



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Recomendaciones para el diseño metodológico de los Programas de Transparencia y Ética Pública

Desde Transparencia por Colombia (TPC), se reconoce el trabajo que ha realizado la Secretaría de Transparencia para el desarrollo y publicación del Proyecto de Decreto que regula los Estándares de los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP) y su disposición de recibir observaciones y comentarios por parte de la ciudadanía.

Se debe resaltar que este instrumento resulta central para fortalecer los procesos de prevención, detección e investigación de la corrupción desde las entidades públicas del país.

En aras de fortalecer el proyecto de decreto y sus anexos, TPC brinda las siguientes recomendaciones¹:

I. RECOMENDACIONES GENERALES

- Ampliar el espacio de participación y discusión para el fortalecimiento de la metodología de los PTEPS, con un enfoque territorial y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las diferentes entidades que deben adoptar dicha metodología. También es necesario incluir en la discusión a distintos expertos y entidades especializadas que por efectos del tiempo de envío de los comentarios no han podido aportar a la reglamentación. Esto teniendo en cuenta la relevancia que tiene este instrumento para fortalecer procesos e iniciativas de lucha contra la corrupción a nivel territorial y nacional.
- Adaptar el documento “Estándares de los Programas de Transparencia y Ética Pública” a una propuesta metodológica práctica y de fácil aplicación, para mitigar tergiversaciones por parte de las entidades que puedan dificultar su correcta implementación. Se sugiere que este documento se convierta en una guía de paso a paso para las diferentes entidades, que se construya a partir de criterios de lenguaje claro.
- Ajustar la terminología del documento a los procesos y procedimientos de la gestión pública colombiana, de forma tal que sea clara su relación con otras políticas de desarrollo institucional. Teniendo en cuenta que la metodología se basó en múltiples documentos, algunos de ellos del sector privado, se recomienda reducir el uso del lenguaje corporativo y adecuarlo al del sector público.

¹ Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

- Ajustar la definición de corrupción, para que esta tenga en cuenta la complejidad del fenómeno, su interrelación con actores de carácter privado, político, ciudadanía, entre otros, así como sus efectos en la sociedad. Esto, teniendo en cuenta que los PTEP pueden ser una herramienta para avanzar en el combate de la corrupción asociada a fenómenos complejos como la prevención del lavado de activos y el crimen.
- Establecer una hoja de ruta para el fortalecimiento de capacidades a las entidades territoriales, en temas específicos que dicta la metodología, tales como la elaboración de estrategias de comunicaciones para la prevención de la corrupción que integren teorías de las otras mentes y neuronas espejo, así como relaciones causales simples, entre un acto de corrupción y el daño a los derechos humanos y fundamentales de otras personas. Si bien es un tema interesante e innovador, no se puede desconocer la falta de conocimiento sobre el tema y las limitadas capacidades de algunas entidades.

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN

- Proponer una aplicación diferencial de la metodología según el orden de las entidades (nacional, departamental y municipal), el tamaño y capacidades de las entidades (categorías de municipios, por ejemplo) y el sector y/o rol de la entidad. Esto, teniendo en cuenta que cada entidad tiene particularidades y limitaciones que podrían limitar el alcance de los PTEP.
- Será importante definir el alcance, por ejemplo en términos de implementación completa de los estándares o un régimen de medidas mínimas o razonables, de acuerdo con el tipo de entidad, categoría municipal, zona geográfica en la que se encuentra y los recursos que administra.
- Aclarar cuál es el ámbito de aplicación de los PTEP en diferentes tipos de entidades, como aquellas de carácter mixto, régimen especial, empresas industriales y comerciales del Estado, entre otras figuras. Esto teniendo en cuenta la existencia de los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (Art. 9 de la Ley 2195), así como presencia de otros mecanismos de prevención de riesgos en entidades de régimen especial y las particularidades jurídicas que llevan a la obligatoriedad de implementar los programas.

III. SOBRE EL CONTENIDO EN GENERAL

- Evaluar cómo los PTEP aportarán para suplir los elementos que se contemplaban en los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), esto se debe partir del análisis específico de los resultados de los PAAC y las medidas necesarias para su apropiación y uso por parte de las entidades públicas.

- Retomar la experiencia en materia de lucha contra la corrupción de los PAAC, en los cuales se encontraba, por ejemplo, la metodología para identificación de riesgos de corrupción en las entidades.
- Identificar la explicación referente a lo señalado como “algunos vigilados” en el texto de la metodología, debido a que el lenguaje del texto se encuentra basado en documentos y circulares del sector privado.
- En estricta interpretación de la NTC ISO 31000:2018, en el apartado 10.2.6.2.1 se menciona erróneamente que una política es una declaración; más bien tanto la política como la declaración (de la alta Dirección en este caso) debe establecer "un enfoque, un plan o una línea de acción para la administración/gestión de riesgos". Asimismo, al tratar de requisitos de las políticas, es importante señalar que el marco de referencia debe relacionarse con el Sistema de Gestión (y de calidad) de las entidades y para su elaboración pueden basarse en los estándares o recomendaciones de la ISO 10013:2021. Asimismo, incluir políticas que regulen temas como regalos, gastos de hospitalidad, donaciones, uso de tarjetas autorizadas y demás que acompañen lo señalado en los estándares respecto al manejo en efectivo.
- Brindar lineamientos específicos, respecto a los informes de seguimiento, sobre la incorporación de observaciones de no conformidad en la evaluación independiente del estado del Sistema de Control Interno, sobre todo porque en sector público no es claro quién hace las veces de auditoría independiente, por cuanto existe conflicto de interés de la Oficina Control Interno siendo parte de las líneas de defensa a la vez que realiza la auditoría interna².
- Aclarar en detalle cómo se articularían los estándares de los PTEP con la planeación estratégica y el plan de acción ya que sus temporalidades son distintas y la metodología no aclara cómo debe llevarse a cabo la inclusión en estos instrumentos de planeación de los estándares de los Programas.

IV. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO (SARLAFT)

- Adoptar un sistema que pueda tomar los elementos más convenientes de los sistemas existentes en el sector privado y que se ajusten al sector público, que tenga en cuenta un lenguaje menos empresarial o técnico³.

² En el enfoque de sector privado, uno de ellos es el Oficial de Cumplimiento. Se sugiere también aclarar si se adelantarán visitas de toma de información Extra Situ o In Situ por parte de la Contraloría General o contralorías del nivel territorial, y de ser estas últimas, asegurar que todas cuenten con conocimientos técnicos en la materia. Además, cabe indagar si es la UIAF la que se articula con la Fiscalía en caso de hallazgos, pues tradicionalmente la primera avanza y luego articula la investigación con las autoridades públicas encargadas de la investigación judicial.

³ El Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (SAGRILAFT) coincide, por ejemplo, con ese llamado al autocontrol y autogestión que exige el Modelo Integrado de Planeación

- Conducir a unificar la administración de riesgos de fraude, corrupción y Lavado de Activos y Financiación al Terrorismo (LAFT) que se mencionan a lo largo de los estándares (entre otros riesgos), sin la necesidad de incurrir a la elaboración de diferentes matrices en cada caso. Para evitar diferencias metodológicas, se sugiere buscar acuerdos con el DAFP para unificar sus metodologías de riesgos.
- Mencionar cómo se articula y contribuyen los estándares con el Sistema Nacional de Antilavado de Activos y la Contra la Financiación del Terrorismo que señala el CONPES 4042 de 2021 (vigente hasta 2026), por cuanto se podría coordinar estructural y sistémicamente con este, pues se menciona mediana y tardíamente hasta la página 67.
- Aclarar la importancia que tiene el sector público frente al LAFT, sobre todo por cuanto es oferente y a la vez el mayor contratista de bienes y servicios, y es así que la contratación pública es uno de los escenarios que puede servir de vehículo para la comisión de delitos asociados al LAFT. Además, de cómo responden estos estándares al cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, como buena práctica en Colombia desde todo el sector público. Dentro de este se podría esquematizar los actores involucrados: entidades líderes de política, PEP, contratistas persona natural, proveedores, interventores, supervisores, etc.
- Aclarar en el concepto de “actividades terroristas” que no necesariamente los recursos del LAFT provienen de éstas, también son producto de la comisión de otros delitos fuente como el contrabando, corrupción, extorsión, etc., que se señalan en el artículo 323 del código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000. Se propone que se ajuste como "actividades ilícitas". En el caso de la sigla SARLAFT, es imperante aclarar que FPADM corresponde al SAGRILAFT; en el concepto de "Órgano social" u "órganos de administración", se sugiere hablar de la Alta Dirección; en "operaciones" por contratación pública como tal (incluyendo incluso las donaciones de terceros -persona natural, cooperación internacional o fundaciones -sobre todo en municipios PDET o proyectos con recurso de Alianza Público-Privadas y las Asociaciones Público Populares); y en "niveles de organización" por roles, dependencias y/o áreas.
- Delimitar el lenguaje empresarial y aterrizarlo específicamente a cómo se relacionaría con la contratación pública, las donaciones de terceros, la asignación de ayudas y subsidios, las obras por impuestos, entre otros, a través de un esquema o diagrama como los de la UIAF o ejemplos con municipios anónimos para evitar la estigmatización de los territorios. En este mismo sentido para las etapas del FT y FPADM (10.2.2.1 y 10.2.3 respectivamente) y los factores de riesgo (10.2.4) que no necesariamente son aplicables a todas las

y Gestión (MIPG), a través de los roles y responsabilidades que se deben asumir desde las diferentes dependencias. Asimismo, cuenta con elementos necesarios de debida diligencia, segmentación de riesgos y demás estándares de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), adaptables a sector público.

entidades o que es perentorio aclarar, por ejemplo, si una entidad no ofrece bienes y servicios, al menos sí los adquiere (10.2.4.1); en términos del MIPG se procuraría hablar de "Ciudadano/ciudadanía" o "grupos de interés" (10.2.4.2); en canales no necesariamente son para distribuir sino también para recibir (10.2.4.3); y en jurisdicciones se podrían dar ejemplos de corregimientos, comunas, localidades, distritos, etc.

- Actualizar la 6ta versión de la Guía para la Administración del Riesgo y Diseño de Controles en Entidades Públicas (2022), pues, así como esta última incluyó riesgo fiscal, una 7ma versión debería avanzar a un catálogo de riesgos que incluya riesgo LAFT y riesgo de fraude -que ahora sería una exigencia de estos estándares, aunque sobre pasa lo mencionado en la Ley 2195 de 2022 por cuanto no contempla este último tipo de riesgo. Además, se debe aclarar la importancia de actualizar los instrumentos de gestión de la información pública, sobre todo del Índice de Información Clasificada y/o reservada de cara a la publicación o no de los riesgos de LAFT y no únicamente a lo establecido en el iv. del 10.2.6.2.1. Políticas de los estándares PTEP.
- Resolver en el caso de la debida diligencia, cómo se garantizará el acceso público para la consulta de listas como el Registro Único de Beneficiarios Finales –RUB, a partir de los criterios indicados en el artículo 12 de la Ley 2195 de 2022⁴.
- Es importante definir en el documento, qué son las ROS y facilitar un formato que estandarice el diligenciamiento y trámite del ROS ante la UIAF⁵, aun para los casos de reportes negativos o ausencia de ROS que se mencionan en el 10.2.6.2.4.5.2.2 de los estándares. Cabe analizar cómo se cerrará la brecha para asegurar lo señalado en el 10.2.6.2.4.4. Infraestructura Tecnológica con apoyo de MinTIC.
- Se sugiere hacer énfasis en la necesidad de aclarar el rol y alcance de la debida diligencia en el marco de procesos y procedimientos específicos de la gestión pública, de esta manera, resulta necesario cerrar la brecha existente entre la debida diligencia y la identificación de inhabilidades descritas en la ley.
- Es importante ajustar que el diseño del proyecto del SARLAFT o el que haga sus veces esté a cargo del Oficial de Cumplimiento junto con el representante legal y no del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno –CICCI- y que en todo caso la aprobación estará a cargo de la Alta Dirección y/o de la Junta directiva, según sea el caso. Por otra parte, el Oficial de cumplimiento debería estar registrado no sólo ante la Secretaría de Transparencia como lo sugieren (aunque no se aclara el mecanismo), sino también en el SIREL de la UIAF.
- Se sugiere diseñar una declaración de conflicto de interés especial para el oficial de cumplimiento, por cuanto este no tampoco puede ser accionista de

⁴ Sobre este punto hay elementos de reserva que deben resolverse por Ley.

⁵ Se sugiere que este punto se trabaje articuladamente con la UIAF, dado que hasta el momento la obligación de presentar ROS estaba limitada a cierto tipo de entidades principalmente del sector financiero.

los proveedores y contratistas de la entidad o incluso si se trata de la misma Empresa Industrial y comercial del Estado o la Sociedad de Economía Mixta en el que se pretenda nombrar.