

CAPÍTULO 6

Programas de transparencia y ética pública: implementación e integración operativa

Jorge Andrés Amezquita Toro

Resumen

La Ley 2195 de 2022 constituye una de las últimas apuestas político-criminales para el control de la corrupción en el ámbito de la Administración pública. Entre otros múltiples aspectos que regula la norma, la reformulación de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano desarrollados por la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) bajo el nuevo *nomen* de Programas de Transparencia y Ética Pública, se postulan como una de las medidas destinadas a obtener mejores rendimientos en el control de la corrupción que azota la función administrativa. Aunque más importante que esta novel nominación o los nuevos elementos que integra la norma, es todo el contexto positivo para su implementación efectiva que se viene generando bajo las orientaciones, principios y metodologías afiliadas al *Compliance* (público, en este caso). El presente trabajo tiene por objeto demostrar que el *Compliance* constituye un importante revulsivo para el aseguramiento del principio de moralidad y el cumplimiento normativo que irriga la función administrativa. Además, se describirá cómo la normativa vigente posibilita lograr un “*Public Compliance*” efectivo bajo los Programas de Transparencia y Ética Pública.

Palabras clave: cumplimiento, ética, gestión de riesgos, riesgo penal.

Summary

Law 2195 of 2022 constitutes one of the last political-criminal bets for the control of corruption in the field of public administration. Among many other aspects regulated by the norm, the reformulation of the Anti-Corruption and Citizen Assistance Plans developed by Law 7474 of 2011 (Anti-Corruption Statute) under the new name of Transparency and Public Ethics Programs, are postulated as one of the measures aimed at obtaining better returns in

the control of corruption that plagues the administrative function. Although more important than this novel nomination or the new elements that integrate the standard, it is all the positive context for its effective implementation that has been generated under the guidelines, principles and methodologies affiliated with *Compliance* (public, in this case). The purpose of this work is to demonstrate that *Compliance* constitutes an important revulsive for the assurance of the principle of morality and regulatory *Compliance* that irrigates the administrative function. In addition, it will be described how the current regulations make it possible to achieve an effective “Public *Compliance*” under the Transparency and Public Ethics Programs.

Keywords: *Compliance*, ethics, risk management, criminal risk.

1. Introducción

El *Compliance* en el ámbito de la Administración pública no es un fenómeno nuevo en los planos internacional y nacional. En el contexto internacional, el denominado “Public *Compliance*” avanza paralelamente con el *Compliance* aplicado por las empresas¹. En el contexto nacional, por su lado, sus bases podrían anclarse a la misma Constitución Política de 1991 y a un amplio marco legislativo y reglamentario derivado de tales bases normativas. Lo que sí resulta nuevo, sin embargo, es toda la renovación conceptual y la fuerza comunicativa que le otorga la profusión actual de esta figura a tal normativa. Los Programas de Transparencia y Ética Pública establecidos por la Ley 2195 de 2022 (en adelante, PTEP)², por las razones que se expresarán en el presente trabajo, constituyen unos de los instrumentos más importante para

1 Frente al *Compliance* público y las estrategias anticorrupción que pueden desplegarse a partir de tal figura en el ámbito de la Administración pública, Nieto Martín, Adán. “De la ética al Public Compliance: Sobre la prevención de la corrupción en las Administraciones públicas”, en Nieto Martín, Adán y Maroto Calatayud, Manuel. *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014, p. 17, señala: “En esencia esta estrategia, a la que denomino cumplimiento público, consiste en añadir a lo que desde los años 70 se conoce como ética pública, los contenidos del cumplimiento normativo desarrollado por las empresas. Como es conocido, en las dos últimas décadas la mayor parte de las grandes empresas han implantado un nuevo instrumento de gestión, los denominados programas de cumplimiento, cuyo objetivo es prevenir la realización de comportamientos ilícitos en la organización (Lascuraín, 2013; Sieber, 2013, Kühlen/Montiel/Ortiz de Urbina, 2013 y Silva Sánchez/Montaner Fernández, 2013). Con este fin se ha desarrollado toda una tecnología de dirección, que puede sin duda ser de aplicación a otro tipo de organizaciones, como son las administraciones públicas, con el fin de prevenir la corrupción de sus empleados y dirigentes”.

2 Así, el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 establece lo siguiente: “Artículo 31. Programas de transparencia y ética en el sector público. Modifíquese el Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedara así: Artículo 73. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad...”. Congreso de la República de Colombia (enero 18, 2022). Ley 2195. “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

el desarrollo del *Compliance* en el ámbito de la Administración pública en Colombia. Se verá que, más allá de la reformulación formal que efectúa de sus predecesores Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano concebidos bajo la Ley 1474 de 2011 (en adelante, PAAC), los PTEP se orientan a la materialización del principio de moralidad que rige la función pública³.

2. El *Compliance* en el contexto de la Administración pública colombiana

Public Compliance alude al desarrollo de principios, políticas y buenas prácticas tendientes al aseguramiento de los principios que rigen la función administrativa y la conformidad funcionarial con todo el marco normativo que les cubre⁴. El principio de moralidad es quizá uno de los que mejor representa la lógica del *Compliance* en la función administrativa nacional. La misma Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 209 dicho principio dentro de los pilares de la función administrativa. Recién nacida la Carta Magna, ya la Corte Constitucional avanzaba en algunos de sus pronunciamientos el concepto de moralidad administrativa, equiparándolo a una “absoluta pulcritud y honestidad” por parte de los responsables de regir ciertos intereses de la sociedad⁵.

Tanto los salientes PAAC previstos por la Ley 1474 de 2011 como los PTEP desarrollados por la Ley 2195 de 2022, a propósito de la anotada acepción de *Public Compliance*, tendrían como objetivo fundamental asegurar la perentoria pulcritud y honestidad funcionarial en el contexto de la función administrativa. Al respecto, podrá notarse que tanto una norma como la otra se orientan a la proscripción de la corrupción en distintos planos, entre

3 El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991) consagra el principio de “moralidad” como pilar esencial de la función administrativa. Con relación a la conexión de este principio con el control de la criminalidad en el marco de la función pública, refirió la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-709 de 1996 que: “*La lucha del Estado contra la impunidad de los hechos delictivos tiene una relevancia constitucional, porque se vincula con el principio de moralidad de la función pública que está consagrado en el artículo 209 de la Constitución*”.

4 Así, por ejemplo, señaló la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-427 de 1994 que: “(...) *la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que integran una moral del funcionario y unos patrones objetivos de lo que son las buenas costumbres en la administración. Pero no sólo eso preceptúa la norma, sino también la obligación de la función pública de acordarse a “la moralidad”, concepto jurídico que aquí no responde a ninguna particular exigencia confesional o subjetiva, sino, se repite, al marco ético conceptual, propio de la moral media o social, que contiene la Constitución*”.

5 Con relación a la conexión del principio de “moralidad” consagrado por la Constitución Política de Colombia (1991) con la “pulcritud” y “honestidad” que debe caracterizar al funcionario público, señaló la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-046 de 1994 lo siguiente: “*La gestión fiscal que cumplen los funcionarios del erario, comprendida en la órbita de la función administrativa, debe desarrollarse con fundamento en el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad*”.

estos, la Administración pública. La corrupción, precisamente, se opone a la prevalencia de tales valores en torno a la función administrativa⁶.

En tal sentido, la profusión del *Public Compliance* lo que permite es la aplicación eficaz de una serie de políticas que protegen la Administración pública de dicho carcinoma⁷. El fraude en materia contractual es uno de los riesgos que mejor permite representar la corrupción en el ámbito de la Administración pública en cualquiera de sus órdenes (nacional, departamental o municipal)⁸. En decir verdad, es este un problema común de las administraciones públicas a escala global⁹. La falta de pulcritud y honestidad de quienes personifican la función administrativa, precisamente, es la circunstancia que posibilita que la gestión de los recursos públicos se desvíe hacia intereses privativos.

Ante esta realidad organizativa, la gran cuestión que puede plantearse es qué puede aportar la actual profusión del *Compliance* en el ámbito de la Administración pública para incrementar el grado de materialidad de tales valores en este contexto corporativo y, con ello, asegurar los principios

6 Sobre la definición de corrupción, véase, por ejemplo, Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias, y reforma* (Trad. Alfonso Colodrón Gómez). Madrid: Siglo Veintiuno Editores de España, 2001, p. 125: "(...) el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados". Sobre los componentes estructurantes del concepto de corrupción, entre otros, véase, Malem Seña, Jorge F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa, 2000, pp. 23 y ss.; Malem Seña, Jorge F. *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2002, p. 32 y ss.; Villoria Mendieta, Manuel. *La corrupción política*. Madrid: Síntesis, 2006; Villoria Mendieta, Manuel. *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 25.

7 Con relación a la aplicación del *Compliance* en el ámbito de la Administración pública por la necesidad de recuperar el principio de "integridad" como mecanismo para asegurar el cumplimiento normativo, Campos Acuña, Ma Concepción. *Aplicación práctica del Compliance en la contratación pública*. Madrid: Aranzadi, 2019, p. 26, señala lo siguiente: "La necesidad de reforzar los estándares de integridad en la gestión pública y su vinculación al cumplimiento normativo surgen porque, tal y como señalaba el Informe Nolan en el Reino Unido, es necesario partir del planteamiento de que el incremento y la mejora de la regulación no constituyen per se un antídoto suficiente para la prevención de prácticas corruptas, sino que resulta necesario recurrir a otras herramientas".

8 Con respecto a la corrupción generada en torno a la contratación pública y la desviación criminal de altos funcionarios de la Administración pública, Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos...* Op. cit., p. 36, señala: "Los pagos corruptos para obtener grandes contratos y concesiones constituyen generalmente el coto de los grandes negocios y funcionarios de alto nivel". Citando el libro de la OCDE *"La integridad en la contratación pública"*, análoga conclusión refiere Gallego, C., Isabel. "La prevención de la corrupción en la contratación pública", en *Public Compliance...* Op. cit., p. 64: "La actividad de los gobiernos más vulnerable a la corrupción es la contratación pública". Desde una perspectiva concreta de los riesgos de corrupción en la contratación pública, véase, Castro Cuenca, Carlos Guillermo. "La tipificación de la corrupción en la contratación pública en Europa", en Zúñiga Rodríguez, Laura, Gorjón Barranco, M. Concepción, Fernández García, Julio y Díaz Cortés, Lina Mariola (Coords.). *Poder y delito. Escándalos financieros y políticos*. Salamanca: Ratio Legis, 2012, pp. 179 y ss.

9 Sobre la importancia de la contratación pública en el sistema económico de los Estados y su relación con el PIB mundial, Castro Cuenca, Carlos Guillermo, *La corrupción en la contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis, 2009, p. 21, señala que: "La contratación pública es la actuación administrativa de mayor relevancia económica en el mundo. Anualmente reporta una utilidad de más de diez billones de euros, cantidad que constituye más del catorce por ciento del PIB mundial".

específicos y disposiciones normativas que rigen materias como la contratación. Los PTEP, como se irá desarrollando a lo largo del presente trabajo, constituyen una oportunidad invaluable para la gestión de riesgos de tal naturaleza¹⁰.

En síntesis, el marco normativo que cubre los PTEP no potenciará la materialidad del principio de moralidad administrativa si no se introducen las lógicas de *Compliance* en el seno de la Administración pública, en especial, la profusión de la ética corporativa (en tanto que elemento estructurante)¹¹. Por ello, *Compliance* no se reduce a la expedición de nuevas disposiciones normativas que incorporen las políticas y procedimientos que se prevén en el plano internacional bajo este título, sino que implica también un plan de difusión y promoción pública de sus elementos, de modo que permita instaurar las bases de conciencia en quienes tienen por misión el control de la función administrativa¹².

3. Los PAAC como base del *Public Compliance*

El Estatuto Anticorrupción desarrollado por la Ley 1474 de 2011 es clave para comprender la evolución del *Compliance* en la Administración pública. Las razones son varias. Una de las más importantes se encuentra en su Artículo 73, cuyo contenido originario consagró los ya nombrados Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (en lo que sigue, PAAC). Y es que, antes de ser modificado en su contenido por la Ley 2195 de 2022, dicho precepto señalaba que toda entidad del orden nacional, departamental o municipal debía establecer una “estrategia de lucha contra la corrupción”. Precisaba este precepto que dicha estrategia debía contemplar, entre otros aspectos,

10 Con relación a la combinación entre la profusión de códigos éticos y controles internos como mecanismo para contener prácticas corruptas al interior de la Administración pública, señala Nieto Martín, Adán. “De la ética al Public Compliance...”. Op. cit., p. 25: “Ahora bien, dicho esto, una de las mejoras más importantes que deben darse en la *public Compliance* es ser conscientes de que esta normativa de carácter general no es suficiente. En general debiera obligarse a las administraciones públicas a que tras el preceptivo análisis de riesgos vayan más allá en el diseño de controles”.

11 Con relación a la visión ética del *Compliance* como vía para el control efectivo de la corrupción en el ámbito de la contratación pública, Campos Acuña, Concepción. “Creación y gestión del mapa de riesgos en el sector público: Compliance y procesos de contratación pública”, en Simón Castellano, Pere y Abadías Selma, Alfredo (Coords.). *Mapa de riesgos penales y prevención del delito en la empresa*. Madrid: Wolters Kluwer, 2020, p. 205, indica que: “Pero la naturaleza, objeto y metodología del Compliance se extiende más allá del puro cumplimiento normativo para introducir aspectos éticos en la gestión individualizados para cada empresa, y, desde esta óptica aporta a esta técnica un cierto paralelismo con las políticas de integridad institucional”.

12 Sobre el refuerzo recíproco que se presenta entre la reprensión social de conductas delictivas y la fuerza constrictiva del Derecho, Green, Stuart P., *Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno: Una teoría moral de los delitos de cuello blanco* (Trad. José Ramón Agustina Sanllehi / Miriam Amorós Bas / Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno). Barcelona: Marcial Pons, 2013, pp. 82-83, opina lo siguiente: “Por tanto, así como la decisión de convertir una determinada conducta en delito refleja normas morales públicas, las opiniones públicas sobre la moralidad también se verán afectadas a tenor de lo que haya sido tipificado penalmente. Cuando tal calificación sea consistente con lo que la sociedad en su totalidad entienda como moralmente ilícito, el Derecho y las normas sociales se refuerzan mutua o recíprocamente”.

un “mapa de riesgos de corrupción” y “las medidas concretas para mitigar esos riesgos”. Como puede advertirse, aunque de manera general, se previó la base de todo programa de cumplimiento dirigido a precaver riesgos de corrupción administrativa.

La importancia de este precepto originario no es menor para el desarrollo del *Public Compliance* en Colombia, pues su reglamentación postuló un auténtico marco técnico y metodológico para desarrollar dicho mapa de riesgos de corrupción y ejecutar las medidas requeridas para mitigar dichos riesgos. Se hace referencia al hoy derogado Decreto 2641 de 2012. Esta norma reglamentaria preveía, nada más y nada menos, que para diseñar y hacer seguimiento a dicha estrategia de lucha contra la corrupción establecida bajo el marco de los PAAC, se debía atender al documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” (Artículo 1)¹³, prescribiendo la propia norma que, dicho documento, formaría parte integral del mismo Decreto (Artículo 3). A pesar de su derogatoria por el Decreto 1081 de 2015, este contenido se mantuvo en su Título 4 y su posterior sustitución efectuada por el vigente Decreto 124 de 2016.

El derogado decreto 2641 de 2012 consagraba otro par de aspectos de no menor relevancia para el aseguramiento del PAAC. Por un lado, la obligación que recaía sobre la máxima autoridad de la entidad u organismo de velar en forma directa por la debida implementación de las disposiciones contenidas en el citado documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” y la responsabilidad de sus oficinas de planeación en la elaboración y consolidación de dichos programas (Artículo 4)¹⁴. Por otro lado, la obligación que recaía sobre las oficinas de control interno de efectuar “seguimiento al cumplimiento de las orientaciones y obligaciones derivadas del mencionado documento” (Artículo 5)¹⁵. Ambos roles, como puede advertirse, se orientaron a la implementación y aseguramiento de los PAAC.

13 Al respecto, adviértase la integración que efectuó la norma de dicho documento técnico con relación a su articulado, así: Decreto 2641 de 2012, “Artículo 1. Señálese como metodología para diseñar y hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, la establecida en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano contenida en el documento “*Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*””. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67541>

14 En este punto, nótese la atribución directa de responsabilidades que efectuó la norma: Decreto 2641 de 2012, “Artículo 4º. La máxima autoridad de la entidad u organismo velará directamente porque se implementen debidamente las disposiciones contenidas en el documento de “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”. La consolidación del plan anticorrupción y de atención al ciudadano, estará a cargo de la oficina de planeación de las entidades o quien haga sus veces, quienes además servirán de facilitadores para todo el proceso de elaboración del mismo”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50959>

15 Sobre este aspecto, resáltese la indicación expresa que señaló la norma de remitirse al mencionado documento para cumplir con la actividad de seguimiento: Decreto 2641 de 2012, “Artículo 5º. El mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las orientaciones y obligaciones derivadas del mencionado documento estará a cargo de las oficinas de control interno, para lo cual se publicará en la página web de la respectiva entidad, las actividades realizadas, de acuerdo con los parámetros establecidos”.

Afortunadamente, dicha derogatoria fue apenas formal, pues como ya se anotó, el Decreto 124 de 2016 no solo mantiene vigente el contenido del Decreto 2641 de 2012, sino que además introduce otras garantías metodológicas y funcionales. De un lado, se remite a la Versión 2 del documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” como instrumento para aplicar la metodología orientada al diseño y seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción¹⁶. De otro lado, se remite a la “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción” como metodología para diseñar y hacer seguimiento al Mapa de Riesgo de Corrupción de que trata el citado Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011¹⁷. Como puede inferirse, ambos instrumentos no dejan margen de duda sobre la imperativa prescripción técnica para ejecutar los PAAC.

El Decreto 124 de 2016 mantendría asimismo los roles previstos frente a los PAAC. Por un lado, el de la máxima autoridad de la entidad u organismo público de participar con su oficina de planeación en la elaboración e implementación de los dos instrumentos mencionados¹⁸. Por otro, el de las oficinas de control interno en el seguimiento al cumplimiento y monitoreo de las “orientaciones y obligaciones” derivadas de los citados documentos técnicos¹⁹. Como puede advertirse, ambas prescripciones normativas establecían algo así como una segunda y tercera líneas de defensa en la implementación y aseguramiento de los PAAC en su propósito de mitigar riesgos de corrupción²⁰.

16 Decreto 124 de 2016, “Artículo 2.1.4.1. *Estrategias de lucha contra la corrupción y de Atención al Ciudadano*. Señálense como metodología para diseñar y hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, la establecida en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano contenida en el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano- Versión 2””.

17 Decreto 124 de 2016, “Artículo 2.1.4.2. *Mapa de Riesgos de Corrupción*. Señálense como metodología para diseñar y hacer seguimiento al Mapa de Riesgo de Corrupción de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, la establecida en el documento “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción””.

18 Decreto 124 de 2016, “Artículo 2.1.4.5. Verificación del cumplimiento. La máxima autoridad de la entidad u organismo velará de forma directa porque se implementen debidamente las disposiciones contenidas en los documentos de “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción”. La consolidación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y del Mapa de Riesgos de Corrupción estará a cargo de la Oficina de Planeación de las entidades o quien haga sus veces, quienes además servirán de facilitadores para todo el proceso de elaboración del mismo”.

19 Decreto 124 de 2016, “Artículo 2.1.4.6. Mecanismos de seguimiento al cumplimiento y monitoreo. El mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las orientaciones y obligaciones derivadas de los mencionados documentos estará a cargo de las oficinas de control interno, para lo cual se publicará en la página web de la respectiva entidad, las actividades realizadas, de acuerdo con los parámetros establecidos”.

20 Al respecto, de acuerdo con el Instituto de Auditores Internos (IIA), “Declaración de Posición: *Las Tres Líneas de Defensa para una efectiva gestión de riesgos y control*”, 2013, p. 2: “En el modelo de las Tres Líneas de Defensa, el control de la gerencia es la primera línea de defensa en la gestión de riesgos; las varias funciones de supervisión de riesgos, controles y cumplimiento establecidas por la administración, son la segunda línea de defensa; y el aseguramiento independiente es la tercera. Cada una de estas ‘líneas’ juega un papel distinto dentro del marco amplio de gobernabilidad de la organización”.

En resumen, este piso normativo permite advertir que el desarrollo de programas de cumplimiento -anticorrupción- en el seno de las entidades de la Administración pública es imperativo y no preceptivo. La imperatividad de esta norma es lo que permite afirmar que el desarrollo del *Public Compliance* en Colombia presenta alta viabilidad. Por un lado, porque tanto el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” como la “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción” conciben un auténtico planteamiento metodológico para la construcción de programas de cumplimiento al interior de la Administración. Y, por otro lado, porque efectúa un mandato directo a la máxima autoridad de la entidad y a los responsables de sus oficinas de planeación y control interno en la aplicación de tales instrumentos.

Lo anterior resulta importante atenderlo no solo porque al diseño, implementación y funcionamiento efectivo de cualquier programa de cumplimiento subyace una metodología de gestión de riesgos, sino además por su conexión imperativa a los nuevos PTEP. Y es que, si bien tales instrumentos se promulgaron en torno al desarrollo reglamentario de los PAAC, no puede llegarse a la errónea conclusión de que tal normativa ha desaparecido a raíz de la modificación introducida por la Ley 2195 de 2022 al mencionado Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Por el contrario, dicha reglamentación adquiere un protagonismo fundamental en el marco de la nueva normativa, pues su articulado no solo sigue vigente, sino que además permitirá interpretar y aplicar las directrices técnicas que sobre los Programas de Transparencia y Ética Pública expida la Secretaría de Transparencia en cumplimiento del mandato que le indica la norma²¹.

Entretanto, lo que no tiene atisbo de duda es que los nuevos PTEP establecidos por la Ley 2195 de 2022 no solo deberán recoger y optimizar lo desarrollado en el marco de aplicación de los salientes PAAC, sino además introducir los nuevos aspectos que prevé el vigente Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Sobre dicho contenido y cómo desarrollar una implementación efectiva de los mismos versará el próximo ítem de este trabajo.

4. Los Programas de Transparencia y Ética Pública como expresión de *Public Compliance*

Con la expedición de la Ley 2195 de 2022 se espera que el *Public Compliance* surta su mayor impulso en la Administración pública colombiana. En su Artículo 31, bajo el rótulo de “Programas de Transparencia y Ética en el sector

21 Ley 2195 de 2022, Artículo 31, “**Parágrafo 3** “La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República será la encargada de señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deben cumplir el Programa de Transparencia y Ética Pública de que trata este Artículo, el cual tendrá un enfoque de riesgos. El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) o modelos sucesores deberá armonizarse con el Programa de Transparencia y Ética Pública”. Congreso de la República de Colombia (enero 18, 2022). Ley 2195. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

público” (PTEP), la norma propondría una modificación del precitado Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, conservando el propósito y contenido expresado para los mencionados PAAC e incluyendo una serie de mecanismos adicionales tendientes a reforzar la cobertura y estructura los reformulados programas²². Pero esta modificación no implicaría, insístase en ello, la derogatoria de la derivación reglamentaria establecida por el mencionado Decreto 124 de 2016 con relación al reseñado Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

Más allá del cambio de nominación, entonces, la indicada modificación contiene verdaderos cambios en la óptica y orientación técnica de los actuales PTEP. Al respecto, lo primero que debe mencionarse es que se mantiene la obligatoriedad de implementar dichos programas para todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal. Lo segundo que debe reseñarse es que el nuevo Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 presenta una orientación más completa en su fin y contenido, pues mientras el texto originario del precepto contenía una tecnificación estricta del control anticorrupción (“lucha contra la corrupción”), el nuevo marco normativo sumaría a dicho propósito de control del “riesgo de corrupción”, el fin de “promover la cultura de la legalidad”²³.

La diferencia entre ambos contenidos es además metodológica, pues pasa de un seco concepto de “corrupción” a una expresión que añade a tal noción la locución de “riesgo”. Esto resulta determinante para comprender la metodología y acciones consecuentes que las entidades públicas deberán emprender en su mandato de controlar los múltiples eventos de riesgo que comporta el ejercicio de la función administrativa. Es el mismo precepto vigente, de hecho, el que señala en forma expresa la metodología de gestión del riesgo de corrupción, al indicar que cada entidad pública deberá “identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad”. La anterior exacción recoge, ni más ni menos, el ciclo de

22 Ley 1474 de 2011, “Artículo 73. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad. Este programa contemplará, entre otras cosas: a. Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público; b. Prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas y riesgos de corrupción, incluidos los reportes de operaciones sospechosas a la UIAF, consultas en las listas restrictivas y otras medidas específicas que defina el Gobierno Nacional dentro del año siguiente a la expedición de esta norma; c. Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad; d. Canales de denuncia conforme lo establecido en el Artículo 76 de la Ley 1474 de 2011; e. Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad; f. Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción”. Congreso de la República de Colombia (Julio 12, 2011). Ley 1474. *Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

23 Así, por ejemplo, si se revisa el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Versión 2”, del Departamento Administrativo de la Función Pública, se registran diversas referencias a objetivos como “cultura del autocontrol”, “cultura organizacional” y “cultura de transparencia”.

gestión de riesgos establecido por la reconocida norma ISO 31000 (Directrices de Gestión del Riesgo), el cual, como se desarrollará más adelante, se halla en la base de los actuales PTEP²⁴.

Aunque, en decir verdad, la gran diferencia estriba en la finalidad que consagra el nuevo precepto. Por un lado, porque en el fondo esta configuración metodológica ya se encontraba en la remisión que realiza el citado Decreto 124 de 2016 a las guías técnicas para la gestión del riesgo de corrupción que integra este marco reglamentario ("Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2" y "Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción"). Y, por otro lado, por el "fin" que expresamente le atribuye el nuevo precepto a los PTEP: "promover la cultura de la legalidad"²⁵. Este propósito describe y resume la noción de *Public Compliance*, pues lo que se busca con este tipo de programas no es un mero ajuste a la legalidad de la función administrativa, sino la asunción por convicción del anotado principio de moralidad que rige la función administrativa con el fin de reducir los delitos que la menoscaban²⁶.

Pero la cobertura del nuevo Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción no termina aquí. El siguiente punto que señala el precepto modificado en su literal "a" es el desarrollo de "Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público". Su importancia no es menor, pues si bien el alcance de este tipo de procedimientos suele asociarse a los sistemas de autocontrol de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, realmente su cobertura puede extenderse a la gestión de riesgos de corrupción en general (como sucede, por ejemplo, en el ámbito de los Programas de Transparencia y Ética Empresarial desarrollados por la Circular Externa 100-000011 del 9 de agosto de 2021 de la Superintendencia de Sociedades)²⁷. Asimismo, dado que este

24 En general, las normas ISO son determinantes para el desarrollo del cumplimiento normativo. Así, Nieto Martín, Adán, "Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en Derecho penal", en Kuhlen, Lothar, Montiel, Juan Pablo y Ortiz de Urbina G., Íñigo. *Compliance y teoría del Derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons, 2013, p. 27: "Las normas ISO han contribuido a aclarar notablemente el sistema de delegación de funciones dentro de la empresa estableciendo responsabilidades precisas...".

25 Esta promoción de la cultura de la legalidad es expresión directa del principio de moralidad que rige la función administrativa, al constituirse en el elemento basilar para luchar contra la criminalidad en las instituciones del sector público. Esto permite afirmar que todo instrumento tendiente a mitigar la criminalidad en la Administración pública tiene relevancia constitucional. Así lo dejó sentado la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-709 de 1996, al señalar que: "*La lucha del Estado contra la impunidad de los hechos delictivos tiende una relevancia constitucional, porque se vincula con el principio de moralidad de la función pública que está consagrado en el artículo 209 de la Constitución*".

26 Con relación a los niveles de *inmoralidad* que afectan el desarrollo de la función pública y su nexos con la génesis de la corrupción, véase, Álvarez, Silvina, "Reflexiones sobre la calificación moral del soborno", en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina. *La corrupción política*. Madrid: Alianza editorial, 1997, p. 102.

27 Superintendencia de Sociedades. Circular Externa 100-000011 del 9 de agosto de 2021. "Debida Diligencia: alude, en el contexto de este Capítulo, al proceso de revisión y evaluación constante y periódico que debe realizar a la Entidad Obligada de acuerdo a los Riesgos de Corrupción o Riesgos de Soborno Transnacional a la que se encuentre expuestas". <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/cap-13-instrucciones-y-recomendaciones-administrativas>

nuevo precepto también exige la gestión de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, dichas actividades de debida diligencia también deberán extenderse a este tipo de riesgos²⁸.

Esta exacción implica, de manera general, el desarrollo y aplicación de un procedimiento en el que se despliegan una serie de actividades en el marco de la gestión de las entidades públicas tendientes al conocimiento efectivo de todas las contrapartes con que se establecen relaciones comerciales (contratistas, proveedores, etc.), de su negocio, contratos, operaciones, productos (bienes o servicios) y transacciones según su propia materialidad (naturaleza jurídica, tamaño, objeto, servicios, etc.). Materialmente, se trata de una medida efectiva que permite un conocimiento de mayor precisión frente a los factores de riesgo a los que se enfrentan las corporaciones en el despliegue de su misión económica, pues implica acciones como una debida identificación de sus contrapartes valiéndose de documentos, datos o información confiable, identificar a los beneficiarios finales de la contraparte y conocer la estructura de propiedad de personas jurídicas.

A propósito de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, el literal "b" del vigente Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 vendría a incluir una especie de subsistema orientado a la gestión de tales tipologías de riesgo como apéndice de los PTEP, exigiendo de manera expresa no solo desarrollar acciones encaminadas a la "prevención, gestión y administración" de este tipo de riesgos, sino además prever mecanismos para el reporte de operaciones sospechosas a la UIAF (los conocidos "ROS") y efectuar consultas de las contrapartes en listas restrictivas (lo que forma parte de las actividades de debida diligencia). Como puede advertirse, se trata de la adopción de un auténtico "SARLAFT público", en lo que las mismas empresas del Estado tienen ya un amplio recorrido.

El literal "d" contiene un mecanismo de no menor importancia para el desarrollo del *Public Compliance* en el seno de las entidades obligadas: la obligatoriedad de implementar "canales de denuncia". Al respecto, lo primero que debe indicarse es que, si bien el modificado Artículo 76 de la Ley 1474 de 2011 ya contemplaba este mecanismo, el nuevo contenido desarrollado por el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 lo define de manera expresa como otro de

28 En este punto resultará de gran relevancia la noción y procedimientos desarrollados en el ámbito empresarial por parte de los distintos organismos reguladores. Cítese, como ejemplo, lo consagrado por la Circular Externa 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 de la Superintendencia de Sociedades para el sector real sobre debida diligencia: "Debida Diligencia: es el proceso mediante el cual la Empresa adopta medidas para el conocimiento de la Contraparte, de su negocio, operaciones, y Productos y el volumen de sus transacciones...". <https://www.supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/cap-10-autocontrol-y-gesti%C3%B3n-del-riesgo-integral>

los componentes estructurales de los citados PTEP²⁹, entre otras cosas, por constituir un poderoso mecanismo detectivo de actos irregulares³⁰.

Nótese que no se trata de una vía de tramitación de PQR, sino de un verdadero instrumento de gestión del riesgo de corrupción de orden detectivo necesario para el cumplimiento de los fines que se han previsto para los PTEP, al exigir no solo la adaptación técnica de un mecanismo que permita “que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad” (espacio del canal en la web de la entidad), sino además contar con una “oficina” que tendría, entre sus funciones, la de desplegar la investigación de las respectivas denuncias³¹. En tal sentido, se espera que este tipo de mecanismos se orienten bajo las exacciones internacionales sobre canales de denuncia, como las establecidas por la ISO 37002, de modo que se instituyan en un poderoso mecanismo detectivo y disuasivo del delito³².

29 Ley 7474 de 2011, “Artículo 76. *Oficina de Quejas, Sugerencias y Reclamos*. En toda entidad pública, deberá existir por lo menos una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad.

La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular. En la página web principal de toda entidad pública deberá existir un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios.

Todas las entidades públicas deberán contar con un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad, y de los cuales tengan conocimiento, así como sugerencias que permitan realizar modificaciones a la manera como se presta el servicio público.

La oficina de quejas, sugerencias y reclamos será la encargada de conocer dichas quejas para realizar la investigación correspondiente en coordinación con el operador disciplinario interno, con el fin de iniciar las investigaciones a que hubiere lugar.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción señalará los estándares que deben cumplir las entidades públicas para dar cumplimiento a la presente norma.

Parágrafo. En aquellas entidades donde se tenga implementado un proceso de gestión de denuncias, quejas y reclamos, se podrán validar sus características contra los estándares exigidos por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción”.

30 Sobre el desarrollo de canales de denuncia como mecanismos estructurales de los sistemas de *Compliance* y su utilización en la Administración pública, reseña Nieto Martín, Adán. “De la ética al Public Compliance...”. Op. cit., p. 29: “Los canales de denuncias constituyen elementos comunes al cumplimiento normativo en organizaciones públicas y privadas (Ragués i Vallés, 2013). De hecho, en los países anglosajones la legislación sobre *whistleblower* nace en gran medida con el fin de incentivar esta actividad dentro de las administraciones públicas (Gobert/ Punch, 2000)”.

31 Al respecto, véase, Ragués i Vallés, Ramón, “Los procedimientos internos de denuncia como medida de prevención de delitos en la empresa”, en Silva Sánchez, Jesús-M (Dir.) y Montaner Fernández, Raquel (Coord.). *Criminalidad de empresa y Compliance. Prevención y reacciones corporativas*. Barcelona: Atelier, 2013, p. 161.

32 Con relación a la función de detección que fundamentan la implementación de canales de denuncia, la ISO 37002 prevé dentro de los “Objetivos del sistema de gestión de la denuncia de irregularidades”, que dichos sistemas tienen por misión “h) *asegurar la detección temprana y la prevención de irregularidades*” (UNE 37002 [6.2]).

Como habrá podido inferirse, para concluir, la gestión de riesgos de corrupción en el ámbito de la Administración pública adquiere otro matiz bajo el nuevo contenido que prevén los PTEP: no solo porque el concepto de “corrupción” que consagra la Ley 2195 de 2022 tiene un rango mayor según lo prescrito por el Parágrafo 1º de su Artículo 59, sino, sobre todo, porque se orienta a promover la “cultura de la legalidad”³³, aspecto que conecta con el comportamiento desviado de quienes integran la corporación³⁴. Si este propósito se suma a los principios que han de presidir la función pública (en especial, el de moralidad) y a los roles que expresamente designa la ley y la misma Constitución Política en materia de control interno, estarán dadas las condiciones para caminar hacia un real *Public Compliance*. A continuación, algunas referencias para tal integración.

5. Implementación integrada de los Programas de Transparencia y Ética Pública en la Administración pública

Según se indicó en precedencia, el *Public Compliance* puede anclarse a diversos preceptos constitucionales, entre ellos, al principio de moralidad administrativa consagrado por el Artículo 209 de la Constitución Política. Teniendo en cuenta que los PTEP tienen entre sus objetivos la generación de culturas de integridad alineadas con el cumplimiento en el seno de las entidades públicas, en ese mismo sentido encuentran la base de su desarrollo en la propia Carta Magna. Como también se mencionó, en este mismo precepto encuentra fundamento el control interno de las entidades públicas, cuyo contenido debe complementarse con lo establecido por el Artículo 269 en punto a la obligación que tienen las autoridades públicas de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno. De este modo, principio de moralidad y control interno se instituyen en las bases constitucionales de un modelo de cumplimiento orientado bajo una lógica sistemática e integrada en su objetivo de control de riesgos criminales.

Sobre esa base y hasta la expedición de la más reciente Ley 2195 de 2022, en el Estado colombiano se han expedido un conjunto importante de normas tendientes a asegurar el mencionado principio de moralidad en la función

33 Sin este propósito y estatus cultural, anótese de paso, resulta difícil lograr los objetivos de prevención del crimen al interior de las entidades del Estado, pues dicho ambiente ético es la base del cumplimiento normativo. Así parecen entenderlo Nieto Martín, Adán y Maroto Calatayud, Manuel. *Public Compliance...* Op. cit., pp. 13-14, cuando señalan que: “(...) tal y como nos ha enseñado la experiencia en el ámbito de las corporaciones privadas, para las empresas un programa de cumplimiento es una medida puramente «cosmética» o un «escaparate», si no se inserta en el marco de una cultura corporativa, basada en el respeto a la legalidad y a determinados principios éticos”.

34 Con relación a la influencia psicológica de culturas corporativas corruptas sobre el comportamiento individual, señala Fernández Ríos, Luis, *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Santiago de Compostela: Grupo Editorial Universitario, 1999, p. 139: “Los comportamientos corruptos individuales o corporativos repercuten sobre los otros individuos a nivel cognitivo-motivacional, ya que las prácticas corruptas suelen generar y provocar en los demás sujetos la creencia de que existe una predisposición subjetiva a comportarse de la misma manera”.

administrativa. Así, si se concibe un modelo de *Public Compliance* para la Administración pública colombiana bajo el citado modelo de “Tres Líneas de Defensa”, la Ley 87 de 1993 sobre control interno ocupa un lugar fundamental. En dicha ley y su normativa reglamentaria podría encontrarse ciertamente la mencionada “tercera línea de defensa”. Destaca en este punto, como se retomará más adelante, el Modelo Integrado de Control Interno (MECI) concebido por el Decreto 1599 de 2005, el cual se levanta sobre el reconocido modelo internacional COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commission*), metodología aplicable al control interno y a la administración de riesgos de fraude en general³⁵.

Antes de desarrollar lo atinente a dicho marco, resulta pertinente señalar que la Ley 489 de 1998, disposición que estipula normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, estableció mediante su Artículo 15 el entonces “Sistema de Desarrollo Administrativo”. De acuerdo con este precepto, dicho sistema incorporó un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros en el ámbito de la Administración pública, los cuales pueden reconducirse al proceso de diseño e implementación de los PTEP.

La importancia de esta norma no es menor, pues a pesar de que su Decreto 3622 de 2005 fue derogado posteriormente por otras disposiciones reglamentarias para ajustar su contenido (Decreto 2482 de 2012 y Decreto 1083 de 2015), dicha norma consagró pilares determinantes de lo que hemos denominado aquí como “primera línea de defensa”. Así, entre otros aspectos determinantes para el desarrollo del principio de moralidad administrativa y la orientación cultural de los nuevos PTEP, destacan entre sus “políticas de desarrollo administrativo”³⁶, las de “desarrollo del talento humano estatal”, “gestión de la calidad” y de “moralización y transparencia en la Administración pública”³⁷.

35 Con relación a la fundamentación del MECI en el modelo COSO y en el modelo de Las Tres Líneas de Defensa, por ejemplo, señala el Departamento Administrativo de la Función Pública, “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital”, Versión 4, lo siguiente: “Con de la entrada en vigencia del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG), que integra los sistemas de gestión de la calidad y de desarrollo administrativo; se crea un único sistema de gestión articulado con el sistema de control interno, el cual se actualiza y alinea con los mejores estándares internacionales, como son el modelo COSO 2013, COSO ERM 2017 y el modelo de las tres líneas de defensa”.

36 Decreto 3622 de 2005, “Artículo 4º. Políticas de desarrollo administrativo. Son el conjunto de orientaciones que inducen procesos de modernización en la gestión organizacional y funcional de la Administración Pública para el fortalecimiento de los niveles de gobernabilidad y legitimidad del Estado”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17903>

37 Decreto 3622 de 2005, “Artículo 7º. Políticas de desarrollo administrativo. Adóptense para las entidades y organismos de la Administración Pública, a que hace referencia el ámbito de aplicación del presente decreto, las siguientes políticas de desarrollo administrativo, formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública: a) **El desarrollo del talento humano estatal.** Orientada a desarrollar las habilidades,

La cita de las normas reglamentarias no es vana a pesar de su derogatoria, pues su contenido no solo permanece vigente en otras disposiciones, sino que además constituyen la base de la orientación integrada de los PTEP que se viene indicando. Es el caso del citado Decreto 2482 de 2012, pues a pesar de haberse también derogado, su referencia es indisponible por haber creado el hoy vigente “Modelo Integrado de Planeación y Gestión” (MIPG)³⁸. La importancia de este último modelo no es menor, por cuanto a su estructura se encuentra integrado no solo el mencionado el Sistema de Desarrollo Administrativo y sus correspondientes políticas (atrás citadas), sino también los actuales PTEP³⁹.

El Decreto 1083 de 2015, por su parte, si bien fue sustituido en su Título 22 por el Decreto 1499 de 2017, prescribe la orientación integrada que se ha venido señalando bajo el *nomen* de “Sistema de Gestión”⁴⁰. Así, en desarrollo del Artículo 133 de la Ley 1753 de 2015 que consagra dentro de su Capítulo V de “Buen Gobierno” la “Integración de Sistemas de Gestión”⁴¹ (en alusión

destrezas y competencias de los servidores públicos y a definir parámetros para que su ingreso y permanencia se fundamenten en el mérito y en cumplimiento de los principios de la función administrativa; b) **Gestión de la Calidad**. Como un instrumento gerencial que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad, tomando como base los planes estratégicos y de desarrollo de las entidades, con el fin de ofrecer productos y servicios que satisfagan las necesidades y requisitos de la ciudadanía. c) **La democratización de la administración pública**. Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad; d) **La moralización y transparencia en la administración pública**. Se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio que garanticen el interés general en la administración de lo público y se promueva la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos; así mismo, se orienta a la prevención de conductas corruptas y a la identificación de áreas susceptibles de corrupción”. Sobre esta idea de reforzar la moralidad en la Administración pública, cabe recordar las orientaciones desarrolladas por la Ley 190 de 1995 (junio 06), “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=321>

38 Decreto 2482 de 2012, Artículo 2°. Objeto. Adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y reporte de la planeación...”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50803>

39 Ley 2195 de 2022, Artículo 31, Parágrafo 3: “(...) El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) o modelos sucesores deberá armonizarse con el Programa de Transparencia y Ética Pública”.

40 Decreto 1083 de 2015, “Artículo 2.2.22.1.1 Sistema de Gestión. El Sistema de Gestión, creado en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, que integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad, es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

41 Ley 1753 de 2015, “Artículo 133. Integración de Sistemas de Gestión. Intégrense en un solo Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de qué trata la Ley 872 de 2003 y de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998. El Sistema de Gestión deberá articularse con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998, de tal

a la integración en un único Sistema de Gestión, los Sistemas de Gestión de la Calidad de que trata la Ley 872 de 2003, el de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998 y los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno consagrado en la Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998), el Decreto 1083 de 2015 desarrollaría los detalles atinentes a las citadas Políticas de Gestión y Desempeño Institucional (Capítulo 2) y Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Capítulo 3), último en el que destaca la Articulación del Sistema de Gestión con los Sistemas de Control Interno previstos por su Artículo 2.2.23.1.

A propósito de esta integración de sistemas de gestión señalada en el párrafo precedente, no puede pasarse por alto la relevancia de la Ley 872 de 2003 para el desarrollo de un *Compliance* público (por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios). Este Sistema, de conformidad con su Artículo 1º, se presentó como una herramienta de gestión sistemática y transparente orientada al direccionamiento y evaluación del desempeño institucional de las respectivas entidades en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de sus servicios de acuerdo con sus planes estratégicos y de desarrollo, lo cual impacta positivamente las distintas políticas de las entidades que lo aplican.

Si entrar en su contenido, podrá inferirse que su importancia es capital para el logro de los propósitos de cumplimiento mencionados, en la medida en que el aseguramiento de la “calidad” en la función administrativa implica el ajuste operativo y normativo de los diferentes procesos orientados a la prestación de tales servicios⁴². Ello podría alcanzarse gracias a la remisión que efectúan sus disposiciones reglamentarias a la originaria Norma Técnica de Calidad

manera que permita el fortalecimiento de los mecanismos, métodos y procedimientos de control al interior de los organismos y entidades del Estado”. Congreso de la República de Colombia (junio 9 de 2015). Ley 1753. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

42 Con relación a la integración del Sistema de Gestión de Calidad previsto por la Ley 872 de 2003 y el Sistema de Control Interno en torno al aseguramiento de los principios que rigen la función administrativa, entre ellos, el de moralidad, señaló la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-826 de 2013, entre otros aspectos de interés, lo siguiente: “*Por tanto, este Tribunal no evidencia ninguna vulneración de los artículos 209, 267, 268, 269 y 272 Superiores de la CP, ya que las normas demandadas –arts. 1 y 2 de la Ley 782 de 2003- que crean el Sistema de Gestión de Calidad y designan las entidades obligadas de implementarlo, se soportan constitucionalmente en el artículo 209 Superior, que consagra los principios orientadores de la administración pública, tales como los principios de igualdad, eficacia, celeridad, imparcialidad y moralidad. Adicionalmente esta herramienta encuentra fundamento en los artículos 2º, 78, 67 inciso 5º, 256-4, 254, 267, 268-2. 277, 343 y 365, ya que la calidad del servicio y la satisfacción de los usuarios tiene que ver directamente con las finalidades del Estado Social de Derecho y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, a través de herramientas de gestión de calidad creadas y diseñadas por el Legislador, y el Constituyente introdujo el control de gestión y de resultados, con el fin que la prestación de los servicios a cargo del Estado y el rendimiento fiscal no escapen al control del ordenamiento jurídico y con ello se logre la satisfacción del usuario y se garantice con ello los derechos constitucionales de los ciudadanos y de la comunidad en general*”.

en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004 concebida bajo el Decreto 4110 de 2004, sustituida posteriormente por la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 -Versión 2009-, introducida por el Decreto 4485 de 2009, lo cual tiene, por supuesto, impacto en la gestión de los diversos riesgos de las entidades⁴³.

El mencionado “Modelo Estándar de Control Interno” (MECI) desarrollado inicialmente por el Decreto 1599 de 2005, ahora concebido bajo un único Sistema de Gestión bajo el MIPG, merece igualmente mención especial. Como se indicó, este mecanismo halla su base en la señalada Ley 87 de 1993 y en los artículos 27 al 29 de la Ley 489 de 1998. Su importancia para la implementación de los PTEP radica, como también se indicó, en que integra una metodología de gestión de riesgos bajo el marco COSO que proporciona una estructura apropiada para la construcción, gestión y fortalecimiento del Sistema de Control Interno, a saber: i) Ambiente de Control; ii) Evaluación del Riesgo; iii) Actividades de Control; iv) Información y Comunicación; v) Actividad de Monitoreo⁴⁴.

La importancia del MECI para la implementación de los PTEP es total, pues al basarse en el marco COSO, el acoplamiento material de este último modelo implica la consideración del “Cumplimiento” (*Compliance*) entre los “objetivos” del modelo. En definitiva, con la aplicación de los mencionados parámetros de autogestión, se persigue que las entidades establezcan acciones, políticas, métodos, procedimientos, mecanismos de prevención, verificación y evaluación en procura de su mejoramiento continuo (autorregulación), en la cual cada uno de los servidores de la entidad se constituyan en parte integral (autocontrol)⁴⁵, en especial de sus representantes o máximos directivos,

43 La integración entre Sistema de Gestión de Calidad y control de la corrupción no es extraña. Por el contrario, es plenamente pertinente y conveniente. Así se refleja en el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Versión 2” del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuando señala en el marco del análisis de riesgos bajo un enfoque a procesos que: “Procesos: El Mapa de Riesgos de Corrupción se elabora sobre procesos. En este sentido se deben tener en cuenta los procesos señalados en la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública. Es decir, procesos estratégicos, procesos misionales, de apoyo y de evaluación”.

44 Sobre la estructura del modelo COSO, su conexión con el modelo de “Las Tres Líneas de Defensa” y su integración al MECI, señala el Departamento Administrativo de la Función Pública, lo siguiente: “En función de la articulación de los sistemas de gestión y de control se cuenta con la versión actualizada del MECI, fundamentada en cinco componentes tomando como referencia el Modelo COSO y, bajo un esquema de asignación de responsabilidades para la gestión del riesgo y control (Tres Líneas de Defensa), no siendo una tarea exclusiva de las oficinas de control interno”. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/-que-va-pasar-con-el-meci-/28587410?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu_assetEntryId=28717254&redirect=https%3A%2F%2Fwww.funcionpublica.gov.co%2Fpreguntas-frecuentes%2F-%2Fasset_publisher%2FsqxafjubsrEu%2Fcontent%2F-que-va-pasar-con-el-meci-%2F28587410

45 Con relación a la necesidad de desarrollar instrumentos de naturaleza preventiva al interior de las entidades públicas como mecanismo para potenciar el control de la corrupción, Díez-Picazo, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 2000, p. 166, señala lo siguiente: “Una política de mejoramiento de la moralidad pública no sólo necesita instrumentos represivos, sino también instrumentos preventivos. Por

los que tienen un mandato expreso en la Constitución y en las normas de desarrollo⁴⁶.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), en tal sentido, permite insertar una orientación sistémica en la construcción de los PTEP para la Administración pública. De acuerdo con el Decreto 1499 de 2017, dicho modelo emerge como un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos. A propósito de dicha orientación integrada de los PTEP, cabe remarcar que el Parágrafo 3º del Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 señala que “El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) o modelos sucesores deberá armonizarse con el Programa de Transparencia y Ética Pública”, lo que implica que tal “armonización” alcance los precitados modelos de gestión (Calidad, MECI, etc.).

Más allá de los elementos técnicos concebidos para la gestión de riesgos criminales al interior de la Administración pública bajo la aplicación del documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y la “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción” que forman parte de los PTEP en virtud del desarrollo que efectúa el Decreto 124 de 2016, la utilidad del MIPG resulta de toda pertinencia, por cuanto las siete “dimensiones” que definen dicho modelo convergen con la estructura de un programa de cumplimiento: i) Talento Humano; ii) Direccionamiento Estratégico; iii) Gestión con valores para resultados; iv) Evaluación de Resultados; v) Información y comunicación; vi) Gestión del conocimiento; vii) Control Interno.

El éxito de esta integración dependerá, en buena medida, de las directrices que expida la Secretaría de Transparencia sobre el desarrollo de los PTEP, pues como cabe recordar, el mismo Parágrafo 3 del precitado Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 encarga en dicho órgano “(...) señalar las características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que deben cumplir el Programa de Transparencia y Ética Pública de que trata este Artículo”. Valdría la pena, anótese de paso, que se fortalezca la figura del “Oficial de Transparencia” para las entidades del sector público desarrollado por dicha entidad dentro de la estrategia RITA (Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción), con el fin de potenciar la “segunda línea de defensa” de los PTEP⁴⁷.

ello, es inexcusable estudiar las causas objetivas de la corrupción y el abuso de poder (financiación de los partidos políticos, sistemas de contratación pública, métodos de control del gasto público, etc.), a fin de poder incidir sobre ellas”.

46 Decreto 1499 de 2017, “Artículo 2.2.23.3. Medición del Modelo Estándar de Control Interno. Los representantes legales y jefes de organismos de las entidades a las que les aplica la Ley 87 de 1993 medirán el estado de avance del Modelo Estándar de Control Interno. Los jefes de control interno o quienes hagan sus veces realizarán la medición de la efectividad de dicho Modelo”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

47 Al respecto, véase, Secretaría de Transparencia, Red Interinstitucional de Transparencia Anticorrupción (RITA). Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Transparencia/SiteAssets/>

5.1. El “SARLAFT público” como subsistema de los PTEP

Como se referenció *supra* al exponer el contenido del Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 que consagra los Programas de Transparencia y Ética en el sector público, por dicción expresa de este precepto en su literal “b”, dichos programas deberán contemplar mecanismos orientados a la “Prevención, gestión y administración de riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas y riesgos de corrupción...”. Dejando de lado el riesgo especial de corrupción que consagra este literal, aun a falta de desarrollo reglamentario del precepto, esta obligación puede resumirse en una especie de subsistema tipo “SARLAFT” para las entidades obligadas por la norma. Incluso, para no dejar margen de duda del alcance de este mecanismo, dicho literal prevé de manera específica al menos dos procedimientos connaturales de este tipo de sistemas, concretamente, “reportes de operaciones sospechosas a la UIAF” y “consultas en las listas restrictivas”, sin perjuicio de las demás medidas específicas que deben establecerse gubernamentalmente a efectos de determinar el contenido de dichos subsistemas.

Realmente, la Secretaría de Transparencia no tendrá que hacer mayor esfuerzo en lo relativo a la generación de las directrices que debe proponer para determinar los elementos y etapas del SARLAFT público, pues en Colombia existe en el ámbito de los organismos de supervisión, como las Superintendencias, un desarrollo muy importante de estos modelos (SARLAFT, SAGRILAFT, etc.). Bastaría tomar los principios y componentes esenciales transversales a dichas regulaciones. Sin embargo, lo más importante será atender y entender las tipologías y factores de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo conectados a la actividad administrativa⁴⁸. Asimismo, será esencial comprender cómo integrar tales principios y componentes con las dimensiones del MIPG, particularmente con la estructura de los PTEP, modelo del que derivan.

transparencia-y-anticorrupci%C3%B3n/Red%20Interinstitucional%20de%20Transparencia%20y%20Anticorrupci%C3%B3n.pdf

48 La gestión de riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo en el ámbito de la Administración pública no significa necesariamente que la estructura o procesos de la entidad se utilicen para tales propósitos. Así, más allá de la evidente conexión de los delitos contra la Administración pública como delitos fuente o subyacentes del lavado de activos o la posible destinación de recursos públicos a grupos terroristas o de delincuencia organizada, las entidades públicas pueden desplegar auténticas actividades de gestión de este tipo de riesgos frente a sus determinadas contrapartes, por ejemplo, frente a las personas naturales o jurídicas que concurren como contratistas de la Administración pública. Así se advierte del contenido de la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital”, Versión 4, del Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual ejemplifica con relación al despliegue de actividades de control dentro de las entidades públicas, lo siguiente: “Cada vez que se va a realizar un pago, el sistema SAP valida que el proveedor al cual se le va a girar el pago no esté reportado en listas restrictivas comparando el número de identificación tributaria (NIT) o cédula con la información cargada en el aplicativo de las listas de clientes reportados en temas de lavado de activos y financiación del terrorismo” (p. 55).

5.2. El modelo de “Las Tres Líneas de Defensa” en el desarrollo del PTEP

Como se indicó *supra*, la Ley 2195 de 2022 postuló en su Artículo 31 la modificación del Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 en lo relativo a la reformulación de los originarios Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) bajo la nueva nomenclatura de los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP). Este cambio de nominación, sin embargo, no implicó la derogación reglamentaria del citado precepto, sino más bien un refuerzo del contenido originario. Por esta razón, no se verán afectadas las exigencias reglamentarias relativas al PAAC desprendidas del mencionado Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción vigentes a la fecha (esto es, del multicitado Decreto 126 de 2016).

La importancia de esta afirmación no es menor, pues a falta del desarrollo de las “características, estándares, elementos, requisitos, procedimientos y controles mínimos que debe integrar el Programa de Transparencia y Ética Pública” que encargó a la Secretaría de Transparencia la misma Ley 2195 de 2022 en su Parágrafo 3º, bastaría incluso atender a los citados documentos “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción” para realizar un desarrollo efectivo de los PTEP. Bajo la óptica de estos instrumentos, dichos programas quedarían debidamente implementados, así:

5.2.1. Definición de la estructura orgánica

Según se indicó, la normativa colombiana dispone a nivel constitucional, legal y reglamentario expresas obligaciones en materia de control de riesgos criminales ligados a la función administrativa (corrupción, fundamentalmente). El jefe, director o máxima autoridad de la entidad u organismo público, claramente, es el mayor responsable de velar por la implementación efectiva de los PTEP (como señala el Decreto 124 de 2016)⁴⁹.

A partir de aquí, como se desarrollará, se derivan obligaciones de control para los responsables de los procesos de mayor criticidad criminal (1ª línea de defensa), de cumplimiento legal (2ª línea de defensa) y de control interno (3ª

49 Decreto Ley 770 de 2005, Artículo 4: “**Parágrafo.** Se entiende por empleos de alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional, los correspondientes a ministros, directores de Departamento Administrativo, viceministros, subdirectores de Departamento Administrativo, directores de Unidad Administrativa Especial, Superintendentes y directores, Gerentes o presidentes de entidades descentralizadas”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16126#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20establece,la%20Ley%20909%20de%202004.>

Decreto Ley 785 de 2005, Artículo 4: “**Parágrafo.** Se entiende por alta dirección territorial, los diputados, gobernadores, concejales, alcaldes municipales o distritales, alcalde local, contralor departamental, distrital o municipal, personero distrital o municipal, veedor distrital, secretarios de despacho, directores de departamentos administrativos, gerentes de unidades administrativas especiales y directores, gerentes o presidentes de entidades descentralizadas”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16127>

línea de defensa), sin perder de vista que se trata del control de riesgos que tienen una connotación penal⁵⁰.



Gráfica 1: Representación del modelo de las Tres Líneas de Defensa (elaboración propia).

En lo que a la dirección respecta, además de la exacción expresa que consagra el Artículo 269 de la Constitución Política de desarrollar un esquema de control interno por parte de las autoridades respectivas, el Artículo 2.1.4.5. del citado Decreto 124 de 2016 señala con relación a la “Verificación del cumplimiento” de los originarios PAAC, que “La máxima autoridad de la entidad u organismo velará de forma directa porque se implementen debidamente las disposiciones contenidas en los documentos de “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción”. Esto significa, ni más ni menos, que sobre dicha autoridad recae un deber de garantía o de gerenciamiento del riesgo criminal.

En lo que a la primera línea de defensa respecta, basta acudir a las diversas disposiciones generales e instructivas internas que regulan el cargo correspondiente, a fin de determinar los deberes y obligaciones que se tienen frente a los procesos que le son delegados al interior de la entidad u organismo público. A tal efecto, recordando el Artículo 6º de la Constitución Política, cabe reseñar que los servidores públicos son responsables ante las autoridades correspondientes no solo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En definitiva, no hay que hacer mayor esfuerzo argumentativo para afirmar que quien tenga a

50 Con relación a la pertinencia de este modelo en la estructuración de sistemas de *Compliance* penal, Casanovas Ysla, Alain. “*Compliance* penal normalizado: El estándar UNE 19601”, 1ª. Ed. Navarra: Aranzadi, 2017, pp. 151-152, señala: “Siguiendo la teoría de las tres líneas de defensa, de amplia aceptación internacional, corresponde a quienes desarrollan la gestión operativa conocer las exigencias de *Compliance* que afectan a sus actividades y darles cumplimiento (primera línea de defensa). Para brindarles soporte, el órgano de *Compliance* penal se cuida de que existan políticas, procesos y procedimientos que faciliten esta labor, así como controles para contrastar su correcta ejecución (segunda línea de defensa). Una función no vinculada con los cometidos anteriores, y dotada de independencia –normalmente auditoría interna–, se ocupa de brindar aseguramiento al órgano de gobierno y alta dirección conforme el sistema de gestión de *Compliance* penal opera de manera razonable (tercera línea de defensa)”.

su cargo un proceso, función o tarea sujeta a reglas (como los de contratación pública), tiene que respetar el procedimiento establecido para su ejecución, incluidos sus controles.

Con relación a la segunda línea de defensa, resulta de toda pertinencia recordar la citada estrategia RITA liderada por la Secretaría de Transparencia, la cual prevé la figura del “Oficial de Transparencia”, personificado en aquel funcionario de la administración designado por el Director de la entidad respectiva para el cumplimiento, entre otras tareas, “(...) de la correcta gestión de reportes por posibles actos de corrupción y la implementación de la Política de Transparencia, Integridad y Legalidad”⁵¹. La importancia de la figura no es menor, pues de acuerdo con la acción integrada de los PTEP con el MIPG, dicho funcionario tendría como misión apoyar en forma transversal el aseguramiento de las medidas de transparencia, legalidad y anticorrupción de conformidad con los elementos y propósitos de las siete Dimensiones del MIPG⁵².

Y en lo que respecta a la tercera línea de defensa, no cabe margen de duda sobre la obligatoriedad del cargo para las entidades públicas y sobre la misión, roles y funciones específicas que le atribuye el ordenamiento jurídico en torno al control de los riesgos de corrupción. Solo por mencionar algunos de manera genérica, debe reiterarse que el Artículo 209 de la Constitución Política establece que “La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. Este mandato, como ya se indicó, tuvo su desarrollo en la Ley 87 de 1993, de la cual derivó posteriormente el mencionado Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

Sobran, pues, prescripciones sobre el aseguramiento del cumplimiento normativo, la gestión transparente de los recursos y la generación de cultura

51 Secretaría de Transparencia, Red Interinstitucional de Transparencia Anticorrupción (RITA). Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Transparencia/SiteAssets/transparencia-y-anticorrupci%C3%B3n/Red%20Interinstitucional%20de%20Transparencia%20y%20Anticorrupci%C3%B3n.pdf>: “El Oficial de Transparencia es un funcionario de la administración a quien le serán asignadas por el Director de la Entidad las tareas anteriormente mencionadas, con permanente comunicación con este, de confianza, comprometido con el impulso y la coordinación adecuada para el funcionamiento de RITA, la correcta gestión de reportes por posibles actos de corrupción y la implementación de la Política de Transparencia, Integridad y Legalidad”.

52 Secretaría de Transparencia, Red Interinstitucional de Transparencia Anticorrupción (RITA). Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Transparencia/SiteAssets/transparencia-y-anticorrupci%C3%B3n/Red%20Interinstitucional%20de%20Transparencia%20y%20Anticorrupci%C3%B3n.pdf>: “Por esta razón, el Oficial de Transparencia prestará su colaboración para que en la entidad por el desarrollo de las buenas prácticas y políticas al interior de la administración pública en las cuales se encuentra MIPG, en cual se desarrolla mediante las siete (7) dimensiones operativas: 1) Talento humano; 2) Direccionamiento estratégico y Planeación; 3) Gestión de Valores para el Resultado; 4) Evaluación para el resultado; 5) Control Interno y 6) Información y Comunicación. 7) Gestión del Conocimiento y la Innovación, es TRANSVERSAL a todo el MIPG, las cuales se complementa con las buenas prácticas y políticas de transparencia y anticorrupción de la Secretaría de Transparencia. Es así que el Oficial de Transparencia colaborará para que se cumplan todas estas medidas de transparencia, legalidad y anticorrupción, de forma transversal en toda la entidad”.

del control en las “funciones de los auditores internos” previstas por el Artículo 12 de la mencionada Ley de control interno⁵³, lo que no deja margen de duda de su aplicación al control de riesgos criminales. Lo anterior, sin perjuicio de las múltiples referencias señaladas en otras disposiciones jurídicas sobre su misión, como la prevista por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) sobre la denuncia de los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en ejercicio de sus funciones (Artículo 9).

5.2.2. Metodología de gestión del riesgo

La implementación y funcionamiento efectivo de los PTEP dependerá, en buena medida, de la seriedad y responsabilidad con la que se apliquen las metodologías de gestión de riesgos que destacan en el plano internacional: ISO 31000 y COSO⁵⁴. Al respecto, lo primero que cabe recordar es que ambas metodologías forman parte integral del sistema normativo imperativo aplicable al control de riesgos criminales en las entidades administrativas en Colombia. Así, como se anotó, la primera se incardina al Decreto 124 de 2016 que desarrolla el Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, mediante el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y la “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción”, instrumentos que forman parte integral del citado Decreto. La

53 Ley 87 de 1993, Artículo 12: “Artículo 12. Funciones de los auditores internos. Serán funciones del asesor, coordinador, auditor interno o similar las siguientes: a. Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno; b. Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la organización y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando; c. Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización, se cumplan por los responsables de su ejecución y en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función; d. Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la organización, estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la entidad; e. Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios; f. Servir de apoyo a los directivos en el proceso de toma de decisiones, a fin que se obtengan los resultados esperados; g. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios; h. Fomentar en toda la organización la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional; i. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, que en desarrollo del mandato constitucional y legal, diseñe la entidad correspondiente; j. Mantener permanentemente informados a los directivos acerca del estado del control interno dentro de la entidad, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento; k. Verificar que se implanten las medidas respectivas recomendadas; l. Las demás que le asigne el jefe del organismo o entidad, de acuerdo con el carácter de sus funciones”. Congreso de la República de Colombia. (noviembre 29 de 1993). Ley 87. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>

54 Así, por ejemplo, véase la “Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, Versión 5, del Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual señala de manera expresa entre sus referencias ambas metodologías.

segunda metodología, como también se indicó, se vincula a la estructura del MECI exigido también a nivel reglamentario⁵⁵.

Lo anterior es imperioso destacarlo, pues si dichas metodologías se aplican cabalmente, el ejercicio de gestión de riesgos vinculado a la formulación e implementación del PTEP incorporaría una matriz de riesgos criminales construida bajo las exigencias que le marcan las normas técnicas respectivas. Así, por ejemplo, la metodología ISO 31000 destaca en su esquema un proceso en el que demanda el conocimiento del contexto externo e interno de la entidad para la comprensión de sus riesgos, el desarrollo de una fase de comunicación y consulta con las partes interesadas para afianzar dicha comprensión (por ejemplo, con los responsables de procesos críticos), el desarrollo de un proceso de apreciación del riesgo que comprende la identificación de potenciales eventos criminales, la medición de su probabilidad de ocurrencia e impacto previsible (análisis), la evaluación de los mismos para determinar su necesidad de tratamiento, la estructuración del respectivo plan de tratamiento (controles) y su posterior seguimiento y revisión⁵⁶.

Por su parte, el modelo COSO 2013 comprende una metodología para la gestión de riesgos que atiente a los objetivos perseguidos con su implementación (asociados a sus operaciones, información y cumplimiento), a los componentes requeridos para su logro (ambiente de control, evaluación del riesgo, actividades de control, información y comunicación y actividades de supervisión) y a la estructura organizativa que puede adoptar la entidad para la implementación efectiva de estos componentes (a nivel de la entidad, de sus divisiones, de sus unidades operativas o de sus funciones). En todo caso, cada objetivo, componente y unidad orgánica de gestión debe atender a los parámetros que el modelo establece para desarrollar una gestión efectiva de los riesgos tratados.

De la conjunción obligada de estas metodologías, por su prescripción normativa, el resultado será una matriz de riesgos (criminales, en este caso)⁵⁷. Su relevancia no es la menor, pues los componentes estructurales de esta herramienta no solo permiten tener una panorámica clara de los riesgos que enfrenta la concreta organización y los procesos en los que podrían concretarse, sino además cómo se tratarían. Eso sí, siempre que se delegue

55 Por ejemplo, véase la "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital", Versión 4, del Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual desarrolla expresamente dentro de su contenido varios principios, fases y elementos de la norma ISO 31000.

56 Por ejemplo, véase la "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital", Versión 4, del Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual indica múltiples referencias sobre los modelos COSO 2013 y COSO ERM 2017.

57 La citada "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital", Versión 4, del Departamento Administrativo de la Función Pública, es especialmente clara en esta combinación metodológica para el desarrollo de controles de corrupción en el ámbito de la Administración pública, al conjugar en un mismo esquema de gestión de riesgos la metodología ISO 31000, marco COSO y modelo de Las Tres Líneas de Defensa.

en una persona competente (formación, experiencia, etc.), se le asignen los recursos requeridos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) y se le apoye verdaderamente para el cumplimiento de su función (autonomía, autoridad, etc.). He aquí, pues, la relevancia de la figura del Oficial de Transparencia que requiere el PTEP.

Con una matriz de riesgos criminales responsablemente desarrollada, como puede inferirse, no habrá excusa para sustraerse a una debida gestión de estos. Así, la precisa delimitación de las áreas de la entidad, la debida delimitación de los procesos adscritos a cada dependencia, la previsión de sus objetivos, la concreción de sus actividades, la segmentación de sus factores de riesgo, la anticipación o identificación debida de los potenciales eventos delictivos que pueden concretarse, la determinación de sus causas, la estimación de su probabilidad de ocurrencia, la previsión de su impacto, la evaluación de los controles requeridos, la formulación del plan de tratamiento respectivo, el diseño de los controles correspondientes, entre otros elementos estructurales de la matriz, permiten advertir que el control de tales riesgos resulta factible desde el punto de vista técnico.

5.2.3. Elementos estructurales del PTEP

Como se ha sugerido *supra*, con independencia de las directrices que desarrolle la Secretaría de Transparencia sobre el contenido de los PTEP según el mandato establecido por la Ley 2195 de 2022, el ordenamiento jurídico vigente prescribe múltiples componentes de *Compliance* que podrían reconducirse a la implementación de un auténtico programa de transparencia y ética al interior de las entidades públicas. Al menos un número de quince elementos estructurales de un programa de cumplimiento podrían mapearse en la normativa vigente que le otorgarían fundamento al desarrollo efectivo de los PTEP (aun a falta de las directrices especiales que se expidan al respecto):

- **Código de Ética:** Fundamentado en lo prescrito por la Ley 2016 de 2020, "Por la cual se adopta el Código de Integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones". Su importancia es la mayor, en la medida en que prescribe la exigencia de integrar al servicio público los valores de respeto, honestidad, compromiso, justicia y diligencia de los servidores públicos. En línea con la pretensión cultural de los PTEP, resulta determinante lo señalado por el Parágrafo del Artículo 1 de esta Ley, al prescribir que tal Código habrá de entenderse como la realización de tres cometidos: i) la capacitación obligatoria de inducción para cualquier cargo del Estado y en cualquier modalidad contractual; ii) la evaluación y seguimiento, con la respectiva generación de indicadores que permitan verificar su cumplimiento; iii) la inclusión obligatoria del Código en los manuales de funciones y demás métodos, planes y procedimientos que fortalezcan y promuevan la Integridad en el Servicio Público. Como puede notarse, dicho Código promueve un componente estructurante de los PTEP: la integridad.

- **Metodología de gestión de riesgos:** Como se señaló en precedencia, ningún sistema de *Compliance* o programa de cumplimiento se entiende sin una metodología de gestión de riesgos, máxime cuando el mismo Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 incorporó, tras la modificación introducida por el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, la exacción expresa de "(...) identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misión". Este ciclo de gestión del riesgo, insístase en ello, no se puede emprender de forma distinta que con la previsión de una metodología que finalmente debe verse representada en la correspondiente matriz de riesgos.

- **Políticas:** Ancladas a las "Políticas de Desarrollo Administrativo" originadas en la Ley 489 de 1998 y reformuladas en su marco reglamentario por el Decreto 1081 de 2015, exigiendo el desarrollo de las siguientes políticas al interior de las entidades públicas: 1. Planeación Institucional; 2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público; 3. Talento humano; 4. Integridad; 5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción; 6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos; 7. Servicio al ciudadano; 8. Participación ciudadana en la gestión pública; 9. Racionalización de trámites; 10. Gestión documental; 11. Gobierno Digital (antes Gobierno en Línea); 12. Seguridad Digital; 13. Defensa jurídica; 14. Gestión del conocimiento y la innovación; 15. Control interno; 16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional; 17. Mejora Normativa; 18. Gestión de la Información Estadística; 19. Compras y Contratación Pública. Como puede inferirse de su sola lectura, no hace falta argumentación adicional para advertir la conexión de varias de estas políticas con los objetivos y contenido de un sistema de *Compliance* público.

- **Política Anticorrupción:** Para que no quede margen de duda sobre la orientación especial que deben tener los PTEP, en la formulación del modelo correspondiente se deberá desarrollar una política que atienda de manera específica el control de la corrupción. Como puede verificarse en el ítem precedente, las políticas de integridad y transparencia otorgan la base normativa a una política anticorrupción. Entre otros aspectos a considerar en la misma, se deberá señalar de manera general todas las principales disposiciones normativas de orden constitucional, legal y reglamentario que reconducen al control de la corrupción, los roles y responsabilidades que tienen determinados cargos para asegurar su cumplimiento y la referencia general sobre los mecanismos con que cuenta la entidad respectiva para hacerle frente a tales riesgos. A partir de aquí, se deberán combinar otros mecanismos que garanticen no solo su accesibilidad real por parte de los integrantes de la organización (inducciones, divulgación, formación, etc.), sino además su sujeción general (consideración de incentivos, aplicación del régimen disciplinario, etc.). Esta política, en definitiva,

sería la “carta de presentación” de la entidad u organismo administrativo respectivo de su correspondiente PTEP.

- **Manual de Cumplimiento del PTEP:** Como todo programa de cumplimiento, el PTEP debe poder condensarse en un manual técnico que contenga todos los elementos normativos, metodológicos, políticos, procedimentales y funcionales que requiere el desarrollo del respectivo modelo de cumplimiento. Si bien no se contiene en el Artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 una referencia directa a un instrumento específico como el presente, es de Perogrullo que todo sistema de *Compliance* debe contar con este instrumento esencial, de modo que se pueda tener un documento guía que permita la ejecución de las políticas y procedimientos que demanda la gestión de riesgos de corrupción al interior de la entidad correspondiente. Entonces, definiciones, sustento normativo, metodología de gestión de riesgos (etapas), asignación de roles y responsabilidades, elementos del programa, políticas especiales (gestión de terceros, canal de denuncias, reportes internos y externos, etc.), planes de formación y divulgación, debida diligencia, procedimientos de control de proceso, auditoría interna, entre otros componentes, deberán incluirse como guía para la implementación del PTEP.
- **Procesos y Procedimientos:** Fundamentados en los Sistemas de Gestión de la Calidad previstos por la Ley 872 de 2003, obligatorios para las entidades del sector público, cuya importancia radica no solamente en su enfoque basado en procesos (propio de todo sistema de gestión de riesgos), lo cual exige su debida caracterización (entradas, actividades, salidas, etc.) y su procedimentalización (fases, responsables, controles, etc.), sino también la previsión de los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia. Lo anterior, sin perjuicio de su previsión de complementariedad con los sistemas de control interno y de desarrollo administrativo referenciados por la Ley 489 de 1998.
- **Debida Diligencia Interna:** Fundamentada en lo prescrito por la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y gerencia pública. Entre otros aspectos, resulta relevante lo prescrito por su Artículo 2º, el cual señala que “El criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, son los elementos sustantivos de los procesos de selección del personal que integra la función pública”. Ciertamente, esos tres elementos sustantivos se compadecen con criterios determinantes de los procesos de debida diligencia de proyección interna atados a estándares en cumplimiento normativo y antisoborno (como la ISO 37001).
- **Formación y Divulgación:** Entre otras múltiples disposiciones, encuentra su fundamento en el mismo MIPG, al requerir el fortalecimiento del liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad

y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas, según el Artículo 2.2.22.3.3 del Decreto 1081 de 2015 referido a los “Objetivos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG”. Siendo más concretos en dicha exigencia de formación, prevé su Artículo 2.2.22.3.13 con relación a los “Programas de capacitación para la implementación y desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión”, que la Escuela Superior de Administración Pública ESAP diseñará y ofrecerá programas o estrategias de capacitación, formación y desarrollo de competencias laborales dirigidas a los servidores públicos. Por tanto, al formar parte el control interno del MIPG, dichos programas de formación deberán recaer necesariamente sobre los parámetros del MECI y los PTEP.

- **Línea ética o canal de denuncias:** Según se indicó *supra*, el Artículo 76 de la Ley 1474 de 2011 establece expresamente la obligación que tienen las entidades públicas de establecer un canal para el reporte de irregularidades internas (*whistleblowing*). Entre otros aspectos señalados por este precepto, se indica que tales entidades “(...) deberán contar con un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad...”. Como puede advertirse, no admite interpretación alguna distinta a que este elemento se compadece con un auténtico mecanismo de gestión de denuncias de irregularidades conforme a los estándares en la materia, por ejemplo, los consagrados por la norma ISO 37002:2022.
- **Investigaciones internas:** Estrictamente conectado al elemento precedente, el protocolo de investigaciones internas que deberá desarrollarse para atender técnica y jurídicamente los reportes de corrupción tramitados a través de la línea ética constituye otro imperativo. Al respecto, señala este mismo precepto la obligación que recae sobre la oficina de quejas, sugerencias y reclamos de la respectiva entidad de asumir dicha responsabilidad, siendo esta dependencia la responsable de “(...) conocer dichas quejas para realizar la investigación correspondiente en coordinación con el operador disciplinario interno, con el fin de iniciar las investigaciones a que hubiere lugar”. En consecuencia, se aconseja que se sigan las mismas directrices establecidas por la citada ISO 37002:2022.
- **Asignación de roles y responsabilidades:** Son múltiples las normas del Estado que pueden reconducirse a la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de delimitar responsabilidades y funciones por parte de sus servidores. El manual de funciones es un instrumento idóneo para ello. Así, por ejemplo, la misma Ley 909 de 2004 prevé dentro de la misión de las “Unidades de personal de las entidades” (Artículo 15), entre otras, la obligación que tienen de “Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos...” (1. c). Naturalmente, en estos manuales deben prever

las funciones relativas a los procedimientos de control que demande cada cargo de alta criticidad criminal.

- **Régimen sancionatorio:** La misma Carta Política de Colombia, como se mencionó, prevé dentro de su Artículo 6 que los servidores públicos son responsables no solo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por la por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Basta recordar la obligación de control interno que recae sobre las autoridades según lo preceptuado por los Artículos 209 y 269 de la norma superior. Pero, además, como también se mencionó, el numeral 32 del Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 (Por medio de la cual se expide el código general disciplinario), señala entre los “deberes de todo servidor público”, “Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna de que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen”. Todo ello, para afirmar que el incumplimiento de las obligaciones que dimanen de la Constitución Política y las leyes para el control interno aplicable a la gestión de riesgos de corrupción debe conducir a la sanción disciplinaria de quienes omiten cumplir tal obligación.
- **Gestión de terceros y debida diligencia:** Como ya se indicó, el Artículo 73 de la Ley 2195 de 2022 prevé dentro de las medidas a desarrollar por parte de las entidades públicas bajo el marco de los PTEP, “Medidas de debida diligencia”. Quien conoce el alcance de este mecanismo, no podrá negar la obligación que recae de realizar actividades de conocimiento de toda contraparte, operación, negocio o transacción desarrollada en el marco de actividades de la corporación, tendiente a identificar posibles escenarios de riesgo criminal. Incluso, para no dejar margen de duda sobre este alcance, el mismo precepto señala la obligación que tienen las entidades bajo los mismos programas de realizar consultas en listas restrictivas, lo que claramente se corresponde con el fin de tal componente.
- **Controles de proceso:** Según se desarrolló, si se revisan el documento y guía técnica establecidos por el Decreto 124 de 2016 (en su desarrollo del Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011), no queda margen de duda de que tales instrumentos conducen al control de los procesos especialmente expuestos a riesgos criminales de la organización. Es más, si se atiende al viejo contenido del Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción, el “mapa de riesgos de corrupción” necesariamente debía conducir a una matriz de riesgos contentiva de los procesos susceptibles de albergar tales riesgos. Esto para indicar que, al mismo tiempo, dicha matriz contendría los controles de proceso requeridos para mitigar su posibilidad de ocurrencia. Lo anterior, sin perjuicio de que todo el conjunto normativo y metodológico aplicable al control interno reconduce al diseño de controles.
- **Auditoría interna:** Recuperando lo indicado sobre el modelo de “Las Tres Líneas de Defensa”, la revisión del marco normativo que regula

el control interno no deja duda sobre esta función de aseguramiento. Entre otros preceptos que señalan el contenido de la función, el Artículo 12 de la Ley 87 de 1993 relativo a las “funciones de los auditores internos” de la función pública, es absolutamente clara sobre la aplicación de la función de auditoría (interna) al control de actos irregulares o de desviación normativa, por ejemplo, el literal “e” de este precepto, el cual indica la obligación de tal funcionario de “Velar por el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la organización y recomendar los ajustes necesarios”. En tal sentido, no cabe duda de que dicha función se aplica al aseguramiento del *Compliance* público.

COMPONENTES DEL PTEP		
1. Código de ética	1. Procesos y procedimientos	11. Roles y responsabilidades
2. Metodología de riesgos	2. Debida diligencia interna	12. Régimen sancionatorio
3. Políticas	3. Formación y divulgación	13. Gestión de terceros
4. Política Anticorrupción	4. Línea ética	14. Controles de proceso
5. Manual del PTEP	5. Investigaciones internas	15. Auditoría interna

Tabla 1: Cuadro resumen de elementos estructurantes que debería contener el proyecto de implementación del PTEP que cuentan con soporte constitucional, legal y reglamentario.

6. Excurso sobre la aplicación de Programas de Transparencia y Ética Pública en la gestión del riesgo penal por delitos contra la Administración pública

Como se ha visto en los ítems precedentes, los PTEP se orientan expresamente a la precaución de riesgos de corrupción en el ámbito de la función administrativa, prescribiéndose en el actual Artículo 73 del Estatuto Anticorrupción y la normativa reglamentaria relacionada todo un conjunto de cautelas de orden técnico y metodológico que no dejan duda sobre los medios que deben desplegar los máximos responsables de las entidades respectivas de librar una batalla frontal frente a dichos riesgos⁵⁸. Súmese a lo anterior,

58 Así, por ejemplo, con relación a la Alta Dirección, señaló el documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2”, p. 10, que: “Es importante la responsabilidad que debe asumir la Alta Dirección de la entidad frente al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. En este sentido es la responsable de que sea un instrumento de gestión, le corresponde darle contenido estratégico y articularlo con la gestión y los objetivos de la entidad; ejecutarlo y generar

por supuesto, las demás prescripciones establecidas incluso con anterioridad a la misma Ley 1474 de 2011 a nivel constitucional (artículos 209, 269, etc.) y legal (Ley 87 de 1993, Ley 489 de 1998, etc.) que conjuntamente reconducen al mismo objetivo: reducir los altos índices de corrupción que registran ciertas entidades administrativas.

El principal responsable de orientar la política anticorrupción de una determinada entidad u organismo público es su máximo representante⁵⁹. Al respecto, reitérese que el Artículo 269 de la Constitución Política de Colombia prescribe que “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley...”. Asimismo, recuérdese que el numeral 32 del Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 (Por medio de la cual se expide el código general disciplinario), señala entre los “deberes de todo servidor público”, “Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna de que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen”. Todo lo anterior, como se indicó *supra*, porque el control interno es una pieza cardinal para el control de la corrupción.

Pero no siempre la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo público puede evitar que uno o varios de sus subalternos jerárquicos terminen abusando de su posición para cometer delitos. Naturalmente, factores como el tamaño de la corporación, su complejidad estructural y la especialización de sus distintos procesos, exigen que el cumplimiento del objeto de la entidad respectiva tenga necesariamente que desarrollarse a partir de la delegación⁶⁰. Empero, como resulta común en la práctica, algunos de estos subordinados pueden infringir su deber posicional y terminar cometiendo delitos aprovechándose de las debilidades de los controles establecidos por la entidad. Lo que sí puede ese alto directivo, además porque la Constitución y la ley le obliga, es establecer un sólido sistema de precaución criminal apuntalado en el PTEP y el control interno.

los lineamientos para su promoción y divulgación al interior y al exterior de la entidad, así como el seguimiento a las acciones planteadas”.

59 Para el caso de los alcaldes, por ejemplo, reséñese que los numerales 1º y 3º del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia señalan que son atribuciones del alcalde: “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”; “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...)”.

60 Frente a las fuentes normativas del deber de evitación criminal y su relación con el mecanismo de la delegación, Uribe García, Saúl, *Delitos contra la Administración Pública*. 3ª ed. Medellín: UNAULA, 2014, p. 129, señala que: “La posición de garante para los efectos penales, y de manera concreta con los servidores públicos contra la administración pública, se adquiere desde dos puntos distintos. El primero, cuando la Constitución, la ley, decreto o reglamento, impone obligaciones al jefe de cada entidad o dependencia estatal, acerca de la forma como debe dirigir la actividad administrativa, y de manera especial, el control que debe ejercer en torno a la actividad que desarrollan los subalternos. El segundo, con los fenómenos administrativos de la descentralización, desconcentración y delegación”.

En casos como el anterior, tomando como referencia la misma praxis forense en el ámbito de los delitos contra la Administración pública, nada se opone a que se vincule a la investigación penal correspondiente al máximo director de la entidad bajo la figura de la comisión por omisión (esto es, por no hacer lo jurídicamente exigible para evitar o reducir el riesgo de desviación criminal por parte de sus subalternos)⁶¹. Aclárese que no se está haciendo referencia a aquellos altos funcionarios que en el plano material han tenido una participación directa o han consentido la desviación corrupta de los procesos de su institución, sino a aquellos casos en los que, por desconocimiento, negligencia o, simplemente, por confianza frente a la actividad de sus subalternos, no desarrollan y aplican eficazmente las medidas de control criminal que se han venido señalando⁶².

Es en este plano donde surge la necesidad para dichos funcionarios de plantear una estrategia defensiva positiva en frentes como el fiscal, disciplinario y penal, encaminada normalmente a acreditar que su actividad directiva se acompasó con los criterios de diligencia requeridos para predicar una delegación de funciones apropiada y, con ello, beneficiarse procesalmente de la fuerza eximente que confiere el principio de confianza⁶³. Empero, como también puede verse en las resoluciones de los altos tribunales nacionales, para afirmar dicho principio no basta su mera invocación, sino que se requiere de prueba cierta sobre todas las condiciones que exige la figura de la delegación para que pueda imperar procesalmente dicho principio de confianza como mecanismo eximente.

Aquí es precisamente donde emerge el *Compliance* como mecanismo de descargo individual en procesos de responsabilidad penal en el marco de delitos contra la Administración pública. Para ser concretos, en este tipo de situaciones es donde los PTEP podrían rendir un efecto eximente para esos máximos directivos de la entidad u organismo público, en la medida en que

61 Sobre el instituto de la *comisión por omisión* y su aplicación en los delitos contra la Administración pública, Uribe García, Saúl, *Delitos contra la Administración Pública*. Op. cit., pp. 125-126, señala que: "En los delitos contra la Administración Pública tiene aplicación el artículo 25 del Código Penal, de manera concreta, según lo prescrito por los incisos 1º y 2º...". Agrega el autor frente a los efectos de tal infracción que: "(...) Si de los deberes jurídicos impuestos y exigibles al servidor público se desprende la posibilidad de impedir un resultado, su omisión en impedirlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo".

62 Con relación a la infracción del deber de vigilancia que recae sobre determinadas personas que cumplen un rol directivo al interior de las corporaciones, Silva Sánchez, Jesús-M., "Deberes de vigilancia y Compliance empresarial", en Kuhlen, Lothar, Montiel, Juan Pablo y Ortiz de Urbina G., Íñigo. *Compliance y teoría del Derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons, 2013, p. 90, señala que: "(...) la infracción del deber de vigilancia da lugar, en caso de producción del resultado lesivo, a una imputación de este al delegante-vigilante a título de autoría en comisión por omisión".

63 Para fundamentar esta afirmación, pueden tomarse algunos de los criterios interpretativos señalados por parte de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia recogidos en su Sentencia SP8292-2016 (Radicación 42930) (MP. Eugenio Fernández Carlier, junio 22 de 2016). Esta resolución señala con relación a los representantes legales de entidades estatales que, para que opere el principio de confianza como "criterio excluyente de la imputación objetiva" frente a delitos cometidos en posiciones delegadas, tales gestores deben asegurar: (i) una adecuada selección del personal; (ii) "vigilar" la correcta realización de los restantes roles; (iii) corregir los errores manifiestos de otros.

sus distintos componentes se compadecen con las exigencias, condiciones o requisitos exigidos para predicar una delegación efectiva⁶⁴.

Para advertir este rendimiento del *Compliance* como mecanismo de descargo, lo primero que debe atenderse es la estructura de la figura de la comisión por omisión (omisión impropia). De manera concreta, el Código Penal colombiano regulado por la Ley 599 de 2000 establece en su Artículo 25 que la conducta punible puede ser realizada tanto por acción como por omisión. Como se pasa a describir, la ejecución efectiva de un PTEP impediría que pueda atribuirse omisiones punibles a su promotor. Veamos por qué:

Al respecto, lo primero que cabe señalar es que el mencionado Artículo 25 del Código Penal prescribe que, “Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevara a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal”. Como se ha visto, el máximo director de la entidad u organismo público no solo tiene el deber, sino la obligación, de “*impedir*” resultados delictivos en el giro ordinario de actividades (deber de evitabilidad criminal)⁶⁵. Toda la recensión constitucional, legal y reglamentaria desarrollada *supra* no deja margen de duda de tal obligación de precaución criminal⁶⁶.

Lo segundo que debe advertirse, acorde con este mismo segmento normativo, es que ese director, jefe o autoridad superior de la entidad u organismo público se encuentra “*en posibilidad de hacerlo*” (de impedir resultados delictivos)⁶⁷.

64 Con relación a las actividades de vigilancia y control atribuibles a los directores de entidad tendientes a evitar que al interior de la misma se materialicen delitos y la posibilidad de que surjan eventuales imputaciones jurídico-penales, Uribe García, Saúl, *Delitos contra la Administración Pública*, Op. cit., p. 144, indica que: “Se puede concluir, con respecto a la desconcentración, descentralización y delegación administrativa, que incumbe al jefe de la entidad, los controles, vigilancia, instrucciones, orientaciones y, en fin, las actuaciones tendientes a evitar que, por parte de otras personas, se cometan conductas típicas, siempre, eso sí, que sea conocida o cognoscible y que esté al alcance evitarlas”.

65 Así, como se señaló en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Penal (Radicación 25536) (M. P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón, Julio 27 de 2006): “(...) *En principio las posiciones de garante se refieren a los bienes jurídicos consignados en el parágrafo del artículo 25 del Código Penal, empero, por la fórmula utilizada respecto de posiciones de garante fundadas en la protección en concreto de un bien jurídico o de la vigilancia de una fuente de riesgo de conformidad con la Carta Política o la ley, puede extenderse a otros, incluido el de la administración pública*”.

66 Sobre la gestión de riesgos penales a través de programas de Compliance, véase, Amézquita Toro, Jorge A. “Modelos disruptivos de defensa penal de empresas y sus directivos”, en Ramírez Barbosa, Paula A. (Dir.). *Responsabilidad penal empresarial y cumplimiento corporativo*. Bogotá D. C.: Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 129 y ss.

67 Con relación a los posibles efectos jurídico-penales asociados a la indebida delegación de funciones cuando se tiene un deber de garantía, Lascuraín Sánchez, Juan A., “La delegación como mecanismo de prevención y de generación de deberes penales”, en *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*, Op. cit., p. 166, sostiene que: “Desde el punto de vista penal la delegación tiene trascendencia en dos ámbitos. En el de la responsabilidad individual porque hace que se pueda imputar un resultado de lesión o de peligro al delegado competente que no lo ha evitado, que pasaría así a ser autor del correspondiente delito por omisión. La delegación también supone que ese mismo

Insístase en que los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que le obligan a desplegar un control efectivo de los riesgos de corrupción le señalan incluso los parámetros técnicos y metodológicos que debe adoptar para el cumplimiento efectivo de tal cometido, lo que implica, lógicamente, la aprobación de recursos de orden humano, financiero, técnico y tecnológico. En tal sentido, tampoco queda margen de duda sobre tal posibilidad⁶⁸.

Y lo tercero que debe señalarse es que dicho precepto exige de manera alternativa, que "(...) el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido...", o bien que "(...) se le haya encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o a la ley". Tratándose de delitos contra la Administración pública, como se ha visto, la Constitución, la ley y el reglamento no admiten duda sobre que los máximos responsables de entidad u organismo público están obligados (posición de garantía) a vigilar aquellas fuentes de riesgo de corrupción que emergen en el marco de sus procesos de mayor criticidad (como, por ejemplo, la contratación). No hay razón para que las consecuencias punitivas de la indebida delegación con resultado criminal se traten en forma distinta al plano empresarial⁶⁹.

Superados los anteriores presupuestos, entonces, puede afirmarse que los directores de entidad u organismo público conviven permanentemente con su propio "riesgo penal"⁷⁰; un tipo de riesgo, por supuesto de carácter individual (que alcanza su libertad, patrimonio y otros bienes de índole personal), que

resultado pueda ser atribuido al delegante, y también a título de autor, aunque lo que debería haber hecho no era impedir directamente el resultado, sino vigilar que lo hiciera el delegado".

68 Frente a "La posición de garante", la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal (Radicación 25536) (M. P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón, Julio 27 de 2006), señaló: "*Posición de garante* es la situación en que se halla una persona, en virtud de la cual tiene el *deber jurídico concreto* de obrar para impedir que se produzca un resultado típico que es evitable". Agregó la Sala que "(...) Cuando quien tiene esa obligación la incumple, y con ello hace surgir un evento lesivo que podía ser impedido, abandona la *posición de garante*".

69 Entre muchos otros, véase, Montaner Fernández., Raquel. "El *criminal Compliance* desde la perspectiva de delegación de funciones", en Ragués i Vallés, Ramón y Robles Planas, Ricardo (Dirs.). *Delito y empresa. Estudios sobre la teoría del delito aplicada al derecho penal económico empresarial*. Barcelona: Atelier, 2018. Lascuraín Sánchez, Juan A. "La delegación como mecanismo de prevención y de generación de deberes penales", en Nieto Martín, Adán (Dir.), Lascuraín Sánchez, Juan Antonio, Blanco Cordero, Isidoro, Pérez Fernández, Patricia, García Moreno, Beatriz. *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015. Lascuraín Sánchez, Juan A. "La responsabilidad penal individual por los delitos de empresa", en Nieto Martín, Adán (Dir.), Lascuraín Sánchez, Juan Antonio, Blanco Cordero, Isidoro, Pérez Fernández, Patricia y García Moreno, Beatriz. *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. Silva Sánchez, Jesús-M. "Deberes de vigilancia y Compliance empresarial", en Kuhlen, Lothar, Montiel, Juan Pablo y Ortiz de Urbina G., Iñigo. *Compliance y teoría del Derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons, 2013.

70 Con relación a los presupuestos de imputación de la omisión, según indica Lascuraín Sánchez, Juan A. "La delegación como mecanismo de prevención y de generación de deberes penales", en *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*, Op. cit., p. 167: "En el apartado introductorio se adelantaba que la delegación es una fuente de deberes penales. Esto significa que el incumplimiento de las funciones delegadas (por parte del delegado) o la falta de control del delegado (por parte del delegante) pueden suponer un delito por

no se gestiona o administra de otro modo que a partir de la implementación efectiva de un “*Compliance* penal” de corte público.

En rigor jurídico, no consiste en otra cosa distinta que la implementación efectiva de un PTEP que se ajuste a todas las prescripciones jurídicas, técnicas y metodológicas de implementación e integración que se han señalado *supra* para dichos programas. De este modo, con mejor probabilidad, la estrategia defensiva en el plano procesal (penal) podrá rendir mejores resultados en el propósito de afirmar el citado principio de confianza.

Lo anterior se conecta a lo que en el mundo del *Compliance* se viene desarrollando bajo modelos de derecho penal preventivo ligados a la gestión de riesgos penales de nivel directivo⁷¹. Aproximándonos a dicho escenario procesal, son varios los puntos que la implementación efectiva de un PTEP podría permitir a la defensa técnica de funcionarios encartados. La debida administración de riesgos de corrupción y la apropiada asignación de funciones por la vía de la delegación son tema de prueba vital en el marco de tales procesos judiciales. Lo primero, por cuanto *la vigilancia de una determinada fuente de riesgo* implica acreditar que los riesgos inherentes de la concreta entidad u organismo público se administraron bajo los límites de “riesgo permitido”. Y, lo segundo, en la medida en que una efectiva delegación de funciones implica una apropiada elección, vigilancia (supervisión) y corrección de quienes se encarga bajo tal figura el desarrollo de procesos de especial criticidad criminal (como los procesos de contratación).

La debida administración o gerenciamiento de riesgos de corrupción, acorde con las propias metodologías recomendadas en los citados documento “Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - Versión 2” y “Guía para la Gestión del Riesgo de Corrupción”, implica que se desarrolle una matriz de riesgos en la que el responsable respectivo de este proceso (oficial de transparencia, oficial de cumplimiento, oficial de ética o similar), determine todos los espectros que implica una gestión de riesgos en términos metodológicos (identificación, medición, valoración, control y monitoreo)⁷². La importancia de este instrumento no es menor en el terreno probatorio (judicial), pues es de esta manera que podrá valorarse en retrospectiva (a la luz de una prueba pericial en *Compliance*), si

el resultado que se deja de evitar, y que al incumplidor lo vamos a calificar como autor de ese delito”.

71 Al respecto, véase, Amézquita Toro, Jorge A. “Modelos disruptivos de defensa penal de empresas y sus directivos”, Op. cit.

72 Salvador Lafuente, Albert, “Mapa de riesgos: identificación y análisis de riesgos y controles”, en Simón Castellano, Pere y Abadías Selma, Alfredo (Coords.), *Mapa de riesgos penales y prevención del delito en la empresa*. Op. cit., p. 93: “Por lo tanto, una manera eficaz de identificación de riesgos sería hacer un recorrido por todos los procesos de la organización y verificar qué actividades se pueden dar del catálogo de conductas (ANEXO A).” (...) “Una vez identificada la conducta de riesgo, vamos a asignarla a un proceso (o departamento en caso de no disponer de un mapa de procesos)”.

dicho regente gestionó el concreto riesgo de corrupción materializado (delito) bajo los límites del riesgo permitido o admisibles⁷³.

La debida delegación de funciones, por su parte, implica una visión centrada en la calidad del talento humano en términos no solo técnicos (competencia), sino éticos (integridad), pues la invocación del principio de confianza implica, justamente, acreditar procesalmente las razones que se tuvo para confiar -en origen- en el concreto subalterno que terminó corrompiéndose. En últimas, se trata de acreditar desde el plano técnico las acciones desplegadas para confiar en la rectitud de quienes se encarga el desarrollo de un proceso que, de acuerdo con la misma matriz de riesgos, presenta alta exposición.

Al respecto, lo primero que debe señalarse es que, para afirmar ese postulado de confianza en términos prácticos, debe acreditarse una debida elección (reclutamiento, selección, instrucción, etc.), vigilancia (seguimiento, supervisión, medición del desempeño, etc.) y corrección en caso de advertir las mínimas desviaciones función encargada (llamados de atención, despido, denuncia, etc.). Si no se puede acreditar estas condiciones cuando la matriz de riesgos ha previsto que sobre un determinado proceso existe un riesgo inherente de corrupción elevado, entonces difícilmente podrá afirmarse que el delegante hizo lo debido para vigilar la fuente de riesgo que derivó en delito (al operador del proceso).

Y lo segundo que debe anotarse es que el ordenamiento jurídico en general prescribe múltiples referencias sobre la gestión del talento humano, comenzando por el principio de meritocracia que prescribe la misma Constitución Política (Art. 125), su desarrollo por parte de la Ley 909 de 2004 (Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública) y terminando en el mismo MIPG, cuya dimensión de partida es el "Talento Humano" (Dimensión 1)⁷⁴. Lo anterior, sin mencionar que cualquier estándar anticorrupción o de cumplimiento prescribe la necesidad de atender a la integridad de quienes ocupan una posición especialmente expuesta⁷⁵.

73 Con respecto a función del *Compliance* como mecanismo para la valoración del riesgo permitido, Caro Coria, Dino Carlos. "Imputación objetiva y Compliance penal", en Demetrio Crespo, Eduardo (Dir.). *Derecho Penal Económico y Teoría del Delito*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020, p. 398, señala que: "(...) sobre ello consideramos que la imputación objetiva es el espacio natural que conecta al Compliance penal con la teoría jurídica del delito de la persona jurídica, donde se puede afirmar que, si una empresa cuenta con un Compliance penal adecuado o idóneo, su actividad se mantendrá dentro del riesgo permitido y, por ende, no podrá imputársele objetivamente el delito cometido".

74 Sobre la importancia de los "Recursos Humanos" como política fundamental para el control de la corrupción en la contratación pública, véase Campos Acuña, Ma Concepción. *Aplicación práctica del Compliance en la contratación pública*. Op. cit., p. 127. Relacionado con este aspecto, reseña Casanovas Ysla, Alain. "Compliance penal normalizado...". Op. cit., p. 155, que: "Conocer las actividades de la organización expuestas a riesgo penal también permite concretar las posiciones o cargos próximos a ellas, facilitando así identificar al colectivo de personas especialmente expuestas, sobre las que la Norma UNE exige proyectar procesos reforzados de diligencia debida".

75 De acuerdo con lo reseñado por Nieto Martín, Adán. "De la ética al Public Compliance...", Op. cit., p. 26: "La necesidad de introducir controles específicos en cada administración, además de normas y principios éticos, se deriva también del Convenio de Naciones Unidas

Al final, teniendo en cuenta que esa debida elección de quienes ocupan cargos de especial criticidad criminal o ejecutan procesos de alta exposición delictiva no garantiza que no sucumban a tentaciones de desviarse del marco normativo que regula su función, la vigilancia de fuentes de riesgo criminal que recae sobre personas con posiciones directivas al interior de las entidades públicas se reconduce a una debida aplicación de los mecanismos de control que se han venido señalando (MIPG, MECI, PTEP, etc.), todavía mejor, si se orientan bajo un modelo de prevención de delitos o penal⁷⁶. Insístase en que, la vinculación procesal (penal) bajo la figura de la comisión por omisión, es solo una posibilidad jurídica para anticipar desde la óptica de la gestión de riesgos penales.

Por definición, el riesgo de infracción no podrá reducirse a cero por más efectiva que sea la implementación e integración de tales mecanismos. Sin embargo, en caso de concretarse un evento delictivo en niveles de decisión enmarcados dentro de actividades delegadas, se tendrán mayores argumentos y elementos de convicción (evidencias) para afirmar en el terreno del proceso penal que se actuó bajo los límites de riesgo permitido o bajo la *lex artis* que le era exigible según el marco jurídico que se ha referenciado⁷⁷. La prueba de *Compliance*, por esta razón, tendrá a futuro una importancia capital en la determinación de responsabilidades por delitos contra la Administración pública⁷⁸.

7. Colofón

Como habrá podido advertirse, la gran conclusión a la que puede llegarse en este trabajo es que en la Administración pública colombiana están dadas las condiciones normativas para desarrollar un auténtico *Compliance* que permita incrementar gradual, aunque aceleradamente, mayores niveles de integridad en la función administrativa. La generación de “culturas de legalidad”, tomando esta acertada expresión de la Ley 2195 de 2022 como propósito de la norma, no solo define la ontología del *Compliance* (la ética), sino también el propósito superior establecido por la Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, al proponer la moralidad como principio estructural de la función

contra la corrupción. En su artículo 7.2 establece los requisitos que han de cumplir los procedimientos de contratación del personal, necesidad de que exista formación y una selección específica para aquellos funcionarios públicos que trabajen un área de riesgo etc.”.

76 Al respecto, Casanovas Ysla, Alain. “*Compliance* penal normalizado...”. Op. cit., p. 155, señala que: “En el ámbito del *sistema de gestión de Compliance penal*, la identificación del *riesgo penal* consiste en conocer qué conductas potencialmente delictivas podrían entrañar la responsabilidad penal de la persona jurídica o la aplicación del régimen de consecuencias accesorias, atendidas las circunstancias concretas de la *organización*”.

77 Sobre la gestión de riesgos penales a través de programas de *Compliance*, véase: Amézquita Toro, Jorge A. “Modelos disruptivos de defensa penal de empresas y sus directivos”. Op. cit., pp. 129 y ss.

78 Al respecto, véase, Gayá, Bartolomé O. “La pericial en el *Compliance*: Un modelo nuevo versus 15 años de prueba pericial en España”, en Picó i Junoy, J. *Peritaje y prueba pericial*. Barcelona: Bosch, 2015.

administrativa. Los Programas de Transparencia y Ética Pública establecidos por la Ley 2195 de 2022, como se ha proyectado, constituyen una oportunidad invaluable para desarrollar toda la profusión institucional que demanda la movilización de la consciencia social que se requiere para exigir a los regentes públicos el cumplimiento de su deber posicional y, con ello, el respeto de las disposiciones que rigen su función.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, S. (1997). Reflexiones sobre la calificación moral del soborno, en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina. *La corrupción política*. Madrid: Alianza editorial.
- Amézquita Toro, J. (2022). Modelos disruptivos de defensa penal de empresas y sus directivos”, en Ramírez Barbosa, P. (Dir.). *Responsabilidad penal empresarial y cumplimiento corporativo*. Bogotá D. C.: Tirant Lo Blanch.
- Campos Acuña, C. (2020). Creación y gestión del mapa de riesgos en el sector público: *Compliance* y procesos de contratación pública, en Simón Castellano, P. y Abadías Selma, A. (Coords.) *Mapa de riesgos penales y prevención del delito en la empresa*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Campos Acuña, M. (2019). *Aplicación práctica del Compliance en la contratación pública*. Madrid: Aranzadi.
- Caro Coria, D. (2020). Imputación objetiva y *Compliance* penal, en Demetrio Crespo, E. (Dir.) *Derecho Penal Económico y Teoría del Delito*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Casanovas Ysla, A. (2019). *Compliance* penal normalizado: El estándar UNE 19601”, 1ª. Ed. Navarra: Aranzadi.
- Castro Cuenca, C. (2012). La tipificación de la corrupción en la contratación pública en Europa, en Zúñiga Rodríguez, L., Gorjón Barranco, M., Fernández García, J. y Díaz Cortés, L. (Coords.). *Poder y delito. Escándalos financieros y políticos*. Salamanca: Ratio Legis.
- Castro Cuenca, C. (2009). *La corrupción en la contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis.
- Díez-Picazo, L. (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 2000.
- Fernández Ríos, L., (1999). *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Santiago de Compostela: Grupo Editorial Universitario.
- Gallego, C., Isabel. (2014). La prevención de la corrupción en la contratación pública, en Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M., *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

- Gayá, Bartolomé O. (2015). La pericial en el *Compliance*: Un modelo nuevo versus 15 años de prueba pericial en España, en Picó I. y Junoy, J. *Peritaje y prueba pericial*. Barcelona: Bosch.
- Green, Stuart P., (2013). *Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno: Una teoría moral de los delitos de cuello blanco* (Trad. Agustina Sanllehí, J., Amorós Bas, M. y Ortiz de Urbina I.) Barcelona: Marcial Pons.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*, Madrid: Alianza editorial.
- Lascuraín Sánchez, J. (2015). La delegación como mecanismo de prevención y de generación de deberes penales, en Nieto Martín, A. (Dir.), Lascuraín Sánchez, J., Blanco Cordero, I., Pérez Fernández, P., García Moreno, B. *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- Lascuraín Sánchez, J. (2015). La responsabilidad penal individual por los delitos de empresa, en Nieto Martín, A. (Dir.), Lascuraín Sánchez, J., Blanco Cordero, I., Pérez Fernández, P. y García Moreno, B. *Manual de Cumplimiento Penal en la Empresa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Malem Seña, J. (2000). *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Montaner Fernández, R. (2018). El *criminal Compliance* desde la perspectiva de delegación de funciones, en Ragués I., Vallés, R. y Robles Planas, R. (Dir.). *Delito y empresa. Estudios sobre la teoría del delito aplicada al derecho penal económico empresarial*. Barcelona: Atelier.
- Nieto Martín, A., (2013). Problemas fundamentales del cumplimiento normativo en Derecho penal, en Kuhlen, L., Montiel, J. y Ortiz de Urbina G., Íñigo. *Compliance y teoría del Derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons.
- Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (2014). *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Ragués I., Vallés, R., (2013). Los procedimientos internos de denuncia como medida de prevención de delitos en la empresa, en Silva Sánchez, J. (Dir.) y Montaner Fernández, R. (Coord.). *Criminalidad de empresa y Compliance. Prevención y reacciones corporativas*. Barcelona: Atelier.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias, y reforma* (Trad. Colodrón Gómez, A.). Madrid: Siglo Veintiuno Editores de España.
- Salvador Lafuente, A., (2020). Mapa de riesgos: identificación y análisis de riesgos y controles, en Simón Castellano, P. y Abadías Selma, A. (Coords.). *Mapa de riesgos penales y prevención del delito en la empresa*. Madrid: Wolters Kluwer.

- Silva Sánchez, J. (2013). Deberes de vigilancia y *Compliance* empresarial, en Kuhlen, L., Montiel, J. y Ortiz de Urbina G., Íñigo. *Compliance y teoría del Derecho penal*. Barcelona: Marcial Pons.
- Uribe García, S., (2014). *Delitos contra la Administración Pública*. 3ª ed. Medellín: UNAULA.
- Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- Villoria Mendieta, M. (2002). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

Documentos técnicos:

- Instituto de Auditores Internos (IIA), (2013). Declaración de Posición: *Las Tres Líneas de Defensa para una efectiva gestión de riesgos y control*.
- Departamento Administrativo de la Función Pública, "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas: Riesgos de gestión, corrupción y seguridad digital, Versión 4".
- Departamento Administrativo de la Función Pública, "Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, Versión 5".
- Departamento Administrativo de la Función Pública, "Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Versión 2".