



Relatoría del Taller de Mapas de Riesgos de Corrupción de la Oficina Asesora Jurídica

El Taller de Mapas de Riesgos de Corrupción de la Oficina Asesora Jurídica se llevó a cabo en el salón de capacitaciones de la sede del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT) ubicada en el barrio Manga. La jornada de trabajo se realizó el jueves, 9 de marzo del año 2023. El mismo se desarrolló conforme a la agenda preparada con anterioridad y contó con la asistencia de treinta y nueve (39) personas, entre quienes se encontraban funcionarios y ciudadanos, como se puede constatar en el listado anexo.

Objetivos del taller

Andrea Escobar, asesora externa de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción del Distrito fue la encargada de hacer la introducción de la sesión y exponer el objetivo general del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana 2023 de la Alcaldía Mayor de Cartagena.

Explicó que el Taller de Mapas de Riesgos de Corrupción de la Oficina Asesora Jurídica, correspondía al último agendado para la semana; precisó que previo a esta última jornada, se realizaron sesiones de trabajo para exponer los Mapas de Riesgos de Corrupción del Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS), la Secretaría de Hacienda, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte (DATT), finalizando la jornada con la Oficina Asesora Jurídica para exponer los riesgos de corrupción en el proceso de contratación pública.

La asesora continuó su intervención indicando que la presentación de los mapas de riesgos de corrupción hace parte del Plan Anticorrupción, un documento preventivo que se desarrolla frente a la estrategia de atención al ciudadano, gobierno abierto, entre otras, y está reglado por la Ley 1464 de 2011, por la cual, se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Escobar precisó que el componente a trabajar durante el taller era el de gestión del riesgo de corrupción y que este año, con el programa Juntos por la Transparencia, estaban concentrados en el diseño de cada una de las estrategias, siendo una de las más fortalecidas la identificación de los riesgos de corrupción, para lo cual previamente hicieron talleres con los funcionarios del Distrito.



Como resultado de esos talleres se realizaron mapas de riesgos de las distintas dependencias y jornadas de ajustes de esos mapas. En cuanto a la socialización del mapa de riesgo de la Oficina Asesora jurídica, explicó que el objetivo era que los ciudadanos pudieran aportar y modificar el plan.

La asesora concluyó su intervención invitando a los asistentes los días 11 y 12 de abril a la Feria de Transparencia, que contará con una agenda académica con referentes nacionales en contratación pública, y a visitar el Plan Anticorrupción en el sitio web de la Alcaldía Mayor de Cartagena.

Ejercicio con participantes

Tras la intervención de Andrea Escobar, Camilo Andrés Muñoz Peña, consultor de Gobierno Abierto para el Distrito de Cartagena y enlace del programa Juntos por la Transparencia, tomó la palabra y resaltó la importancia de la participación de la ciudadanía para construir un mapa de riesgo que responda a las necesidades del gobierno.

El consultor continuó su presentación resolviendo la pregunta ¿Qué son y para qué sirven los mapas de riesgo?, para lo cual desagregó el concepto.

Explicó que existen riesgos y que estos se pueden medir a partir del impacto y probabilidad, las cuales dependen de factores internos y externos. También compartió que los riesgos no ocurren porque sí, sino que ocurren porque tienen causas y factores que los generan, asimismo, manifestó que todos los riesgos tienen consecuencias.

En cuanto a las causas, afirmó que existen factores internos y externos que pueden producir un riesgo, y que estas normalmente se reflejan como ausencias, faltas o excesos.

También compartió con los asistentes que las consecuencias son los efectos a las situaciones resultantes de que el riesgo ocurra, por pequeño que sea, y genera una consecuencia o impactos que hay que tener en consideración.

Por último, procedió a explicar el concepto de 'Corrupción', sobre el cual indicó que, en términos generales, es considerado como el abuso de una facultad o poder para no hacer lo correcto

Sin embargo, agregó las definiciones que diferentes entidades han desarrollado sobre este hecho:

- CONPES 167 de 2013, cataloga la corrupción al uso de poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado. Los principios de la función pública se desvirtúan, se alejan o se apartan, en contravía del interés general.
- Transparencia Internacional, la principal organización no gubernamental en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, define la corrupción como el abuso del poder para beneficio propio.



- Banco Mundial, considera la corrupción como el abuso de una función pública para obtener beneficios privados y excluyente. Cuando hay un hecho de corrupción hace que la gran mayoría de la sociedad se prive de beneficios.

Tras explicar los conceptos, Camilo Muñoz, procedió a realizar un ejercicio de Impacto y Probabilidad con los participantes, en donde fueron proyectadas situaciones en imágenes y las personas debían identificar cuales, a su parecer, eran consideradas hechos de corrupción. Tras cada intervención, el consultor indicaba cuál era la situación que cumplía con los criterios para ser catalogada como corrupción.

Expuso que los mapas de riesgos de corrupción son representaciones gráficas, esquemas, instrumentos, que permiten identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción y que estos mapas tienen diferentes componentes, sin embargo, el taller estaba dirigido al análisis de 5 de estos componentes: Proceso, Riesgo de corrupción, Causas, Consecuencias y Actividad de control.

Posterior a su presentación, Muñoz dio paso al representante de la Oficina Asesora Jurídica, Elkin Oñoro Coneo, para presentar los riesgos de corrupción que se identificaron para el proceso de contratación, al ser el más susceptible a este tipo de hechos.

Intervención de la Oficina Asesora Jurídica y participación de los asistentes

Elkin Oñoro, Profesional Especializado adscrito a la Oficina Asesora Jurídica, inició su presentación explicando que se lograron identificar 6 riesgos en el proceso de contratación estatal

El primer riesgo expuesto por el funcionario obedece al proceso de 'Planeación contractual - selección contractual', al cual procedió a definir como la "Posibilidad de recibir, ofrecer o solicitar beneficio o dádiva con el fin de direccionar o sesgar un proceso de contratación para beneficio propio o de un tercero".

Como primera causa de este riesgo, precisó la Ausencia de sanciones ejemplarizantes y de mecanismos efectivos para realizar denuncias, en segunda instancia, la Ausencia de regulación interna que estandarice la gestión contractual (documentación del proceso); tercero, la Falta de integridad del servidor o contratista; cuarta causa la Utilización de la jerarquía y de la autoridad para desviar u omitir los procedimientos al interior de la entidad; quinta causa, la Falta de conocimiento y/o experiencia del personal que maneja la contratación y por último, la Falta de controles en el procedimiento de contratación.

Luego procedió a explicar las consecuencias entre las cuales se encuentran la Pérdida de la confianza en la entidad y afectación reputacional, Sanciones fiscales, penales y disciplinarias;



Incumplimiento misional de la Entidad; Detrimento patrimonial; Enriquecimiento ilícito o sin causa de los funcionarios y/o contratistas; Acciones judiciales contra la Entidad; Afecta la pluralidad de oferentes y promoción de competencia.

El funcionario luego procedió a explicar las acciones de control establecidas, previamente aclaró que el Asesor código 105 Grado 47 es conocido en términos prácticos como coordinador de la UAC.

La primera acción de control, indica que el coordinador de la UAC cada semestre revisará el estado de los documentos del proceso de contratación estatal en el Modelo de Operación por Procesos -MOP- (Caracterizaciones, procedimientos y formatos). De evidenciarse la necesidad de actualizar algún documento del MOP, presentará a la jefe Oficina Asesora un plan de trabajo para ello.

Como segunda acción de control, precisó que se tiene que el coordinador de la UAC, mensualmente, revisará el estado de los tramites radicados ante la Unidad Asesora de contratación. En caso de encontrar algún retraso desproporcional en la atención o tramite del proceso de contratación, solicitará inmediatamente al servidor o contratista a cargo de este que rinda informe de tal gestión, de no obtener una respuesta satisfactoria, se enviará el caso a la autoridad interna competente. Como evidencia se tiene la Base de datos de seguimiento a Correspondencia llevada en la Unidad Asesora de contratación.

Como tercera acción de control, indicó que El servidor público o contratista, cada vez que, revise un proceso de contratación allegado a la UAC deberá proyectar un oficio con las recomendaciones que considere pertinentes, con el fin de que se ajuste el proceso a la normatividad vigente y se garantice la pluralidad de oferentes. En caso, de que el remitente mantenga las condiciones observadas por la UAC, el coordinador de la UAC expondrá la situación ante el comité asesor de contratación. La evidencia son los oficios de observaciones o recomendaciones expedidos por la UAC.

La cuarta acción de control indica que el profesional a cargo de las plataformas SECOP II o TVEC, deberá contar con la autorización previa del coordinador de la UAC para la publicación de los documentos asociados a procesos u órdenes de compra en dichas plataformas. En caso de que el responsable no acoja el lineamiento, el asesor Código 105 grado 47 coordinador de la UAC, le solicitará inmediatamente que rinda informe de tal situación y de no obtener una respuesta satisfactoria, enviará el caso a la autoridad interna competente. Como evidencia se tiene el email de aprobación de publicación.

Por último, se tiene como acción de control que el servidor público o contratista a cargo de un proceso de contratación o contrato, deberá diligenciar una lista de chequeo que dé cuenta de su revisión. En caso de que el responsable no acoja el diligenciamiento de la lista de chequeo, el



coordinador de la UAC, le solicitará inmediatamente que rinda informe de tal situación, de no obtener una respuesta satisfactoria, se enviará el caso a la autoridad interna competente. La evidencia son las Listas de chequeo diligenciadas.

Andrea Escobar retoma la palabra y comenta al público que está abierto el espacio para que hagan sus intervenciones.

El funcionario Elkin Oñoro Coneo reitera el primer riesgo expuesto como la posibilidad de que ese reciba u ofrezca una dádiva para direccionar o sesgar un proceso de contratación para beneficio del mismo funcionario o de un tercero.

Gloria Marrugo, funcionaria de la Oficina de Control Disciplinario, manifiesta que es muy difícil determinar esos riesgos, sobre todo porque los procesos de contratación se originan en cada dependencia.

Elkin Oñoro Coneo, responde que la UAC hace observaciones a esos documentos que vienen de las dependencias que son responsables de la contratación, si al ver que no se asumen esas observaciones y no hay una justificación para no acoger las observaciones, inicia un llamado de alerta. El funcionario explica que eso no quiere decir que sea corrupción, pero se pueden iniciar investigaciones correspondientes, y es el fin de las acciones de control propuestas.

Oñoro Coneo agrega un ejemplo: cuando está el tema de la publicación que no se haga o que el funcionario que este encargado de hacer la publicación ya sea en tienda virtual o en SECOP II y ese funcionario no se encuentra autorizado para hacer la publicación, pero de igual forma la hace, eso también te da otra alerta.

Camilo Nájera, asesor jurídico de Funcicar, tomó la palabra para indicar que era necesario revisar la carga laboral del coordinador de la UAC, pues considera que al asumir muchas acciones de control puede generar que en algún momento haya una sobrecarga. También pregunta que en caso de que el coordinador de la UAC tenga alguna enfermedad o se ausente, ¿quién queda encargado?

Elkin Oñoro Coneo responde que la idea es que el coordinador de la UAC, efectivamente, asuma el control de coordinar toda la actuación de su oficina. La idea es que no este sobrecargado de procesos de contratación, que no le toque sustanciar procesos propiamente dichos, sino la revisión global de todo.

Interviene Yamileth Tapias, profesional universitario de la UAC, quien explica que en la práctica las cosas funcionan de la siguiente manera: el proceso llega estructurado de la dependencia que tiene la delegación con todos sus documentos, que ya previamente la UAC ha sacado una circular con todo lo que debe llevar ese proceso, ya sea de selección abreviada o licitaciones públicas que



son los procesos que llegan a la Unidad, porque son los que no están delegados y van para firma del señor alcalde.

Prosigue indicando que hay un equipo de asesores, tanto de carrera administrativa, como externos, contratados por prestación de servicios profesionales y que, en ese orden de ideas, la coordinadora asigna los procesos a los asesores y lleva un control a través del comité; porque existe un comité de contratación con todos los miembros que trae que el manual para la aprobación de ese proceso. Indica que, si el comité aprueba o recomienda seguir el trámite, el proceso sigue adelante, se publica y cumple todas las etapas que trae la Ley 80 y sus decretos reglamentación.

Yamileth Tapias también aclara que la coordinadora de la UAC está pendiente y controla todo lo que llega, pero cuenta con un equipo de bogados y asesores financieros.

Elkin Oñoro Coneo explica que en caso de que falte el coordinador de la UAC se procede a hacer el nombramiento o encargo por el tiempo que dure la falta temporal del funcionario.

Camilo Nájera, nuevamente interviene y sugiere que debe especificarse un poco más en cada una de las etapas contractuales los controles que se están llevando.

Luis Manuel Guerrero, ciudadano, indica como sugerencia que cuando los documentos lleguen a la UAC y esta hace recomendaciones, debe haber un mecanismo que se implemente y asegure que efectivamente las recomendaciones se cumplan, y no se convierta en que devolvieron la contratación, sino que la mejoraron, que se pueda medir que efectivamente se acojan las observaciones con agilidad y así la Unidad no se convierta en un retraso.

Elkin Oñoro Coneo, responde que precisamente la Oficina Jurídica está trabajando en una modificación a los procedimientos, para que haya un tiempo específico para la aceptación o no de las observaciones que pueda darle la UAC a los procesos, y así se defina concretamente si el proceso sigue o no, y que no quede en el limbo. Este procedimiento será socializado con todas las dependencias interesadas y será de obligatorio cumplimiento tanto para la UAC como para las dependencias.

Yamileth Tapias, interviene indicando que siempre, al inicio de cada vigencia, la UAC emite una circular e instructivos a todas las dependencias para el cumplimiento de los requisitos y que así no sean devueltos por aspectos formales, sino por temas concretos cuando amerite esa devolución y corrección.

En cuanto a la carga laboral de la coordinadora, reiteró que a la Unidad no llega toda la contratación del Distrito, solo selección abreviada y de mayor cuantía, como licitaciones, ya que hay bastante materia contractual delegada, como los convenios que están delegados en



Secretaría General, mínima cuantía delegada en cada secretario de despacho; arrendamientos y contratación directa en Apoyo Logístico.

Tapias asegura que para lo que llega a la UAC, se tiene una circular para revisión de los formatos, si llega un proceso hay un periodo específico para devolver, tramitar o presentar al comité, y se tiene 5 profesionales de planta.

Hyllenne Guzmán, representante de la Fundación Gabo, recomienda que dentro de las acciones de control se determinen capacitaciones constantes, tanto a los asesores externos, como a los que hacen parte de la planta, sobre temas de integridad para recordar valores éticos y para evitar casos de corrupción. Temas sugeridos: ética, contratación, procesos, trabajo en equipo y gestión del cambio.

Daniela Puello, asesora de despacho de la Oficina de Transparencia y Anticorrupción del Distrito, sugiere a los miembros de la UAC como acción de mejora, que haya un acompañamiento constante de la UAC con las UIC de cada unidad ejecutora para adelantar los procesos de contratación y evitar direccionamiento. Asegura que esta acción de mejora hacia el acompañamiento constante, más allá de unas sugerencias en un comité, permite que entre los mismos abogados se sienten y revisen el proceso, fortaleciendo el ejercicio de prevención de la corrupción, Ya que el tener más ojos vigilando y un acompañamiento más constante, blinda más el proceso.

Elkin Oñoro Coneo, precisa que entonces la acción sería vincular más a esos enlaces de unidad internas de contratación con la UAC, para que sean los ojos de la UAC en sus respectivas dependencias.

Agregó que dentro del plan de mejora que se está trabajando, se va a conformar un equipo interdisciplinario que trabaje todo el tema de contratación, la idea es que sea un equipo de constante dialogo.

Yamilet Tapias, explicó que cuando existen procesos técnicamente difíciles, se hacen mesas de trabajo y todas las UIC que necesiten una información, sugerencia, guía, pueden acudir a la UAC donde son recibidas en una sala de juntas que está abierta todo el tiempo y se hacen reuniones cuando se requieran.

Daniela Puello, responde que la idea es que ese sea el estándar del procedimiento, que siempre haya un acompañamiento de la UAC las UIC, para evitar direccionamientos de contrato.

Elkin Oñoro Coneo, continúa asegurando que en el plan de acción se implementan unos lineamientos, señalados por UAC, pero que no se queden en el oficio o circular, sino desde la UAC se entre a notificarlo ya sea proceso por proceso, un trabajo que será mas difícil, pero ya luego conociendo las formas de trabajo se hará fácil.



Sandra Rangel, de la Secretaría del Interior, manifiesta que las causas que originan el riesgo deben estar directamente relacionadas con el riesgo, no solo depende de actividades comunes a todos los riesgos.

Agrega que se deben unificar criterios de transparencia, por que en los procesos se encuentran con que varias variables intervienen. Además, manifiesta que las UIC obedecen al criterio del director de turno, porque es su persona de confianza y en algunas Secretarías, como en la que ella labora, no existe personal de planta como para decir que va a haber una persona que lleve una memoria.

Elkin Oñoro Coneo, manifiesta que los valores morales, obedecen a cada persona, el poder disciplinario los acoge cuando trabajan una conducta ilícita sustancialmente, lo que hace que se comentan faltas disciplinarias, una circunstancia que está en la cabeza de cada uno y en la integridad como tal. Asegura que desde las acciones de mejoras se está apuntando al ideal, pero ya está en cada uno cumplir con esos criterios.

Continúa indicando el proceso 2, correspondiente a la 'Planeación contractual - selección contractual'. Describe el riesgo en esta etapa como la Posibilidad de recibir o solicitar cualquier dádiva o beneficio a nombre propio o de terceros con el fin celebrar un contrato.

Indica que las causas son: Ausencia de sanciones ejemplarizantes y de mecanismos efectivos para realizar denuncias, Ausencia de regulación interna que estandarice la gestión contractual (documentación del proceso), Falta de integridad del servidor o contratista, Utilización de la jerarquía y de la autoridad para desviar u omitir los procedimientos al interior de la entidad, Falta de conocimiento y/o experiencia del personal que maneja la contratación, Falta de controles en el procedimiento de contratación.

Como consecuencias señala la Pérdida de la confianza en la entidad y afectación reputacional, Sanciones fiscales, penales y disciplinarias, Incumplimiento misional de la Entidad, Detrimento patrimonial, Enriquecimiento ilícito o sin causa de los funcionarios y/o contratistas, Acciones judiciales contra la Entidad, Afecta la pluralidad de oferentes y promoción de competencia.

Entre las acciones de control menciona primero que el coordinador de la UAC cada semestre revisará el estado de los documentos del proceso de contratación estatal en el Modelo de operación por Procesos -MOP- (Caracterizaciones, procedimientos y formatos). De evidenciarse la necesidad de actualizar algún documento del MOP, presentará a la Jefe Oficina Asesora un plan de trabajo para ello.

Como segundo indica que, el coordinador de la UAC, mensualmente, revisará el estado de los tramites radicados ante la Unidad Asesora de contratación. En caso de encontrar algún retraso



desproporcional en la atención o trámite del proceso de contratación, solicitará inmediatamente al servidor o contratista a cargo de este que rinda informe de tal gestión, de no obtener una respuesta satisfactoria, se enviará el caso a la autoridad interna competente.

La tercera acción de mejora explica que el servidor público o contratista, cada vez que, revise un proceso de contratación allegado a la UAC deberá proyectar un oficio con las recomendaciones que considere pertinentes, con el fin de que se ajuste el proceso a la normatividad vigente y se garantice la pluralidad de oferentes. En caso, de que el remitente mantenga las condiciones observadas por la UAC, el coordinador de la UAC expondrá la situación ante el comité asesor de contratación.

Como cuarto criterio de mejora, el profesional a cargo de las plataformas SECOP II o TVEC, deberá contar con la autorización previa del coordinador de la UAC para la publicación de los documentos asociados a procesos u órdenes de compra en dichas plataformas. En caso de que el responsable no acoja el lineamiento, el coordinador de la UAC, le solicitará inmediatamente que rinda informe de tal situación y de no obtener una respuesta satisfactoria, enviará el caso a la autoridad interna competente.

Por último, el servidor público o contratista a cargo de un proceso de contratación o contrato, deberá diligenciar una lista de chequeo que dé cuenta de su revisión. En caso de que el responsable no acoja el diligenciamiento de la lista de chequeo, el coordinador de la UAC, le solicitará inmediatamente que rinda informe de tal situación, de no obtener una respuesta satisfactoria, se enviará el caso a la autoridad interna competente.

En este punto, el Profesional Especializado de la Oficina Jurídica procede a leer el resto de los riesgos por cada proceso.

Indica que el proceso 3 corresponde a la 'Planeación contractual - selección contractual' y el riesgo obedece a la Posibilidad de celebrar un contrato estatal con violación al régimen constitucional y/o legal de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses para beneficio propio o de un tercero.

Luis Manuel guerrero, sugiere que exista una medición de resultados de las diferentes acciones preventivas a los riesgos, tanto a funcionarios como al proceso contractual.

Camilo Nájera, expone que hay unas causas comunes que se repiten, y que cada riesgo puede tener una serie de connotaciones que pueden tener un control más preciso, por lo cual, sugiere que se puedan desarrollar más las acciones de control para darle un tratamiento específico y definir en que etapa se puede presentar la dádiva.

Yamileth Tapias, interviene para precisar que el comité evaluador verifica las garantías, si estas son reales, lo cual no se ve en las acciones de control, pero en la práctica sí se hace.



El funcionario Elkin Oñoro Coneo retoma la palabra indicando que el proceso cuatro, obedece a la 'Ejecución contractual - etapa postcontractual', en esta etapa existe el riesgo de que haya posibilidad de que el servidor público o contratista por acción u omisión, tramite, celebre o liquide un contrato sin cumplir los requisitos exigidos por la norma, en beneficio propio o de un tercero.

Continúa con el proceso cinco, correspondiente a la 'Ejecución contractual - etapa postcontractual', en donde el riesgo es la posibilidad de que un servidor público o contratista falsifique un documento a fin de recibir a satisfacción el bien o servicio contratado sin haberlo ejecutado a cabalidad en beneficio propio o de un tercero.

Por último, manifiesta que el proceso seis, es el de 'elección y contratación' y tiene definido como riesgo, la posibilidad de que un servidor público o contratista en un proceso de contratación expedida una resolución, dictamen o concepto contrario a la ley para favorecimiento propio o de un tercero.

Daniela Puello, toma la vocería y recomienda agregar, en las acciones de control, que se haga una remisión del informe sobre los posibles casos que muestren riesgos tanto a la Oficina de Control Interno y hacer denuncias ante el organismo competente, lo cual le daría más solidez.

Los asistentes no realizan más intervenciones, por lo cual, el funcionario Elkin Oñoro Coneo procede a acoger las sugerencias y dar por terminado el taller.