación de los indicadores y de las estadísticas que serán presentadas. Después, el técnico operativo recaudará los datos y la información faltante para poder aplicar la metodología pertinente.

Finalmente, todo el equipo del ODCLA hará un análisis consolidado de los datos y de la información recaudada, para la elaboración y la presentación de las estadísticas e indicadores finales por parte del técnico operativo con el apoyo del equipo jurídico del ODCLA



7.3. Listado de malas prácticas, y recomendación de buenas prácticas al interior de las entidades en lo que tiene que ver con contratación estatal.

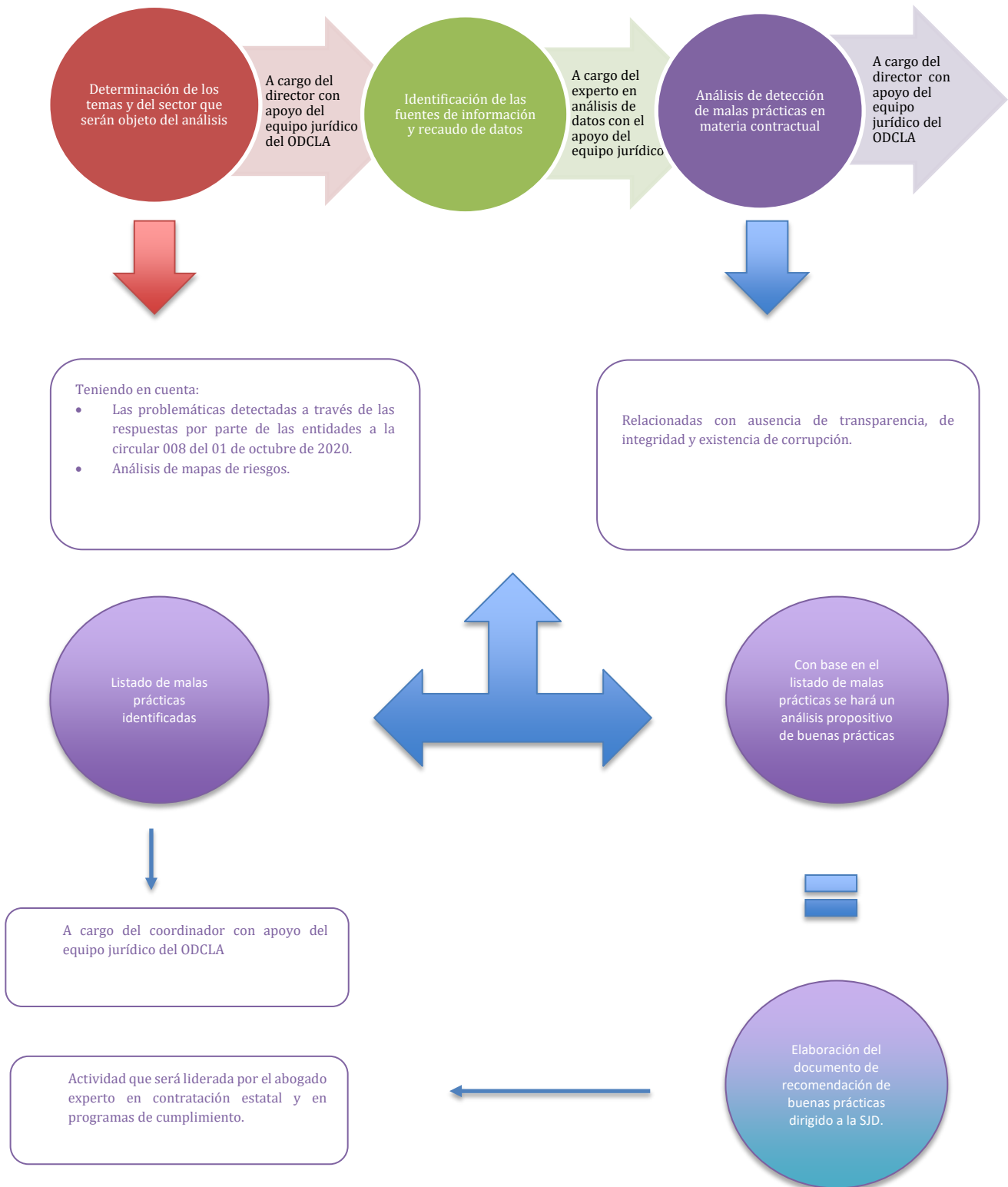
Este proceso tiene dos objetivos:

- (i) La investigación y el análisis exhaustivo de las conductas que atenten contra la transparencia e integridad y que pueden derivar en actos corruptos, para establecer unos red flags que detecten las problemáticas a tiempo y así, evitar que sean consumadas.
- (ii) El análisis propositivo de buenas prácticas al interior de las entidades para lograr la materialización de un documento guía que será dirigido a la Secretaría Jurídica del Distrito.

El director del ODCLA con apoyo del equipo jurídico determinará los temas relacionados con contratación estatal y el sector que serán objeto de análisis.

Con posterioridad, el analista de datos, con el apoyo del equipo jurídico, identificará las fuentes de información y recaudará los datos necesarios para el análisis de la detección de malas prácticas en materia contractual por parte del director.

Finalmente, este último, con el apoyo del equipo jurídico, realizará el listado de malas prácticas identificadas, que servirá de herramienta para detectar conductas que pueden conducir a prácticas corruptas. De forma paralela, el abogado experto en contratación estatal y en programas de cumplimiento elaborará el documento de recomendación de buenas prácticas dirigido a la Secretaría Jurídica del Distrito.



8. COORDINACION Y RELACIONAMIENTO PARA LA OPERACIÓN DEL OBSERVATORIO

8.1. Coordinación interna con dependencias de la Secretaría Jurídica Distrital o instancias que dependen de ésta

Coordinación con el Despacho del Secretario y Subsecretario Jurídico, la Dirección Distrital de Política Jurídica, la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos, la Dirección Distrital de Gestión Judicial, la Dirección Distrital de Asuntos Disciplinarios y con el Comité Distrital de Apoyo a la Contratación, el Comité Institucional de Gestión y Desempeño y la Oficina de TIC.

8.2. Coordinación y articulación externas

8.2.1. Con actores públicos

8.2.1.1. Distritales

- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (recopila iniciativas de la política de transparencia, impulsa iniciativa de indicadores de transparencia en la gestión contractual, participa de la definición de lineamientos para los Observatorios Distritales y hace parte de la coordinación de la Red de Observatorios Distritales)
 - Alta Consejería para las TIC
 - Subdirección de Desarrollo Institucional (apertura de datos sobre contratación distrital; SATI - Decreto 808 de 2019)
- Secretaría Distrital de Planeación (lidera la Red de Observatorios Distritales, participa de la definición de lineamientos para los Observatorios Distritales, administra la página inventariobogota.gov.co para centralizar la información producida por los Observatorios, hace retroalimentación y validación al proyecto de Documento Técnico de Soporte – DTS del Observatorio)
 - Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del Distrito Capital
- Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (participa de la definición de lineamientos para los Observatorios Distritales, hace parte de la coordinación de la Red de Observatorios Distritales)

- Veeduría Distrital de Bogotá (co-lidera la política de Transparencia, tiene una iniciativa de Observatorio de Contratación y Transparencia, produce metodologías de identificación de riesgos, alertas y recomendaciones en la gestión contractual pública)
 - Veeduría Delegada para la Contratación
- Contraloría Distrital de Bogotá (tiene un Observatorio de Contratación, produce informes de auditoría e informes especiales que pueden incluir la corrupción en contratación estatal, procesos de responsabilidad fiscal relacionados con contratación distrital)
- Personería de Bogotá D.C. (ejerce control preventivo externo sobre la gestión contractual, recibe quejas sobre corrupción en la contratación, procesos de responsabilidad disciplinaria relacionados con contratación estatal)
 - Personería Delegada para la Coordinación de Prevención y Control a la Función Pública
 - Personería Delegada para Coordinación de Potestad Disciplinaria

8.2.1.2. Nacionales

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (administra el SECOP, emite lineamientos nacionales sobre contratación pública, tiene el Observatorio Colombiano de Contratación Pública)
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (tiene un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, creó la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción – RENOBA)
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (Grupo de Modernización del Estado – Equipo de Innovación Pública EiP, hace parte del Observatory of Public Service Innovation – OPSI de la OCDE)

8.2.2. Articulación y cooperación con actores privados

- Transparencia por Colombia (tiene informes, recomendaciones e indicadores sobre transparencia en contratación pública y gestión contractual, maneja el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas – ITEP, así como un Índice de Transparencia de Bogotá – ITB)

- Universidades (tienen Observatorios y Centros de Investigación sobre temas afines o complementarios)
- Cámara Colombiana de la Infraestructura (tiene un Observatorio de Contratación con indicadores sobre contratos estatales de infraestructura a nivel nacional y subnacional)
- Cámara de Comercio de Bogotá (apoya el Observatorio de Contratación Pública de Colombia Compra Eficiente y tiene un Observatorio de la Región Bogotá – Cundinamarca)

8.3. Coordinación técnica con los líderes de la Red de Observatorios del Distrito Capital

Para conseguir la coordinación entre los observatorios, se debe poder gestionar de manera sostenida la calidad de los procesos y actividades implicados en los observatorios y según el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar, actuar) adoptado para todos y en cada uno de estos; porque la producción, el funcionamiento y el intercambio de información, son procesos objeto de mejoramiento continuo, a corto, mediano y largo plazo, que no pueden coordinarse de manera simple e inmediata, atendiendo que los tiempos de su desarrollo y sus complejidades específicas así lo requieren.

Las tres Secretarías encargadas de realizar la tarea delegada en el Decreto 548 de 2016 (SDP, SDDE, SG), a través de la CIEEIE, asistirán el desarrollo de los sistemas de gestión de calidad en cada uno y en todos los observatorios, que permitan su reorganización y conformación en red, así como su creación, desarrollo y funcionamiento, atendiendo los aspectos específicos involucrados en todo ello.

Una red de observatorios supone la interconexión de todos los observatorios, así como su disposición equitativa entorno al objeto/sujeto de estudio, que es la ciudad región territorio y población de Bogotá DC, dada la importancia relativa que cada uno de los sectores y sus respectivos observatorios tienen al respecto, según los diferentes enfoques y grados de aproximación respecto a los fenómenos observados. Esta interconexión tendrá diferentes intensidades, según se desarrollen los vínculos y la contribución de las fuentes.

9. VINCULACION DEL OBSERVATORIO CON EL PLAN DE ACCION INSTITUCIONAL

De acuerdo con la Resolución 054 de 2018 de la SJD, el Comité Institucional de Gestión y Desempeño tiene dentro de sus funciones las siguientes: liderar la implementación, operación, seguimiento y evaluación del MIPG en la Secretaría Jurídica Distrital, como cabeza del sector Gestión Jurídica; aprobar y hacer seguimiento, por lo menos una vez cada trimestre, a las acciones y estrategias adoptadas para la operación del MIPG; articular los esfuerzos institucionales, recursos, metodologías y estrategias para asegurar la implementación, sostenibilidad y mejora del MIPG en la entidad; asegurar la implementación y desarrollo de las políticas de gestión y directrices en materia de seguridad digital y de la información; y, entre otras más, realizar seguimiento a la gestión institucional en términos de ejecución presupuestal y desempeño de los proyectos de inversión.

En ese sentido, el ODCLA deberá vincularse formalmente dentro del plan de acción institucional, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG liderado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la SDJ.

El modelo de operación de la Secretaría Jurídica Distrital se integra y articula con M.I.P.G. a través del mapa de procesos, con el objeto de facilitar la comprensión de los componentes del modelo de integración de los planes institucionales y estratégicos al plan de acción, se parte de la identificación de las siete dimensiones establecidas por el Modelo, asociándolas a políticas programas, procesos, proyectos y productos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión Distrital. (SJD – Informe de empalme 2019)

El modelo de operación de la Secretaría Jurídica Distrital se establece a partir de las funciones establecidas en el Acuerdo Distrital 638 del 2016, articulando los servicios a prestar, los productos esperados y los procesos necesarios para garantizar la entrega de los mismos, dicha estructura cuenta con un total de 17 procesos: 6 estratégicos, 5 misionales, 4 de apoyo y 2 de evaluación, como se presenta a continuación:



Fuente: SMART - Secretaría Jurídica Distrital

Asimismo, la SJD tiene como propósito superior “Contribuir a la protección de los intereses y patrimonio público distrital, con soluciones jurídicas integrales para el bienestar de todos los habitantes de la ciudad” y cuenta con cuatro (4) imperativos estratégicos: 1) Posicionamiento como ente rector. 2) Optimización de procesos, 3) Modernización de sistemas de información y Respaldo jurídico que genera confianza.

En dicho marco, el ODCLA contribuirá al imperativo estratégico de posicionamiento como ente rector, al proceso misional de Gestión Jurídica a cargo de la Dirección Distrital de Política Jurídica y en el marco de MIPG se articulará a las Dimensiones “Información y comunicación” y “Gestión del Conocimiento” y las Políticas de Gestión y Desempeño de “Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción” y “Gestión del Conocimiento y la innovación”.

10. ADOPCION DE PROTOCOLO PARA COMPARTIR INFORMACION PUBLICA GENERADA Y/O DISPONER INFORMACIÓN EN LA RED DE OBSERVATORIOS

10.1. Intercambio de información

La información como insumo y como resultado del procesamiento dado en los observatorios, tiene diferentes localizaciones. Por una parte, se encuentra en cada uno de los objetos/sujetos y fenómenos observados, de manera específica y directa; y por otra, se encuentra ubicada de manera general e indirecta en las distintas fuentes no primarias (información dada por entidades); en ambas situaciones en forma de datos, cifras, indicadores, índices, encuestas, entrevistas, censos, bases de datos, registros, estudios, investigaciones, documentos, imágenes, textos, archivos visuales y sonoros, etc.

Para que el intercambio de información de los observatorios del distrito conforme una Red Observatorios, hay que tener en cuenta que la producción de la información supone un proceso que requiere precisiones, ajustes y formalización, en el marco de un orden común a todos, como por ejemplo en cuanto a las deficiencias implicadas en la generación, construcción, acopio y disposición de información, por falta de equipos técnicos y profesionales especializados dedicados a tal actividad de manera sostenida, entre otros asuntos.

10.2. Centralización de la información

La plataforma Inventario Bogotá⁴⁷ centraliza parte de la información proveniente de los observatorios, sin embargo, no puede almacenarla en su totalidad como tampoco restringirla, pues cada sector en ejercicio de sus competencias, tiene sus fuentes directas e indirectas, internas y externas, con sus propias especificaciones. Esta situación reorienta el concepto de centralización de la información, al de “red de información distrital”, que de hecho subyace ya en internet, aunque parcialmente.

RED DE INFORMACIÓN DISTRITAL: Para completar esta red, cada sector aportará un inventario pormenorizado y clasificado, con vínculos, de la información (disponible y por conseguir) relativa a las temáticas de sus observatorios, existentes o por desarrollar, que puede ser compartida desde sus propias plataformas, el cual sería refinado con la participación de las entidades encargadas y por el sistema de coordinación indicados en el Decreto 548 de 2016, a efectos de que no hayan duplicidades, de conformidad con un protocolo técnico desarrollado para ello.

⁴⁷ www.inventariobogota.gov.co

11. ADOPCION DE UN MARCO JURIDICO-NORMATIVO ESPECIFICO

La creación del ODCLA requiere la elaboración, expedición y entrada en vigencia de un acto administrativo de creación, donde se determine, la naturaleza, estructura, equipo humano, funciones y funcionamiento.

- Competencia del Secretario Jurídico Distrital

Conforme a las competencias atribuidas en el artículo 7 del Acuerdo Distrital 548 de 2016 es competencia del Secretario de Despacho la creación del Observatorio:

“Artículo 7º.- Reorganización del funcionamiento de los Observatorios Distritales. La Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y la Secretaría General, con la participación de los equipos técnicos de los Observatorios de cada sector, definirán los lineamientos generales para el funcionamiento, coordinación, producción e intercambio de información de los Observatorios Distritales.

*Los sectores de la administración distrital, sus entidades adscritas y vinculadas y las localidades, deberán acoger estos lineamientos con el fin de optimizar la generación, divulgación y publicación de la información. **La entidad cabeza de sector será la encargada de la reglamentación y funcionamiento de los Observatorios de su sector de conformidad con los lineamientos que se expidan para el efecto.**” (subraya fuera de texto).*

El numeral 2 del artículo 5 del Acuerdo Distrital 638 de 2016 establece como una de las funciones de la Secretaría Jurídica Distrital “2. Formular, adoptar, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital y la definición, adopción y ejecución de las políticas en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico del Distrito Capital, conforme a las normas vigentes en la materia”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Resolución es el acto a través del cual se realizará la creación del observatorio por parte del Secretario Jurídico Distrital.

- Fundamentos de la Resolución

Los considerandos de la resolución tendrán en cuenta:

- Los artículos 20, 74 y 209 de la Constitución Política que señala el derecho a toda persona a recibir información veraz e imparcial, el acceso a la información pública el estatus de derecho social, y los principios de la función pública; en concordancia con la Ley 1712 de 2014.
- El artículo 32 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 definió el Sistema de Coordinación de la Administración del Distrito Capital como el conjunto de políticas, estrategias, instancias y

mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a los habitantes del Distrito Capital.

- El Acuerdo Distrital No. 761 de 2020, por medio del cual se adopta el Plan Distrital de Desarrollo para el periodo 2020-2024, incorpora la meta No. 486, adscrita al programa 56 “Gestión pública efectiva” del propósito No. 5, previsto en el Anexo de metas sectoriales disponiendo la creación del Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción.
- El Decreto Distrital 548 de 2016 “Por medio del cual se fusionan y reorganizan los Observatorios Distritales con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas al Alcalde Mayor de Bogotá por el artículo 118 del Acuerdo 645 de 2016, y se dictan otras disposiciones”
- La Circular 29 de 2018 expedida por la Secretaría General que fija los Lineamientos del funcionamiento y coordinación de los observatorios Distritales y Locales, estableciendo entre otros, la obligatoriedad para la construcción del documento técnico de soporte y los requisitos para su elaboración.
- Los “Lineamientos para el reordenamiento y conformación de una red de observatorios en Bogotá DC.

En la parte resolutive se establecerá: la creación, definición, objetivos, funciones, funcionamiento, estructura tecnológica, participación de terceros. Asimismo, se establecerá que el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha Anticorrupción ODCLA se encontrará organizacionalmente en el la Dirección Distrital de Política Jurídica, bajo la supervisión del Director Técnico de la dependencia y contará con un equipo de trabajo para el análisis de la información.

12. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACION UTILIZADAS

1. Real Academia Española. Asociación de Academias de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición. Definición genérica de Observatorio. Año 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/observatorio>
2. Comisión Intersectorial de Estudios Económicos y de Información y Estadísticas del D.C. Lineamientos generales para el diseño e implementación de observatorios en el D.C. Bogotá D.C. Año 2012.
3. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Mejora normativa: análisis de impacto normativo. Año 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
4. Ximena Tocornal, Paola Tapia, Jorge Araya. Evaluación de buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Open Society Foundation y BID. Año 2011. Disponible en:

<https://www.uchile.cl/publicaciones/87463/aprendizajes-y-desafios-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia>

5. World Compliance Association. Definición de Compliance. Disponible en: <http://www.worldcomplianceassociation.com/que-es-compliance.php>
6. Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. Documento CONPES 01 de 2019. Definición de Corrupción, p. 16. Disponible en: <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/DocumentoConpesDCPoliticaPublicaTransparencia.pdf>
7. Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. Documento CONPES 01 de 2019. Definición de Corrupción, p. 17. Disponible en: <http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/DocumentoConpesDCPoliticaPublicaTransparencia.pdf>
8. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Estudio sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Año 2017. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia-9789264278646-es.htm>
9. Secretaría Jurídica Distrital. Código de Integridad de la Secretaría Jurídica Distrital. MIPG. Año 2017. Disponible en: https://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/atencion_ciudadano/ABC%20DE%20INTEGRIDAD%20-%20SJD.pdf
10. Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. Documento CONPES 3816 de 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
11. Cass R Sunstein. Behavioral Science and Public Policy. Cambridge 2020. Cambridge University Press. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/13D1F3EDA08E6446EADBFAF838606F91/9781108972789AR.pdf/behavioral_science_and_public_policy.pdf
12. Jordi Perramon. La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Año 2013. Disponible en: <http://www.mplus.es/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/transparencia.pdf>
13. Contraloría de Bogotá. Observatorio de Contratación COVID-19 en el Distrito. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://www.contraloriabogota.gov.co/observatorio-la-contrataci-n-covid19-en-el-distrito>
14. Gobernación del Valle del Cauca. Observatorio para la Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.valledelcauca.gov.co/zar/publicaciones/62499/observatorio-para-la-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/>
15. Secretaría de Transparencia. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion>
16. Colombia Compra Eficiente. Observatorio Colombiano de Contratación Pública. Disponible en: <http://www.occp.co/>

17. Funcicar. Observatorio a la Contratación Estatal. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://www.funcicar.org/mejor-gobierno/observatorios/observatorio-la-contratacion-publica/>
18. Alcalde Mayor y Secretaría Jurídica Distrital. Decreto Distrital 430 de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80062#65>
19. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Arquitectura TIC. Lineamientos para la gestión de la información Arquitectura TI Colombia. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/w3-propertyvalue-8083.html>
20. Bernardo Carvajal Sánchez. “¿Cómo asegurar calidad regulatoria?”. Revista digital de derecho administrativo. Año 2013. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/5038/503856214004.pdf>
21. Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital. Documento CONPES 3816 de 2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>
22. Cass R. Sunstein & Richard H. Thaler. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven: Yale University Press. Año 2008.
23. Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti, Juan Vargas, Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, Lucila Berniell y Dolores de la Mata y Gustavo Fajardo. Integridad en las políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo. Editorial: Banco de Desarrollo de América Latina. Año 2019. Disponible en: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_e_n_las_politicas_publicas._Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf
24. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción. Año 2015. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-integridad-publica-desde-una-perspectiva-conductual_9789264306745-es
25. The Behavioural Insights Team. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.bi.team>
26. Cass R Sunstein. Behavioral Science and Public Policy. Cambridge 2020. Cambridge University Press. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/13D1F3EDA08E6446EADBFAF838606F91/9781108972789AR.pdf/behavioral_science_and_public_policy.pdf
27. Gerd Gigerenzer. On the Supposed Evidence for Libertarian Paternalism. Año 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/277896632_On_the_Supposed_Evidence_for_Libertarian_Paternalism
28. Juan Carlos Henao y Aníbal Rafael Zárate, editores. Corrupción en Colombia. Corrupción, Estado e Instrumentos Jurídicos. Bogotá D.C. Editorial: Universidad externado de Colombia. Año 2018.
29. Universidad Externado de Colombia. Documentos de Trabajo n° 90, 2015. Departamento de Derecho Constitucional. Disponible en: <https://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/DOC-DE-TRABAJO-90.pdf>
30. World Justice Project. Rule of Law. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020>

31. David A. Ortiz Escobar y Sergio Ordoñez Beltrán. Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia. Revista Digital de Derecho Administrativo, No, 21, 2019. Disponible en:
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5704/7100>
32. Oscar Capdeferro Villagrasa. Las herramientas inteligentes anticorrupción: entre la aventura tecnológica y el orden jurídico. Revista General de Derecho Administrativo No. 50, 2019. Editorial Iustel. Disponible en:
https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=421170&d=1
33. Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti, Juan Vargas, Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, Lucila Berniell y Dolores de la Mata y Gustavo Fajardo. Integridad en las políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo. Editorial: Banco de Desarrollo de América Latina. Año 2019. Disponible en:
[https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad en las politicas publicas. Claves para prevenir la corrupcion.pdf](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas_Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf)
34. Gustavo Fajardo y Pablo Sanguinetti, Juan Vargas, Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada, Lucila Berniell y Dolores de la Mata y Gustavo Fajardo. Integridad en las políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo. Editorial: Banco de Desarrollo de América Latina. Año 2019. Disponible en:
[https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad en las politicas publicas. Claves para prevenir la corrupcion.pdf](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas_Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf)
35. GOV.CO. DataSanbox. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en:
<https://www.datos.gov.co/>
36. Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 808 de 2019. sobre el Sistema de Alertas Tempranas para la Integridad de la Gestión Pública Distrital – SATI. Disponible en:
<https://bogota.gov.co/asi-vamos/gobierno-abierto-bogota>
37. Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón, editores. Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá D.C. Editorial: Universidad Externado de Colombia. Año 2017.
38. Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón, editores. Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá D.C. Editorial: Universidad Externado de Colombia. Año 2017.
39. Alberto Montaña Plata y Jorge Iván Rincón, editores. Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Bogotá D.C. Editorial: Universidad Externado de Colombia. Año 2017.
40. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Public governance and territorial development directorate public governance committee. Making the Difference in Public Services Delivery: The Review of the Colombian Public Procurement System Meeting of the Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement. Año 2015. Disponible en:
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/the_review_of_the_colombian_public_procurement_system.pdf
41. Marie Chêne , Transparency International. U4 Expert Answer. Examples of procurement compliance checklists. Año 2010. Disponible en:
<https://www.u4.no/publications/examples-of-procurement-compliance-checklists.pdf>

42. Marie Chêne , Transparency International. U4 Expert Answer. Examples of procurement compliance checklists. Año 2010. Disponible en:
<https://www.u4.no/publications/examples-of-procurement-compliance-checklists.pdf>
43. Veeduría Distrital. Evento sobre compliance aplicada a las compras públicas. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en:
<http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/concepcion%20campos.pdf>
44. Alcaldía Mayor de Bogotá. Inventario Bogotá. Consultado el 23 de diciembre de 2020. Disponible en: www.inventariobogota.gov.co
45. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises. Año 2019. Disponible en:
<https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.pdf>
46. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Año 2016. Disponible en:
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>