

# HACIA UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD

## Análisis normativo y propuestas para su fortalecimiento en el Distrito Capital

Instrumento de Gerencia #19



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA  
JURÍDICA  
DISTRITAL



## Alcalde Mayor de Bogotá

Carlos Fernando Galán

## Secretario Jurídico Distrital

Mauricio Alejandro Moncayo Valencia

## Subsecretaria Jurídica Distrital

Angélica María Acuña Porras

## Director Distrital de Política Jurídica

Daniel Ricardo Cortés Tamayo

## Autoras

Martha Cecilia Espejo Gómez

Morelca María Giraldo Mambié

Raisa Stella Guzmán Lázaro

## Fotografía

Morelca María Giraldo Mambié

## @Secretaría Jurídica Distrital

Carrera 8 No. 10 – 65

[www.secretariajuridica.gov.co](http://www.secretariajuridica.gov.co)



Febrero 2024

Bogotá, Colombia

ISSN 2805-9034



Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor. Esta obra fue financiada por la Secretaría Jurídica Distrital, el contenido de esta publicación no representa la opinión del Distrito Capital ni de la Secretaría Jurídica Distrital y es responsabilidad del autor.



SECRETARÍA  
JURÍDICA  
DISTRITAL



## **Contenido**

1.	Introducción .....	2
2.	Marco conceptual y jurídico de la transparencia y la cultura de la legalidad .....	4
2.1.	Acuerdos Internacionales .....	5
2.2.	Marco normativo (nacional y distrital) .....	6
3.	La cultura de la legalidad como respuesta institucional frente a la corrupción.....	15
4.	La cultura de la legalidad en el Distrito Capital .....	17
4.1.	Acciones de avances en materia de integridad y lucha contra la corrupción. ....	17
4.2.	Hacia dónde se espera llegar en materia de cultura de la legalidad .....	19
5.	Estrategias de fortalecimiento de la cultura de la legalidad .....	22
5.1.	Detalle de las estrategias .....	24
6.	Conclusiones.....	26
7.	Referencias .....	27

# 1. Introducción

La apuesta por una cultura de la legalidad desde el sector público constituye una estrategia clave respaldada en un conjunto de políticas y normativas a nivel nacional y distrital. Estas iniciativas buscan establecer mecanismos y herramientas que promuevan la transparencia en el actuar de las administraciones públicas, permitiendo procedimientos más inclusivos y accesibles que fomenten la participación ciudadana.

Para lograrlo, es fundamental reflexionar sobre el desarrollo normativo, con el fin de consolidar un marco conceptual y práctico que impulse conductas orientadas a la transparencia, integridad y la no tolerancia a la corrupción. Según estudios recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>1</sup>, la percepción de integridad de los servidores públicos es baja. En Colombia, solo el 32% de los colombianos espera que los servidores rechacen sobornos, una cifra inferior al promedio de la OCDE que se sitúa en el 36% (OCDE 2024).

Este documento pretende realizar un análisis del estado del arte en materia de cultura de la legalidad, considerando las medidas existentes, así como su evolución. Se examina si estas son suficientes, eficaces y coherentes con el marco de la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción<sup>2</sup>, que entiende el concepto de cultura de la legalidad a partir de aproximaciones conceptuales multidisciplinarias. Las mismas incluyen lo que la OCDE define como cultura de integridad y que hace referencia a las medidas encaminadas a mejorar las conductas de los servidores públicos, sus valores, el mérito, así como la gestión de los recursos humanos y el control interno en las entidades<sup>3</sup>.

A esto se le suma también lo que el Profesor Roy Godson<sup>4</sup> define como: *“una cultura de la legalidad significa que la cultura, ethos y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley”*. A partir de ahí, y en línea con lo anterior, se puede entender, conforme el análisis de caso de Arango et al<sup>5</sup> que *“la cultura de la legalidad es un conjunto de normas, leyes, reglas, tradiciones, valores y actitudes que se observan en una sociedad (...), es el nivel de cumplimiento que los integrantes de una sociedad tienen de las leyes”*.

A partir de estas perspectivas y en concordancia con las iniciativas impulsadas por el Distrito Capital, este documento busca contribuir a la definición de la cultura ciudadana como un conjunto de valores, actitudes y prácticas que no sólo promulgan el respeto y el cumplimiento de

---

<sup>1</sup> OCDE (2024). Encuesta de la OCDE sobre los motores de la confianza 2024: Colombia. [https://www.oecd.org/es/publications/encuesta-de-la-ocde-sobre-los-motores-de-la-confianza-2024\\_85bdcdc0-es/colombia\\_e356c624-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/encuesta-de-la-ocde-sobre-los-motores-de-la-confianza-2024_85bdcdc0-es/colombia_e356c624-es.html)

<sup>2</sup> Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, Documento CONPES 01 de 019. Publicado en el Registro Distrital No. 6489 de fecha 6 de febrero de 2019. Disponible en: [https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento\\_conpes\\_d.c\\_transparencia.pdf](https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento_conpes_d.c_transparencia.pdf)

<sup>3</sup> OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia\\_9789264278646-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia_9789264278646-es)

<sup>4</sup> Godson (2000). Guía para una cultura de la legalidad, Simposio sobre el Papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: Implicaciones globales del renacimiento de Palermo, Sicilia. Disponible en: <https://www.fiscaliadecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2021/08/CL-Guia-para-desarrollar-una-Cultura-de-la-Legalidad.pdf>

<sup>5</sup> Arango et al (2017). Cultura de la legalidad ciudadana. Análisis del caso de Monterrey. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/13407/1/Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>

las normas legales, sino también un actuar ético, transparente y responsable. Dicho enfoque resulta esencial para fortalecer la confianza en las instituciones públicas y garantizar que su accionar esté debidamente alineado con los principios de integridad y legalidad.

Sin embargo, la ausencia de una definición única y consensuada representa un desafío pues la cultura de la legalidad no solo implica la aceptación de las normas y la coherencia con la legalidad y la integridad, sino que también abarca dimensiones sociológicas, éticas y comportamentales de las personas. En muchas ocasiones, las prácticas cotidianas pueden reproducir conductas contrarias a la legalidad y perpetúan el fenómeno de la corrupción. Por ello, resulta imprescindible incorporar estos elementos en el análisis para lograr un entendimiento integral de las dinámicas que interfieren con la implementación efectiva de una cultura de la legalidad.

Por ello, en este contexto, se analizan las herramientas existentes y sus limitaciones, así como los métodos y esquemas de acción desplegados por las entidades públicas del Distrito. Asimismo, se proponen nuevas estrategias que contribuyen al fortalecimiento del concepto de cultura de la legalidad, con énfasis en su aplicabilidad y sostenibilidad en el contexto del Distrito Capital. A través de este análisis, se busca avanzar hacia un modelo de gestión pública que no solo prevenga y mitigue la corrupción, sino que también promueva una transformación cultural que refuerce la confianza en las instituciones y el compromiso ciudadano con los principios de transparencia e integridad.

## 2. Marco conceptual y jurídico de la transparencia y la cultura de la legalidad

La construcción de un concepto robusto sobre la cultura de la legalidad requiere un enfoque contextualizado a las necesidades del Distrito Capital. En este sentido, la Secretaría Jurídica Distrital, como entidad rectora en asuntos jurídicos del Distrito<sup>6</sup>, desempeña un papel fundamental al impartir los lineamientos de política jurídica en esta materia.

En cumplimiento de sus competencias asignadas en los Decretos Distritales 323 de 2016<sup>7</sup>, 430 de 2018<sup>8</sup>, y 610 de 2022<sup>9</sup>, la Secretaría Jurídica Distrital tiene el deber de asumir la vocería del Gobierno Distrital en asuntos de importancia jurídica. Además, tiene la responsabilidad de coordinar la gestión del conocimiento en materia jurídica en las entidades y organismos distritales con el propósito de:

- Impulsar la implementación del Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción – MGJA.
- Promover la transparencia y la libre competencia en el desarrollo de la gestión pública y prevenir el daño antijurídico.
- Fortalecer los espacios académicos dedicados a la investigación, actualización, formación y discusión de herramientas jurídicas para la lucha contra la anticorrupción.

Para dar cumplimiento a estas responsabilidades de la Secretaría, resulta indispensable analizar el desarrollo normativo asociado a los pilares de transparencia, lucha contra la corrupción y cumplimiento de la legalidad. Los instrumentos jurídicos constituyen la base para fomentar el respeto por las normas, eje central de una cultura de la legalidad. No obstante, más allá de su dimensión jurídica, este concepto debe abordarse desde una perspectiva social y ética, garantizando su aplicación efectiva en el ámbito institucional y ciudadano.

En este contexto, el concepto de cultura de la legalidad debe articularse como herramienta esencial para promover y garantizar la transparencia y la integridad en la gestión administrativa<sup>10</sup>. Su efectiva implementación debería orientarse hacia unos estándares de actuación al interior de las entidades públicas, con el objetivo implementar un modelo ejemplar de conducta basado en el respeto al derecho.

Este esquema de aplicación no solo busca asegurar que las entidades públicas operen bajo principios de legalidad y ética, sino también promover una relación bidireccional con la sociedad,

---

<sup>6</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 798 de 2019. Disponible en: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=88487#2>

<sup>7</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 323 de 2016. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66674>

<sup>8</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 430 de 2018. Disponible en: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=80062>. Derogado y compilado en el Decreto 479 de 27 de diciembre de 2024, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Distrital del Sector Gestión Jurídica”, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=170877>

<sup>9</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097>. Derogado y Compilado en el Decreto 479 de 2024.

<sup>10</sup> Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, Documento CONPES 01 de 019. Publicado en el Registro Distrital No. 6489 de fecha 6 de febrero de 2019. Disponible en: [https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento\\_conpes\\_d.c\\_transparencia.pdf](https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento_conpes_d.c_transparencia.pdf)

donde los ciudadanos puedan identificar y valorar prácticas administrativas alineadas con estos valores. De este modo, la cultura de la legalidad no solo contribuye al fortalecimiento de las instituciones, sino que también fomenta una ciudadanía activa, comprometida y vigilante del cumplimiento normativo.

Por ello, el análisis de la cultura de la legalidad parte de un enfoque normativo que abarca el ámbito internacional, nacional y distrital, permitiendo una comprensión integral de los principios y estrategias necesarias para su consolidación.

## **2.1. Acuerdos Internacionales**

En lo que se refiere a los aspectos de lucha contra la corrupción, la transparencia y la cultura de la legalidad, el Estado colombiano ha suscrito importantes acuerdos internacionales, con el fin de interiorizar herramientas jurídicas que le permitan en el corto, mediano y largo plazo, establecer un frente de acción:

- **Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (1996)**<sup>11</sup>. Este tratado internacional, adoptado en 1996 por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se creó con el propósito de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ámbito público (OEA 1996). Es una instancia pionera en el establecimiento de un marco legal vinculante que aborda el problema de la corrupción desde una perspectiva transnacional. Tiene un enfoque integral puesto que aborda aspectos de la corrupción en el sector público, así como las prácticas ilícitas que involucran a agentes privados y establece lineamientos para que los Estados miembros adopten normativas internas que refuercen su capacidad de combate a la corrupción<sup>12</sup> (Transparencia Internacional 2017). En Colombia, la Convención fue ratificada mediante la Ley 412 de 1997<sup>13</sup>.
- **Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997)**<sup>14</sup>. Conocida como la Convención Anticohecho de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), busca combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros por parte de empresas involucradas en transacciones comerciales internacionales, promoviendo prácticas comerciales justas y transparentes (OCDE 1997). Así mismo brinda herramientas para eliminar la ventaja competitiva desleal en contratos o licitaciones, y refuerza la confianza en los mercados internacionales y fomenta un entorno comercial más ético. Colombia lo ratificó mediante la Ley 1573 de 2012<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> OEA (1996). Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)

<sup>12</sup> Transparencia Internacional. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-people-and-corruption-latin-america-and-the-car>

<sup>13</sup> Gobierno de Colombia (1997). Ley 412 de 1997. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659795>

<sup>14</sup> Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC (2021). Convención Anticohecho de la OCDE. Disponible en: <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2021/12/Convencion-para-combatir-el-Cohecho.pdf>

<sup>15</sup> Gobierno de Colombia (2012). Ley 1573 de 2012. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47971>

- **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción (2003)**<sup>16</sup>. El primer tratado internacional que aborda la corrupción desde un enfoque multidimensional, vinculando la prevención, la penalización y la cooperación internacional, toda vez que define que la corrupción dejó de ser un problema local, para transformarse en un fenómeno transnacional a grande escala que requiere una articulación coordinada para prevenir y combatirla efectivamente. También reconoce el papel de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la corrupción (Naciones Unidas 2003). Es uno de los instrumentos legales internacionales más aceptados en la lucha contra la corrupción. Mediante la Ley 970 de 2005 se aprueba el tratado en Colombia<sup>17</sup>.

Los anteriores acuerdos se encuentran vigentes e incorporados en el ordenamiento jurídico nacional, contribuyendo a la construcción de un marco normativo orientado al fortalecimiento de diferentes herramientas de prevención, acción y mitigación de la corrupción. Este fenómeno entendido como una forma de instrumentalización de la criminalidad, ha requerido de la coordinación nacional e internacional, con el fin de que los Estados adopten estrategias efectivas para su combate y prevención.

Desde una perspectiva global, existe tanto el interés como la necesidad de luchar contra la corrupción para que los Estados puedan desarrollarse y crecer bajo principios de transparencia e integridad. Tanto en el ámbito privado como en el público, se reconoce que la consolidación de una sociedad más próspera depende de la erradicación de este fenómeno. La corrupción no solo socava la confianza en las instituciones, sino que también impacta negativamente en todas las esferas de la actividad económica y social, generando desigualdad y debilitando el Estado social de derecho.

## **2.2. Marco normativo (nacional y distrital)**

En respuesta al desarrollo normativo internacional, el Estado colombiano también ha logrado avances significativos en la lucha contra la corrupción, adoptando marcos legales que regulan el derecho a la transparencia y el acceso a la información pública. Estas medidas buscan no solo cumplir con lineamientos internacionales, sino también mejorar la percepción que tiene la ciudadanía sobre la gestión de las entidades públicas del orden nacional y distrital, así como destinar recursos especializados para desarrollar pedagogía que permita una transformación normativa y social de cara a la lucha contra la corrupción.

En este contexto, resulta fundamental comprender el alcance de este fenómeno dentro del marco de la cultura de la legalidad, ya que existe una conexión intrínseca entre ambas. Promover prácticas que refuercen legalidad y la transparencia es esencial para erradicar la corrupción y consolidar una sociedad más íntegra y justa. Por lo tanto, resulta de suma importancia decantar esos instrumentos jurídicos:

- **Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción)**. Ley por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la

---

<sup>16</sup>Naciones Unidas (2003). Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>17</sup> Gobierno de Colombia (2005). Ley 970 de 2005. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17079>



efectividad del control de la gestión pública<sup>18</sup>. Esta ley delimita las acciones en materia de prevención, investigación y sanción en la lucha contra el fraude y la corrupción, orientada a fortalecer la efectividad del control de la gestión pública.

- **Ley 1712 de 2014 (Transparencia y del Derecho de Acceso a Información Pública Nacional).** Esta Ley regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información<sup>19</sup>. En la norma y bajo el principio de transparencia se determina que la información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada, por la cual los sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso en la forma más amplia posible y bajo los procedimientos definidos en la Ley, esto con el fin de facilitar el acceso a la documentación de carácter público a la ciudadanía y mejorar los procesos de transparencia.
- **Ley 1757 de 2015 (Promoción y Protección de la Participación Democrática).** Con el propósito de facilitar la participación ciudadana, esta ley dicta normas que permiten intervenir y opinar en aquellas decisiones que inciden directa o indirectamente en la ciudadanía y en la sociedad como conjunto<sup>20</sup>. Por ello, trata elementos como la inscripción, trámite y requisitos de determinados mecanismos de participación, esenciales para que exista consenso en las decisiones adoptadas y se eviten injusticias o incluso actos de corrupción.
- **Ley 1778 de 2016 (Soborno Transnacional).** Esta ley dicta normas sobre responsabilidad de las personas jurídicas en cabeza de sus administradores, socios o empleados, por actos de corrupción de carácter transnacional<sup>21</sup>. La norma define la competencia de la Superintendencia de Sociedades para investigar e imponer sanciones sobre las conductas cometidas tanto en el territorio nacional como en territorio extranjero, a entidades domiciliadas en Colombia.
- **Ley 2016 de 2020 (Código de Integridad del servicio público ciudadano).** Esta Ley implementó el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano para todas las entidades del Estado y en todas las Ramas del Poder Público<sup>22</sup>. Se crea el Sistema Nacional de Integridad, para articular todo lo concerniente a la Integridad en el Servicio Público Colombiano, con el propósito de difundir la Integridad, generar un sistema de seguimiento, promover la Integridad en el Servicio Público a través de los medios de comunicación, y, desarrollar, estudios e investigaciones sobre la importancia de la Integridad en el Servicio Público Colombiano.

---

<sup>18</sup> Gobierno de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

<sup>19</sup> Gobierno de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

<sup>20</sup> Gobierno de Colombia (2015). Ley 1757 de 2015. Disponible en: [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS\\_OFICIALES/2015%20\(49382%20a%2049742\)/DO.%2049565%20de%202015.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2015%20(49382%20a%2049742)/DO.%2049565%20de%202015.pdf)

<sup>21</sup> Gobierno de Colombia (2016). Ley 1778 de 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>

<sup>22</sup> Gobierno de Colombia (2020). Ley 2016 de 2020. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107254>

- **Ley 2195 de 2022. (Ley de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción).** Esta ley reconoce la importancia de realizar una pedagogía para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción, invitando a diversos actores sociales a realizar sus aportes educativos en la promoción de una cultura de la legalidad y de la integridad<sup>23</sup>. Así mismo, la Ley afianza los mecanismos para el tratamiento y manejo transparente de la información, la gestión y seguimiento de actos administrativos y la recuperación de daños ocasionados por actos de corrupción, entre otras.

En resumen, esta emite disposiciones normativas y mecanismos institucionales para la promoción de la transparencia y la prevención de la corrupción enfocadas hacia: 1) Prevención y pedagogía, 2) Sanción de actos corruptos y 3) Fortalecimiento Institucional. Su trascendencia combina elementos para realizar un fortalecimiento de la responsabilidad en cabeza de las personas jurídicas por actos de corrupción, como una forma de promover y asegurar el fomento de la cultura de la legalidad y recuperar la confianza en la ciudadanía y el respeto por lo público. Así, encamina dicha pedagogía a acciones de promoción, participación en todos los niveles de la sociedad, así como la generación de programas de transparencia y ética pública en el sector, a fin de medir, controlar y monitorear constantemente los riesgos asociados a la corrupción.

- **CONPES 167 de 2013 (“Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”).** La denominada Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), se basa en cinco objetivos principales: i) acceso y calidad de la información; ii) herramientas de gestión pública; iii) control social para la prevención de la corrupción; iv) promoción de la integridad y v) lucha contra la impunidad de los actos de corrupción<sup>24</sup>. Busca fomentar herramientas de gestión para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, de manera que se puedan obtener resultados que reduzcan la incidencia negativa de este fenómeno en la sociedad colombiana (DNP, 2013).
- **CONPES D.C. 01 de 2019 (“Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia a la Corrupción”)** En este documento de política pública se ha identificado como problema central del fenómeno de la corrupción a la debilidad institucional para prevenir, investigar y sancionar las prácticas corruptas, demandando como eje central, el propender por generar acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales para prevenir y mitigar la corrupción en sus distintos frentes<sup>25</sup>.

Por su parte, el mismo CONPES D:C: entiende el concepto de transparencia como *“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*

<sup>23</sup> Gobierno de Colombia (2022). Ley 2195 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

<sup>24</sup> Departamento Nacional de Planeación – DNP (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia CONPES. Documento CONPES 167. Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>

<sup>25</sup> Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, Documento CONPES 01 de 019. Publicado en el Registro Distrital No. 6489 de fecha 6 de febrero de 2019. Disponible en: [https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento\\_conpes\\_d.c\\_transparencia\\_.pdf](https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento_conpes_d.c_transparencia_.pdf)

*decisiones con conocimiento de causa y sin asimetría de información*<sup>26</sup>. En línea con Perramon y lo propuesto en el CONPES, este concepto de transparencia, al facilitar el acceso a la información, reduce la incertidumbre en la toma de decisiones, con lo cual se mitiga la corrupción y se mejora la gobernanza.

- **Decreto 1499 de 2017 (Sistema de Gestión).** Modifica el Decreto 1083 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Función Pública) y reglamenta el Sistema de Gestión<sup>27</sup>, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, para dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad. Adicionalmente, adopta una versión actualizada del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, y define como uno de sus objetivos “fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas”.
- **Decreto 338 de 2019 (Red Anticorrupción).** Este decreto modifica el Decreto 1083 de 2015<sup>28</sup> (Único Reglamentario del Sector Función Pública) y reglamenta el Sistema de Control Interno y crea la Red Anticorrupción<sup>29</sup>. Por un lado, define que las Oficinas de Control Interno deberán reportar los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, al crear la Red Anticorrupción, se define que la misma esté integrada por el Jefe de Control Interno así como las demás áreas concurrentes de una entidad buscando articulación de las acciones internas que permitan identificar, prevenir y mitigar casos de corrupción en las instituciones públicas que puedan comprometer los recursos públicos, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.
- **Decreto Distrital 118 de 2018 (Código de Integridad del Servidor Público).** El Decreto creó el Código de Integridad del Servicio Público, que establece los mínimos de integridad que deben cumplir los servidores públicos de la ciudad<sup>30</sup>. Dicho código se basa en cinco valores que orientan la acción de los servidores públicos en su día a día: Honestidad, Respeto, Compromiso, Diligencia, Justicia. También determina la obligatoriedad de desarrollar un Plan de Gestión de la Integridad, que debe incluirse en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Lo anterior con el propósito de mantener una cultura organizacional de integridad en todo el contexto de la ética en el ejercicio de las labores asignadas, la no tolerancia con la corrupción, la prevención e identificación de conflictos de interés y la transparencia, promoviendo el cambio en el comportamiento de los servidores y aumentando la confianza de los ciudadanos en las entidades distritales.

---

<sup>26</sup> Perramon (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 16, año 2013. Barcelona, España. Disponible en: [https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La\\_transparencia\\_Concepto\\_evolucion\\_y\\_retos\\_a.pdf](https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/La_transparencia_Concepto_evolucion_y_retos_a.pdf)

<sup>27</sup> Gobierno de Colombia (2017). Decreto 1499 de 2017. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71261>

<sup>28</sup> Gobierno de Colombia (2015). Decreto 1083 de 2015. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62518>

<sup>29</sup> Gobierno de Colombia (2015). Decreto 338 de 2019. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82857>

<sup>30</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Decreto Distrital 118 de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=75403>

- **Decreto Distrital 189 de 2020 (Lineamientos generales sobre transparencia, integridad y medidas anticorrupción en el orden distrital).** Establece lineamientos para promover la transparencia, la integridad y las medidas anticorrupción en las entidades y organismos distritales<sup>31</sup>. Entre sus disposiciones, se encuentran la promoción de la transparencia a través del análisis de información, gestión de riesgo, fomento de la integridad y la ética pública, mejorar los esquemas de denuncias, establecer canales y protocolos para atención de denuncias y realizar seguimiento periódico a las medidas de transparencia, integridad y anticorrupción.
- **Decreto Distrital 556 de 2021 (Plan maestro de acciones judiciales para la recuperación del patrimonio del Distrito Capital).** Crea el plan que establece políticas, acciones y estrategias para recuperar recursos públicos<sup>32</sup>. Define los principios que orientan la política de recuperación del patrimonio distrital: moralidad pública, eficiencia, efectividad, imparcialidad, buena administración, probidad, coordinación y debida diligencia. A cada concepto le da una definición puntual para regir sobre las acciones distritales. Actualmente este Decreto se encuentra derogado y compilado en el Decreto Distrital 479 de 2024.
- **Decreto Distrital 610 de 2022. (Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción).** El Distrito Capital, en el marco de la Ley 2195 de 2022, desarrolló un instrumento de gerencia, a fin de coordinar de manera integrada, las actividades jurídicas anticorrupción en materia administrativa, disciplinaria y penal<sup>33</sup>. Su objeto, se basa en el desarrollo de una estrategia o plan de acción en cumplimiento al artículo 73 de la Ley 2195 de 2022, generando así un programa de transparencia y política pública enfocado en atender las siguientes necesidades: 1) Política de cumplimiento, 2) Órgano de cumplimiento, 3) Plan de Cumplimiento, 4) Líneas de Defensa, 5) Políticas de Alerta y 6) Incentivos y buenas prácticas.

El Modelo de Gestión Jurídico Anticorrupción – MGJA, hace parte de las políticas, estrategias y directivas adoptadas por la Secretaría Jurídica Distrital, como parte del Sistema Jurídico Integral Anticorrupción - SIJIA, constituyéndose como una *“herramienta que debe integrar todos los compromisos normativos en materia de gestión de riesgos de corrupción”*, buscando *“identificar y gestionar al interior de cada entidad del Distrito los riesgos propios para evitar la corrupción en materia penal y disciplinaria”*<sup>34</sup>. Para cumplir ese propósito, el MGJA trabaja de manera articulada con el ODCLA y con el Plan Maestro de Acciones judiciales. Este tema se desarrollará más adelante dentro de las acciones que ha procurado por posicionar el Distrito Capital, en cabeza de la Secretaría Jurídica Distrital. Actualmente este Decreto se encuentra derogado y compilado en el Decreto Distrital 479 de 2024.

---

<sup>31</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2020). • Decreto Distrital 189 de 2020. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=95985>

<sup>32</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2020). • Decreto Distrital 556 de 2021. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119603&dt=S>

<sup>33</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097#>. Derogado y compilado en el Decreto 479 de 2024.

<sup>34</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097#>. Derogado y compilado en el Decreto 479 de 2024.

- **Directiva Distrital 003 de 2021 - Secretaría Jurídica Distrital (Lineamientos en materia de contratación).** Esta directiva establece que las entidades distritales deben incorporar en sus manuales de contratación formatos que deben aplicarse a los procesos de contratación en casos de personas naturales o jurídicas, consorcios o uniones temporales<sup>35</sup>. Además, indica que en los procesos de selección se debe tener en cuenta que el formato debe ser objeto de subsanación. También introducen cláusulas a los contratos para la suscripción de un compromiso de integridad y la no tolerancia con la corrupción, señalando las conductas en la cuales no podrán incurrir los contratistas.
- **Directiva Conjunta 005 de 2023 (Directrices para la de atención y gestión de denuncias).** Establece directrices para denunciar actos de corrupción y proteger la identidad del denunciante<sup>36</sup>. También, contiene lineamientos para las Oficinas de Control Disciplinario Interno frente a las denuncias por posibles actos de corrupción y/o existencia de inhabilidades, incompatibilidades o conflictos de interés. Adicionalmente, demanda la realización de jornadas de capacitación para los servidores y contratistas que brindan atención a la ciudadanía a través de los diferentes canales de atención, y promueve la difusión de los canales de denuncia.

Desde el ámbito nacional existe un direccionamiento normativo para dirigir el régimen sancionatorio en la lucha contra la corrupción y promover incentivos en materia de transparencia para el manejo adecuado del acceso a la información pública. Además, se establecen lineamientos para fomentar la participación ciudadana y fortalecer la calidad institucional nacional, dentro de una red de prevención de la corrupción, asumiendo que es a través de las entidades donde se inicia el fomento de la cultura de la legalidad y se promueve la implementación de rutas de denuncia que permitan articular acciones de mitigación cuando se presenten casos de corrupción.

Por otro lado, el Distrito Capital ha adoptado un enfoque normativo distinto. Su estrategia se centra en el cambio organizacional dentro del marco de las políticas públicas con herramientas basadas en la ética y la integridad. Como parte de ese compromiso, se estableció un código de integridad, que más tarde sería adoptado a nivel nacional. Las normas expedidas reflejan la importancia de la transparencia, la integridad y la ética pública como pilares fundamentales de la lucha contra la corrupción. Este enfoque culminó con la expedición del Decreto Distrital 610 de 2022, a través del cual el Distrito consolidó un sistema jurídico integral anticorrupción. El objetivo final es arraigar buenas prácticas y consolidar una visión de legalidad intrínseca dentro de la administración. De esta manera su busca percibir el impacto real de las políticas públicas en materia anticorrupción, contribuyendo a la consolidación de una auténtica cultura de la legalidad.

### **2.3. Definición del concepto de Cultura de la Legalidad**

El concepto de “cultura” tiene múltiples acepciones y un significado amplio que incorpora diferentes componentes. En términos generales, puede entenderse como *“el conjunto de valores, ideas, expresiones, tradiciones, usos, costumbres, convencionalismos sociales, creencias, prácticas,*

<sup>35</sup> Secretaría Jurídica Distrital (2021). Directiva 003 de 2021. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=107871>

<sup>36</sup> Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Jurídica Distrital (2023). Directiva Conjunta 005 de 2023. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152480>

*rituales, religión, reglas, normas, códigos y formas de ser que predominan en una sociedad, las cuales la identifican en el tiempo y en el espacio*<sup>37</sup> (Arango et al.)

A partir de esta concepción general, surge el concepto de cultura de la legalidad entendida como *“un conjunto de normas, leyes, reglas, tradiciones, valores y actitudes que se observan en una sociedad (...), es el nivel de cumplimiento que los integrantes de una sociedad tienen de las leyes”*<sup>38</sup>. Este enfoque destaca que el respeto y la obediencia a la ley no deben estar motivados únicamente por el miedo a las sanciones, sino también por convicción ética y un compromiso con el bien común.

El término *cultura de la legalidad* ha tomado relevancia en el ámbito internacional como respuesta a desafíos relacionados con la gobernanza, la corrupción, la criminalidad y el fortalecimiento del Estado de derecho. Aunque no existe una definición única, su conceptualización se dio tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se evidenció la necesidad de consolidar el Estado de derecho<sup>39</sup>. Desde un punto de vista teórico, este concepto se fundamenta en las teorías del derecho y la justicia donde diversos autores resaltan el rol de la legalidad en el arraigo de la legitimidad estatal. Así mismo, a partir de la década de los ochenta y con el objetivo de promover el cumplimiento de leyes en contextos de alta criminalidad y corrupción, particularmente en América Latina (Ewick y Silbey).

Agregando los demás componentes que se vienen analizando, así como la normatividad relacionada, es posible entender que, si bien tiene que ver con conceptos aceptados por una sociedad, está también fuertemente ligado al fortalecimiento del Estado de derecho. En este sentido, se entiende como un elemento clave para la lucha contra la corrupción y, a la vez, como una herramienta que agrega valor a la rendición de cuentas y fomenta la confianza ciudadana en las instituciones públicas (UNODC, 2022).

En el ámbito del sector público, la cultura de la legalidad se refleja en la adopción de códigos de integridad, políticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. Este enfoque busca el cumplimiento normativo y también la internalización de principios éticos por parte de los servidores públicos, creando un entorno donde prevalezcan la honestidad, la responsabilidad y el interés general sobre los intereses privados (OCDE, 2017).

A nivel internacional varias organizaciones han impulsado marcos y directrices para la promoción de la cultura de la legalidad, siendo las principales las Naciones Unidas y la OCDE, así como Transparencia Internacional. Y si bien las diferentes convenciones señaladas no definen la cultura de la legalidad, la consideran indirectamente como parte de los mecanismos y pilares para la prevención de la corrupción y para el fomento de la integridad entre los servidores públicos. Así lo expresan los acuerdos internacionales suscritos por Colombia. En este contexto, la cultura de la legalidad no solo implica el cumplimiento de normas, sino también la educación y la promoción de valores como legalidad, integridad y ética tanto para servidores como para ciudadanos.

---

<sup>37</sup> Arango et al (2017). Cultura de la legalidad ciudadana. Análisis del caso de Monterrey. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/13407/1/Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>

<sup>38</sup> Arango et al (2017). Cultura de la legalidad ciudadana. Análisis del caso de Monterrey. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/13407/1/Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>

<sup>39</sup> Ewick & Silbey (2002). The Structure of Legality: the cultural contradictions of social institutions. Disponible en: [https://web.mit.edu/~ssilbey/www/pdf/legal\\_cu.pdf](https://web.mit.edu/~ssilbey/www/pdf/legal_cu.pdf)

Más recientemente, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>40</sup>, se encuentra el ODS 16 que se centra en la promoción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, subrayando la importancia de instituciones transparentes y responsables para fortalecer el Estado de derecho (Naciones Unidas 2015).

En consonancia con los acuerdos internacionales suscritos, en el contexto colombiano, la cultura de la legalidad ha sido un componente clave de las políticas públicas para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de derecho. Desde la década de los noventa, el país ha desarrollado una serie de normas que definen las medidas para prevenir y sancionar la corrupción. Aunque en estos instrumentos no se define explícitamente la cultura de la legalidad, si se promueven una serie de comportamientos deseados frente al actuar tanto de servidores públicos como contratistas y ciudadanos.

En el contexto distrital, la cultura de la legalidad apareció por primera vez como parte de un plan de gobierno durante la administración de Antanas Mockus (1995-1997). En este periodo se hizo una apuesta por la cultura ciudadana como principal prioridad del gobierno y, en consecuencia, de la cultura de la legalidad<sup>41</sup>. Desde ahí, se empieza a construir un concepto que parte del reconocimiento de que la ley, la moral y la cultura deben estar armonizados con lo que se considera moralmente válido y culturalmente aceptado. Bajo la premisa que lo culturalmente aceptado tiende a convertirse en normas jurídicas legítimas, una cultura de la legalidad debe ser una práctica colectiva consistente con un marco legal del cual se derivan actitudes y comportamientos positivos frente a la ley (Mockus, 1999).

A partir de estas iniciativas, Bogotá ha liderado esfuerzos innovadores en la promoción de la cultura de la legalidad, con énfasis en la transparencia, la participación ciudadana y la ética pública. También, se ha buscado institucionalizar valores éticos en los procesos de contratación y gestión pública, que fortalecen la meritocracia.

En ese sentido, la cultura de la legalidad no es un estado estático ni una condición alcanzada de manera permanente; por el contrario, es una construcción dinámica del modo de comportarse y actuar tanto por la población que integra a las entidades del orden Nacional y Territorial, como de la población que hace seguimiento a ese accionar de la administración. Lo anterior implica que, impulsar una cultura de la legalidad debe abordar dos visiones: (i) un trabajo interno dirigido de forma exclusiva a las entidades y sus colaboradores que atienden la función pública; y (ii) una visión externa, que promulgue buenas prácticas y realice cambios en la percepción de la ciudadanía de cara al ejercicio que realiza la administración (Mahecha, 2015).

Para lograr lo anterior, se requiere entonces que desde las entidades se procure por trabajar permanentemente en una forma de relacionamiento positiva basada en actos de transparencia e integridad, cuya valoración sea compartida y legitimada en las normas que expresan las conductas social, legal y moralmente correctas; todo ello, desde el orden administrativo, asesor y directivo que conforma las entidades públicas. En este orden de ideas, para que exista una cultura de la legalidad

---

<sup>40</sup> Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

<sup>41</sup> Mockus (1999). Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. [https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Armonizar\\_ley\\_moral\\_y\\_cultura\\_Cultura\\_ciudadana\\_prioridad\\_de\\_gobierno\\_con\\_resultados\\_en\\_preveni%C3%B3n\\_y\\_control\\_de\\_violencia\\_en\\_Bogot%C3%A1\\_1995-1997.pdf](https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Armonizar_ley_moral_y_cultura_Cultura_ciudadana_prioridad_de_gobierno_con_resultados_en_preveni%C3%B3n_y_control_de_violencia_en_Bogot%C3%A1_1995-1997.pdf)

deben presentarse dos elementos (Mahecha 2015): por un lado se acepta que la ley es clara en su regulación y todos entiendan que sus implicaciones, y por el otro lado que la ley se encuentre legitimada por parte de la ciudadanía<sup>42</sup>.

La cultura de la legalidad se ha consolidado como un marco esencial para fortalecer la gobernanza en el sector público, tanto a nivel internacional como en Colombia y Bogotá. Sin embargo, su éxito depende de la implementación efectiva de normativas, la formación continua de los servidores públicos, y la participación activa de la ciudadanía. En este sentido, la articulación entre principios éticos, herramientas normativas y prácticas operativas resulta clave para consolidar instituciones públicas transparentes, íntegras y confiables (Mahecha, 2015).

---

<sup>42</sup> Mahecha (2015). La política pública de la cultura de la legalidad en Bogotá en los últimos quince años: Un análisis de las prácticas que la hacen ineficaz. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/bbd90cdc-75e0-4716-bb0b-18e196f72513>



### 3. La cultura de la legalidad como respuesta institucional frente a la corrupción

La corrupción representa uno de los principales desafíos éticos, sociales y psicosociales para las instituciones públicas<sup>43</sup>. Combatirla no solo implica una perspectiva jurídica o administrativa, sino también un enfoque más amplio que abarque sus dimensiones morales, éticas y socioculturales. La lucha contra la corrupción desde lo institucional es una base fundamental para promover la cultura de la legalidad, a través del análisis de sus causas y los mecanismos propuestos por la filosofía, la ética y las ciencias sociales.

Desde una perspectiva ética, como referencian Villoria y Jiménez (2014) a Del Águila<sup>44</sup>, la corrupción puede entenderse como una desviación de los valores fundamentales que deberían guiar el actuar público. Pensadores clásicos como Platón y Aristóteles ya plantearon que el carácter moral de los gobernantes es esencial para prevenir la corrupción. Platón propuso la educación moral y la filosofía como herramientas para alinear las acciones de los líderes con el bien común. De forma complementaria, Aristóteles enfatizó la importancia de las estructuras políticas equilibradas, como su concepto de "*politeia*", para minimizar los riesgos de corrupción.

En un enfoque más pragmático, la academia empieza a analizar la necesidad de instituciones fuertes que regulen el poder y contengan los impulsos corruptos (Villoria y Jiménez, 2014). En este sentido, el análisis y la prioridad comenzó a trasladarse hacia la institucionalidad como un mecanismo esencial para garantizar la integridad pública. Posteriormente, con el concepto de bienestar social y Estado de derecho, la lucha contra la corrupción empieza a asociarse con elementos de transparencia y la responsabilidad para lograr el bienestar social. Estas perspectivas resaltan la necesidad de que las instituciones no solo regulen el comportamiento, sino que también promuevan valores éticos que guíen el actuar público.

Más allá de su dimensión ética, la corrupción debe ser analizada como un fenómeno social. Autores contemporáneos destacan que la corrupción no solo implica acciones individuales, sino que está sostenida por prácticas culturales y dinámicas sociales que normalizan su existencia. En esta línea, siguiendo a Weißmüller y Zuber (2023), se identifican múltiples factores que influyen en la participación de los funcionarios públicos en prácticas corruptas, abarcando desde mecanismos psicológicos y normas culturales hasta presiones sociales y entornos laborales.

La corrupción es, por tanto, el resultado de interacciones complejas entre individuos y su contexto. Factores como obligaciones sociales, incentivos financieros o estructuras débiles pueden fomentar el comportamiento corrupto, mientras que un entorno laboral saludable y el fortalecimiento de la autoeficacia pueden reducir esta tendencia. Entender estas dinámicas es fundamental para diseñar políticas públicas efectivas que combinen sanciones legales con estrategias de transformación cultural.

---

<sup>43</sup> UNODC (2006). La lucha contra el problema mundial de la corrupción. Disponible en: <https://www.unodc.org/newsletter/es/200601/page004.html>

<sup>44</sup> Villoria y Jiménez (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza. En: FLASCO – Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32962.pdf>

Teniendo en cuenta lo anterior, la promoción de una cultura de la legalidad requiere un enfoque integral que articule las dimensiones éticas y sociales de la corrupción con la capacidad institucional para sancionarla y prevenirla. Las instituciones, según Mahecha (2015) deben posicionarse como garantes de la integridad pública, mediante:

- **Legitimidad social:** La confianza ciudadana en las instituciones es clave para combatir la corrupción. Esta legitimidad debe construirse a través de acciones visibles y coherentes que demuestren un compromiso sostenido con los principios de justicia, transparencia y equidad.
- **Fortalecimiento normativo:** Las leyes y normativas deben ser claras, accesibles y aplicables, de modo que regulen eficazmente el comportamiento público y privado. Son importantes los principios universales que refuercen la dignidad humana y la confianza institucional.
- **Transformación cultural:** La corrupción no puede combatirse solo desde el ámbito normativo; es necesario trabajar en la transformación de las normas culturales y sociales que la justifican. Esto incluye iniciativas pedagógicas que promuevan valores de integridad y responsabilidad, tanto en los funcionarios públicos como en la ciudadanía.
- **Estrategias interdisciplinarias:** Como lo señala la teoría del comportamiento planificado, abordar la corrupción requiere considerar factores psicológicos, sociales y organizativos. Esto implica diseñar intervenciones que atiendan tanto las dinámicas individuales como las estructuras que perpetúan la corrupción.

**La lucha contra la corrupción es una condición *sine qua non* para establecer una cultura de la legalidad en el ámbito institucional.** Este esfuerzo no debe limitarse a la simple sanción de actos corruptos, sino que debe abordar sus raíces éticas, socioculturales e institucionales. El desarrollo de instituciones fuertes, normas claras y estrategias de transformación cultural son elementos fundamentales para garantizar que la legalidad sea en un valor compartido y sostenible. Así, la promoción de la cultura de la legalidad se convierte no solo en un objetivo administrativo, sino en un proyecto ético y social que requiere la participación activa de todos los actores de la sociedad.

## 4. La cultura de la legalidad en el Distrito Capital

### 4.1. Acciones de avances en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

Uno de los principales logros normativos a destacar por el Distrito Capital en su esfuerzo por fortalecer la cultura de la legalidad ha sido la consolidación de una estrategia integral orientada a fomentar la transparencia, prevenir la corrupción y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. En este contexto, herramientas como el Código de Integridad del Servidor Público<sup>45</sup> (2018) y el Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción<sup>46</sup> (2022) representan esfuerzos significativos liderados por la Secretaría General en atención al fortalecimiento de la función administrativa distrital (Decreto Distrital 425 de 2016) y de la Secretaría Jurídica Distrital.

Estas iniciativas han permitido articular principios éticos y normativos con el objetivo de incluir la integridad pública dentro de la cultura organizacional y los procesos de gestión en el Distrito Capital. Su implementación refleja el compromiso de las entidades distritales por consolidar un modelo de administración basado en la ética, la transparencia y el fortalecimiento de la función pública.

Esta reflexión sobre la responsabilidad sociopolítica de actuar con transparencia, se complementa con un conjunto de herramientas organizacionales que buscan mejorar la coordinación interinstitucional y superar barreras tradicionales como la fragmentación institucional. En este sentido, la creación del Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción - MGJA y su integración al Sistema Jurídico Integral Anticorrupción (SIJIA)<sup>47</sup>, ha permitido establecer parámetros definidos para atacar el fenómeno de la corrupción, así como fortalecer los canales de denuncia y los incentivos al denunciante.

Así mismo, estas estrategias incluyen acciones pedagógicas para fomentar el conocimiento sobre la misionalidad de las entidades, sus valores, y la gestión de los riesgos de corrupción al interior de cada una de sus dependencias. La herramienta anteriormente descrita, es la denominada plan de cumplimiento en el modelo de gestión jurídica anticorrupción (MGJA), cuyo valor agregado radica en promover a las entidades el levantamiento de un inventario normativo anticorrupción e incorporar buenas prácticas para evitar espacios que favorezcan, faciliten o propicien acciones de corrupción administrativa, así como el desarrollo de procesos de formación u orientación eficaz entre sus servidores, servidoras y colaboradores, propósito que se alinea entonces para el desarrollo y florecimiento de la cultura de la legalidad al interior de las entidades distritales.

En esta línea, el Decreto Distrital 610 de 2022 ha incorporado una serie de acciones y estrategias orientadas a fortalecer la capacidad de las entidades distritales para prevenir actos corruptos, gestionar riesgos y fomentar una cultura organizacional basada en valores éticos. Este modelo normativo no solo establece lineamientos específicos para la gestión pública, sino que también busca transformar las dinámicas culturales que favorecen la ilegalidad promoviendo una administración más íntegra, eficiente y transparente.

---

<sup>45</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Decreto Distrital 118 de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=75403>

<sup>46</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097#>. Derogado y compilado por el

<sup>47</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097#>

El decreto destaca los siguientes aspectos clave que apoyan el desarrollo de la cultura de la legalidad:

1. **Prevención como eje central:** El modelo prioriza acciones preventivas mediante la identificación y gestión de riesgos asociados a la corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el ámbito y misionalidad de cada entidad que decide establecerlo. Este enfoque preventivo, alineado con los principios de integridad pública definidos por la OCDE (2017), busca anticiparse a las vulnerabilidades institucionales y promover un entorno de control ético que abarque desde el nivel administrativo, técnico, hasta el directivo y asesor, involucrando así de manera integral a todos los miembros de la entidad para su consolidación.
2. **Establecimiento de herramientas normativas y operativas:** El decreto introduce directrices para implementar políticas internas de integridad y transparencia, como códigos de conducta y sistemas de gestión ética. Estas herramientas permiten a las entidades alinear su comportamiento con los valores públicos, reforzando la legitimidad social de las instituciones, todo esto, de cara a las necesidades organizacionales de cada entidad.
3. **Fomento de la participación ciudadana:** Una característica destacada del modelo es la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, así como generar esquemas de mayor cobertura y atención a los canales de denuncia. Estas acciones no solo generan confianza en las instituciones, sino que también empoderan a la ciudadanía como actor clave en la lucha contra la corrupción, promoviendo mejor percepción de cara a las entidades.
4. **Fortalecimiento de las redes interinstitucionales:** El decreto promueve la creación de redes interinstitucionales para compartir información, experiencias y recursos. Este enfoque colaborativo es esencial para la construcción de una cultura de la legalidad que trascienda los límites individuales de las entidades y fomente una visión colectiva de la integridad pública; lo anterior, teniendo en cuenta que en el marco del Sistema Jurídico Anticorrupción, herramientas como el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha contra la Corrupción<sup>48</sup>, aportan estudios de reconocimiento en materias asociadas, analizando desde las mismas entidades, sus comportamientos administrativos que puedan verse involucrados a hechos de corrupción, gestión de la contratación, aportándoles como resultado; la definición y reconocimiento de buenas prácticas.

La implementación del Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción en el Distrito Capital refleja un compromiso de parte de las entidades con una alineación entre normas y valores, asegurando que las normas y acciones de su gestión no solo se cumplan formalmente, sino que sean aceptadas, promovidas y aplicadas como parte de un comportamiento ético integral por parte de los servidores públicos.

El refuerzo de la transparencia al promover acciones de rendición de cuentas y una convocatoria a la participación de la ciudadanía, busca priorizar el acceso a la información pública y la gestión de

---

<sup>48</sup> Secretaría Jurídica Distrital (2021). Resolución 010 de 2021. Disponible en: <https://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/010-2021-RESOLUCION-SUBSECRETARIA-JURIDICA-DISTRITAL.pdf>

datos abiertos de cara a un gobierno transparente, contribuyendo a la consolidación de una sociedad más democrática y menos tolerante con la corrupción (Mahecha, 2014).

Ahora, si bien existe ya un código de integridad definido para los servidores públicos del Distrito, persiste la necesidad de reforzar la adopción de políticas internas y códigos de ética dentro de las entidades, situación que el modelo garantiza para que la integridad no sea solo un ideal abstracto, sino un componente operativo de la gestión pública. Esto se alinea con la definición de integridad pública propuesta por la OCDE (2017), que enfatiza la importancia de priorizar el interés público sobre los intereses privados.

La inclusión de medidas de prevención y gestión de riesgos en el modelo resalta la importancia de abordar las causas estructurales de la corrupción. Para consolidar una cultura de legalidad es esencial analizar y gestionar factores psicológicos, culturales y organizativos que influyen en el comportamiento corrupto. Este enfoque integral permite diseñar estrategias más efectivas para reducir los incentivos y oportunidades de corrupción, fortaleciendo la ética institucional.

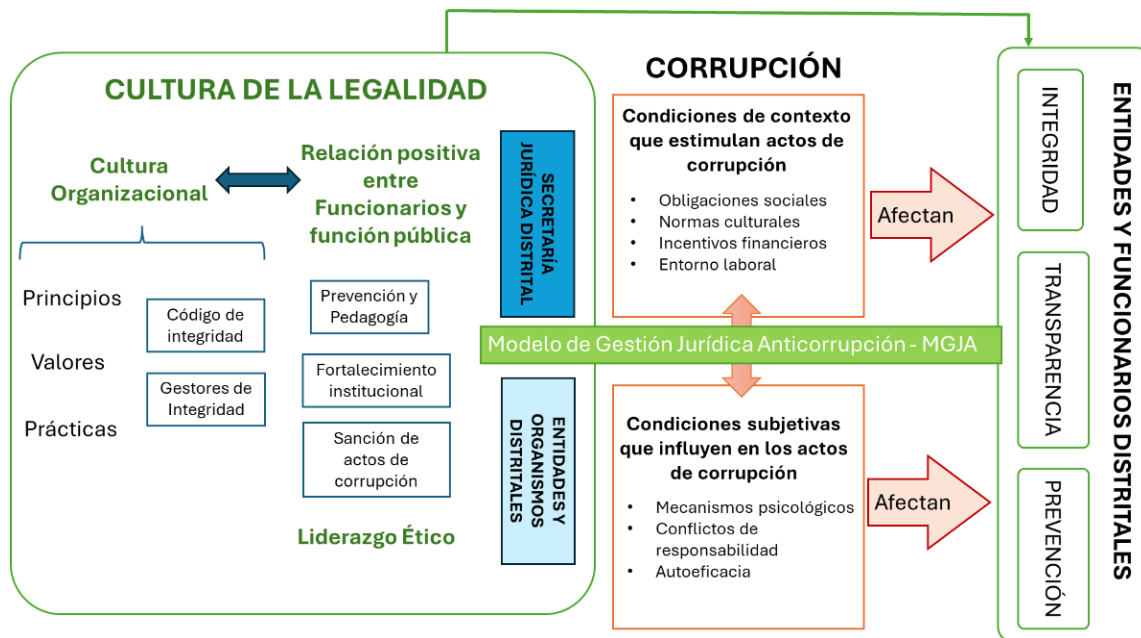
En este marco, el Decreto Distrital 610 de 2022 y el *Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción* representan un avance significativo en la consolidación de la cultura de la legalidad en Bogotá. Al combinar estrategias normativas, éticas y operativas, pues el modelo no solo enfrenta los desafíos de la corrupción, sino que también contribuye a la construcción de instituciones más legítimas, transparentes y confiables.

El éxito de esta herramienta dependerá de su capacidad para generar un cambio cultural profundo, en el que servidores públicos y ciudadanos comprendan la importancia de la integridad como base de una sociedad justa y democrática. La efectiva implementación de este modelo posiciona al Distrito Capital como un referente en la lucha contra la corrupción y en la construcción de una Bogotá más ética, legal y equitativa.

#### **4.2. Hacia dónde se espera llegar en materia de cultura de la legalidad**

Una vez desarrollado el concepto de cultura de la legalidad es fundamental abordar la lucha contra la corrupción y su gestión, con el propósito de fortalecer un posicionamiento ético de la cultura organizacional. Esto implica promover valores esenciales como la integridad y transparencia en la gestión pública.

En este contexto, se presenta un diagrama que integra los elementos clave de esta comprensión, destacando el relacionamiento institucional liderado por la Secretaría Jurídica Distrital a fin de extender estos principios hacia las entidades del Distrito Capital, fomentando un marco de actuación alineado con la cultura de la legalidad:



Fuente: Elaboración propia.

Es fundamental reconsiderar dentro de la cultura organizacional de las entidades del Distrito, la relevancia de la integridad; y más específicamente la integridad pública de nuestros servidores como un pilar esencial para fortalecer la cultura de la legalidad. Esto implica que los funcionarios, contratistas y usuarios de las entidades y organismos distritales se identifiquen con los principios, valores y prácticas de la cultura organizacional, y reconozcan y pongan en práctica el marco del código de integridad.

Además, es crucial que cada actor dentro de la administración pública reconozca su responsabilidad y se comprometa activamente con una gestión transparente y ética. Esto implica comprender el impacto jurídico, político y sociocultural de su actuar, ya sea promoviendo la transparencia e integridad o, por el contrario, afectando negativamente la ética y el deber público. Este es el objetivo final de la cultura de la legalidad al cual debemos aspirar, generando un arraigo moral y ético en la administración que nos permita superar el fenómeno de la corrupción desde sus ámbitos objetivos y subjetivos, y así mostrar desde la función pública un claro ejemplo de respeto por los recursos públicos, un actuar íntegro que le permita a la ciudadanía entablar confianza con su administración.

En este sentido, la Secretaría Jurídica Distrital, en articulación con la Secretaría General, debe buscar que todas las entidades del orden distrital y aquellas que quieran acogerse voluntariamente para la implementación sinérgica de la cultura de la legalidad en la dinámica anteriormente expuesta, atiendan los principios y valores públicos que desde sus entidades desarrollen y promulguen, siendo estos los que fortalezcan sus comportamientos éticos, alineados con las normas, políticas e instrumentos de gestión tales como sus modelos de gestión jurídica anticorrupción. Este enfoque permitirá avanzar a los siguientes objetivos:

- Desarrollar medidas de debida diligencia en el marco de atención a la ciudadanía
- Prevención, gestión y administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo, y proliferación de armas y riesgos de corrupción

- Fortalecimiento de redes interinstitucionales para el fortalecimiento de la transparencia, legalidad y lucha contra la corrupción.
- Armonización y gestión integral de los canales de denuncia.
- Desarrollar estrategias de transparencia, estado abierto, acceso a la información pública.
- Todas aquellas iniciativas adicionales que se consideren necesarias incluir para prevenir y combatir la corrupción.

El trabajo coordinado entre entidades del Distrito es fundamental para fortalecer las instituciones en la lucha contra la corrupción y mejorar la percepción que tiene la ciudadanía sobre la transparencia y la ética en la administración pública. A través del ejemplo y el trabajo en equipo, el Distrito no solo reforzará sus capacidades para prevenir y combatir la corrupción, sino también fomentará buenas prácticas alineadas con los principios y valores sociales.

Este enfoque contribuirá a la construcción de una sociedad que entienda y respete sus reglas, promueva el cumplimiento de sus leyes y genere confianza en sus ciudadanos a través de estrategias claras, definidas y aplicables, que consoliden un entorno institucional basado en la integridad, la transparencia y la responsabilidad.

## 5. Estrategias de fortalecimiento de la cultura de la legalidad

La construcción de una cultura de la legalidad demanda un esfuerzo integrado en tres frentes: 1) la prevención y educación como bases para la transformación cultural; 2) la sanción eficaz de los actos corruptos con el fin de disuadir conductas indebidas y generar aprendizaje social; y 3) el fortalecimiento institucional para garantizar continuidad y confianza en las estrategias anticorrupción. Cuando estas estrategias se articulan de manera coherente, se fomenta una sociedad más justa y transparente, donde la corrupción es percibida como inaceptable y la legalidad como un valor compartido.

Por eso, el fomento de la cultura de la legalidad debe partir de un enfoque preventivo y educativo, orientado a la interiorización de principios y valores que guíen el actuar de los servidores públicos, las instituciones y la ciudadanía. Para ello, es fundamental identificar y fortalecer los valores públicos esenciales como la transparencia, la responsabilidad y la integridad, que constituyen la base ética de las acciones individuales y colectivas en una sociedad democrática.

Este proceso debe desarrollarse de manera gradual y escalonada, asegurando la participación de todos los actores sociales con un liderazgo institucional ejemplar que genere confianza. Aunque el desarrollo de una cultura de la legalidad implica un trabajo desde múltiples actores, se debe empezar por las **instituciones públicas**, para luego desplegar estrategias hacia las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y los ciudadanos en general, **toda vez que la ciudadanía es un pilar esencial en la construcción de una sociedad justa y transparente.**

Para lograrlo, es clave implementar campañas educativas sostenibles y programas de formación, que no solo enseñen el cumplimiento normativo, sino que también fomenten una comprensión profunda de la importancia de estos valores para el desarrollo social. La pedagogía debe ser una herramienta que inspire autorreflexión ética y que permita a los individuos tomar decisiones informadas y responsables en su vida cotidiana, consolidando una identidad colectiva basada en el respeto por la ley.

Por su parte, la sanción efectiva de los actos de corrupción es una herramienta fundamental para consolidar una cultura de la legalidad y debe entenderse desde tres dimensiones interrelacionadas:

- **la sanción moral:** ejercida por la sociedad a través de la condena social, refuerza el rechazo colectivo hacia comportamientos que atentan contra la integridad de lo público.
- **la sanción ética:** se enfoca en el cumplimiento de códigos de conducta internos que regulan el actuar de los servidores públicos y otras personas involucradas en la gestión pública.
- **la sanción legal:** implica el uso del marco jurídico para investigar, procesar y castigar los actos de corrupción de acuerdo con las normas vigentes.

Para que estas sanciones cumplan su propósito, es crucial articularlas de manera coherente, garantizando que su aplicación contribuya al aprendizaje social. **La ciudadanía debe comprender que la corrupción no solo es un delito, sino también una traición ética y un fracaso moral que afecta a toda la sociedad.** Cuando se logra instalar este mensaje en la conciencia colectiva, se refuerza el rechazo activo a la corrupción y se promueve un entorno donde este tipo de prácticas sean socialmente inaceptables.



En este orden de ideas, el fortalecimiento institucional es clave para asegurar la continuidad y la eficacia de las estrategias anticorrupción y la promoción de la cultura de la legalidad. Para ello, es indispensable que las instituciones encargadas de sancionar la corrupción cuenten con herramientas y recursos adecuados. Estas herramientas incluyen normativas claras, políticas públicas bien estructuradas, directrices operativas y mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Además, las entidades deben visibilizar los impactos positivos de sus esfuerzos para aumentar la confianza ciudadana. Mostrar avances concretos, como la reducción de actos corruptos o la implementación efectiva de políticas preventivas, es crucial para construir legitimidad y credibilidad en el tiempo.

Este fortalecimiento no solo implica mejorar la capacidad operativa de las instituciones, sino también consolidar una narrativa clara y coherente que refuerce el mensaje de que la corrupción no es tolerada. Si bien socialmente, el concepto de la corrupción se encuentra bastante arraigado, es en estos mecanismos donde debe haber una coherencia institucional para hacer visible tanto en la formulación como en la aplicación de políticas, generando un efecto de disuasión frente a los actos corruptos y promoviendo simultáneamente una mayor adhesión a los valores asociados a la legalidad.

Así pues, con el propósito de incorporar la educación, la sanción y el fortalecimiento institucional en el marco de la cultura de la legalidad, es importante considerar las siguientes acciones de fondo que, desde la política pública, permitan desarrollar con eficacia la lucha contra la corrupción y por ende la implementación de la cultura de la legalidad (Mockus, 1999 y Mahecha, 2014):

- Continuidad y planificación a largo plazo: La planificación estratégica y la continuidad de políticas públicas en una estrategia de largo plazo medible y evaluable se consideran esenciales para asegurar su permanencia y adaptación a los cambios sociales.
- Fortalecimiento de la legitimidad institucional: Consolidar valores como la integridad y la transparencia en la gestión pública, y colocar a disposición de la ciudadanía datos medibles que le permitan generar confianza.
- Promoción de una ética pública integrada: Desplegar un modelo de gestión coordinado que integre moral, cultura y legalidad para fomentar la autorregulación y la confianza institucional.

Las anteriores consideraciones tienen implicaciones que trascienden periodos de gobierno distritales y resultan fundamentales para garantizar la continuidad y consolidación de buenas prácticas basadas en la cultura de la legalidad, la transparencia y la integridad, pues es en el largo plazo es donde se puede hacer un cambio generacional frente a la visión, idealismos y absolutismos de la lucha contra la corrupción. A la luz de lo anterior, una propuesta para promover la cultura de la legalidad en Bogotá debe basarse en fortalecer la ética pública, la transparencia, y el cumplimiento normativo entre los servidores públicos y la ciudadanía.

Para alcanzar este propósito, se hace un llamado a todas las entidades distritales para que desarrollen acciones concretas en los ámbitos de educación, fortalecimiento institucional, participación ciudadana y control territorial. Estas iniciativas deben estar alineadas con el Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027: “Bogotá Camina Segura” y, además, estar articuladas con la misionalidad de cada una de las entidades en su compromiso por prevenir y luchar contra la corrupción.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, pero considerando mecanismos que permiten el despliegue y desarrollo de unas estrategias transversales de viable implementación, se propone trazar acciones que den cumplimiento a los siguientes objetivos:

- Promoción de narrativas que confronten imaginarios y formas de pensamiento para luchar contra el arraigo de la corrupción desde los ámbitos sociales y legales.
- Comunicaciones pedagógicas con conceptos claros y amigables a todas las esferas sociales para promover un relacionamiento positivo entre la labor del funcionario y su rol en el escenario público
- Reconocimiento fundado de los comportamientos de legalidad y deslegitimación de actos de corrupción (distinción entre la consecuencia jurídica y la consecuencia moral)
- Ejemplificación positiva de la cultura de la legalidad para dar mayor entendimiento y desarrollo al concepto.
- Priorización en la implementación del Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción en las entidades y organismos distritales promoviendo en cada entorno, el conocimiento que permita el desarrollo de un ambiente coherente con los principios de la institución.
- Generar confianza en la ciudadanía, al ver los efectos positivos del ejercicio constante de legalidad, integridad y transparencia en las entidades y organismos distritales. (En armonía con el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Camina Segura” 2024-2027, particularmente el objetivo estratégico “Bogotá confía en su gobierno”).

### **5.1. Detalle de las estrategias**

En virtud de lo anterior, la Secretaría Jurídica Distrital pone a consideración la implementación de las siguientes estrategias para el desarrollo de la cultura de la legalidad al interior de las entidades Distritales:

**Estrategia 1:** Prevención y Pedagogía

**Denominación:** “*EL EJEMPLO COMIENZA POR CASA*”

**Línea de acción:** capacitaciones, acciones pedagógicas y comunicativas

Esta estrategia busca fortalecer la institucionalidad a través de un enfoque preventivo y pedagógico que fomente comportamientos basados en la transparencia e integridad. Para ello, se realizará una coevaluación de las políticas, mecanismos y herramientas existentes, con el fin de optimizar su impacto.

Además, se dará especial relevancia a la sanción de actos de corrupción mediante la promoción de sanciones morales y sociales para deslegitimar socialmente los actos de corrupción, todo acompañado de una fuerte campaña de comunicación interna que impulse un reconocimiento de lo propio y la apropiación de valores éticos, para la debida apropiación en el ámbito social, legal y moral.

**Estrategia 2**

**Denominación:** “*SE COMPARTE E IRRADIA*”

**Línea de acción:** Articulación con entidades del orden distrital, nacional y redes de veedurías ciudadanas

El propósito de esta estrategia es fortalecer la comunicación y el trabajo conjunto entre las entidades y organismos distritales, generando espacios de diálogo en los que se compartan experiencias, se identifiquen necesidades de apoyo y se repliquen buenas prácticas en la lucha contra la corrupción.

Así mismo, se fomentará el reconocimiento de iniciativas innovadoras en materia de integridad y transparencia, incentivando a los funcionarios a desarrollar y socializar acciones que puedan ser replicadas en otras entidades mediante instancias de coordinación.

### **Estrategia 3**

#### **Denominación “SE VISIBILIZA Y TRASCIENDE”**

**Línea de acción:** Visualización de canales de denuncia, lineamientos de orientación a la ciudadanía, procesos de rendición de cuentas y reconocimiento de la labor del ciudadano en la lucha contra la corrupción

Como fase final de esta estrategia escalonada, se busca que la ciudadanía perciba y valore los avances logrados en materia de la cultura ciudadana y la lucha contra la corrupción. Para ello es fundamental fortalecer los canales de comunicación institucionales, promoviendo una mayor difusión de los logros y esfuerzos de las entidades públicas en este ámbito.

Se dará especial énfasis a la visibilización de los canales de denuncia, asegurando la protección del denunciante. Así mismo, se trabajará en mejorar el acceso a los canales de información, y en reducir las barreras de comunicación entre la ciudadanía y la administración, de manera que cualquier persona pueda identificar tanto los hechos de corrupción como las buenas prácticas y, en consecuencia, adoptar conductas morales, éticas y legales que vayan en razonamiento con sus respectivas consecuencias.

Para lograrlo, resulta esencial fortalecer el sentido de apropiación y comprensión de los propósitos de la cultura de la legalidad, generando un vínculo positivo entre el funcionario, la entidad y la ciudadanía, con miras a construir una sociedad más íntegra y transparente.

## 6. Conclusiones

La cultura de la legalidad debe ser entendida como un principio fundamental para guiar a las entidades y funcionarios en el ejercicio ético y responsable de la administración. Constituye una respuesta estructural frente al fenómeno de la corrupción, el cual no solo afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones, sino que también debilita la percepción de ética pública. Por ello, es fundamental transformar la visión deslegitimada de la gestión pública hacia una administración sólida, basada en los principios de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.

Desde la Secretaría Jurídica Distrital se ha dispuesto un acompañamiento especializado para la implementación de las distintas herramientas que conforman al Modelo de Gestión Jurídica Anticorrupción dentro de un Sistema Jurídico Integral Anticorrupción (SIJIA). Adicionalmente, para fortalecer la lucha contra la corrupción se han puesto a disposición de las entidades herramientas clave como el Observatorio Distrital de Contratación y Lucha contra la Corrupción (ODCLA); el Plan Maestro de Acciones Judiciales para la recuperación del patrimonio del Distrito Capital, como política de gestión extrajudicial y judicial para la reparación activa de los daños causados por la corrupción administrativa; y la gestión del conocimiento a través de jornadas de orientación dirigidas a las entidades y al cuerpo de abogados del Distrito Capital. Sin embargo, estos esfuerzos demandan una articulación mayor, particularmente con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como ente rector en materia de transparencia en el orden distrital.

Adicionalmente, se presentan tres estrategias para que las entidades las adopten y ajusten a sus necesidades institucionales. Estas estrategias buscan generar un proceso de apropiación de la cultura de la legalidad alineado con su misionalidad, permitiendo la formulación de acciones concretas y contextualizadas a las necesidades de sus funcionarios y colaboradores. Esto implica dejar atrás antiguas prácticas sociales y éticas que han normalizado la corrupción como una simple falta moralmente reprochable, sin considerar los efectos estructurales en la sociedad. Por eso, es que los funcionarios públicos tienen el deber de revertir esta percepción y consolidar una nueva visión de la gestión pública, que redunde en recobrar el orgullo por la institución y la ciudad.

Así, como Distrito se deben compilar esfuerzos para que sea la transparencia la fuente de garantías para el ciudadano, de modo que se rinda cuentas de la gestión administrativa al interior de cada una de las entidades y le permitan al ciudadano una transformación cognitiva y social para valorar el trabajo desde lo público en su calidad de administrado.

Para lograrlo, es fundamental ejecutar acciones coordinadas que aseguren su apropiación por parte de todas las entidades en el largo plazo. Esto permitirá identificar y mitigar de forma efectiva, los riesgos de corrupción asociados a su misionalidad para combatirlos de forma expedita; siempre en consonancia con el marco legal y sancionatorio establecido desde el Gobierno Nacional. La lucha por la Integridad y Transparencia en la administración pública exige también un esfuerzo articulado entre las oficinas jurídicas y las de control interno. Es necesario consolidar canales de comunicación eficaces, tanto internos como externos, que protejan a los funcionarios denunciantes y brinden seguridad a la ciudadanía en los procesos de denuncia.

Solo mediante esta articulación será posible construir una cultura de la legalidad **sólida, sostenible y perdurable en el tiempo**, capaz de afrontar los desafíos de una sociedad en constante evolución.

## 7. Referencias

- Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC (2021). Convención Anticohecho de la OCDE. Disponible en: <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2021/12/Convencion-para-combatir-el-Cohecho.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Decreto Distrital 118 de 2018. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=75403>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 323 de 2016. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66674>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 430 de 2018. Disponible en: <https://intranet.secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-distrital-430-2018>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Decreto Distrital 798 de 2019. Disponible en: <https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=88487#2>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2020). Decreto Distrital 189 de 2020. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=95985>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2020). Decreto Distrital 556 de 2021. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119603&dt=S>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2022). Decreto Distrital 610 de 2022. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=132097#>
- Arango et al (2017). Cultura de la legalidad ciudadana. Análisis del caso de Monterrey. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/13407/1/Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>
- Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital, Documento CONPES 01 de 019. Publicado en el Registro Distrital No. 6489 de fecha 6 de febrero de 2019. Disponible en: [https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento\\_conpes\\_d.c.transparencia\\_.pdf](https://historico.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/documento_conpes_d.c.transparencia_.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia CONPES. Documento CONPES 167. Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>
- Ewick & Silbey (2002). The Structure of Legality: the cultural contradictions of social institutions. Disponible en: [https://web.mit.edu/~ssilbey/www/pdf/legal\\_cu.pdf](https://web.mit.edu/~ssilbey/www/pdf/legal_cu.pdf)
- Gobierno de Colombia (1997). Ley 412 de 1997. Disponible en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659795>
- Gobierno de Colombia (2005). Ley 970 de 2005. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17079>
- Gobierno de Colombia (2011). Ley 1474 de 2011. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Gobierno de Colombia (2012). Ley 1573 de 2012. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47971>
- Gobierno de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

- Gobierno de Colombia (2015). Ley 1757 de 2015. Disponible en: [https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS\\_OFICIALES/2015%20\(49382%20a%2049742\)/DO.%2049565%20de%202015.pdf](https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/DIARIOS_OFICIALES/2015%20(49382%20a%2049742)/DO.%2049565%20de%202015.pdf)
- Gobierno de Colombia (2016). Ley 1778 de 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>
- Gobierno de Colombia (2020). Ley 2016 de 2020. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=107254>
- Gobierno de Colombia (2022). Ley 2195 de 2022. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Gobierno de Colombia (2015). Decreto 1083 de 2015. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/860725/DECRETO+1083+DE+2015+COMPLETO+UNICO+REGLAMENTARIO+DE+FUNCION+PUBLICA.pdf>
- Godson (2000). Guía para una cultura de la legalidad, Simposio sobre el Papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: Implicaciones globales del renacimiento de Palermo, Sicilia. Disponible en: [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia\\_para\\_construir\\_una\\_cl.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf)
- Mahecha (2015). La política pública de la cultura de la legalidad en Bogotá en los últimos quince años: Un análisis de las prácticas que la hacen ineficaz. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/bbd90cdc-75e0-4716-bb0b-18e196f72513>
- Mockus (1999). Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. [https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Armonizar\\_ley\\_moral\\_y\\_cultura\\_Cultura\\_ciudadana\\_prioridad\\_de\\_gobierno\\_con\\_resultados\\_en\\_prevenici%C3%B3n\\_y\\_control\\_de\\_violencia\\_en\\_Bogot%C3%A1\\_1995-1997.pdf](https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Armonizar_ley_moral_y_cultura_Cultura_ciudadana_prioridad_de_gobierno_con_resultados_en_prevenici%C3%B3n_y_control_de_violencia_en_Bogot%C3%A1_1995-1997.pdf)
- Naciones Unidas (2003). Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- OCDE (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia\\_9789264278646-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-integridad-en-colombia_9789264278646-es)
- OCDE (2024). Encuesta de la OCDE sobre los motores de la confianza 2024: Colombia. [https://www.oecd.org/es/publications/encuesta-de-la-ocde-sobre-los-motores-de-la-confianza-2024\\_85bdcdc0-es/colombia\\_e356c624-es.html](https://www.oecd.org/es/publications/encuesta-de-la-ocde-sobre-los-motores-de-la-confianza-2024_85bdcdc0-es/colombia_e356c624-es.html)
- OEA (1996). Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)
- Perramon (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. Revista de Contabilidad y Dirección Vol. 16, año 2013. Barcelona, España. Disponible en: [http://www.accid.org/revista/documents/La\\_transparencia\\_Concepto\\_evolucion\\_y\\_retos\\_actuales.pdf](http://www.accid.org/revista/documents/La_transparencia_Concepto_evolucion_y_retos_actuales.pdf)

- Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría Jurídica Distrital (2021). Directiva Conjunta 001 de 2021. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=112386>
- Secretaría Jurídica Distrital (2021). Directiva 003 de 2021. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=107871>
- Secretaría Jurídica Distrital (2021). Resolución 010 de 2021. Disponible en: <https://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/010-2021-RESOLUCION-SUBSECRETARIA-JURIDICA-DISTRITAL.pdf>
- Transparencia Internacional. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-people-and-corruption-latin-america-and-the-car>
- UNODC (2006). La lucha contra el problema mundial de la corrupción. Disponible en: <https://www.unodc.org/newsletter/es/200601/page004.html>
- Villoria y Jiménez (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza. En: FLASCO – Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32962.pdf>
- Weißmüller K. & Zuber A. (2023). Understanding the Micro-Foundations of Administrative Corruption in the Public Sector: Findings from a Systematic Literature Review. Public Administration Review doi: 10.1111/puar.13699



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA  
JURÍDICA  
DISTRITAL

**BOGOTÁ**