

Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública"

y como mandato para garantizar los contenidos de un derecho fundamental, la transparencia es la principal herramienta para luchar contra el fenómeno de la corrupción.

Que el artículo 31 Ley 2195 de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones", modificó el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, en el sentido de establecer el deber de las entidades del orden nacional, departamental y municipal de implementar Programas de Transparencia y Ética Pública, los cuales constituyen el conjunto de acciones que una entidad define e implementa para promover, al interior de la organización, una cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos de corrupción que se presentan en el desarrollo de su misionalidad.

Que el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, enlista algunas de las acciones que deben contener los Programas de Transparencia y Ética Pública, las cuales se pueden agrupar en cuatro temáticas: (1) la administración de riesgos, (2) la construcción de redes y el fortalecimiento de la articulación; (3) la promoción de una cultura de la legalidad y la construcción de un Estado Abierto; (4) las demás iniciativas adicionales que las entidades adopten.

Que el parágrafo 3 del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, asigna a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República la función de señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deben cumplir el Programa de Transparencia y Ética Pública, el cual tendrá un enfoque de riesgos.

Que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en desarrollo de las funciones asignadas en la Ley 2195 de 2022, elaboró un Anexo Técnico, el cual desarrolla la metodología y estructura de los Programas de Transparencia y Ética Pública, así como herramientas de planeación que contribuirán a asegurar la confianza ciudadana en las instituciones, afianzar el relacionamiento con sus grupos de interés, minimizar la materialización de riesgos de corrupción y atender de manera idónea y oportuna las necesidades y derechos de los ciudadanos a través del fortalecimiento de sus procesos y procedimientos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Modifíquese el nombre del Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, el cual quedará así:

"TÍTULO 4

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN"

Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública"

Artículo 2. Adiciónese el Capítulo 4 al Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en los siguientes términos:

**"CAPÍTULO 4
PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA**

**SECCIÓN 1
PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA**

Artículo 2.1.4.4.1.1. Ámbito de aplicación. *Las entidades obligadas del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberán implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que para tales efectos establezca la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.*

Parágrafo 1. *Las entidades en las que se tenga implementado un Sistema Integral de Administración de Riesgos, éste deberá articularse con el Programa de Transparencia y Ética Pública.*

Parágrafo 2. *Respecto de las entidades obligadas a implementar un Programa de Transparencia y Ética Pública, pero que operan dentro de un mercado, industria o sector en el que se exija por parte de la autoridad de inspección, vigilancia y control un Programa de Transparencia y Ética Empresarial, podrán implementar únicamente el Programa Empresarial y se entenderá que cumplen con su obligación respecto del Programa Público.*

Artículo 2.1.4.4.1.2. Metodología y estructura de los Programas de Transparencia y Ética Pública. *Para el cumplimiento de la función asignada a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, se tendrán en cuenta los siguientes lineamientos:*

1. *Elaborar un proyecto de anexo técnico en el que se señale la metodología y estructura que deben observar las entidades para implementar el Programa de Transparencia y Ética Pública.*
2. *Publicar en su sede electrónica por un periodo de quince (15) días calendario el proyecto de anexo técnico, para recibir observaciones por parte de la ciudadanía, de las entidades obligadas o cualquier otro interesado.*
3. *Publicar en su sede electrónica el anexo técnico definitivo, junto con una matriz que relacione las observaciones recibidas durante el periodo de consulta y las respuestas que da la Secretaría a cada una de ellas.*

Parágrafo 1. *La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República llevará un control de las versiones del anexo técnico, informando de forma detallada las modificaciones que realice.*

Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública"

Parágrafo 2. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República garantizará que el anexo técnico vigente de los Programas de Transparencia y Ética Pública esté disponible en su sede electrónica de forma permanente, en una sección exclusiva y de fácil acceso.

Parágrafo 3. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República difundirá, a través de sus canales de vocería, y los demás medios que considere pertinentes, los proyectos de anexo y el anexo técnico definitivo.

Parágrafo 4. Es deber de cada entidad desarrollar su propio Programa de Transparencia y Ética Pública, para lo cual la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República podrá ofrecer guías, manuales, conceptos y asistencia, complementarios al Anexo Técnico, en los casos que se requiera.

Parágrafo 5. Las modificaciones hechas al Anexo Técnico aplicarán en los plazos señalados en el parágrafo 2 del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Esto es, las entidades del orden nacional tendrán hasta un (1) año para incorporar cualquier modificación y las entidades del orden territorial hasta (2) años.

Artículo 2.1.4.4.1.3. Participación de la Secretaría de Transparencia en la Política de Transparencia y Ética Pública. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, como responsable de fijar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deben cumplir los Programas de Transparencia y Ética Pública, deberá ser convocada por las entidades del Gobierno nacional que formulen políticas relacionadas o que puedan tener incidencia en los contenidos del Programa, descritos en los literales del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo 2.1.4.4.1.4. Publicidad del Programa de Transparencia y Ética Pública. Cada entidad obligada a implementar un Programa de Transparencia y Ética Pública deberá publicar en su sede electrónica el Programa, en los términos del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo. Respecto de la publicidad, la entidad obligada deberá atender a lo que regule el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, esto es, la Resolución 1519 de 2020 o la norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue.

Artículo 2.1.4.4.1.5. Referencias al Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Toda mención que se haga en normas o en cualquier otro documento al Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano se entiende referida al Programa de Transparencia y Ética Pública".

Artículo 3. Transitorio. Adóptese como primera versión del Anexo Técnico de los Programas de Transparencia y Ética Pública el documento anexo al presente Decreto. Las actualizaciones que se realicen o los nuevos anexos que se expidan con posterioridad a esta versión, seguirán el procedimiento establecido en el artículo 2.1.4.4.1.2 del Decreto 1081 de 2015.

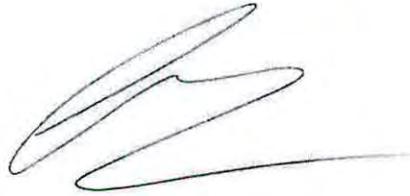
Continuación del Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública"

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación y regula de manera integral lo relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública. En consecuencia, se derogan tácitamente las normas reglamentarias relacionadas con el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano que sean incompatibles y, de forma expresa, los artículos 2.1.4.1, 2.1.4.2, 2.1.4.3, 2.1.4.4, 2.1.4.5, 2.1.4.6, 2.1.4.7, 2.1.4.8 y 2.1.4.9 del Decreto 1081 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

30 AGO 2024

Dado en Bogotá D. C., a los



LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA


LAURA CAMILA SARABIA TORRES

ANEXO TÉCNICO PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

CONTROL DE VERSIONES

VERSIÓN	DESCRIPCIÓN	FECHA
1	Por la cual se adopta el anexo técnico de los Programas de Transparencia y Ética Pública	30/08/2024

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 Republica

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA

ANDRÉS IDÁRRAGA FRANCO

Secretario de Transparencia

IVETH LORENA SOLANO QUINTERO

Asesora

LAURA CAMILA ÁVILA JIMÉNEZ

Profesional Especializada

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

La Secretaría de Transparencia comprometida con el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía, con especial énfasis de la población vulnerable ha redoblado esfuerzos en la implementación de acciones que fortalezcan la lucha anticorrupción en aras de garantizar la transparencia y la integridad en la gestión pública.

Apoyamos los territorios con asistencia técnica para que las entidades oficiales fortalezcan sus esquemas de vigilancia y control de recursos y velen por que las acciones de los funcionarios públicos se desarrollen dentro del marco legal. Este deber debe acompañarse con una movilización ciudadana que promueva la lucha contra la corrupción, una práctica que ha permeado diferentes instancias de la administración pública en Colombia. Debido a esto, la capacidad institucional ha sido insuficiente para acceder, con criterio veedor, a los diferentes procesos administrativos ejecutados o en ejecución. Se precisa que la ciudadanía participe como corresponsable de la misión de velar por que los recursos no sean dilapidados.

Una población que no ha tenido ni tiene acceso a los servicios básicos esenciales, vulnerándose el derecho fundamental a una vida digna. No hay que olvidar que quienes representamos al Estado tenemos el deber de garantizar y respetar los derechos sin distingo de raza, sexo, religión o posición política. La ciudadanía, por su parte, tiene el mismo deber derivado de la Constitución Política al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho. Todos, sin excepción, tenemos derechos y deberes que cumplir.

Para ganar esta batalla, esperamos contar con quienes están leyendo este texto. Nuestra Nación precisa abandonar los lugares comunes y asumir nuevas opciones en la lucha contra la corrupción. Tenemos la certeza de que esta batalla la ganaremos con la participación de la ciudadanía en la implementación de esta herramienta de gestión destinada a garantizar los derechos de los colombianos.

Se trata de un problema complejo que ha afectado el goce de los derechos de la ciudadanía. Cuando se apropian la plata del Programa de Alimentación Escolar, PAE, afectan el derecho a la salud de los estudiantes, es decir, el derecho al bienestar. Cuando no ejecutan o terminan las obras de infraestructura, son miles los damnificados por la falta de esas obras, impactando negativamente el derecho legal a que terceros no afecten sus derechos. Por ello, la corrupción debe ser entendida como lo que es: violación de los Derechos Humanos. Sus graves efectos vulneran el ejercicio efectivo y pleno de los Derechos Humanos, en detrimento del sistema democrático y de la sociedad en general.

¡No queremos más víctimas de la corrupción en el país!

Respaldados por la actualizada Ley 1474 de 2011, los entes del orden nacional, departamental y municipal tienen la obligación legal de implementar Programas de Transparencia y Ética Pública: para que haya la debida diligencia en sus actuaciones; para que la prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos sea constante; para que se creen y fortalezcan las redes interinstitucionales en apoyo a la prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad; para que estén disponibles los canales de denuncia; para que sea expedito el acceso a la información pública y cultura de legalidad.



Con firmeza invitamos a que nos unamos y luchemos decididamente contra este flagelo que ha esquilado a Colombia. Unidos con el objetivo de consolidar nuestra Nación como una Potencia Mundial de la Vida.

Andrés Idárraga Franco, Secretario de Transparencia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. GENERALIDADES	18
¿Qué es el Programa de Transparencia y Ética Pública?	18
¿Quiénes deben implementar los Programas de Transparencia y Ética Pública?	18
¿Cómo se relaciona el Programa de Transparencia y Ética Pública con la normativa, las políticas institucionales, los sistemas de gestión y los de calidad?	22
¿Cuál es la metodología y estructura del Programa de Transparencia y Ética Pública?.....	26
CAPÍTULO 2. COMPONENTE TRANSVERSAL	36
1. Declaración.....	36
Acción	36
Proceso	36
1. Objetivo	38
Acción	38
Proceso	38
2. Alcance	39
Acción	39

Proceso	39
3. Planeación	40
Acción	40
Proceso	40
Herramientas o instrumentos.....	42
4. Supervisión, monitoreo y administración.....	43
Acción	43
Proceso	43
5. Reportes	48
Acción	48
Proceso	48
6. Formación	50
Acción	50
Proceso	50
7. Comunicación	51
Acción	51
Proceso	51
8. Auditoría y mejora	52
Acción	52
Proceso	53
Herramientas o instrumentos.....	55

CAPITULO 3. COMPONENTE PROGRAMÁTICO.....	58
1. Administración de riesgos	61
Acción estratégica 1.1: Gestión de riesgos para la integridad pública.....	61
Acción estratégica 1.2: Gestión de riesgos de LA/FT/FP	61
Acción estratégica 1.3: Canales de denuncia.....	61
Acción estratégica 1.4: Debida diligencia	62
Proceso Administración de riesgos	62
Herramientas o instrumentos Administración de riesgos	62
Estándar Administración de riesgos	64
2. Redes y articulación.....	64
Acción estratégica 2.1: Redes internas.....	64
Acción estratégica 2.2: Redes externas	64
Proceso Redes y articulación.....	64
Herramientas o instrumentos Redes y articulación	66
Estándar Redes y articulación	68
3. Modelo de Estado Abierto	68
Acción estratégica 3.1: Acceso a la información pública y transparencia	68
Acción estratégica 3.2: Integridad pública y cultura de la legalidad	68
Acción estratégica 3.3: Dialogo y corresponsabilidad.....	68
Proceso Modelo de Estado Abierto	69
Herramientas e instrumentos Modelo de Estado Abierto	70

Estándar Modelo de Estado Abierto.....	78
4. Iniciativas adicionales	78
BIBLIOGRAFÍA	81

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ciclo del Programa de Transparencia y Ética Pública	28
Ilustración 2. Estándares de las acciones estratégicas.	60

TABLAS

Tabla 1. Relación MIPG – PTEP	24
Tabla 2. Contenidos del Programa.....	27
Tabla 3. Ciclo del Programa de Transparencia y Ética Pública.....	29
Tabla 4. Proceso Declaración.....	36
Tabla 5. Proceso Objetivos.....	38
Tabla 6. Proceso Alcance	39
Tabla 7. Proceso Planeación	40
Tabla 8. Proceso Supervisión, monitoreo y administración.....	43
Tabla 9. Proceso Reportes.	48
Tabla 10. Proceso Formación	50
Tabla 11. Proceso Comunicación	51
Tabla 12. Proceso Auditoría y mejora	53
Tabla 13. Proceso Administración de riesgos	62



**Secretaría de
Transparencia**

Tabla 14. Proceso Redes y articulación	64
Tabla 15. Estándar Redes y articulación	68
Tabla 16. Proceso Modelo de Estado Abierto	69
Tabla 17. Listado de instrumentos de gestión de la información	75

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,

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.

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.

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/FP); 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.

Contexto de la corrupción en Colombia

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

- 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%).

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).

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 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” , 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 (DICEP); y el 30% del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)” (Transparencia por Colombia, 2021).

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES

¿Qué es el Programa de Transparencia y Ética Pública?

El Programa de Transparencia y Ética Pública - PTEP es el conjunto de acciones que una entidad define e implementa para promover, al interior de la organización, una cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos de corrupción que se presentan en el desarrollo de su misionalidad.

¿Quiénes deben implementar los Programas de Transparencia y Ética Pública?

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"*. Sobre la definición de entidad y el alcance de este término, el Consejo de Estado señaló que: *"Al no existir una definición legal propiamente [del término entidad], en las diferentes leyes y normas en que se utiliza esta expresión debe buscarse por el intérprete su significado pese a lo cual estima la Sala que debe utilizarse el término entidad pública como sinónimo de persona jurídica de derecho público"*².

² Consejo de Estado Colombiano (2007). Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1815 del 26 de abril de 2007

Ante la necesidad de definir la expresión "*entidad*", utilizada en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, de forma que el ámbito de aplicación de los Programas de Transparencia y Ética Pública sea claro para los interesados, atendiendo a lo señalado por el Consejo de Estado, es necesario construir un criterio de interpretación que delimite el alcance del concepto.

Para establecer un criterio de interpretación que se adecue al diseño institucional del Estado Colombiano, se acude a la figura del bloque de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha establecido que el bloque tiene dos funciones principales "*(i) integrar al parámetro de constitucionalidad normas que no hacen parte formalmente de la Constitución Política e (ii) interpretar las normas constitucionales, para precisar 'el contenido y alcance de los derechos y deberes consagrados en la Constitución'*"³. Así mismo:

*[...] la Corte ha distinguido entre bloque de constitucionalidad stricto sensu y lato sensu. En ambos casos se trata de normas que no están contenidas formalmente en la Constitución Política ni tienen "rango supranacional", pero que cumplen las dos funciones antes descritas. La diferencia entre los dos radica en que solo las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad stricto sensu tienen rango constitucional. Dentro del bloque de constitucionalidad lato sensu se encuentran **normas que "tienen rango normativo superior al de las leyes ordinarias"**, pero que no tienen rango constitucional. Este es el caso de las leyes orgánicas y algunas*

³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-469 de 2016.

*estatutarias que, si bien no tienen el mismo nivel jerárquico de las normas constitucionales, **sirven de parámetro para evaluar la constitucionalidad de otras leyes.***

Partiendo de la definición de bloque de constitucionalidad *lato sensu*, existe entre las leyes cierta jerarquía, en la medida que algunas sirven como parámetro de constitucionalidad, por lo que es posible acudir, por ejemplo, a leyes estatutarias para interpretar otras leyes.

De acuerdo con lo anterior, para determinar el alcance que debe darse a la expresión "entidad" utilizada en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, se acude a la Ley estatutaria 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*". Esta Ley permite delimitar el concepto de "entidad" utilizado en el artículo 73 de la Ley 1474 por las siguientes razones:

1. Materialmente, regula el derecho fundamental de acceso a la información pública. Este derecho está estrechamente relacionado con los Programas de Transparencia y Ética Pública, en la medida que es a través de los Programas que se desarrollan los contenidos de este derecho a nivel institucional. Además, es a través de las reglas sobre acceso a la información pública que se cumple con los mandatos del principio de transparencia, siendo este la principal herramienta que tienen las entidades para prevenir actos de corrupción.
2. Formalmente, el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014 establece que los sujetos obligados deberán "*(g) publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011*". El Plan

Anticorrupción fue sustituido por la Ley 2195 de 2022 por los Programas de Transparencia y Ética Pública. De acuerdo con lo anterior, los Programas hacen parte de la información mínima obligatoria que, de manera proactiva, debe publicarse en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan.

En consecuencia, aplicando el criterio de interpretación enunciado, el artículo 5 de la Ley estatutaria 1712 de 2014, que establece un listado de sujetos obligados, permite determinar el ámbito de aplicación del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022.

Sobre el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, la Procuraduría General de la Nación ha clasificado los sujetos obligados en tradicionales, no tradicionales y partidos políticos. Además, es necesario armonizar los contenidos de ambas leyes, en la medida que la Ley 1474 de 2011 habla específicamente de entidades. En el contexto de la Ley debe entenderse que se refiere a entidades públicas, las cuales, según el Departamento Administrativo de la Función Pública⁴, puede definirse así:

Desde el punto de vista de la estructura del Estado las expresiones entidad pública, estatal o de derecho público denota la pertenencia de una determinada organización o entidad al Estado y, por ende, su vinculación con el derecho público. En este sentido, en el plano constitucional forman parte

⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 041691 de 2024. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=238136>

del Estado las entidades y organismos de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y los órganos autónomos e independientes.

[...] Las entidades públicas son 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.

En suma, los Programas de Transparencia y Ética Pública deben implementarse por aquellos sujetos obligados, en los términos del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, que sean entidades públicas, es decir, que hayan sido creadas por la constitución, la ley, ordenanza o acuerdo, o autorizadas por éstas, o que tengan participación pública, donde se cumple una función pública, comercial o industrial.

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

Las entidades u organizaciones, en general, deben garantizar el cumplimiento de las normas, externas e internas, que les aplican según las funciones que tengan, los servicios que presten o las actividades que realicen. Para esto, desarrollan diferentes políticas a nivel organizacional y adoptan sistemas de gestión o de calidad, que les permiten prevenir el incumplimiento. En este contexto, los programas de cumplimiento son mecanismos útiles para gestionar los riesgos asociados a incumplir con la normativa. El Programa de Transparencia y Ética Pública cumple este mismo propósito, es un mecanismo para que las entidades u organizaciones puedan cumplir con las normas en materia de transparencia y ética pública para, de esta forma, promover una cultura de legalidad y gestionar los

riesgos de incumplimiento. Así pues, el Programa no tiene una jerarquía específica respecto de las normas, políticas institucionales o sistemas, sino que dialoga con todos estos elementos para generar, al interior de la entidad u organización, una cultura de legalidad o cumplimiento.

En el caso de la mayoría de las entidades públicas, particularmente las que pertenecen a la Rama Ejecutiva en sus diferentes ordenes, existe la obligación de integrar su Sistema de Desarrollo Administrativo y de Gestión de Calidad, y de articular la integración con el Modelo Estándar de Control Interno. Todo esto ocurre en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual le permite a todas las entidades del Estado, planear, gestionar, evaluar, controlar y mejorar su desempeño, bajo criterios de calidad, cumpliendo su misión y buscando la satisfacción de los ciudadanos. Ahora bien, las disposiciones del MIPG en materia de gestión se desarrollan a través de las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional de que trata el artículo 2.2.22.2.1 del Decreto 1083 de 2015, las cuales, *"(...) se regirán por las normas que las regulan o reglamentan y se implementarán a través de planes, programas, proyectos, metodologías y estrategias"*. El Programa de Transparencia y Ética Pública, en relación con el MIPG, vincula lineamientos de diferentes políticas de gestión y desempeño, con el fin de generar un esquema articulado para la prevención, detección y respuesta a situaciones que afecten la transparencia y la ética pública, que pueden configurarse en diferentes ámbitos de la gestión institucional, lo que exige un análisis integral de los procesos que se desarrollan en las entidades para una.

En particular, el Programa de Transparencia y Ética Pública se relaciona con las siguientes políticas del MIPG:

Tabla 1. Relación MIPG - PTEP

Política	Normatividad	Herramientas o Instrumentos de aplicación que se articulan
Control Interno	Ley 87 de 1993	Metodología para la gestión integral del riesgo.
Integridad	Ley 2016 de 2020 Ley 2013 de 2019	Código de Integridad en el Servicio Público Identificación de riesgos y controles frente a conflictos de interés.
Planeación Institucional	Ley 152 de 1994	Esquemas para la planeación, ejecución y control de la gestión institucional.
Participación Ciudadana en la Gestión Pública	Ley 1757 de 2015	Herramientas para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico

Política	Normatividad	Herramientas o Instrumentos de aplicación que se articulan
		y planeación de la Gestión Pública.
Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción	Ley 1474 de 2011 Ley 1712 de 2014 Ley 2195 de 2022	Instrumentos para la promoción de la transparencia, la garantía del acceso a información pública y la prevención de la corrupción.

Fuente: elaboración propia

El Programa de Transparencia y Ética Pública permite, tanto en el marco del MIPG como en cualquier otro sistema de gestión o calidad, vincular herramientas e instrumentos ya desarrollados por políticas institucionales, lo que facilita una gestión integral para la prevención, detección y respuesta a riesgos de corrupción, fraude o soborno, la existencia de conflictos de interés, incumplimientos al código de integridad, fallas en la debida diligencia que pueden generar riesgos fiscales, de lavado de activos y otros que afectan la imagen y confianza institucional de cara a las ciudadanías. El Programa exige incorporar herramientas más robustas que

permitan el análisis de información con datos y hechos para una toma de decisiones con enfoque preventivo en los diferentes niveles organizacionales.

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

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en el marco de la función que le asigna el parágrafo 3 del artículo 73 de la Ley 1474 de 2022, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, ha definido la siguiente metodología y estructura para el desarrollo del programa, que se debe observar por las entidades u organizaciones obligadas al momento de implementarlo.

El Programa de Transparencia y Ética Pública está conformado por **dos componentes**: el transversal y el programático. Los componentes se desarrollan a través de **acciones**, las cuales tienen asociado un conjunto de **herramientas o instrumentos** que permiten ejecutarla. El desarrollo de cada acción implica un **proceso**. Ahora bien, cada acción va a tener 3 **estándares**. El estándar es el conjunto mínimo de instrumentos que se exigirán a las entidades u organizaciones, en función de la categoría en que pueda clasificarse, que es el enfoque diferencial adoptado por la Secretaría. Además, habrá otro enfoque diferencial para desarrollar lo dispuesto en el parágrafo 5 del artículo 73 de la Ley 1474 de 2022, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, en lo relacionado con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Componentes, acciones, herramientas o instrumentos, procesos y estándares son los contenidos del Programa:

Tabla 2. Contenidos del Programa

CONCEPTO	DEFINICIÓN
Componente	Conjunto de acciones.
Acciones	Conjunto de herramientas o instrumentos mediante los cuales se desarrolla un componente.
Herramientas o Instrumentos	Políticas ⁵ , procedimientos ⁶ o el Código de Integridad ⁷ , mediante los cuales se ejecuta una acción.
Proceso	Conjunto de actividades y responsables, y la descripción de cómo se interrelacionan o interactúan para ejecutar las acciones.
Estándar	Herramientas o instrumentos mínimos que se deben cumplir.

⁵ Según la Organización Internacional de Normalización – ISO, las políticas son las "intenciones y dirección de una organización según lo expresado formalmente por su alta dirección". Esta definición incluye cualquier acto de direccionamiento estratégico como actos administrativos, directivas,

Fuente: elaboración propia

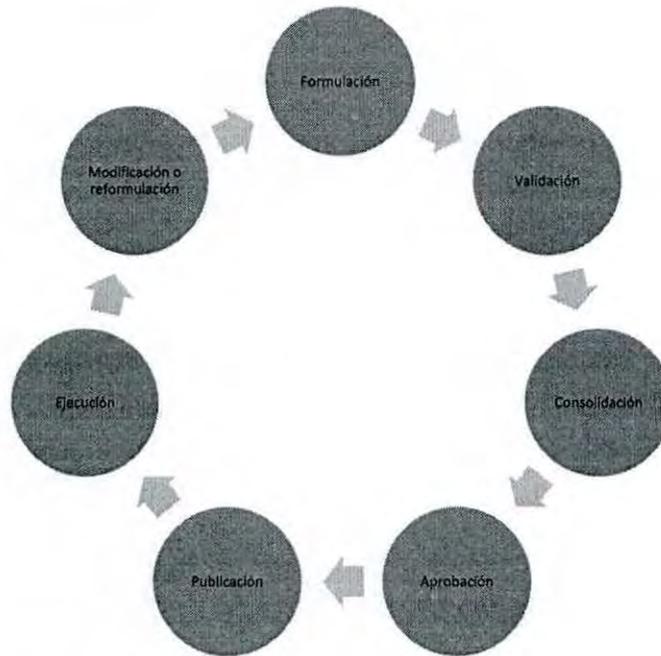
La metodología para elaborar el Programa de Transparencia y Ética Pública está dividida en siete etapas que conforman el Ciclo del Programa: (1) formulación, (2) validación, (3) consolidación, (4) aprobación, (5) publicación, (6) ejecución y (7) modificación o reformulación.

Ilustración 1. Ciclo del Programa de Transparencia y Ética Pública

lineamientos, circulares, manuales, etc.; así como las Políticas Institucionales de Gestión y Desempeño que hacen parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

⁶ Según la Organización Internacional de Normalización – ISO, un procedimiento es la “*forma especificada de llevar a cabo una actividad o un proceso*”. Esta definición incluye a los procedimientos propios de los sistemas de calidad.

⁷ Según la Organización Internacional de Normalización – ISO, un código de conducta es el “*documento que especifica el comportamiento ético o personal exigido*”. En el caso colombiano, existe el Código de Integridad de que trata la Ley 2016 de 2020



Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Ciclo del Programa de Transparencia y Ética Pública

ETAPA	DESCRIPCIÓN
FORMULACIÓN	Consiste en desarrollar, mediante acciones, los dos componentes que conforman el Programa. La entidad u organización debe identificar las herramientas o instrumentos que requiere para ejecutar cada acción, de conformidad con la normativa y el estándar aplicable. En un documento

ETAPA	DESCRIPCIÓN
	escrito la entidad u organización recopila cada uno de los contenidos y así cuenta con su Programa de Transparencia y Ética Pública.
VALIDACIÓN	El Programa debe ser validado por los grupos de valor de la entidad u organización: colaboradores, usuarios y supervisores. Para esto, una vez formulado el Programa, debe ser sometido a un periodo de consulta pública de 15 días calendario en la sede electrónica de la entidad u organización.
CONSOLIDACIÓN	A partir de las observaciones que se reciban durante el periodo de consulta pública, la entidad u organización consolidará una versión del Programa que incorpore aquellos ajustes que encuentre pertinentes.
APROBACIÓN	La versión consolidada del Programa deberá ser presentada ante la instancia directiva de mayor rango,

ETAPA	DESCRIPCIÓN
	<p>quien lo aprobará. En el caso de las entidades obligadas a contar con un Comité Institucional de Gestión y Desempeño, esta será la instancia encargada de la aprobación del Programa.</p>
PUBLICACIÓN	<p>El Programa deberá estar publicado en la sede electrónica de la entidad u organización, de conformidad con lo que disponga el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones⁸ respecto de requisitos en materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos</p>
EJECUCIÓN	<p>El Programa deberá contar con un Plan de Ejecución y Seguimiento. El Plan se actualizará anualmente. La entidad u</p>

⁸ A la fecha de expedición de esta versión del Anexo Técnico, la norma vigente es la Resolución del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1519 de 2020 o la norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue.

ETAPA	DESCRIPCIÓN
	<p>organización debe garantizar la inclusión de las acciones del Programa en los instrumentos de planeación institucional, para que estén debidamente presupuestas.</p> <p>En el caso de las entidades obligadas a contar con Plan de Acción, cada año, de conformidad con el Plan de Ejecución y Seguimiento, deberán garantizar que las acciones del Programan estén contempladas en el Plan de Acción.</p>
<p>MODIFICACIÓN O REFORMULACIÓN</p>	<p>El Programa de Transparencia y Ética Pública se formula una vez y, de acuerdo con los resultados de la auditoría al Programa, se definen oportunidades de mejora que derivan en modificaciones. De forma regular, el Programa se reformula cada cuatro años y, extraordinariamente, cuando la entidad u organización lo considere</p>

ETAPA	DESCRIPCIÓN
	<p>necesario por resultados insatisfactorios.</p> <p>En el caso de las entidades públicas del nivel central, la reformulación del Programa corresponderá con la formulación de los planes de desarrollo nacional o territorial.</p> <p>En el caso de otras entidades u organizaciones, se podrá establecer plazos que se ajusten a planes institucionales de desarrollo, si cuentan con ellos o con figuras equivalentes.</p>

Fuente: elaboración propia

El Programa está dirigido a todos los grupos de valor que tiene la entidad u organización, incluidos los **colaboradores**, sin importar su tipo de vinculación, es decir, funcionarios, empleados, contratistas y proveedores. Los **usuarios**, que puede ser las ciudadanías en general o clientes, según como sea la operación. Los **supervisores** de la entidad u organización: sea órganos de control, autoridades de inspección y vigilancia, o aquellos que ejerzan cualquier tipo de control (participaciones, control jerárquico o de tutela). Sin embargo, cada grupo tiene un rol diferente. La metodología contempla dos roles: los responsables del Programa

de Transparencia y los interesados. Son **responsables** del Programa todos los colaboradores de la entidad u organización y, entre ellos, se distribuyen la supervisión, monitoreo y administración, en los términos que se señala en la acción transversal 4. Los **interesados** en el Programa son los usuarios y los supervisores, quienes participan en diferentes etapas del ciclo y aportan a su mejoramiento continuo.

La estructura general del Programa de Transparencia y Ética Pública es:

PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

1. Declaración
2. Objetivos
3. Alcance
4. Planeación
5. Estrategia Institucional de Lucha Contra la Corrupción
 - 5.1. Administración de riesgos
 - 5.1.1. Gestión de riesgos para la integridad pública
 - 5.1.2. Gestión de riesgos de LA/FT/FP
 - 5.1.3. Canales de denuncia
 - 5.1.4. Debida diligencia
 - 5.2. Redes y articulación

- 5.2.1. Redes internas
- 5.2.2. Redes externas
- 5.3. Modelo de Estado Abierto
 - 5.3.1. Acceso a la información pública y transparencia
 - 5.3.2. Integridad pública y cultura de la legalidad
 - 5.3.3. Dialogo y corresponsabilidad
- 5.4. Iniciativas adicionales
- 6. Monitoreo, administración y supervisión
- 7. Reportes
- 8. Formación
- 9. Comunicación
- 10. Auditoría y mejora

En los siguientes capítulos se describen los contenidos del Programa, que deben ser formulados por cada entidad u organización.

CAPÍTULO 2. COMPONENTE TRANSVERSAL

El componente transversal recopila las acciones que garantizan la incorporación del Programa de Transparencia y Ética Pública (PTEP) en las dinámicas institucionales y en la cultura organizacional. En total, son nueve (9) las acciones que desarrollan el componente, las cuales se describen a continuación. En todo caso, se debe tener en cuenta que el componente transversal y programático se complementan entre sí.

1. Declaración

Acción

Declarar el compromiso de los colaboradores de la entidad u organización de observar las políticas, procedimientos y códigos de conducta que componen el Programa de Transparencia y Ética Pública, así como el compromiso con la implementación de las acciones que integran cada componente.

Proceso

Tabla 4. Proceso Declaración

Responsable	Actividades
Supervisión	Realizar ejercicios de participación que involucren a todos los colaboradores de la entidad u organización para que

	la declaración se construya colectivamente.
Supervisión	Asegurar que la declaración esté alineada con el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano, los valores que allí se definen y, en general, con los lineamientos que, en virtud de lo establecido en la Ley 2016 de 2020, defina el Departamento Administrativo de la Función Pública.
Supervisión	Redactar la declaración teniendo en cuenta que la declaración tiene una perspectiva de largo plazo y, por eso, debe usar un lenguaje propositivo. La declaración es un ejercicio de prospectiva, en el cual la entidad u organización se proyecta a futuro y se visualiza como un agente de cambio que materializa las acciones del Programa.

Fuente: elaboración propia

1. Objetivo

Acción

Establecer objetivos específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos ciertos para el Programa de Transparencia y Ética Pública. Los objetivos deben estar relacionados con la finalidad del Programa y, en esa medida, guardar correspondencia con las acciones que conforman el Programa.

Proceso

Tabla 5. Proceso Objetivos

Responsable	Actividades
Supervisión	Redactar los objetivos teniendo en cuenta los propósitos que, según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, tiene el Programa: gestión de riesgos y promoción de una cultura de legalidad.
Supervisión	Alinear los objetivos del Programa con la plataforma estratégica de la organización (misión, visión, valores, funciones, servicios, etc.).

Fuente: elaboración propia.

2. Alcance

Acción

Identificar actores relevantes para el Programa y el rol que tendrán dentro de él, teniendo en cuenta que se deben vincular como mínimo a funcionarios y empleados, según el tipo de entidad, así como contratistas y proveedores.

Proceso

Tabla 6. Proceso Alcance

Responsable	Actividades
Supervisión	Delimitar el alcance, teniendo en cuenta que siempre se podrá ampliarlo, según las funciones de la entidad o los servicios que presta la organización, pero no reducirlo a menos de los actores ya mencionados.
Administración	Caracterizar a los actores o grupos de valor ⁹ que son relevantes para cada

⁹ El Departamento Administrativo de la Función Pública cuenta con la Guía para caracterización de la ciudadanía y grupos de valor, insumo que puede aportar a esta actividad. La Guía está disponible en:

	acción, así como para las etapas que conforman el ciclo del Programa.
Supervisión	Asignar a cada grupo de valor un rol dentro del Programa.

Fuente: elaboración propia

3. Planeación

Acción

Planear el desarrollo del Ciclo del Programa, asegurando que se incorpore a las dinámicas internas y a los demás ciclos de planeación de la organización.

Proceso

Tabla 7. Proceso Planeación

Responsable	Actividades
Administración	Definir, en cada caso, un procedimiento, de conformidad con las prácticas internas, mediante el cual se validará, consolidará, aprobará y publicará el Programa de Transparencia, teniendo en cuenta la descripción hecha en este documento de cada etapa. Se debe señalar

	responsables, medios y plazos, de conformidad con la estructura de cada entidad u organización.
Administración	Definir un procedimiento, de conformidad con las prácticas internas, mediante el cual se formulará, anualmente, el Plan de Ejecución y Monitoreo, teniendo en cuenta la descripción hecha en este documento de esa etapa.
Administración	Formular anualmente, el Plan de Ejecución y Seguimiento.
Administración	Definir un procedimiento, de conformidad con las prácticas internas, mediante el cual se modificará o reformulará el Programa de Transparencia, teniendo en cuenta la descripción hecha en este documento de esa etapa y la acción de Auditoría y mejora.
Supervisión	Desarrollar e implementar alternativas innovadoras para el desarrollo de las acciones del Programa o de las

	herramientas e instrumentos. En esa medida,
--	---

Fuente: elaboración propia.

Herramientas o instrumentos

a) **Plan de Ejecución y Monitoreo:** cada entidad u organización, con una periodicidad anual, deberá elaborar un Plan de Ejecución y Seguimiento. El Plan es un documento anexo al Programa de Transparencia y Ética Pública en el que se identifican las acciones, actividades, herramientas e instrumentos que deben desarrollarse durante el año o ser objeto de monitoreo.

Mediante el Plan de Ejecución y Monitoreo se debe garantizar el financiamiento del Programa, en consecuencia, debe articularse con los ciclos de planeación presupuestal definidos por la entidad u organización. El Plan de cada vigencia debe estar formulado al momento que se realice la programación presupuestal, para la que las necesidades que de él se deriven puedan ser debidamente presupuestadas. En el marco de esta acción, atendiendo a su diseño organizacional, la entidad u organización deberá señalar claramente los plazos para la formulación.

Respecto de aquellas entidades sometidas a las leyes del Presupuesto General de la Nación y obligadas a elaborar Plan de Acción, el Plan de Ejecución y Monitoreo deberá incorporarse dentro del respectivo Plan de Acción y las necesidades derivadas estar contempladas en los respectivos planes anuales de adquisiciones. Si la entidad u organización cuenta con autonomía presupuestal, no está sometida a las reglas del Presupuesto General de la Nación o no debe contar con Plan de

Acción, deberá garantizar que el Plan de Ejecución y Seguimiento se adapte a sus particularidades.

No todas las acciones, actividades, herramientas e instrumentos requieren un desarrollo o monitoreo anual, o asignación presupuestal, por lo que el Plan de Ejecución y Seguimiento no tendrá que contemplar todos los componentes del Programa de Transparencia, ni todos deberán tener una fuente de financiación. Únicamente hacen parte del Plan los contenidos que requieran desarrollo o monitoreo durante la vigencia para la que se formula. Por ejemplo, no todos los años debe definirse nuevos objetivos o replantearse el alcance, por lo que estas acciones solo se planearan cuando sea necesario.

4. Supervisión, monitoreo y administración

Acción

Asignar al interior de la entidad u organización las responsabilidades de monitorear, administrar y supervisar el Programa de Transparencia y Ética Pública.

Proceso

Tabla 8. Proceso Supervisión, monitoreo y administración

Línea de Defensa	Responsable	Rol	Actividades
-------------------------	--------------------	------------	--------------------



<p>Línea Estratégica</p>	<p>Instancia directiva de mayor rango o el Comité Institucional de Gestión y Desempeño en las entidades obligadas a crearlo.</p>	<p>Supervisión</p>	<ul style="list-style-type: none">- Formular y aprobar el Programa de Transparencia y Ética Pública.- Velar por la correcta administración y monitoreo del Programa de Transparencia.- Monitorear el cumplimiento general del Programa de Transparencia.
<p>Primera Línea</p>	<p>Líderes de Procesos y sus equipos de trabajo.</p>	<p>Monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none">- Realizar monitoreo continuo, con la periodicidad establecida en el Programa de Transparencia, al desarrollo de los



			<p>contenidos del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none">- Identificar, valorar, evaluar y actualizar cuando se requiera, los riesgos operativos que pueden afectar el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia.- Definir, adoptar, aplicar y hacer seguimiento a los controles para mitigar los riesgos operativos identificados, asociados al Programa de Transparencia y
--	--	--	---

			<p>proponer mejoras para su gestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informar al administrador del programa (segunda línea) los resultados del monitoreo sobre desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia
Segunda Línea	<p>Instancia directiva de mayor rango o la instancia que esta asigne o delegue.</p> <p>Se recomienda en las entidades u organizaciones que cuenten con oficinas de planeación, que esta sea la</p>	Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Liderar las etapas del Ciclo del Programa de Transparencia. - Rendir cuentas sobre el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia - Asesorar a la línea estratégica



	<p>responsable de la administración del Programa de Transparencia.</p> <p>En las entidades u organizaciones que cuenten con comité interno de riesgos, estos podrán asumir como administrador del Programa de Transparencia, si así lo estima la alta dirección.</p>		<p>en la formulación del Programa de Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none">- Presentar a la instancia directiva de mayor rango (Comité Institucional de Gestión y Desempeño en las entidades obligadas a crearlo) los reportes que evalúan el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia.- Proponer modificaciones, según se requiera, a los contenidos del Programa de
--	--	--	---

			Transparencia y someterlas a aprobación de la instancia directiva de mayor rango (Comité Institucional de Gestión y Desempeño en las entidades obligadas a crearlo)
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

5. Reportes

Acción

Identificar los reportes internos y externos, así como el contenido, que debe generar la entidad u organización para hacer seguimiento y evaluar el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia y Ética Pública.

Proceso

Tabla 9. Proceso Reportes.

Responsable	Actividades
-------------	-------------

Supervisión	Definir los reportes que los responsables del monitoreo y administración deben remitir a la supervisión del Programa de Transparencia. Señalar una periodicidad, que se sugiere estar alineada con otros reportes que deban generar las áreas o dependencias. También, señalar los contenidos del reporte y criterios de evaluación, indicando claramente las acciones que serán objeto de seguimiento, lo cual deberá estar alineado con el Plan de Ejecución y Monitoreo.
	Elaborar y publicar un informe periódico de evaluación del Programa de Transparencia, de conformidad con lo señalado en la acción 9, Auditoría y mejora.
Administración	Definir la oportunidad y procedimiento que seguirá el responsable de la auditoría y mejora para generar sus informes, de conformidad con los programas de auditoría interna.

Fuente: elaboración propia

6. Formación

Acción

Formar a todos los responsables del Programa de Transparencia y Ética Pública en los contenidos, promoviendo una apropiación de las acciones que hacen parte de los componentes transversales y programáticos.

Proceso

Tabla 10. Proceso Formación

Responsable	Actividades
Supervisión	Incluir en el Plan de Ejecución y Monitoreo la realización de jornadas de formación sobre las acciones que componen el Programa de Transparencia y articularlo con los planes institucionales de capacitación o su equivalente, según el tipo de entidad u organización.
Administración	Realizar de forma periódica, mínimo dos veces al año, con motivo del día nacional e internacional de lucha contra la corrupción, campañas de

	<p>difusión, al interior de la entidad u organización, sobre el Programa de Transparencia, su respectivo Plan de Ejecución y Monitoreo y el Informe de Evaluación.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia

7. Comunicación

Acción

Difundir entre los grupos de valor externos a la entidad u organización información sobre el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia y Ética Pública.

Proceso

Tabla 11. Proceso Comunicación

Responsable	Actividades
Administración	<p>Informar la sección en la que estará publicado, de forma permanente, el Programa de Transparencia y Ética Pública para consulta de los grupos de valor. Esto deberá corresponder con lo señalado en la Resolución del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p>

	1519 de 2020 o la norma que la adicione, modifique, sustituya o derogue.
Supervisión	Establecer el procedimiento que se seguirá, señalando responsables y plazos, para la actualización de la información relacionada con el Programa de Transparencia.
Administración	Realizar de forma periódica, mínimo dos veces al año, con motivo del día nacional e internacional de lucha contra la corrupción, campañas de difusión, al exterior de la entidad u organización, sobre el Programa de Transparencia, su respectivo Plan de Ejecución y Monitoreo y el Informe de Evaluación.

Fuente: elaboración propia

8. Auditoría y mejora

Acción

Auditar de forma constante el desarrollo de los contenidos del Programa de Transparencia y Ética Pública, de forma que se permita la evaluación de sus

resultados, la identificación de acciones de mejora y la oportunidad de modificar o reformular el Programa.

Proceso

Tabla 12. Proceso Auditoría y mejora

Línea de Defensa	Responsable	Rol	Actividades
Tercera Línea	Auditoría interna u oficina de control interno de gestión o quien haga sus veces	Auditoría y mejora	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar a la Alta Dirección en el conocimiento de los contenidos del Programa de Transparencia. - Generar espacios de articulación con el administrador del Programa que permita establecer cursos de acción para su implementación y posterior seguimiento, evaluación o auditoría,



			<p>considerando tiempos de transición para su ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none">- Proponer mesas de trabajo con los responsables del monitoreo para la socialización y capacitación del programa.- Priorizar y establecer procesos de auditoría para los contenidos del Programa de Transparencia.- Generar informes producto del seguimiento y evaluación aplicados.
--	--	--	--

			<p>- Proponer espacios de análisis de información, en conjunto con el administrador del programa y otros actores relevantes a nivel interno que permita contar con un esquema preventivo con mayor efectividad y para la toma de decisiones por parte de la Alta Dirección.</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

Herramientas o instrumentos

- a) **Informe de Evaluación:** a partir de los informes que genere el responsable de la acción de auditoría y mejora, el administrador del Programa de Transparencia deberá elaborar, y someter a consideración de la supervisión, un informe de evaluación, que dará cuenta de, por lo menos:

- Los avances del Plan de Ejecución y Monitoreo en lo que tiene que ver con las acciones desarrolladas o monitoreadas dentro del periodo para el cual se elabore el Informe de Evaluación.
- Los hallazgos, no conformidades o incumplimientos que se identificaron dentro del periodo para el cual se elabore el Informe de Evaluación.
- Las acciones de mejora que deberán implementarse. En este caso, se valorará por el administrador si la acción está planteada de forma que pueda cumplirse, pero hay necesidad de ajustar el Plan de Ejecución y Monitoreo. En su defecto, el administrador determinará si es necesario modificar la acción, en cuyo caso se lo informará a la supervisión del Programa.
- La propuesta de modificación de acciones o de reformulación del Programa de Transparencia. El Programa tiene una visión de corto (anualidad), mediano (dos años) y largo plazo (cuatro años). En el corto plazo se desarrolla el Plan de Ejecución y Monitoreo, de forma que se garantice la implementación de las acciones y su monitoreo permanente. En el mediano plazo se sugiere elaborar los Informe de Evaluación, para que los resultados estén debidamente sustentados en hechos sostenidos en el tiempo. En el largo plazo la tendencia debe ser hacia la reformulación del Programa, el cual se ajustará teniendo en cuenta el direccionamiento y enfoque estratégico definido en los planes de desarrollo nacional, local e institucional. Así pues, el Informe de Evaluación dará cuenta de las necesidades de modificación y de la oportunidad para realizar una reformulación. En todo caso, estos cambios deberán seguir el

procedimiento que la entidad u organización defina en la acción de Planeación.

- En todo caso, la evaluación también propenderá por identificar y recomendar alternativas innovadoras que se desarrollen o que la entidad u organización esté en capacidad de desarrollar, que permitan contar con herramientas o instrumentos actualizados que contribuyan al desarrollo de las acciones del Programa de Transparencia.

CAPITULO 3. COMPONENTE PROGRAMÁTICO

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 deben operar de forma articulada, sistémica y sistemática. El componente programático se denominara Estrategia Institucional para la Lucha Contra la Corrupción y contempla (10) acciones, que se denominaran acciones estratégicas y que se agrupan en cuatro temáticas:

1. Administración de riesgos

- 1.1. Gestión de riesgos para la integridad pública
- 1.2. Gestión de riesgos de LA/FT/FP
- 1.3. Canales de denuncia
- 1.4. Debida diligencia

2. Redes y articulación

- 2.1. Redes internas
- 2.2. Redes externas

3. Modelo de Estado Abierto

- 3.1. Acceso a la información pública y transparencia
- 3.2. Integridad pública y cultura de la legalidad

3.3. Dialogo y corresponsabilidad

4. Iniciativas adicionales

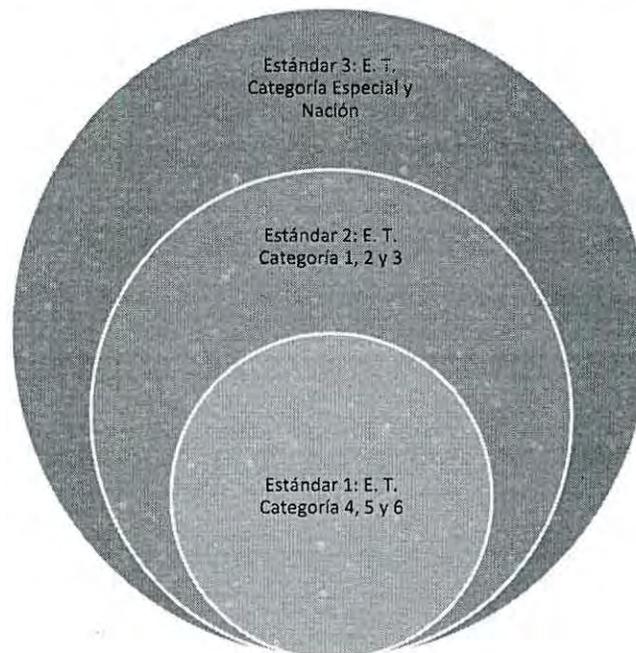
De conformidad con la metodología propuesta para el Programa de Transparencia, cada una de estas acciones estratégicas se desarrolla a través de diferentes herramientas o instrumentos, los cuales, en el marco de su autonomía y teniendo en cuenta sus particularidades, son definidos por cada entidad u organización. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Transparencia, atendiendo a lo señalado en el párrafo 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 u organizaciones, es decir, las herramientas o instrumentos mínimos que debe tener cada acción. En todo caso, como se señaló, la entidades u organizaciones siempre conservan la potestad de desarrollar herramientas o 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 diferencial progresivo a partir de la categoría de los entes territoriales. En esa medida, el **estándar 1** es general y será exigible a todas las entidades u organizaciones obligadas a desarrollar un Programa de Transparencia y Ética Pública. Las herramientas e instrumentos mínimos del **estándar 2** no serán obligatorias para las entidades u organizaciones territoriales (E. T.) de categoría 4 a 6, las cuales solo deben implementar el estándar 1. El estándar 3, es obligatorio para entidades u organizaciones territoriales de categoría especial y para entidades u organizaciones del orden nacional. Así pues, por ejemplo, una entidad del orden

nacional debe implementar los tres estándares, mientras que un departamento de segunda categoría solo debe implementar los estándares 1 y 2, y un municipio de sexta categoría únicamente el estándar 1.

La categoría a la que pertenece cada entidad u organización territorial será aquella que definan las autoridades locales, mediante acto administrativo, de conformidad con las normas que regulan la materia.

Ilustración 2. Estándares de las acciones estratégicas.



Fuente: elaboración propia

Además del enfoque diferencial territorial, atendiendo a lo señalado en el párrafo 5 del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, los Programas de Transparencia y Ética Pública de los municipios

descritos en el Decreto-ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, tendrán un acompañamiento de la Agencia de Renovación del Territorio, con el apoyo de la Secretaría de Transparencia, de forma que sus acciones estratégicas prevean el monitoreo específico respecto de los programas, proyectos y recursos derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o en su momento la Hoja de Ruta Única que los incorpore.

1. Administración de riesgos

Acción estratégica 1.1: Gestión de riesgos para la integridad pública

Gestionar la posibilidad de afectación económica o reputacional para la entidad u organización por no ejercer con integridad el servicio público debido a comportamientos y prácticas que atenten contra la moralidad administrativa o aquellas relacionadas con la corrupción, entre las que se encuentran el fraude, el soborno y la no declaración de conflictos de interés.

Acción estratégica 1.2: Gestión de riesgos de LA/FT/FP

Gestionar la posibilidad de afectación económica o reputacional para la entidad u organización por ser utilizada, en forma directa o indirecta, como instrumento para lavado de activos (LA), financiación del terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva (FP).

Acción estratégica 1.3: Canales de denuncia

Controlar los riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP mediante un canal institucional de denuncias que garantice el tratamiento de los reportes recibidos y la protección del denunciante.

Acción estratégica 1.4: Debida diligencia

Controlar los riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP mediante procesos de debida diligencia que permitan el conocimiento de la contraparte con la que se está relacionando la entidad u organización.

Proceso Administración de riesgos

Tabla 13. Proceso Administración de riesgos

Responsable	Actividades
Supervisión	Adoptar, o incorporar a una existente, una política de administración de riesgos para la integridad pública y los riesgos de LA/FT/FP.
Monitoreo	Realizar monitoreo al cumplimiento de la política institucional de administración de riesgos.

Fuente: elaboración propia

Herramientas o instrumentos Administración de riesgos

- a) Política de administración de riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP:** Las entidades u organizaciones deberán incorporar a sus políticas ya existentes, o en caso de no contar con una, adoptarla, la administración de riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP. Para este propósito deberán observar la metodología que defina la Secretaría de Transparencia

de la Presidencia de la República en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la actualización de la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. Las organizaciones obligadas aplicaran la guía en lo pertinente. En caso de considerar que su política actual ya cumple con lo señalado en la Guía y desarrolla la metodología establecida, en el Programa de Transparencia dejará constancia. La política de administración de riesgos, desarrollada conforme a la metodología definida, se podrá desarrollar en el Programa o ser un anexo. En todo caso, se deben desarrollar todos los elementos de la administración de riesgos: lineamientos de política, identificación y valoración; así como lineamientos para la adopción de la política o su incorporación, la revisión y actualización de esta y los reportes que genera. Las acciones que se deriven de la política de administración de riesgos deberán estar contempladas en el Plan de Ejecución y Monitoreo.

- b) Canales institucionales de denuncia:** uno de los controles estandarizados que deben incorporar todas las entidades u organizaciones en su política de administración de riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP, es contar con un canal institucional de denuncias. El diseño y operación del canal deberá seguir la Metodología para la operación de canales institucionales de denuncia por actos de corrupción, elaborada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, de conformidad con la función que le otorga el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011.
- c) Debida diligencia:** otro de los controles estandarizados que deben incorporar todas las entidades en su política de administración de riesgos para la integridad pública y de LA/FT/FP, es contar con un procedimiento para

realizar procesos de debida diligencia para el conocimiento de la contraparte. La metodología para la operación de este control será definida en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas.

Estándar Administración de riesgos

El estándar aplicable a las acciones estratégicas 1 a 4 se definirá en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas.

2. Redes y articulación

Acción estratégica 2.1: Redes internas

Crear comunidades internas, entre los responsables del Programa de Transparencia, para el dialogo e intercambio de datos sobre los contenidos del Programa, de forma que se mejore la calidad de los insumos para la toma de decisiones la gestión de riesgos, la promoción de la transparencia y la gestión ética de los asuntos públicos.

Acción estratégica 2.2: Redes externas

Articular a la entidad u organización con redes e instancias de coordinación interinstitucional y externas, que permitan el cumplimiento de los mandatos de colaboración armónica y los deberes de participación.

Proceso Redes y articulación

Tabla 14. Proceso Redes y articulación

Responsable	Actividades
Monitoreo	Rastrear las diferentes instancias de coordinación interinstitucional, mesas, comités y, en general, redes en las que, por mandato de la ley o decisiones autónomas, la entidad u organización participa.
Administración	Elaborar un Mapa de redes y articulación, donde se enliste el rol, responsabilidades, representante o delegado, tareas y planes de trabajo de las redes externas en que participa la entidad.
Supervisión	Evaluar la necesidad de crear redes internas para el desarrollo los contenidos del Programa de Transparencia. En caso de considerarlas necesario, indicar su conformación, roles y responsables, así como las tareas asignadas y los lineamientos sobre su funcionamiento.

Fuente: elaboración propia

Herramientas o instrumentos Redes y articulación

a) Mapa de redes y articulación: la entidad u organización deberá realizar, al momento de formular o reformular el Programa de Transparencia, un mapeo de las instancias externas en las que participa por mandato legal o disposición normativa. Una vez identificadas, deberá enlistarlas y señalar:

- Norma que ordena su participación.
- Rol en que participa y funciones o responsabilidades del rol.
- La indicación de si la red o instancia está activa o no.
- Denominación del empleo o cargo a quien se delegó la participación o se asignó la responsabilidad de asistir.
- Si la red o instancia tiene un plan de trabajo o asigna tareas periódicamente, las tareas asignadas a la entidad u organización.
- Las entidades u organizaciones que ejerzan la secretaría técnica deberán informar, además, la fecha de las reuniones, asistentes y toda aquella información pública, de conformidad con el principio de transparencia activa.

En la medida que la entidad u organización se incorpore a nuevas redes o instancias, deberá actualizar su listado. En el Programa deberá quedar claro el área o responsable de mantener actualizada la información del Mapa de redes y articulación, así como el procedimiento para el envío de reportes. El

Mapa deberá ser accesible y puesto a disposición del público en general para su consulta.

El Mapa de redes y articulación deberá permitir hacer seguimiento a la participación de la entidad u organización, por lo que deberá ser actualizado permanentemente en la medida que la entidad participe, adquiera nuevos compromisos o cumpla los asignados, en las redes e instancias identificadas.

Las entidades deberá verificar, como mínimo, si hacen parte o no de las siguientes instancias y enlistarlas según corresponda: (1) Sistema Nacional de Rendición de Cuentas; (2) Sistema Nacional de Integridad. (3) órganos del Modelo Estándar de Control Interno; (4) Red anticorrupción de jefes de control interno.

b) Redes internas: la entidad u organización realizará una valoración integral de las acciones estratégicas que conforman el Programa de Transparencia para identificar si es necesario la creación de redes o instancias internas que faciliten el desarrollo de una acción o grupo de acciones, como, por ejemplo, comités de auditoría, comités de seguimiento, bases de datos que deben estar a disposición de diferentes áreas o dependencias y entre otras redes que puedan configurarse. Si se identifican que son necesarias, según la complejidad de la organización, su tamaño, entre otras variables que cada entidad verificará, deberá indicar en el Programa cuáles se crean o incorporan a la dinámica de cumplimiento, así como la demás información que se requiere para redes externas.

Estándar Redes y articulación

Tabla 15. Estándar Redes y articulación

ESTÁNDAR 1	ESTÁNDAR 2 y 3
Mapa de redes y articulación.	
	Diagnóstico de Redes internas.

Fuente: elaboración propia

3. Modelo de Estado Abierto

Acción estratégica 3.1: Acceso a la información pública y transparencia

Garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública mediante el cumplimiento del marco normativo que regula este derecho y permite materializar sus contenidos, principalmente, mediante el principio de transparencia.

Acción estratégica 3.2: Integridad pública y cultura de la legalidad

Promover dentro de la entidad u organización la integridad en el ejercicio del servicio público, así como una cultura de cumplimiento que permita que las actuaciones siempre se desarrollen dentro del marco legal.

Acción estratégica 3.3: Dialogo y corresponsabilidad

Promover el dialogo, como principal herramienta de relacionamiento entre la entidad u organización y las ciudadanías, al mismo tiempo que la corresponsabilidad entre las partes, de forma que exista una verdadera

conversación, que permita a los ciudadanos ejercer un control social eficiente, una participación incidente y una rendición de cuentas eficaz.

Proceso Modelo de Estado Abierto

Tabla 16. Proceso Modelo de Estado Abierto

Responsable	Actividades
Administración	Identificar si la entidad u organización cuenta con políticas o procedimientos para garantizar la transparencia activa, pasiva y la accesibilidad en la información pública.
Monitoreo	Publicar de forma periódica los instrumentos de gestión de la información, de conformidad con lo establecido en la Ley 1712 de 2014.
Supervisión	Adoptar e implementar el Código de Integridad del Servicio Público, o un código equivalente si la entidad u organización no está obligada.
Supervisión	Establecer una política de Dialogo y corresponsabilidad, que permita a los ciudadanos ejercer un control social

	eficiente, una participación incidente y una rendición de cuentas eficaz
--	--

Fuente: elaboración propia.

Herramientas e instrumentos Modelo de Estado Abierto

a) Transparencia activa: la entidad u organización debe garantizar la disponibilidad de información pública a través de medios físicos y electrónicos, y requiere que se realicen ejercicios de divulgación proactiva de toda aquella información que sea útil para los ciudadanos. En esa medida, el Programa de Transparencia debe establecer políticas y procedimientos mediante los cuales:

- Se identifiquen las obligaciones derivadas de la Ley 1712 de 2014 que le apliquen a la entidad.
- Se asigne responsabilidades dentro de la entidad u organización de generar, recopilar y publicar la información mínima obligatoria de que trata la Ley 1712 de 2014 en la sede electrónica o página web.
- Se fijen procedimientos para la generación de la información, con plazos ciertos sobre la entrega y periodos de rezago, los cuales deberán ser informados a la ciudadanía.
- Se fijen procedimientos para la verificación de que la información esté actualizada y que los formatos en que se presentan al público sean accesibles.

- Estándares de calidad y usabilidad de la información. Los criterios de calidad permiten que la información sea procesada adecuadamente y, por otro lado, que pueda ser reutilizada por quien la solicita. En esa medida, la entidad debe establecer estándares para que, por ejemplo, tablas y valores se puedan manipular, que los datos cumplan con los requisitos de interoperabilidad y las políticas de Gobierno digital. Además, para que la información que diligencia en plataformas públicas sea completa y veraz, por ejemplo, para que la información contractual en SECOP esté acorde con la realizada contractual, estableciendo periodos fijos de rezago y criterios únicos en el diligenciamiento y que los anexos sean pertinentes y útiles.
- A partir de los instrumentos de gestión de la información, una relación de cuáles activos de información están publicados en la sede electrónica o página web y cuál es la utilidad que tendría dicha información para el público.

Las entidades u organizaciones pueden contar ya con políticas o procedimientos para el cumplimiento de esta Ley. En ese caso, en el Programa debe señalarse claramente cuáles son dichos instrumentos o herramientas ya adoptados, los cuales deben ser ajustados en lo pertinente para cumplir con lo señalado para el Programa de Transparencia.

b) Transparencia pasiva: la entidad u organización debe garantizar el correcto trámite de las solicitudes de información, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 respecto de la gratuidad, el contenido y la oportunidad para atender estas solicitudes. En esa medida, el Programa

de Transparencia debe establecer políticas y procedimientos mediante los cuales:

- Se impartan instrucciones a los colaboradores sobre el contenido de las respuestas generadas a solicitudes de información.
- Garantizar que, en aquellos casos que se niegue el acceso a información público por estar clasificada o reservada, se le informe al peticionario de los mecanismos que tienen para poder cuestionar esa decisión.
- Garantizar que únicamente se rechace el acceso a información pública por estar clasificada o reservada tomando como punto de referencia el Índice de información clasificada y reservada. No se podrá negar información aduciendo que está clasificada o reservada, pero que no está en el Índice de la entidad u organización.
- Establecer procedimientos para identificar, al interior de la entidad u organización las solicitudes de información.
- Realizar un seguimiento a la atención oportuna y entrega efectiva de la información solicitada y de las oportunidades en que se no se entregó la información.
- Contar con un criterio específico dentro de las sedes electrónicas para presentar quejas por la no entrega de información pública, que permita una revisión por parte del superior de quien rechazo el acceso, para prevenir la litigiosidad. En los casos que el rechazo haya superior para

tramitar la queja, se le informará la situación al peticionario junto con las alternativas jurisdiccionales que posee.

Las entidades u organizaciones pueden contar ya con políticas o procedimientos para el cumplimiento de esta Ley. En ese caso, en el Programa debe señalarse claramente cuáles son dichos instrumentos o herramientas ya adoptados, los cuales deben ser ajustados en lo pertinente para cumplir con lo señalado para el Programa de Transparencia.

c) **Accesibilidad:** para facilitar que poblaciones específicas accedan a la información que las afecte, la ley estableció el criterio diferencial de accesibilidad en lo relacionado con información pública. En esa medida, el Programa de Transparencia debe establecer políticas y procedimientos mediante los cuales:

- 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. Lo anterior, implica utilizar formatos que permitan el procesamiento de los datos por lectores o plataformas que ofrezcan soluciones de accesibilidad. Imágenes o datos no procesables deben evitarse o contar con su respectiva descripción.

- 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.

Las entidades u organizaciones pueden contar ya con políticas o procedimientos para el cumplimiento de esta Ley. En ese caso, en el Programa debe señalarse claramente cuáles son dichos instrumentos o herramientas ya adoptados, los cuales deben ser ajustados en lo pertinente para cumplir con lo señalado para el Programa de Transparencia.

d) **Instrumentos de gestión de la información:** la Ley 1712 de 2014 estableció tres (3) instrumentos para apoyar el proceso de gestión de información de las entidades. Estos son:

- El Registro o inventario de activos de información.
- El Índice de información clasificada y reservada.
- 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. Los instrumentos de gestión de información deben articularse con los lineamientos del Programa de Gestión Documental, en esa medida, 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.

Tabla 17. Listado de instrumentos de gestión de la información

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.
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia

El Programa de Transparencia deberá señalar los responsables de la actualización de los instrumentos, así como el mecanismos que se seguirá para hacerle seguimiento y, en general, los demás elementos que se señalaron en materia de Transparencia activa. Las entidades u organizaciones pueden contar ya con políticas o procedimientos para el cumplimiento de esta Ley. En esa caso, en el Programa debe señalarse claramente cuáles son dichos instrumentos o herramientas ya adoptados, los cuales deben ser ajustados en lo pertinente para cumplir con lo señalado para el Programa de Transparencia.

- e) Código de Integridad:** En los términos de la Ley 2016 de 2020, las entidades obligadas deberán adoptar el Código de Integridad del Servicio Público, en los términos que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública. En aquellas entidades u organizaciones, obligadas a implementar un Programa de Transparencia y Ética Pública, pero no el Código de Integridad de que trata la Ley 2016, deberán igual adoptar un código de conducta que fije los valores y comportamientos esperados de los colaboradores para garantizar un ejercicio integro de sus funciones. En esa medida, el Programa de Transparencia deberá señalar claramente cuál es el código de integridad de la entidad u organización y los procedimientos que

seguirá para su formulación o modificación, según los lineamientos de Función Pública.

- f) Política de dialogo y corresponsabilidad:** las entidades deberán establecer dentro del Programa de Transparencia políticas o procedimientos para que el control social sea eficiente, la participación ciudadana incidente y la rendición de cuentas eficaz. El control social eficiente se refiere a que la ciudadanía pueda aportar a la prevención, realizando un control que sea oportuno y en el que la entidad colabore activamente. La participación ciudadana incidente se refiere a la capacidad que tiene la ciudadanía de aportar valor a la gestión de la entidad u organización y el reconocimiento que se haga de esos aportes, en esa medida, la entidad no solo debe fortalecer las capacidades de la ciudadanía para incidir, sino que, también, tomar en serio sus participación. Finalmente, la rendición de cuentas eficaz tiene el alcance de realizar una evaluación completa del cumplimiento de los objetivos y resultados de la entidad u organización, por lo que la entidad debe establecer métricas que permitan socializar claramente lo que se cumplió y lo que no.

La política de dialogo y corresponsabilidad se articula, en las entidades obligadas a contar con MIPG, con otras dimensiones y políticas del Modelo. En este caso, no se requiere políticas adicionales, sino el fortalecimiento de las existentes para lograr la eficiencia, incidencia y eficacia que se plantean en este documento, las cuales permiten fortalecer la transparencia y ética pública. En las demás entidades, no obligadas a contar con el MIPG, deberán formular esta política señalando responsables, acciones y plazos para alcanzar los objetivos propuestos. En todo caso, las entidades u

organizaciones pueden contar ya con políticas o procedimientos para el cumplimiento de esta acción. En ese caso, en el Programa debe señalarse claramente cuáles son dichos instrumentos o herramientas ya adoptados, los cuales deben ser ajustados en lo pertinente para cumplir con lo señalado para el Programa de Transparencia.

Estándar Modelo de Estado Abierto

Teniendo en cuenta que las acciones de la temática Modelo de Estado Abierto corresponden al cumplimiento de normas de rango legal, por ejemplo, Ley 1712 de 2014, 1757 de 2015 y 2016 de 2020, no es posible aplicar estándares diferenciales, pues al ser normas de orden público son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades u organizaciones obligadas.

4. Iniciativas adicionales

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.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República resalta, sin perjuicio de lo dicho en el párrafo anterior, algunas iniciativas adicionales que deben incorporarse en los Programas de Transparencia:

- a) Las entidades priorizadas por: (1) la Estrategia Anticorrupción Asociada al Narcotráfico¹⁰, así como (2) aquellas involucradas en las diferentes iniciativas de lucha contra la corrupción relacionada con la deforestación¹¹, deberán implementar acciones, con sus respectivas herramientas o instrumentos, que den cumplimiento a las disposiciones normativas y lineamientos del Gobierno nacional al respecto.
- b) Las entidades con obligaciones derivadas del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en la temática de iniciativas adicionales podrán incluir acciones relacionadas con el Plan marco de implementación, y desarrollar las herramientas o instrumentos que faciliten el seguimiento y cumplimiento.

¹⁰ La Estrategia Anticorrupción Asociada al Narcotráfico es una iniciativa de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, que se origina en las disposiciones contempladas en punto 4, "Solución al Problema de Drogas Ilícitas", del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

¹¹ A través de diversas iniciativas que han articulado esfuerzos de cooperación internacional, entidades y órganos de control estatales, organizaciones sociales y comunidades de base, se ha buscado incluir el enfoque anticorrupción en la protección ambiental y de esa forma contribuir al fortalecimiento sus capacidades en materia de lucha contra la corrupción alrededor de delitos ambientales de alto impacto, como la deforestación.

- c) Teniendo en cuenta que los Programas de Transparencia reemplazan los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano, que incluían temas relacionados con las políticas de servicio a las ciudadanías, racionalización de trámites y participación ciudadana en la gestión pública, las entidades u organizaciones podrán incluir, dentro de la temática de iniciativas adicionales, acciones, con sus respectivas herramientas o instrumentos, desarrollen la regulación y políticas existentes sobre servicio a las ciudadanías, racionalización de trámites y participación ciudadana en la gestión pública, según la Constitución, la normativa, las políticas públicas, los sistemas y los reglamentos que se hayan expedido, enfocándolo, en la medida de lo posible, para que contribuyan a la cultura de la legalidad, gestión del riesgo y, en general, al propósito del Programa de Transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

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 20211700000004-5 DE 2021. Superintendencia Nacional de Salud.

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/CIRCULAR%20EXTERNA%20202117000000045.pdf>

CIRCULAR EXTERNA 20211700000005-5 DE 2021. Superintendencia Nacional de Salud.

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/CIRCULAR%20EXTERNA%20202117000000055.pdf>

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

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:

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



Secretaría de
Transparencia

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>