

ANEXO TÉCNICO PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

GUSTAVO PETRO URREGO

Presidente de la República

FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA

Vicepresidenta de la República

LAURA CAMILA SARABIA TORRES

Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

ANDRÉS IDÁRRAGA FRANCO

Secretario de Transparencia

IVETH LORENA SOLANO QUINTERO

Asesora

LAURA CAMILA ÁVILA JIMÉNEZ

Profesional

EQUIPO REDACTOR

DIEGO LUIS BETANCOURT CORREA
HERNANDO OMAR TOLEDO VALENCIA
LEIDY GISELA CÁCERES CASILIMAS
ROBERTH NICOLÁS VALENCIA

Agradecimiento especial a las organizaciones de sociedad civil, servidores públicos y ciudadanos que participaron en la elaboración de este documento.

PRESENTACIÓN

Desde la Secretaría de Transparencia estamos en la obligación de cuidar y garantizar que los recursos públicos se inviertan en el mejoramiento de vida de los más necesitados, en lugar de ayudar a que, los que más tienen, incrementen sus ingresos. Aquí no hay corrupción buena o mala, menor o mayor, corrupción es corrupción, y seremos implacables para combatirla. Por eso, fortaleceremos los territorios con asistencia técnica para que las entidades fortalezcan su esquema de vigilancia y control de recursos y velar por que las actuaciones de los funcionarios públicos este dadas dentro del marco legal. Debemos generar una gran movilización ciudadana en la lucha contra la corrupción, que ha permeado todas las instancias en Colombia. Por lo tanto, la capacidad institucional es insuficiente para llegar a todos lados. Necesitamos de la ciudadanía para lograrlo.

La única guerra posible y viable en Colombia es la guerra contra la corrupción. Para ganarla, esperamos contar con quienes están leyendo este documento técnico. Necesitamos salirnos de lugares comunes y proponer nuevas alternativas para la lucha contra la corrupción, porque esta guerra la ganamos todos, con la ciudadanía. Ustedes ayudarán a implementar esta herramienta de gestión destinada a garantizar los derechos de los colombianos.

No queremos más víctimas de la corrupción en el país. Este es un problema mucho más complejo que ha afectado los derechos de los ciudadanos. Cuando se roban la plata del Programa de Alimentación Escolar, PAE, afectan a los estudiantes. Esto mismo ocurre con la inversión en infraestructura, cuando no se llevan a cabo estas obras, la gente es la damnificada por falta de esas obras y de esos recursos que no llegaron a su destino. El llamado es a que nos unamos todos y luchemos contra este fenómeno que ha desangrado a Colombia.

Andrés Idárraga Franco, secretario de Transparencia

INTRODUCCIÓN

La organización criminal de la corrupción, en Colombia, se encuentra caracterizada por factores como la impunidad, la relación con el narcotráfico, el clientelismo, la financiación antidemocrática de campañas, ineficiencias institucionales, altos niveles de violencia, deslegitimaciones institucionales y un desprecio por la honestidad (Cepeda, F., 2017).

La corrupción se puede entender como un fenómeno cíclico que se autorrefuerza, y en donde sus causas y consecuencias se alimentan entre sí. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias de este fenómeno.

Al respecto, un *exsecretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA)*, señaló: *"La corrupción es una enfermedad hereditaria, autoinmune, de cualquier sistema político donde los seres humanos son sus operadores. No reconoce fronteras de ningún tipo, ya sean ideológicas, de color político, incluso niveles de fortaleza institucional"*¹. De manera que se debe combatir la enfermedad, identificando sus causas, y experimentando tratamientos eficientes para combatirlas, en lo público y en lo privado, así como en sus relaciones con otros fenómenos como el narcotráfico, el lavado de activos, la financiación del terrorismo y los delitos contra el medio ambiente.

La corrupción, como fenómeno complejo que *"abarca una diversa gama de acciones, desde el soborno pequeño solicitado por un policía hasta los grandes escándalos de corrupción en las altas esferas del Estado"* (Fedesarrollo, 2021), se presenta generalmente en un escenario de instituciones débiles que, por su diseño o evolución, carecen de la capacidad de hacer cumplir sus reglas y normas.

A propósito de la relación entre corrupción y narcotráfico, el profesor Garay y sus coautores, en su libro *"La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia"*, mencionan que la corrupción no solo puede ser desarrollada por grupos económicos legales, sino que los actores ilegales -con alto poder económico- pueden generar mayores niveles de corrupción, mediante sobornos de alta cuantía.

¹ Discurso del Secretario General durante la sesión inaugural de la VIII Cumbre de las Américas. 13 de abril de 2018. Ver más en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-012/18.



En estos casos, cuando existe participación de las mafias en la dinámica de corrupción pública de un Estado, el soborno deja de ser el único mecanismo de persuasión y el beneficio económico se convierte en el único objetivo perseguido. *“En estos casos, pueden surgir escenarios de corrupción mucho más complejos que aquellos caracterizados únicamente en el ámbito económico de baja escala; pueden surgir escenarios complejos de Captura del Estado y, eventualmente, de Reconfiguración Cooptada del Estado”* (Garay et al.,2008).

Bajo este enfoque, en un país donde existen bandas de crimen organizado y grupos armados ilegales subversivos y antisubversivos que pueden estar interesados en manipular las leyes del Estado, y en donde el narcotráfico es un factor dinamizador de la economía y de la distorsión de valores sociales, así como de poner a la institucionalidad al servicio de intereses mafiosos, se puede hablar de la existencia de una Reconfiguración Cooptada del Estado.

Considerar el fenómeno de la corrupción como una Reconfiguración Cooptada del Estado, implica la necesidad de que su lucha se dé a partir de una adecuada articulación de las instituciones y con el fortalecimiento de los sistemas de prevención, seguimiento y control, empero cuando existe la mezcla de ingredientes, como diría la Contraloría General de la República en su libro *“Grandes Hallazgos”*, como la violencia extrema, administraciones locales débiles, la política como negocio, que producen un coctel muy explosivo: se debilitan instituciones preciadas como la justicia, las administraciones locales quedan a merced de los contratistas corruptos, y se crean *“modus operandi”* cada vez más sofisticados.

Esta es la razón por la cual, en complemento a los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para prevenir y controlar los delitos, faltas disciplinarias y fiscales relacionadas con la corrupción, es necesario crear acciones estratégicas que permitan a las entidades: contar con etapas y elementos para el control de la corrupción y el fraude; contar un sistema para administración de riesgos de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FPADM); formar redes interinstitucionales para la prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad; implementar canales de denuncia de actos de corrupción; desarrollar estrategias de transparencia, garantía del derecho de acceso a la información pública, Estado abierto y cultura de legalidad; implementar estándares de capacitación; y otras iniciativas adicionales que las entidades consideren necesarias para prevenir y combatir la corrupción a nivel municipal, departamental y nacional.



Por tal motivo, la Secretaría de Transparencia, área encargada de asesorar directamente al Presidente de la República en la formulación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, en cumplimiento de sus funciones establecidas mediante el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, ha elaborado el presente documento con el ánimo de señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben cumplir con el Programa de Transparencia y Ética Pública -PTEP-.

Así las cosas, lo que se pretende es que el conocimiento e implementación de estos estándares sea una herramienta eficaz para impedir la acción de la corrupción en detrimento de la misionalidad de las entidades y a favor de los intereses de los actores criminales, así como la disminución de los niveles de impunidad en la investigación y sanción de estos hechos.

Para los efectos del presente documento, se entenderá como corrupción usar el poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado lo que, a su vez, va en contravía de la garantía de los derechos humanos y derechos fundamentales de las personas.



Presidencia
de la República

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES



Secretaría de
Transparencia



Contexto de la corrupción en Colombia

El contexto colombiano de la corrupción está caracterizado por los siguientes factores²:

- a. Impunidad;
- b. Narco-corrupción;
- c. Clientelismo;
- d. Financiación antidemocrática de campañas;
- e. Ineficiencia institucional;
- f. La situación de violencia;
- g. Deslegitimación institucional;
- h. El desprecio por la honestidad.

En relación con la impunidad, un estudio liderado por el Laboratorio de Innovación en Lucha Contra la Corrupción (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción) de la Secretaría de Transparencia, en el periodo comprendido entre el año 2010 hasta 2023, concluye que, del total de denuncias asociadas a corrupción (57.582), solamente el 6% ha tenido una condena, el 10% cuenta con capturas y el 23% ha sido indagado y resuelto.

Dentro de los diez delitos asociados con corrupción administrativa, el peculado por apropiación ocupa el primer lugar con un 26%, seguido del contrato sin cumplimiento de requisitos legales (24.6%), concusión (10.1%), cohecho por dar u ofrecer (9.8%), interés indebido en la celebración de contratos (7.4%), cohecho propio (3.7%), peculado por aplicación oficial diferente (3.5%), enriquecimiento ilícito (3.1%), tráfico de influencias de servidor público (2.4%), y peculado por uso (2.1%).

Afectaciones a los derechos humanos

La Resolución 1/18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define la corrupción como “(...) *el abuso o desviación del poder privado o público que desplaza el interés público por uno privado que daña la institucionalidad y afecta*

² Cepeda, F. *Corrupción Gubernamental, Política y Empresarial*.



los derechos humanos". Este marco permite identificar que "la corrupción es un fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad -civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales-; así como el derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad" (CIDH, 2018).

En este marco, se entiende que la corrupción lesiona los derechos humanos en términos de igualdad de oportunidades para los ciudadanos, lo cual indica que, solo acceden a los derechos aquellos que pueden ofrecer un beneficio a cambio de su goce. Asimismo, que *"tiene un impacto grave y diferenciado en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados, tales como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, personas inmigrantes y las personas privadas de libertad"* (CIDH, 2018), así como a quienes son objeto de trata y tráfico de personas como los migrantes, niñas, niños y mujeres.

Al respecto, el documento *"Así se mueve la corrupción – Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia"* ³, que reúne y analiza los hechos de corrupción reportados en la prensa de alcance nacional y territorial desde el 2016 hasta el 2020, señala que los derechos humanos vulnerados en hechos de corrupción son la vida, la justicia y tribunales, el nivel de vida, la salud y protección de la niñez, la igualdad de protección, la educación, la protección de derechos, la reputación, la representación y participación política y la libertad. Asimismo, que *"el 39% de las afectaciones corresponde a derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); 31% se encuentran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (DICP); y el 30% del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)"* (Transparencia por Colombia, 2021).

¿Qué es el Programa de Transparencia y Ética Pública?

El Programa de Transparencia y Ética Pública -PTEP es un programa de cumplimiento, es decir, una metodología mediante la cual una entidad define acciones estratégicas para promover, al interior de la organización, una cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos para la integridad que se presentan en el desarrollo de su misionalidad.

¿Quiénes deben implementar Programas de Transparencia y Ética Pública?

³ Ver más en: <https://www.monitorciudadano.co/publicaciones/radiografia-pub/>



De conformidad con lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, *"cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública"*. En el contexto de la Ley, debe entenderse que se está haciendo referencia a entidades estatales o públicas. Ahora bien, en la medida que no se hace ninguna distinción, se entiende comprendido dentro del ámbito de aplicación a todas aquellas entidades creadas por la Constitución, la ley, ordenanza o acuerdo, o autorizadas por éstas, que tengan participación pública, donde se cumple una función administrativa, comercial o industrial.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de una comprensión sistémica del ordenamiento jurídico, el ámbito de aplicación del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 puede ser definido en concordancia con lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"*. Considerando que la Ley 1712 de 2014 es una ley estatutaria que regula la política de transparencia, es un parámetro de interpretación válida, por lo que es el referente para determinar aquellas entidades obligadas a implementar un Programa de Transparencia y Ética Pública. En ese orden de ideas, estas entidades serían:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.

- f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Respecto de aquellas entidades en las que coexista la obligación de implementar programas de Transparencia y Ética Pública, y de Transparencia y Ética Empresarial, se aplicara el criterio de especialidad y deberán implementar el que sea obligatorio para el sector donde desarrollan su actividad. Si ninguno es obligatorio, implementaran el Programa de Transparencia y Ética Pública de forma supletoria.

¿Qué se busca con la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-?

Busca fortalecer las estrategias de lucha contra la corrupción y la impunidad en el país, la cual es de gran importancia para el desarrollo de una sociedad, toda vez que las consecuencias del fenómeno son estructurales: la corrupción vulnera los derechos humanos, profundiza la desigualdad, aumenta la pobreza, genera costos adicionales en la inversión pública y afecta la legitimidad del Estado, afectando el capital social y la confianza que existe entre este y la sociedad, debido a que *“La captura del Estado es el escenario propicio para permitir la impunidad, obstaculizando el desarrollo de balances de poder y de instituciones eficientes en los que las normas se aplican de manera igualitaria, equitativa y orientada por el bien común”* (Documento CONPES 167 de 2013).

¿Cada cuánto debo formular, revisar y actualizar el Programa de Transparencia y Ética Pública?

El Programa tiene vocación de permanencia, en esa medida, se formula una vez y, de ahí en adelante, se va adaptando y mejorando, de acuerdo con los resultados obtenidos en la acción de Evaluación y mejora, sin perjuicio de que, eventualmente, ante grandes transformaciones sea necesario volverlo a formular.

¿Cómo se relaciona el Programa de Transparencia y Ética Pública con la normativa, las políticas institucionales de gestión y los sistemas de calidad?

Como programa de cumplimiento, el PTEP pretende que las entidades definan estrategias, acciones e instrumentos, que les permitan cumplir con lo dispuesto en las normas relacionadas con transparencia y ética pública. En esa medida, el

Programa es la forma en que la entidad aterriza en sus dinámicas internas la normativa que le aplica y establece una forma ordenada de cumplirla.

Mucha de la normativa existente respecto del funcionamiento de las entidades públicas se desarrolla a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, sus dimensiones y políticas. En esa medida, el Programa es un marco de referencia que abarca todos los componentes del Modelo, y en el cual se establecen estrategias para su cumplimiento. Las políticas institucionales de desempeño son equivalentes a los instrumentos que conforman el Programa y mediante estos últimos se puede desarrollar cualquiera de los componentes del MIPG para garantizar que se cumplan.

Finalmente, algunas entidades cuentan con sistemas de calidad. El Programa también es una metodología para cumplir con los estándares de estos sistemas y los instrumentos que se vayan a desarrollar deben incorporarse a los procesos internos observando los lineamientos del sistema de la entidad.

¿Cuál es la estructura del Programa de Transparencia y Ética Pública?

Como todo programa de cumplimiento, el Programa de Transparencia y Ética Pública es una metodología para garantizar que las acciones estratégicas que lo comprenden se materialicen. La Secretaría de Transparencia, en el marco de sus funciones, ha definido la siguiente estructura, que se debe observar por las entidades al momento de implementar el Programa.

Un programa de cumplimiento tiene diferentes **componentes** que contemplan una serie de **acciones**. Cada acción se desarrolla mediante **instrumentos**. Algunas acciones, en particular las del componente programático, son estratégicas en la medida que son un conjunto de instrumentos planificados para lograr un fin. Además, para desarrollar la acción, debe haber un **proceso**. La Secretaría decidió definir un estándar aplicable a las estrategias e instrumentos que deben implementar las entidades para desarrollar una acción que, teniendo en cuenta la diversidad de entidades obligadas a implementar el Programa, será progresivo.

De acuerdo con lo anterior, el Programa de Transparencia y Ética Pública tendrá dos componentes: uno transversal y otro programático.

En el **componente transversal** se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Realizar una declaración.
2. Definir unos objetivos
3. Determinar el alcance.
4. Planear estratégicamente su implementación.
5. Asignar la administración, supervisión y monitoreo.
6. Fijar los reportes.
7. Establecer una estrategia de formación.
8. Establecer una estrategia de comunicación.
9. Evaluar el Programa.

En el **componente programático** se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Establecer una estrategia institucional para la lucha contra la corrupción.

Los instrumentos son las actividades o acciones que la entidad prestará o adelantará, estos se agrupan en las siguientes categorías:

- **Políticas (PO):** *"intenciones y dirección de una organización según lo expresado formalmente por su alta dirección"* ⁴. Esta definición incluye cualquier acto de direccionamiento estratégico como actos administrativos, directivas, lineamientos, circulares, manuales, etc.; así como las políticas internas de gestión que hacen parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
- **Procedimientos (PR):** *"forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso"* ⁵. Esta definición incluye a los procedimientos que se definan e incorporen en los sistemas internos de calidad.

⁴ Definición tomada de la Organización Internacional de Normalización – ISO. Este constituye uno de los términos comunes y definiciones esenciales de la estructura armonizada para las normas de sistemas de gestión de ISO.

⁵ Definición tomada de la Organización Internacional de Normalización – ISO. Este constituye uno de los términos comunes y definiciones esenciales de la estructura armonizada para las normas de sistemas de gestión de ISO.



- **Códigos de conducta (CD):** "documento que especifica el comportamiento ético o personal exigido" ⁶. Esta definición incluye tanto los códigos de conducta que por orden legal debe tener la entidad, como los que la entidad desarrolló para sus grupos de interés.

Los procesos, entendidos como el "*conjunto de actividades interrelacionadas o que interactúan que transforman las entradas en salidas*" ⁷, son los que garantizan que cada acción se desarrolle. El proceso asociado a cada acción no implica que los demás procesos no se ejecuten, solo indica aquel que tiene mayor relevancia para lograr los resultados esperados. Son cinco los procesos que se han identificado y cada uno se describe a continuación:

- **LIDERAZGO:** se refiere a la necesidad de contar con el apoyo de los líderes de la Entidad para que, de conformidad con sus funciones y roles, se desarrollen las actividades necesarias para el respectivo componente. Contempla acciones como: el direccionamiento estratégico de la entidad, las funciones directivas y la necesidad de toma de decisiones.
- **PLANIFICACIÓN:** se refiere a la necesidad de contar con el apoyo de los expertos en planeación institucional para que, de conformidad con sus funciones y roles, se desarrollen las actividades necesarias para el respectivo componente. Contempla acciones como: definición de indicadores, estrategias de administración, conocimiento transversal de la organización.
- **APOYO:** se refiere a acciones transversales que favorecen el correcto desarrollo de las diferentes actividades. Es un proceso general que contempla una amplia variedad de acciones interdisciplinarias: habilidades de comunicación, pedagógicas, servicios asistenciales, etc.
- **OPERACIÓN:** se refiere a la ejecución de actividades operativas. Este proceso se centra en la implementación y requiere de acciones como: distribución y asignación de tareas, cumplimiento, trabajo en equipo.
- **EVALUACIÓN Y MEJORA:** se refiere a la necesidad de contar con el apoyo de los expertos en auditoría de la Entidad para que, de conformidad con sus

⁶ Definición tomada de la Organización Internacional de Normalización – ISO. Este constituye uno de los términos comunes y definiciones esenciales de la estructura armonizada para las normas de sistemas de gestión de ISO.

⁷ Definición tomada de la Organización Internacional de Normalización – ISO. Este constituye uno de los términos comunes y definiciones esenciales de la estructura armonizada para las normas de sistemas de gestión de ISO.



funciones y roles, se desarrollen las actividades necesarias para el respectivo componente. Contempla acciones como: obtención de evidencias, evaluación objetiva.

Para desarrollar esta metodología se deben considerar las normas, manuales y guías de la Secretaría de Transparencia y las pertinentes elaboradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y otras entidades del Gobierno Nacional que, en desarrollo de sus funciones, garantizan la articulación o integración y facilitan la implementación de las entidades públicas a nivel nacional y territorial.

Siguiendo esta metodología se espera que las entidades logren desarrollar el Programa de Transparencia y Ética Pública. El producto se recopilará en un documento que debe publicar la entidad en su página web institucional, según lo establecido en la Resolución del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1519 de 2020. El documento debe tener, como mínimo, el siguiente contenido:



Estructura del programa
de Transparencia y Ética Pública



Procesos





El componente transversal recopila las acciones que garantizan la incorporación del Programa de Transparencia y Ética Pública (PTEP) en las dinámicas y cultura institucional. Son acciones relacionadas con los procesos de liderazgo, apoyo, planificación evaluación y mejora que permiten la operación del componente programático. En esa medida, el estándar de estas acciones es único y, al momento de desarrollarlas, debe existir un pleno conocimiento de la estructura y funcionamiento de la Entidad.

En total, son nueve (9) las acciones del componente transversal. A continuación, se describe cada una, se indica el proceso al que está asociada y el estándar que la Secretaría de Transparencia sugiere. En todo caso, es fundamental tener en cuenta que el componente transversal es la base sobre la que se construyen y desarrollan las acciones del componente programático, por lo que no se pueden perder de vista la relación de complementariedad entre un componente y el otro.

1. DECLARACIÓN

Acción: el Programa de Transparencia y Ética Pública debe iniciar con una manifestación institucional de compromiso con desarrollar del principio de la moralidad, reconocido desde la Constitución Política. La Declaración es un acto político, que representa la voluntad de los colaboradores (funcionarios, empleados, contratistas) de actuar, en todo momento, guiados por las políticas, procedimientos y códigos de conducta que componen el PTEP. Así mismo, debe dar cuenta del compromiso de la dirección con la implementación del documento y de todos los colaboradores con su observancia. La Declaración es una recopilación de los valores y principios que la entidad quiere exaltar, se vincula con la misión y visión que se tenga, y debe servir como guía para interpretar el objetivo y alcance del programa.

Proceso: Liderazgo.

Estándar:

- 1.1. Para la construcción de la Declaración se debe tener en cuenta lo establecido en la Ley 2016 de 2020, "*Por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones*", y las normas, manuales y guías que expida el Departamento Administrativo de la Función Pública. Esta entidad ha dispuesto una caja de herramientas que está a disposición de las entidades en su página web.
- 1.2. La Declaración, en la medida que debe involucrar a todos los colaboradores de la entidad, debería partir de un proceso de construcción



colaborativa. En ese sentido, se sugiere realizar actividades que le permitan a los colaboradores intervenir en la construcción de la *Declaración* y que sus sugerencias se vean reflejadas en la versión definitiva.

- 1.3. La Declaración debe tener una perspectiva de largo plazo y su lenguaje dar cuenta de su carácter propositivo. Es un texto de prospectiva, en el cual la entidad se proyecta a futuro y se visualiza como un agente de cambio que materializa los demás Componentes del Programa.

2. OBJETIVO

Acción: el Programa de Transparencia y Ética Pública debe contar con objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos ciertos. Los objetivos deben estar relacionados con finalidades específicas: la gestión del riesgo de corrupción, la promoción de una cultura de legalidad y todas las demás que se hayan definido en la Declaración.

Proceso: Planificación.

Estándar:

- 2.1. Para elaborar los objetivos, la Entidad podrá usar cualquier metodología existente en el medio. No hay una metodología específica y se incentiva la innovación en este aspecto.
- 2.2. Los objetivos son propios de cada Entidad y se realizan en función de la Declaración. No se sugiere copiar o replicar objetivos de otras entidades, aun cuando persiguen la misma finalidad. Cada Entidad puede identificar formas particulares de aproximarse al propósito.

3. ALCANCE

Acción: el Alcance del Programa de Transparencia y Ética Pública se refiere a los sujetos que participan del Programa.

Hacen parte del Alcance todos los colaboradores: funcionarios y empleados, según el tipo de Entidad, así como contratistas y proveedores. Eventualmente la Entidad podrá ampliar este alcance, según las particularidades de sus funciones o de los servicios que prestan, pero no reducirlo a menos de los actores aquí señalados. En este apartado deben identificarse y definirse claramente los sujetos que se vinculan al Programa, tanto en su observancia como en su formulación, adopción, implementación y evaluación.



El alcance y las responsabilidades deben definirse según las líneas de defensa contempladas en el Modelo Estándar de Control Interno, entendido que todas son responsables del cumplimiento de las acciones y de la implementación del Programa.

Proceso: Planificación.

Estándar:

- 3.1. Cada Entidad deberá identificar todos los grupos de interés con los que interactúa y, en el Alcance, definir el rol que tienen dentro del PTEP: obligados, formuladores, responsables de la adopción, responsables de la implementación, responsables de la evaluación, etc. Para esto, podrán consultar la Guía de caracterización de ciudadanía y grupos de valor que elabore el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 3.2. Eventualmente podrá haber actores específicos que una Entidad valora y otra no, en esa medida, la definición del Alcance debe atender a las particularidades del servicio o función que se desempeña.

4. PLANEACIÓN

Acción: para garantizar que el PTEP se implemente debe incorporarse a las dinámicas propias de planeación de la Entidad, a los sistemas integrados de gestión de la entidad y a los planes de acción institucional acordes a los lineamientos definidos en la dimensión de Direccionamiento Estratégico del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG. En esa medida, en este apartado cada Entidad debe planear el ciclo del Programa, esto es, la forma en que se formula, valida, consolida, aprueba, publica, ejecuta y modifica.

Teniendo en cuenta las particularidades de cada Entidad, su tamaño, cantidad de dependencias e instancias internas de decisión, la planeación estratégica puede ser diferente, por lo que no existe un lineamiento específico o transversal. Sin embargo, la planeación debe dar cuenta de todo el ciclo del Programa.

En todo caso, el PTEP debe hacer parte del Plan de Acción institucional, por lo que en este apartado debe señalarse la forma en que este se incorporará. Se sugiere que, al momento de formular el Programa se atienda a las políticas de la dimensión de Direccionamiento Estratégico del MIPG. En la formulación anual del Plan de Acción deben considerar los instrumentos del Programa. Lo anterior implica también identificar aquellas acciones que requieren, además de gestión,

financiación, para asignar dentro del presupuesto de gastos una línea que permita desarrollar los instrumentos que tienen algún costo, esto siempre y cuando se tenga la disponibilidad y no se cuente con capacidades propias para su desarrollo. En todo caso, en la medida que el PTEP es una metodología para el cumplimiento de disposiciones de orden público y deberes legales, que son de obligatoria observancia, en caso de que exista la necesidad de asignar presupuesto y no se cuente con él, deberán buscarse mecanismos de financiación que se incorporaran en la acción de Planeación.

Mediante el Programa la entidad establece cuáles serán los instrumentos que desarrollan cada acción estratégica, o sea, en el mismo programa se puede adoptar o se hará referencia al anexo con el que se desarrolle. En la planeación se debe fijar un término para el desarrollo de aquellos instrumentos anexos y asignar responsabilidades. En todo caso, el PTEP, como programa de cumplimiento, debe contar con mecanismos predefinidos de seguimiento, que se evaluarán en las acciones de Reporte y de Evaluación y mejora.

Proceso: Planificación.

Estándar:

- 4.1. Debe establecerse claramente las acciones que desarrollará la entidad en cada una de las etapas del ciclo del Programa, así como los directamente responsables de su ejecución.
- 4.2. Evaluar aquellas etapas en que se pueda promover la participación ciudadana o de los diferentes grupos de interés relevantes para la Entidad y vincularlos activamente, de conformidad con las políticas de participación ciudadana en la gestión pública definidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- 4.3. Al realizar la planeación, se debe considerar la innovación en el desarrollo del programa, para que se contemple la oportunidad de realizar revisiones periódicas a componentes, acciones e instrumentos para identificar alternativas innovadoras de desarrollarlos.

5. MONITOREO, ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN

Acción: la Entidad deberá identificar los responsables y definir los procedimientos que se seguirán para monitorear el cumplimiento del PTEP. El monitoreo debe realizarse sobre el cumplimiento de los aspectos transversales, así como cada



elemento del componente programático debe contar con mecanismos de monitoreo. Además de los responsables del monitoreo, cada entidad debe definir un administrador del Programa, quien se encargará de liderar las etapas del ciclo y de rendir cuentas sobre el cumplimiento del contenido programático. Así pues, teniendo en cuenta las líneas de defensa del Modelo Integrado de Control Interno, el monitoreo y administración del programa corresponde a la primera línea.

La supervisión del Programa, así como la responsabilidad por su cumplimiento, estará a cargo de la alta dirección en el marco del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, en los casos que aplique. En los demás casos, en la instancia directiva de mayor rango. En esa medida, será esta instancia quien velará por una correcta administración y monitoreo del PTEP. Respecto del Modelo Integrado de Control Interno, la supervisión estará a cargo de la segunda línea.

Proceso: Liderazgo.

Estándar:

- 5.1. El administrador del Programa, podrá ser una persona o dependencia. Se recomienda que esté en cabeza de las oficinas de planeación, pero podrá asignarse a áreas o cargos específicos, según la estructura y relevancia que se le quiera dar al tema. En todo caso, lo más conveniente es que sea una dependencia que responda directamente a la alta dirección y que pueda requerir a otros colaboradores para garantizar su cumplimiento.
- 5.2. Los procedimientos para el monitoreo pueden ser específicos para el Programa o hacer parte de procedimientos ya contemplados al interior de la Entidad. Para no generar mayores cargas administrativas, cada entidad deberá evaluar la forma óptima en que realizará el monitoreo.

6. REPORTE

Acción: a nivel externo, el cumplimiento del PTEP se medirá a través de la Medición de Desempeño Institucional (MDI) que se lleva a cabo a través del aplicativo FURAG. La medición se centrará en aspectos transversales y programáticos. Lo transversal medirá la planeación estratégica, la existencia de procedimientos de supervisión y monitoreo, formación, comunicación y auditoría. Lo programático tendrá en cuenta los estándares definidos y la implementación de la Estrategia Institucional para la Lucha Contra la Corrupción. La observancia de este anexo técnico, en principio, garantizaría los resultados de la evaluación externa y el



reporte de información se hará conforme a los lineamientos que existan para la MDI.

En esta acción, la entidad deberá identificar los demás reportes externos que por Ley debe generar lo relacionado con las mediciones de algunas acciones de la Procuraduría General de la Nación.

A nivel interno, la entidad debe definir el contenido y la periodicidad de los informes. Como mínimo debe contemplarse informes de monitoreo, dirigidos al administrador del Programa; e informes de administración, dirigidos al responsable de la supervisión. El contenido de los informes se fijará según las necesidades de captura de información de la Entidad, pero se sugiere considerar los aspectos transversales y programáticos requeridos para reportes externos.

Proceso: Apoyo.

Estándar:

- 6.1. Los reportes internos pueden ser específicos para el Programa o hacer parte de reportes ya contemplados al interior de la Entidad. Para no generar mayores cargas administrativas, cada entidad deberá evaluar la forma óptima en que realizará el monitoreo.

7. FORMACIÓN

Acción: la Entidad deberá diseñar una estrategia permanente de formación para lograr la difusión del Programa y la apropiación de sus contenidos al interior de la institución. La estrategia de formación deberá articularse con los planes de formación vigentes dentro de la Entidad y contemplar diferentes instrumentos para lograr su propósito: capacitaciones, foros, asistencia a eventos, campañas por correo electrónico, difusión en páginas web o redes internas. En este apartado, deberá indicarse la estrategia que se desarrollará, sus responsables y estar articulado con el componente programático, para contemplar aquellas campañas específicas relacionadas con las estrategias que componen la Estrategia Institucional para la Lucha Contra la Corrupción.

Proceso: Apoyo

Estándar:



- 7.1. Programa de Transparencia debe hacer parte de los programas de inducción y reinducción de la entidad, así como de los planes de comunicaciones que se elaboren por las oficinas de comunicaciones.
- 7.2. Es necesario tener en cuenta que el Programa tiene un componente transversal y un componente programático y ambos deben ser objeto de formación. Los aspectos transversales relacionados con la *Declaración, Objetivos, Alcance, Planeación* y ciclo del Programa, *Reportes, Comunicación* y *Auditoría* deben hacer parte de la estrategia de formación, tanto como los instrumentos que hacen parte del componente programático.
- 7.3. La estrategia de formación también debe hacer parte del monitoreo que se realiza el cumplimiento del Programa.

8. COMUNICACIÓN

Acción: este apartado se refiere a la difusión externa del PTEP ya que, a nivel interno, la difusión se garantiza a través de la estrategia de formación permanente. En esa medida, la entidad debe definir los mecanismos a través de los cuales comunicara a sus grupos de interés externos el Programa. Además de la publicación en la página web institucional, donde estará de forma permanente a disposición de la ciudadanía para su consulta, también debe definirse una estrategia de comunicaciones permanente, no solo del Programa como tal, sino de los resultados y reportes generados. En consecuencia, la entidad deberá señalar en este punto los responsables de la estrategia de comunicaciones y sus instrumentos, de acuerdo con sus capacidades propias.

Proceso: Apoyo.

Estándar:

- 8.1. Es fundamental tener en cuenta que la comunicación del Programa tiene un público diverso, por lo que la estrategia debe contemplar criterios de accesibilidad y difundirse a través de todos los medios disponibles, incluso, medio físicos en lugares o respecto de personas donde el acceso a internet o dispositivos electrónicos es limitado.
- 8.2. Es necesario tener en cuenta que el Programa tiene un componente transversal y un componente programático y ambos deben ser objeto de comunicación. Los aspectos transversales relacionados con la *Declaración, Objetivos, Alcance, Planeación* y ciclo del Programa, *Reportes, Comunicación*



y *Auditoría* deben hacer parte de la estrategia de comunicaciones, tanto como las Estrategias e Instrumentos que hacen parte de la Estrategia Institucional para la Lucha Contra la Corrupción.

8.3. La estrategia de comunicaciones también debe hacer parte del monitoreo que se realiza el cumplimiento del Programa.

9. AUDITORÍA Y MEJORA

Acción: los PTEP tienen una vocación de permanencia, en esa medida, es fundamental que estén sometidos a procesos de auditoría que permitan identificar oportunidades de mejora y dar lugar a medidas correctivas o reformulaciones. El Programa se formula una vez y, de ahí en adelante, se va adaptando y mejorando, de acuerdo con los resultados obtenidos, sin perjuicio de que, eventualmente, ante grandes transformaciones sea necesario volverlo a formular.

La Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, desde su rol dentro del Modelo Estándar de Control Interno, será la tercera línea y deberá anualmente incorporar el Programa como una unidad auditable y someterla a priorización conforme los lineamientos metodológicos que estas deben observar a través de la Guía de Auditoría Interna Basada en Riesgos para Entidades Públicas. Además, deberá la Entidad definir los criterios de evaluación interna para identificar las diferencias entre los resultados esperados y obtenidos; el procedimiento para la aplicación de las medidas correctivas; y los casos en que habrá lugar a una reformulación.

Proceso: Evaluación y mejora.

Estándar:

9.1. La auditoría, en principio, está en cabeza de las instancias de control interno (jefe de control interno o quien haga sus veces en cada entidad), no obstante, en el marco de los roles y responsabilidades asignados a través del Esquema de Líneas de Defensa, los responsables de implementar el Programa deben contemplar mecanismos de monitoreo que deben ejecutarse con el objetivo de presentar los informes de avance al Comité Institucional de Gestión y Desempeño.



Presidencia
de la República

CAPITULO 3

COMPONENTE PROGRAMÁTICO



Secretaría de
Transparencia



Las acciones del componente programático de los Programas de Transparencia y Ética Pública están definidas en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022. Estas acciones son estratégicas dentro del Programa y deben operar de forma articulada, sistémica y sistemática. Para evidenciar esta necesidad de interrelación entra las acciones estratégicas, el componente programático también se denominará Estrategia Institucional para la Lucha Contra la Corrupción.

La Estrategia Institucional está asociada con el proceso de operación, que se describió en el capítulo de generalidades, y contempla diez (10) acciones estratégicas que se agrupan en cuatro temáticas:

Estrategia institucional Para la Lucha Contra la Corrupción

1. Gestión del riesgo:

- 1.1 Riesgo para la integridad
- 1.2 Canales de denuncia
- 1.3 Riesgo de LAFT/FPADM
- 1.4 Debida diligencia

2. Redes y articulación:

- 2.1 Redes Internas
- 2.2 Redes Externas

3. Cultura de la legalidad y estado abierto:

- 3.1 Acceso a la información pública y transparencia
- 3.2 Participación ciudadana y rendición de cuentas
- 3.3 Integridad en el servicio público

4. Iniciativas adicionales



Cada una de estas acciones se desarrolla a través de diferentes instrumentos, los cuales, en el marco de su autonomía y teniendo en cuenta sus particularidades, son definidos por cada entidad. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Transparencia, atendiendo a lo señalado en el parágrafo 3 del artículo artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, definirá un estándar que deben cumplir las entidades, es decir, unos instrumentos mínimos que debe tener cada acción estratégica. En todo caso, como se señaló, la entidad siempre conserva la potestad de desarrollar instrumentos complementarios o adicionales a los señalados, en un marco de buenas prácticas institucionales.

El estándar definido por la Secretaría de Transparencia para las acciones estratégicas del componente programático tendrá un enfoque territorial, en esa medida, será flexible y progresivo, así:

ET* CATEGORÍA 6 a 4	ET CATEGORÍA 3 a 1	ET CATEGORÍA ESPECIAL Y ORDEN NACIONAL	ET PDET
Estándar 1	Estándar 1	Estándar 1	Estándar 1
	Estándar 2	Estándar 2	Diferenciales
		Estándar 3	

*ET: Entidad Territorial



Acción estratégica 1: Riesgos para la integridad pública. Las entidades, a través del Programa de Transparencia y Ética Pública, deben establecer instrumentos para gestionar los riesgos a la integridad: conflictos de intereses, soborno, corrupción y fraude. Todo instrumento para la gestión de estos riesgos debe contemplar la identificación, medición, control y monitoreo de los riesgos.

Los riesgos para la integridad pública se definen a continuación:

CONFLICTO DE INTERESES: en Colombia, el concepto de conflicto de intereses se encuentra definido en el artículo 44 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) y nos dice que este surge "*cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público*". Respecto de la gestión de los conflictos de intereses en el sector público, referirse a las guías y manuales expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

SOBORNO: el soborno es una conducta tipificada dentro del sistema penal colombiano que se refiere al acto de dar u ofrecer a otra persona (según la naturaleza de los sujetos este puede tipificarse como cohecho, soborno o soborno transnacional) una dádiva para conseguir que, de forma ilícita, se favorezcan sus intereses.

CORRUPCIÓN: se entiende como el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado, afectando la garantía de los derechos humanos y derechos fundamentales de las personas. En esa medida, un acto de corrupción comprende diferentes conductas tipificadas por el sistema penal y el sistema disciplinario que tienen como objetivo la corrupción.

FRAUDE: cualquier acto ilegal caracterizado por ser un engaño, ocultación o violación de confianza, que no requiere la aplicación de amenaza, violencia o de fuerza física, perpetrado por individuos y/u organizaciones internos o ajenos a la entidad con el fin de apropiarse de dinero, bienes o servicios⁸.

Cada uno de estos riesgos debe ser gestionado por la entidad en el marco de los lineamientos que se impartan en la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas elaborada por el Departamento

⁸ Definición tomada de la Organización Internacional de Normalización – ISO. Este constituye uno de los términos comunes y definiciones esenciales de la estructura armonizada para las normas de sistemas de gestión de ISO.



Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la Secretaría de Transparencia en su última versión.

Acción estratégica 2: Canales de denuncia. Para la gestión de los riesgos a la integridad, además de los controles que se establezcan, es fundamental que las entidades cuenten con canales institucionales para recibir y tratar reportes de posibles irregularidades en la gestión, teniendo en cuenta que la participación ciudadana es fundamental para identificar riesgos. En esa medida, la gestión de los riesgos descritos en la acción estratégica 1 está, estrechamente, relacionada con la correcta operación de los canales de denuncia.

La operación de un canal de denuncias debe contemplar, como mínimo, las siguientes etapas:

Recepción: Recibidas de manera efectiva y registradas adecuadamente. Deben estar disponibles los canales de denuncia para su recepción (teléfono, correo electrónico, formulario en línea, entre otros).

Evaluación: Las denuncias deben ser evaluadas inicialmente para determinar su credibilidad y gravedad. Esto implica la revisión de la información proporcionada y la asignación de recursos para su investigación si es necesario.

La evaluación, en todo caso, debe ser imparcial. Por esa razón, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que las áreas que los evaluadores no dependan jerárquicamente del sujeto denunciado. Los primeros respondientes puedan clasificar la denuncia, identificando elementos como: (1) lugar de ocurrencia; (2) fecha de ocurrencia; (3) sujetos involucrados; (4) determinar si es una reiteración; (5) impacto; (6) conocimiento por otros funcionarios; (7) riesgos; (8) existencia de pruebas; (9) participación o coautoría de otros funcionarios; (10) existencia de amenazas, presiones o intenciones de ocultamiento.

Producto del proceso de evaluación, la entidad debe estar en la capacidad de determinar las acciones que deben desarrollar en la etapa de investigación, entre ellas: (1) involucrar a otras funciones de la entidad; (2) recopilar información; (3) tomar medidas preliminares; (4) informar a las autoridades competentes.

Previo al informe a las autoridades competentes, la entidad debe evaluar la denuncia para adoptar las siguientes medidas: (1) tomar acciones correctivas; (2) proteger la información que pueda probar las irregularidades; (3) proteger al denunciante brindándole soporte y apoyo.



En todo caso, se recomienda que, previo al traslado, la entidad desarrolle una investigación interna, mediante instancias pertinentes, según se detalla en el siguiente punto.

Investigación: Si una denuncia se considera válida y grave, se inicia una investigación interna. Esto puede incluir entrevistas, revisión de documentos y la recopilación de pruebas.

La investigación no debería interferir directa o indirectamente con las investigaciones judiciales. Debería cooperar cuando sea apropiado o requerido.

La colaboración es fundamental para que los órganos de control y Fiscalía pueda cumplir con los estándares de debida diligencia, en la medida que la entidad receptora de la denuncia contribuye para que los reportes de las irregularidades se conviertan en denuncias efectivas.

Acciones Correctivas: Con base en los resultados de la investigación, la organización debe tomar medidas adecuadas para abordar la denuncia. Esto puede incluir medidas disciplinarias, corrección de problemas o cambios en las políticas y procedimientos.

Seguimiento y comunicación: Mantener a los denunciantes informados sobre el progreso de la denuncia y las acciones tomadas.

Registro y documentación: Es esencial llevar un registro completo y seguro de todas las denuncias, investigaciones y acciones tomadas como parte del proceso.

Cada uno de estos pasos se desarrolla en una metodología elaborada por la Secretaría de Transparencia, de conformidad con la función que le asigna el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011, que debe ser incorporada mediante un instrumento en las Entidades públicas, el cual hace parte del Programa de Transparencia y Ética Pública.

Acción estratégica 3: Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva – LAFT/FPADM. La administración de riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (SARLAFT/FP) tiene como objetivo prevenir que las entidades y organismos del estado sean utilizados en forma directa o indirecta como instrumento para el Lavado de Activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas, o cuando se pretenda el ocultamiento de



activos provenientes de dichas actividades. En esa medida, se deben adoptar instrumentos que contemplen todas las actividades que realizan en desarrollo de su misión y que se ajusten a su tamaño, funciones y actividad económica, forma de comercialización y demás características particulares en el caso de aquellas entidades descentralizadas por servicios.

Es importante considerar las siguientes definiciones, que ayudarán a la gestión del riesgo:

LAVADO DE ACTIVOS: se refiere a aquellas actividades encaminadas a dar apariencia de legalidad a recursos de origen ilícitos. En el marco normativo colombiano, en el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 11 de la Ley 1762 de 2015, el lavado de activos se refiere a quien:

"adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, Financiación del Terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito (...)"

El lavado de activos se realiza a lo largo de tres etapas, es necesario identificarlas y conocerlas para encontrar el punto de intervención o de prevención:

Colocación: Es la disposición física del dinero, en efectivo, proveniente de actividades delictivas. Durante esta fase inicial, el lavado de dinero introduce sus fondos ilegales en actividades legales o aparentemente legales, a través de cualquier sector de la economía nacional o internacional.

Ocultamiento: Es la separación de fondos ilícitos de su fuente mediante una serie de transacciones, cuyo fin es desdibujar la transacción ilícita original. Esta etapa



supone la conversión de los fondos procedentes de actividades ilícitas a otra forma y crear esquemas complejos de transacciones para disimular el rastro documentado, la fuente y la propiedad de los fondos.

Integración: Es dar apariencia legítima a la riqueza ilícita mediante el reingreso en la economía con transacciones comerciales o personales que aparentan ser normales.

FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO: en el artículo 345 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 16 de la Ley 1453 de 2011, la financiación del terrorismo se refiere a quien *"directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o a actividades terroristas"*.

FINANCIACIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA: es todo acto que provea fondos o utilice servicios financieros, en todo o en parte, para la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, exportación, trasiego de material, fraccionamiento, transporte, transferencia, deposito o uso dual para propósitos ilegítimos en contravención de las leyes nacionales u obligaciones internacionales, de armas biológicas, químicas y nucleares, entre otros.

El riesgo de LAFT/FPADM debe ser gestionado por la entidad en el marco de los lineamientos que se impartan en la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la Secretaría de Transparencia, en su última versión. Estarán obligados a generar reportes y realizar consultas las Entidades que se determinen en la Guía.

Acción estratégica 4: Debida diligencia. Los procesos de conocimiento de la contraparte son fundamentales para gestionar adecuadamente el riesgo de LAFT/FPADM, por esa razón, la debida diligencia se asocia con la acción estratégica 3. En esa medida, las entidades deben ser diligentes en la recolección de información relevante sobre las partes con las que se van a relacionar y que van a vincular, esto incluye, tanto a funcionarios o empleados públicos que ingresan a las plantas de personal, como a contratistas o proveedores con los que se celebran acuerdos de voluntades. También, en aquellos casos en los que la entidad capta recursos, es fundamental el conocimiento del cliente o usuario.



En los procesos de conocimiento de la contraparte, de acuerdo con el entorno o contexto interno y externo, en el que se localice la entidad, deberá tenerse en cuenta:

- Conservar, por lo menos cinco (5) años, con actualización periódica anual, los soportes de la verificación y conocimiento de la contraparte, que permitan la identificación hasta de los beneficiarios finales.
- Esta debida diligencia se puede realizar de forma presencial o virtual, a través de canales digitales o electrónicos, que garanticen la efectividad en la verificación de la identificación del tercero.
- La debida diligencia de las personas jurídicas deberá permitir la identificación del beneficiario final, esto es, los accionistas y asociados que tengan, directa o indirectamente, una participación igual o superior al 5% del capital social o aporte del potencial cliente. Para este punto, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 631-5 y 631-6 y la Resolución de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales 000164 de diciembre 27 de 2021. También se tendrán presentes los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 1474 de 2011.
- Respecto de las Personas Expuestas Políticamente (PEP), definidas en el Decreto 1081 de 2015, el proceso de conocimiento debe ser más riguroso, particularmente, en el momento de vinculación.
- En cuanto a los directivos y ejecutivos de la contraparte, cuando no se consideran PEP y tengan poder de decisión en temas presupuestales, económicos, de contratación, disciplinar, administración de talento humano, se debe conocer en detalle su participación en emprendimientos privados, y mantener esta información actualizada.
- Respecto de otros funcionarios, contratistas y proveedores, la entidad debe verificar los antecedentes de sus funcionarios, contratistas y proveedores, antes de su vinculación, y garantizar que mantengan actualizados sus datos en las plataformas definidas por la ley y en las internas de la entidad.
- Si la entidad realiza algún recaudo de dineros del público, por concepto de prestación de servicios o algún producto, se debe determinar el monto máximo de efectivo que puede mantenerse al interior de la entidad por tipo de cliente o usuario. Sin embargo, se invita a propender por el uso de medios de pago digitales.



- Identificar operaciones inusuales y/o sospechosas mediante el empleo de herramientas tecnológicas. Si se analiza una operación inusual o sospechosa, se deben conservar los soportes físicos que probaron dicha calificación, que deben tener el nivel de seguridad para permitir su consulta solo por quienes estén autorizados. Respecto de la definición de una operación inusual o sospechosa, se debe acudir a lo señalado por la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia – UIAF.
- Listar las señales de alerta, entendidas como los hechos, situaciones, eventos, cuantías, indicadores cuantitativos y cualitativos, razones financieras y demás informaciones relacionadas con los factores de riesgo y las operaciones, que la entidad determine como relevante, a partir de las cuales se puede inferir, oportuna y/o prospectivamente, la posible existencia de un hecho o situación que está al margen de lo que la entidad ha determinado como normal, de conformidad con los instrumentos de gestión del riesgo de LAFT/FPADM que haya determinado.
- Se debe segmentar cada uno de los factores de riesgo de acuerdo con sus características particulares, asegurando que las variables de análisis definidas garanticen la consecución de las características de homogeneidad al interior de los segmentos, y heterogeneidad entre ellos. Para realizar la segmentación de los factores de riesgo, las entidades deben contemplar como variables, entre otras, la información recolectada durante la aplicación de los procedimientos de conocimiento del cliente. Lo anterior, según la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública en su última versión.

Estándar:

ESTÁNDAR 1	ESTÁNDAR 2	ESTÁNDAR 3	ESTÁNDAR DIFERENCIAL
Implementar mediante un instrumento la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas elaborada por el Departamento			



<p>Administrativo de la Función Pública con el apoyo de la Secretaría de Transparencia, en su última versión.</p>			
<p>Implementar mediante un instrumento procesos de conocimiento de la contraparte y debida diligencia.</p>			
<p>Implementar mediante un instrumento la metodología desarrollada por la Secretaría de Transparencia para la operación de canales de denuncia.</p>			
	<p>Implementar mediante un instrumento la realización de auditorías jurídicas y financieras, diferentes a las propias del Modelo Estándar de Control Interno, a los procesos y subprocesos institucionales en los que se presenten denuncias de corrupción.</p>		
		<p>Implementar mediante un instrumento la realización de auditorías forenses, diferentes a las propias del Modelo Estándar de Control</p>	



		Interno, a los procesos y subprocesos institucionales en los que se presenten denuncias de corrupción.	
--	--	--	--



Acción estratégica 5: Redes internas. La articulación interna implica la existencia de canales para el intercambio de información entre los diferentes grupos, áreas o dependencias que conforman la Entidad. Un intercambio de datos fluido entre los actores internos fortalece las dinámicas de las demás acciones estratégicas del Programa, en la medida que hay información de mayor calidad para la toma de decisiones, la gestión de riesgos, la promoción de la transparencia y la gestión ética de los asuntos públicos.

De acuerdo con lo anterior, la Entidad debe proponer por la creación y el funcionamiento de comunidades internas en las que se dialogue, intercambie información y trabaje de forma articulada en el desarrollo de las acciones estratégicas. También, se debe garantizar que, en las instancias de decisión colectiva ya existentes, como los comités de gestión, comités de control, juntas directivas, órganos de asesoría, etc., las acciones estratégicas del Programa hagan parte de sus discusiones, se vigilen y acompañe su implementación.

En ese sentido, mediante un instrumento, y en concordancia con los Reportes del componente transversal, debe garantizarse que las acciones y resultados del Programa se presenten y discutan en estas comunidades internas, bien se cree o se asigne responsabilidad a instancias existentes. Además, las comunidades deben tener como propósito la identificación de barreras para la implementación del Programa y la adopción de medidas para su superación. Así mismo, las comunidades identificarán la información que generan los diferentes actores internos de la organización, relevante para las acciones del Programa y establecerá mecanismos para su intercambio al interior de la Entidad.

Acción estratégica 6: Redes externas. Además de la articulación interna, las Entidades deben integrarse con otras Entidades en el ámbito sectorial, local, regional y nacional, para generar un dialogo sobre la transparencia y ética pública. En la ley existen sistemas de coordinación interinstitucional en los que se recomienda una participación, sin perjuicio de la iniciativa y capacidad asociativa de las entidades públicas para crear o vincularse a nuevas instancias que faciliten el desarrollo de las acciones estratégicas del Programa. También, respecto del intercambio de la información, en el marco de la construcción de redes externas, la entidad debe propender por la interoperabilidad de sus datos.



Estándar:

ESTÁNDAR 1	ESTÁNDAR 2	ESTÁNDAR 3	ESTÁNDAR DIFERENCIAL
<p>Implementar mediante un instrumento acciones para el cumplimiento de los deberes legales relacionados con las siguientes redes externas, como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. - Sistema Nacional de Integridad. - Modelo Estándar de Control Interno. - Red anticorrupción de jefes de control interno 			
<p>Implementar un instrumento para el seguimiento a la participación de la entidad en las instancias interinstitucionales en las que, por ley, debe participar y para el seguimiento a los</p>			



compromisos adquiridos.			
	Implementar mediante un instrumento la creación u operación de comunidades internas para el intercambio de información relevante para la toma de decisiones, la gestión de riesgos, la promoción de la transparencia y la gestión ética de los asuntos públicos. El instrumento debe contemplar mecanismos de seguimiento a la participación y a los compromisos adquiridos por o en las comunidades.		

3. Cultura de la legalidad y Estado Abierto

Acción estratégica 7. Acceso a la información pública y transparencia. En el marco del Programa de Transparencia y Ética Pública, la entidad debe garantizar que se cumplan las disposiciones legales de acceso a la información pública. En esa medida, debe desarrollar los instrumentos internos que garanticen los postulados de la Ley 1712 de 2014 y las normas complementarias que se han expedido para reglamentarla. Además, en el marco de la política de Estado Abierto, en esta acción estratégica deben contemplarse instrumentos para promover la transparencia institucional.

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: es aquel, según el cual, la Entidad debe proporcionar y facilitar el acceso a la información pública en los términos más amplios posibles a través de los medios y procedimientos que, para este efecto, ha establecido la ley. Es en el marco del principio de transparencia que se desarrolla el derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental y, a su vez, un instrumento garante de otros derechos. Su importancia radica en que permite a las personas proteger otros derechos y salvaguardar los bienes jurídicos fundamentales para la construcción de sus planes de vida. El acceso a la información mejora la participación ciudadana y el control social, incrementa la confianza institucional, inhibe y disuade las malas prácticas, y fortalece los procesos de rendición de cuentas. Adicionalmente, es la primera herramienta de lucha contra la corrupción que tienen personas y entidades.

Mediante el PTEP las entidades deben desarrollar el principio de transparencia, como garantía del derecho de acceso a la información pública. Este principio se desarrolla a través de la transparencia activa, la transparencia pasiva, los instrumentos de gestión de la información y la accesibilidad.

TRANSPARENCIA ACTIVA: implica la disponibilidad de información a través de medios físicos y electrónicos. Los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014 deben publicar una información mínima en los sitios web oficiales, de acuerdo con los parámetros establecidos por la misma ley en su artículo 9 y por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Es importante recordar que la garantía del derecho de acceso a la información pública requiere que las entidades vayan más allá de la publicidad de la información mínima obligatoria, y determinen en su accionar cotidiano, qué otra información es útil para los ciudadanos. También hace referencia a todas aquellas actividades que



desde la administración se generan para que el ciudadano con el acceso a la información tome mejores decisiones, controle la actuación de las entidades públicas, participe en la gestión de lo público y se garanticen otros derechos.

En esa medida, se recomienda incluir actividades encaminadas a mejorar la calidad de la información (contenido, forma y la satisfacción de las necesidades del usuario de la información) con la que cuenta la entidad y la que entrega al ciudadano. Lo anterior se relaciona con la necesidad de articular sistemas de información, actualización y verificación de datos, y demás actividades que permitan garantizar altos estándares en la información. En particular, respecto de la contratación estatal, en el marco de esta acción estratégica, las entidades deben definir un instrumento de transparencia activa relacionada con los contratos y convenios celebrados para garantizar que se cumpla con el principio de publicidad en SECOP II y que los expedientes contractuales estén siempre actualizados, completos y que la información disponible sea veraz y accesible.

TRANSPARENCIA PASIVA: La transparencia pasiva se refiere a la obligación de responder las solicitudes de acceso a la información en los términos establecidos en la Ley. Al respecto, se debe tener en cuenta las directrices del Decreto 1081 de 2015 respecto a la gestión de solicitudes de información, en particular, respecto de la gratuidad, el contenido y la oportunidad para atender estas solicitudes.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN: la Ley estableció tres (3) instrumentos para apoyar el proceso de gestión de información de las entidades. Estos son:

1. El Registro o inventario de activos de información.
2. El Índice de información clasificada y reservada.
3. El Esquema de publicación de información.

Los mecanismos de adopción y actualización de estos instrumentos se realizan a través de acto administrativo y se publicaran en un formato que garantice la accesibilidad en el sitio web oficial de la entidad, atendiendo lo dispuesto por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como en el Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano.



Instrumento	Registros o inventario de activos de información	Índice de información clasificada y reservada	Esquema de publicación de información
CONTENIDOS	1. Todas las categorías de información del sujeto obligado. 2. Todo registro publicado. 3. Todo registro disponible para ser solicitado por el público, actualizado y veraz	El inventario de la información pública generada, obtenida, adquirida o controlada por la entidad, que ha sido calificada como clasificada o reservada. El índice incluirá la fundamentación constitucional o legal de la clasificación o la reserva	1. La lista de información mínima publicada (Art. 9, 10 y 11, Ley 1712/2014). 2. La lista de la información publicada en el sitio web oficial del sujeto obligado, adicional. 3. Información publicada con anterioridad. 4. Información de interés para la ciudadanía.

De otra parte, la entidad debe articular los instrumentos de gestión de información con los lineamientos del Programa de Gestión Documental. La información de los tres (3) instrumentos anotados debe identificarse, administrarse, clasificarse, organizarse y conservarse según los procedimientos, lineamientos, valoración y tiempos definidos en el Programa de Gestión Documental del sujeto obligado.

ACCESIBILIDAD: Para facilitar que poblaciones específicas accedan a la información que las afecte, la ley estableció el criterio diferencial de accesibilidad a información pública. Para el efecto, las entidades deberán implementar acciones tendientes a:

- Divulgar la información en formatos alternativos comprensibles. Es decir, que la forma, tamaño o modo en la que se presenta la información pública, permita su visualización o consulta para los grupos étnicos y culturales del país, y para las personas con discapacidad.
- Adecuar los medios electrónicos para permitir la accesibilidad a personas con discapacidad.



- Implementar los lineamientos de accesibilidad a espacios físicos para personas con discapacidad.
- Identificar acciones para responder a solicitud de las autoridades de las comunidades, para divulgar la información pública en diversos idiomas y lenguas de los grupos étnicos y culturales del país.

Acción estratégica 8. Participación ciudadana y rendición de cuentas. En el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, que a su vez desarrolla diferentes disposiciones legales, existen dimensiones y políticas que desarrollan el modelo de relacionamiento Estado-ciudadano y los procesos de rendición de cuentas, en particular, nos referimos a la dimensión de Gestión con valores para resultados, que incluye las políticas de servicio al ciudadano y participación ciudadana en la gestión pública, entre otras. En la medida que el Programa de Transparencia y Ética Pública es un programa de cumplimiento, la entidad debe recopilar los diferentes instrumentos que la entidad ha desarrollado o desarrollará para cumplir con la regulación existente sobre participación ciudadana y rendición de cuentas, en el marco de los sistemas, leyes y reglamentos que se han expedido y que se recopilan en la MIPG, en concordancia con las disposiciones específicas que se generen para enfocarla en temas de transparencia y ética pública.

Acción estratégica 9. Integridad en el servicio público. Atendiendo a lo dispuesto respecto del Sistema Nacional de Integridad, en el marco del Programa de Transparencia y Ética Pública, las Entidades definirán o recopilarán los instrumentos creados o que se creen para cumplir con las disposiciones normativas de la Ley 2016 de 2020, en particular, lo que tiene que ver con el Código de integridad en el servicio público, que será un instrumento obligatorio para el PTEP.

Estándar:

ESTÁNDAR 1	ESTÁNDAR 2	ESTÁNDAR 3	ESTÁNDAR DIFERENCIAL
Implementar un instrumento para garantizar el cumplimiento del principio de transparencia en lo			



que tiene que ver con la transparencia activa.			
Implementar un instrumento para garantizar el cumplimiento del principio de transparencia en lo que tiene que ver con la transparencia activa en materia contractual.			
Implementar un instrumento para garantizar el cumplimiento del principio de transparencia en lo que tiene que ver con la transparencia pasiva.			
Implementar un instrumento que garantice la publicación y actualización de los instrumentos de gestión de la información.			
Implementar mediante un instrumento criterios diferenciales de accesibilidad en la información que la entidad genere.			
Recopilar los instrumentos que tiene la entidad o implementar aquellos que se requieran, para cumplir con la			



regulación sobre participación ciudadana y rendición de cuentas, en particular, las políticas, procedimientos y códigos de conducta, si los hay, relacionadas con la dimensión de Gestión con valores para resultados del MIPG.			
Implementar el Código de Conducta en el servicio público.			

Según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en los Programas de Transparencia y Ética Pública, las entidades podrán incluir cualquier iniciativa adicional que, considerando sus particularidades, contribuya a los objetivos y propósito del Programa, esto es, a promover la transparencia y a alcanzar una gestión ética de los asuntos públicos. En esa medida, cualquier buena práctica o iniciativa que se identifique y que no se adecue a ninguna de las otras tres temáticas o nueve acciones estratégicas descritas anteriormente, se incorporara dentro de la sección de Iniciativas adicionales y se describirán los instrumentos que desarrollan esa acción.

Considerando que el PTEP es un programa de cumplimiento, se pueden contemplar acciones relacionadas con otros componentes del MIPG que no se hayan relacionado hasta ahora o con políticas de los sistemas de calidad que se quieran incorporar a esta metodología.



Sobre corrupción y fraude:

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Cepeda, Fernando. Corrupción Gubernamental, Política, Empresarial. 2017.

Resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y Derechos Humanos, 2018.

Tipologías de la corrupción, elaborado entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015.

CONPES 167 de 2013, Estrategia Nacional de la Política pública Integral Anticorrupción.

La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. Fedesarrollo. 2021.

Grandes Hallazgos. Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia. Del Cartel de la Hemofilia a los estafalarios sobrecostos de Reficar pasando por el saqueo al Plan de Alimentación Escolar (septiembre 2014 – agosto 2018). 2018. Contraloría General de la República.

Corporación Transparencia por Colombia.
<https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-para-evitar-riesgos-de-corrupcion-en-la-contratacion-publica-y-facilitar-ejercicios-ciudadanos-2/>

Departamento Administrativo de la Función Pública, Presidencia de la República, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en Entidades Públicas.

Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC. NTC31000:2011. Gestión del Riesgo. Principios. Directrices. Bogotá, 2011.

OCDE. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC. Alcaldía de Bogotá. Secretaría General Dirección Distrital de Desarrollo Institucional. Tipologías de la Corrupción. Bogotá, 2015.



CIRCULAR EXTERNA 2021170000004-5 DE 2021. Superintendencia Nacional de Salud.

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/CIRCULAR%20EXTERNA%2020211700000045.pdf>

CIRCULAR EXTERNA 2021170000005-5 DE 2021. Superintendencia Nacional de Salud.

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/CIRCULAR%20EXTERNA%2020211700000055.pdf>

Sobre el concepto de debida diligencia en LA/FT/FPDAM:

BID, OCDE. Manual sobre beneficiarios finales. Marzo de 2019.

Sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional: Ley 1778 de 2016.

Circular Única de la Superintendencia Nacional de Salud:
https://normograma.supersalud.gov.co/normograma/circular_unica_supersalud.html

Congreso Nacional de Chile. Ley 20393 de 2009. Establece la Responsabilidad Penal de las Personas jurídicas en los Delitos que Indica.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668&idParte=8811454&idVersion=2020-06-20>

Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-.
https://uiaf.gov.co/sites/default/files/2022-07/documentos/archivos-anexos/Documento_Preguntas_frecuentes.pdf

Canales de denuncia:

Transparency International. 2023.
WhistleBlowing. <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>

Pacto Global Red Colombia, Alliance For Integrity & Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC por sus siglas en inglés-. (2020). Buenas Prácticas Anticorrupción en Colombia.
https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Buenas_Practicas_Anticorrupcion_en_Colombia.pdf

Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública:



Presidencia
de la República



Secretaría de
Transparencia

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:
https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-179118_recurso_5.pdf

Directiva 1 de 2015 Presidencia de la Republica:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65297#1>

Sistema Nacional de Rendición de Cuentas:
<https://www.funcionpublica.gov.co/que-es-el-sistema-snrdc>