Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia

INVIRTIENDO EN INTEGRIDAD PÚBLICA PARA AFIANZAR LA PAZ Y EL DESARROLLO



OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia

INVIRTIENDO EN INTEGRIDAD PÚBLICA PARA AFIANZAR LA PAZ Y EL DESARROLLO

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es

ISBN 978-92-64-27862-2 (impresa)
ISBN 978-92-64-27864-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-27865-3 (epub)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: © sunsinger / Shutterstock

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2017

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Colombia enfrenta un momento crucial en su historia. Con la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre el Gobierno y el mayor grupo guerrillero, Colombia puso fin oficialmente a una de las guerras civiles más largas de la historia reciente y sentó las bases de lo que el Comité del Premio Nobel calificó de "paz justa". El conflicto duró más de cinco décadas y causó un sufrimiento inmenso. Dañó la credibilidad de las instituciones estatales, dejó cicatrices profundas en la sociedad y erosionó la confianza de los ciudadanos en su gobierno, especialmente en las zonas rurales asoladas por el conflicto. A la sombra del conflicto, la corrupción sistémica, la captura del Estado y el crimen organizado tuvieron la posibilidad de extenderse e interconectarse, socavando aún más la legitimidad del Estado.

A pesar de estos desafíos, Colombia ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica y construir una sólida base democrática, fundamentada en la Constitución Política de 1991. Más aún, durante el último decenio, el país ha adoptado y puesto en práctica importantes reformas para fortalecer las políticas públicas, muchas de ellas activadas y respaldadas por el proceso de adhesión del país a la OCDE. Estas fortalezas serán un activo invaluable para asegurar que la paz sea mantenida y que Colombia continúe su avance hacia instituciones fortalecidas y una buena gobernanza.

Sin embargo, las experiencias surgidas de procesos postconflicto en todo el mundo ponen de relieve los peligros de restar importancia a los riesgos de la corrupción que amenazan una paz duradera y sostenible. La puesta en práctica del Acuerdo de Paz colombiano requerirá importantes inversiones financieras, involucrará a numerosos actores y tendrá lugar en áreas con capacidades estatales débiles. La falta de integridad en estos procesos no sólo podría poner en peligro su eficacidad, sino que incluso podría conducir a nuevos conflictos y al atrincheramiento de actores delictivos. El Acuerdo de Paz reconoce este riesgo e insta a la transparencia y al control ciudadano. Sin embargo el sistema colombiano de integridad enfrentará desafíos considerables en los próximos años.

Este Estudio de Integridad examina en profundidad el sistema colombiano de integridad pública, centrándose en particular en tres aspectos. En primer lugar, aporta recomendaciones concretas sobre cómo fortalecer las disposiciones institucionales para dirigir las políticas de integridad y asegurar la coordinación entre sus actores clave, tanto a nivel nacional como subnacional, en particular entre la Comisión Nacional de Moralización, las Comisiones Regionales de Moralización y la Secretaría de Transparencia. En segundo lugar, este estudio examina las políticas y prácticas actuales para integrar las políticas de integridad en la administración pública colombiana en su conjunto. Más específicamente, recomienda políticas y mejores prácticas sobre la manera de fortalecer las directrices respecto a valores y conflictos de intereses, asegurar la capacitación correspondiente, introducir medidas de integridad en la gestión de recursos humanos y mejorar el sistema actual de declaraciones de bienes y rentas. En tercer lugar, el estudio analiza el marco y las prácticas de gestión de riesgos y control interno, cruciales para la rendición de cuentas mencionada explícitamente en el Acuerdo de Paz. El Departamento Administrativo de la Función Pública desempeña un papel decisivo en promover la cultura de integridad en la administración

pública, la gestión de riesgos y el control interno, pero requiere de recursos humanos y financieros suficientes para cumplir con este mandato fundamental.

De manera general, las recomendaciones de este Estudio de Integridad no sólo buscan reforzar un sistema global de integridad, sino también ayudar a fortalecer la resiliencia de Colombia frente a los conflictos, sostener el camino del país hacia un desarrollo más incluyente y sostenible, y crear confianza en la legitimidad del Estado.

Reconocimientos

Este Estudio fue preparado por la División de Integridad Pública de la Dirección de Gobernanza Pública bajo la dirección de Janos Bertók y Julio Bacio Terracino. Los capítulos fueron escritos por Angelos Binis, Frederic Boehm (también coordinador del proyecto), Giulio Nessi y Felicitas Neuhaus. Levke Jessen-Thiesen y Carissa Munro contribuyeron con varias secciones. El Estudio fue solicitado por el gobierno colombiano como una iniciativa separada del proceso de adhesión y no prejuzga en modo alguno los resultados de las revisiones de Colombia por los comités de la OCDE como parte del proceso de adhesión a la OCDE.

La OCDE agradece a la Comisión Europea su apoyo financiero a través de la Fundación Internacional Iberoamericana para la Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), así como el apoyo técnico y los comentarios del equipo del proyecto ACTUE-Colombia de FIIAPP liderado en Colombia por Karen Hussmann. Además, el estudio se benefició de las ideas y comentarios de Emma Cantera, Andrés Figueroa y Natalia Nolan-Flecha (OCDE), así como de Carolina Isaza, Juanita Olaya, Monica Safar Díaz y Bianis Castillo. El Secretaría de la Función Pública (SFP) de México brindó valiosos comentarios. La ayuda editorial y administrativa fue proporcionada por Laura McDonald, Fadila Oumaouche, Meral Gedik, Anaisa Goncalves, Alfa Zambou, Pauline Alexandrov y Edwina Collins. El estudio ha sido editado por Deborah Pike y formateado por Le Groupe Jouve. La traducción al español del estudio fue preparada por Gilsama Solutions, S.A. con sede en la Ciudad de México.

La OCDE expresa su agradecimiento al Gobierno de Colombia, en particular al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), a la Secretaría de Transparencia (ST), a la Contraloría General de la República (CGR), a la Fiscalía General de la Nación (FGN), a la Procuraduría General de la Nación (PGN), a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), al Ministerio de Salud, al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Infraestructura, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), y al Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Además, la OCDE desea agradecer a Transparencia por Colombia y a la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas por sus insumos y comentarios. Igualmente, la Embajada de Colombia en París y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) también contribuyeron a la coordinación de las actividades de este estudio, con especial agradecimiento a Johana Moreno y a Pablo Vieira.

Finalmente, el estudio se benefició de la inestimable contribución de pares expertos de la OCDE como Robert Cloarec de la Agencia Sueca de Empleadores del Gobierno, Mora Kantor de la Oficina Anticorrupción de Argentina y Silvia Spaeth del Ministerio Federal del Interior de Alemania, quienes presentaron y guiaron las discusiones en el taller celebrado en Bogotá los días 21 y 22 de febrero 2017. Todos contribuyeron significativamente al diálogo político con las contrapartes colombianas y enriquecieron este Estudio de Integridad con

sus opiniones, su experiencia y sus comentarios. La OCDE también agradece a todos los participantes de este taller por su retroalimentación y sus aportes.

El Estudio fue aprobado por el Grupo de Trabajo de la OCDE de Funcionarios Superiores sobre Integridad del Sector Público (SPIO, por sus siglas en inglés) el 17 de abril de 2017 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública (PGC, por sus siglas en inglés) el 12 de mayo de 2017.

Índice

Acrónimos y abreviaturas 9

Resumen Ejecutivo 13

Capítulo 1. **Garantizar un sistema de integridad completo y coherente en Colombia** 17

Integridad para la paz 21
Mejorar la coordinación de las políticas de integridad a nivel nacional 26
Llegar al nivel regional y empoderarlo 33
Fortalecer a la Secretaría de Transparencia 40
Propuestas de acción 51

Referencias 52

Capítulo 2. **Fomentar una cultura de integridad en la administración pública colombiana.** 55

Construyendo un marco de integridad normativo y organizacional para la administración colombiana 57
Desarrollar capacidades y concientización de la integridad 73
Anclar la integridad en la gestión de recursos humanos 82
Salvaguardar la integridad mediante un sistema eficaz de declaraciones de información financiera y de intereses 88
Asegurar respuestas eficaces a las violaciones de la integridad 100
Monitoreo y evaluación 105
Propuestas de acción 110

Referencias 111

Capítulo 3. **Implementación de un enfoque basado en riesgo para fortalecer la integridad e incorporar el control interno al sistema de gobernanza pública colombiano** 115

Incorporación de la gestión de riesgos de fraude y corrupción en los organismos públicos de Colombia 117
Integración del control interno para lograr una buena gobernanza pública que rinda cuentas 130
Facultar a las OCI para que se enfoquen en su función de aseguramiento con respecto a la eficacia de los mecanismos de control interno y de gestión de riesgos 136
Propuestas de acción 151

Referencias 152

Tablas

2.1. Legislación colombiana que trata asuntos relacionados con conflictos de interés . . . 64
2.2. El personal de la ESAP (2015) . . . 76
2.3. Actividades de concientización para el manejo de conflictos de interés . . . 80
2.4. Incorporar la integridad a las prácticas de GRH . . . 83
2.5. Medidas para la declaración de intereses privados por servidores públicos . . . 96

Gráficas

1.1. Percepciones de avance, en los últimos dos años, en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado (2015) . . . 20
1.2. Desafíos percibidos en la coordinación eficaz de los diferentes actores del sistema colombiano de integridad pública . . . 27
1.3. Personal profesional (puestos de tiempo parcial y de tiempo completo) en el Organismo del Gobierno Central designado como principal centro para la integridad . . . 43
1.4. Nivel de los indicadores que miden el avance de las Políticas Públicas Globales Anticorrupción . . . 48
2.1. Desarrollo de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE . . . 68
2.2. Número de servidores públicos, por tipo de nombramiento, en Colombia (en%) . . . 69
2.3. Tres niveles de códigos para la administración pública colombiana . . . 70
2.4. Presupuesto total de la ESAP en comparación con el DAFP y la CNSC (2014–2016) . . . 74
2.5. Objetivos de los Sistemas de Declaraciones . . . 88
2.6. Declaraciones en la rama Ejecutiva del Gobierno, 2014 . . . 93
2.7. Sanciones a funcionarios en caso de violación de los requisitos de declaraciones en 10 países del G20 . . . 104
3.1. Vinculación de los componentes de Control Interno - Marco Integrado COSO 2013, con los principios COSO del Manual de Gestión de Riesgos de Fraude . . . 119
3.2. Migrar del análisis descriptivo al análisis prescriptivo de datos . . . 128
3.3. Niveles de madurez en la integración de la gestión de riesgos y de control interno . . . 130
3.4. Las Tres Líneas del Modelo de Aseguramiento . . . 141
3.5. Progresión del Riesgo y Actividades de Supervisión . . . 142

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs
http://www.facebook.com/OECDPublications
http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871
http://www.youtube.com/oecdilibrary
http://www.oecd.org/oecddirect/

Acrónimos y abreviaturas

ACFE	*Association of Fraud Examiners* Asociación de Examinadores de Fraude Certificados
ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)
ASF	Auditoría Superior de la Federación (México)
BIS	Business Information Service
C4	Comando Anticorrupción
CAAF	*Comité d'Audit de l'Administration Fédérale* Comité de Auditoría de la Administración Federal (Bélgica)
CAAT	*Computer-Assisted Audit Technique* Técnica de Auditoría Asistida por Computadoras
CAD	Comité de Auditoría Departamental (Canadá)
CAE	*Chief Audit Executive* Director de Auditoria
CAN	Comisión de Alto Nivelo Anticorrupción (Perú)
CCE	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
CCOIN	*Canadian Conflict of Interest Network* Red Canadiense de Conflictos de Interés (Canadá)
CFE	*Certified Fraud Examiner* Examinador de Fraudes Certificado
CGAP	*Certified Government Auditing Professional* Profesional Certificado en Auditoría Gubernamental
CGR	Contraloría General de la República
CGR Chile	Contraloría General de la República (Chile)
CIA	*Certified Internal Auditor* Auditor Interno Certificado
CIAC	Comisión de Integridad y Anti-corrupción
CIP	Consejo Interinstitucional del Posconflicto
CISA	*Certified Information Systems Auditor* Auditor Certificado en Sistemas de Información (Canadá)
CIT	Comisión de Integridad y Transparencia

CIVIT	*Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche* Comisión Independiente para la Evaluación, la Integridad y la Transparencia de la Administración Pública (Italia)
CNCLCC	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNM	Comisión Nacional de Moralización
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COSO	*Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission* Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
CPI	*Corruption Perception Index* Indicador de Percepción de Corrupción
CRA	Comisiones Regionales Anticorrupción (Perú)
CRM	Comisiones Regionales de Moralización
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DAC	*Departmental Audit Committee* Comité de Auditoría Departamental (Canadá)
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Administrativo de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DRC	*Community Relations Department* Departamento de Relaciones de la Comunidad (Hong Kong)
EDI	Encuesta Sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional
ENA	*École National d'Administration* Escuela Nacional de Administración Pública (Francia)
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
EVA	Espacio Virtual de Asesoría
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDA	*Forensic Data Analytics* Análisis Forense Digital
FGN	Fiscalía General de la Nación
FMR	*Financial Management Review* Revisión de la Gestión Financiera (Reino Unido)
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FURAG	Formulario Único de Progreso en Gestión
GIAA	*Government Internal Audit Agency* Agencia de Auditoría Interna del Gobierno (Reino Unido)

GLILC	Grupo Laboratorio de Innovación en Lucha contra la Corrupción
GRAP	Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción
GRH	Gestión de Recursos Humanos
GTALCC	Grupo de Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción
HATVP	*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique* Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (Francia)
HRMF	*Human Resources Management Framework* Marco Global de Gestión de Recursos Humanos
IAD	*Income and Asset Disclosure System* Sistema de Declaración de Ingresos y Activos (Estados Unidos)
IARD Program	*Internal Auditor Recruitment and Development Program* Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna (Canadá)
ICAC	*Independent Commission against Corruption* Comisión Independiente contra la Corrupción (Hong Kong)
IFA	*Institut de Formation de l'Administration Fédérale* Instituto de Capacitación del Gobierno Federal (Bélgica)
IGA	Índice de Gobierno Abierto
IIA	*Institute of Internal Auditors* Instituto de Auditores Internos
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México)
INTOSAI	*International Organisation of Supreme Audit Institutions* Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IOPA	*Office of Internal Oversight and Performance Assurance* Oficina de Supervisión Interna y de Aseguramiento de Desempeño (Estados Unidos)
IPPF	*International Professional Practice Framework* Marco Internacional de Prácticas Profesionales
ISACA	*Information Systems Audit and Control Association* Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (Canadá)
KPI	*Key performance indicator* Indicadores Clave de Desempeño
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MENA	*Middle East and North Africa* Medio Oriente y el Norte de África
MIG	Modelo Integrado de Gestión
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIP	Modelo Integrado de Planificación
NACS	Sistema Nacional Anticorrupción (México)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCI	Oficina de Control Interno
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGE	*Office of the Government of Ethics* Oficina de Ética del Gobierno (Estados Unidos)
OIV	*Organo Interno di Valutazione* Órgano Independiente de Evaluación de Desempeño
OLAF	*Office Europeéen de Lutte Antifraude* Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
ONG	Organizaciones No Gubernamental
PCAOB	*Public Company Accounting Oversight Board* Junta de Supervisión de la Auditoría de Sociedades Anónimas (Estados Unidos)
PDCA	*Plan, Do, Check, Act* Planificar, Llevar a cabo, Verificar, Actuar
PEP	*Politically Exposed Person* Persona Expuesta Políticamente
PGN	Procuraduría General de la Nación
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
PSQR	Peticiones, Sugerencias, Quejas y Reclamos
SARFC	Sistema de Administración de los Riesgos de Fraude y Corrupción
SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Dinero y de Financiamiento al Terrorismo
SARO	Sistema de Administración del riesgo Operativos
SFP	Secretaría de Función Pública (México)
SIGEP	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público
SNA	*Scuola Nazionale dell'Amministrazione* Escuela Nacional de Administración Pública (Italia)
SOE	*State Owned Enterprise* Empresa Publica
ST	Secretaría de Transparencia
TIAPS	*Training for Internal Auditors in the Public Sector* Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (Canadá)
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa (México)
TFP	Titular de la Función Pública (Polonia)
UEEPCI	Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (México)
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UNCAC	*United Nations Convention against Corruption* Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen Ejecutivo

La creación de un sistema coherente y completo de integridad pública en Colombia es esencial para salvaguardar la participación inclusiva en el avance socioeconómico logrado en los últimos años. Asimismo, después de más de medio siglo de conflicto, es crucial promover y edificar la legitimidad del Estado y respaldar la puesta en marcha del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Incorporar la integridad en las políticas postconflicto y crear sólidos mecanismos de coordinación con las instituciones involucradas con el avance de la integridad son iniciativas que contribuirán a lograr una paz sostenible.

Garantizar un sistema de integridad completo y coherente en Colombia

A nivel nacional, la coordinación institucional del sistema colombiano de integridad pública corresponde a la Comisión Nacional de Moralización (CNM), la cual dirige la política nacional de integridad y reúne a sus actores. No obstante, la CNM podría incluir asimismo al Consejo Nacional Electoral (CNE) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como miembros de pleno derecho. El primero es crucial para salvaguardar la integridad de las elecciones, y el segundo es el principal actor en el desarrollo e implementación de las políticas de integridad en el poder ejecutivo. Por otra parte, el potencial de coordinación y dirección de la CNM podría ser mejorado mediante deliberaciones más técnicas y regulares entre los actores, y vínculos más fuertes con la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC).

A nivel regional, cada departamento de Colombia ha creado una Comisión Regional de Moralización (CRM). Si bien esto representa un paso adelante positivo, es necesario un enfoque estratégico para fortalecer las capacidades relacionadas con la integridad en la administración pública local, en coordinación con las CRM y otras iniciativas locales, como los pactos y compromisos de integridad. Las disposiciones institucionales de las CRM podrían ser mejoradas para garantizar un enfoque global y coordinado a nivel territorial, asegurándose de que las tres ramas del poder estén representadas, como ocurre con la CNM. Las CRM también podrían crear unidades técnicas, para garantizar continuidad y eficacia. Asimismo, es importante que los niveles central y subnacional cuenten con las capacidades y recursos financieros necesarios para operar eficazmente, y que existan mecanismos de diálogo y cooperación entre las CRM.

La Secretaría de Transparencia (ST) apoya a la CNM y coordina las políticas anticorrupción en el gobierno y la sociedad en su conjunto. Para ayudar a la ST a cumplir este papel, Colombia podría institucionalizar la práctica de invitar al Secretario de Transparencia al Consejo de Ministros. Una más solida formalización de la Secretaría de Transparencia reforzaría su legitimidad frente a otros altos funcionarios. La introducción de pesos y contrapesos en el nombramiento y remoción del Secretario de Transparencia aseguraría que el puesto no esté sujeto a interferencias o sea utilizado para beneficio personal. Por último, otorgar a la

ST un mayor grado de independencia administrativa y financiera le ayudaría a centrarse en las prioridades fundamentales y a desarrollar capacidades de planeación estratégica y operativa, superando los desafíos relacionados con contratación, gestión de recursos humanos y comunicación.

Fomentar una cultura de integridad

El DAFP está mejor posicionado para proveer directrices normativas y apoyar la incorporación de la integridad en toda la administración pública. Podrían establecerse puntos de contacto de integridad, en cada entidad pública, para fomentar una cultura organizacional abierta de integridad. El marco de gestión de la integridad y el Código General de Integridad, actualmente desarrollados por el DAFP, establecen los cimientos para promover la integridad en la administración. El marco debe basarse en la identificación y prevención de riesgos de corrupción, e incluir directrices sobre dilemas éticos y conflictos de intereses. La reforma actual también brinda la oportunidad de revisar los códigos organizacionales existentes, alineándolos con los principios del Código General de Integridad y a la vez reflejando las necesidades específicas de cada organismo. El DAFP y la Comisión Nacional del Servicio Civil podrían incorporar la integridad en la gestión de los recursos humanos, por ejemplo, mediante la inclusión de criterios de integridad en el proceso de reclutamiento y en las evaluaciones anuales de desempeño. Adicionalmente, la Escuela Superior de Administración Pública podría desarrollar un conjunto de cursos de capacitación específicos sobre integridad. Sin embargo, las reglas de gobernanza de dicha institución deben ser revisadas, para garantizar su rendición de cuentas e independencia adecuada del ejecutivo.

El sistema de declaración de bienes y rentas de Colombia adolece de varias debilidades, afectando cada paso del sistema desde la naturaleza de la información presentada hasta el proceso de auditoría. Para aprovechar el potencial del sistema para generar confianza pública y fortalecer el sistema de integridad pública, Colombia podría reducir el universo de servidores públicos que deben presentar la declaración, basándose en el riesgo, y requerir mayor información relacionada con posibles conflictos de interés. Debe garantizarse su verificación facultando a una entidad, por ejemplo, a la Procuraduría General de la Nación, para comprobar la información de forma cruzada o a poner secciones de las declaraciones a disposición del público, para hacer posible su supervisión por parte de la ciudadanía.

Adoptar un enfoque basado en el riesgo para fortalecer e generalizar el control interno

Un sólido sistema de control interno no sólo es crucial para salvaguardar la integridad, sino también para fortalecer la rendición de cuentas, la rentabilidad y, en última instancia, la prestación efectiva de servicios públicos. Colombia ha desarrollado un modelo de identificación y evaluación de riesgos institucionales (*Modelo Estándar de Control Interno*, o MECI) así como un proceso, distinto y explícito, de gestión de riesgos de corrupción. Si bien los dos sistemas están alineados, a menudo resultan en esfuerzos duplicados, dados los diferentes canales de notificación. Para crear sinergias entre ambos procesos, Colombia podría integrar gradualmente la gestión de riesgos de corrupción en el proceso estándar del MECI. El desarrollo del Modelo de Gestión Integrado, que incorpora componentes y funciones de control interno como parte integral del ciclo de gobernanza y gestión pública, es un paso significativo hacia la racionalización del control interno. Actualmente, tres actores gubernamentales se encuentran evaluando la eficacia del control interno. Una mayor alineación de las metodologías ayudaría a evitar traslapes y evaluaciones contrapuestas, mejorando al mismo tiempo la validez de los resultados.

Colombia ha asegurado la selección y el nombramiento de expertos calificados, con base en el mérito, como titulares de las oficinas de control interno (OCI) a nivel nacional. Sin embargo, la atracción y retención de personal competente en las OCI, y el desarrollo de OCI fuertes e independientes a nivel territorial, siguen presentando desafíos. Colombia podría considerar transferir, de las entidades individuales al DAFP, la partida presupuestal de remuneración del personal de las OCI, además del diseño de un programa coherente de capacitación y certificación, en apoyo a la puesta en marcha de las reformas. Más aún, podrían establecerse comités o comisiones de auditoría y riesgo independientes para garantizar la independencia de la función de auditoría interna.

© OCDE 2017

Capítulo 1

Garantizar un sistema de integridad completo y coherente en Colombia

La experiencia de los países de la OCDE muestra que las disposiciones y acciones de coordinación institucionales eficaces son elementos clave para fortalecer la integridad del sector público y prevenir y combatir la corrupción. Tomando en especial consideración el Acuerdo de Paz de 2016, este capítulo analiza las actuales disposiciones institucionales del sistema colombiano de integridad pública y ofrece recomendaciones para mejorar la coordinación y asegurar impactos positivos.

La corrupción y la falta de integridad en la toma de decisiones públicas son una amenaza para el crecimiento incluyente, menoscaban los valores de la democracia y la confianza en los gobiernos e impiden una prestación eficaz de los servicios públicos. Si bien es necesario investigar y sancionar los casos de corrupción, en primer lugar se deben adoptar medidas preventivas más a fondo para hacer frente a las debilidades sistémicas e institucionales que propician la corrupción. En otras palabras, los países enfrentan el reto de pasar de una "cultura de casos" reactiva a una "cultura de integridad" proactiva.

Dada la complejidad y la gran variedad de violaciones a la integridad y prácticas corruptas, un enfoque preventivo de la corrupción requiere un sistema coherente y eficaz de integridad pública. En efecto, la gestión de la integridad pública no es responsabilidad solamente de un organismo anticorrupción especializado sino también de todas las organizaciones del sector público. El sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía también comparten una responsabilidad en la lucha contra la corrupción y en garantizar la integridad pública, definida por la OCDE como el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados (OECD, 2017d).

Las prácticas y experiencias nacionales demuestran que un sistema eficaz de integridad pública requiere demostrar el compromiso en los más altos niveles políticos y gerenciales del sector público. Más aún, requiere asimismo esclarecer las responsabilidades institucionales en los niveles pertinentes (organizacionales, subnacionales o nacionales y sectoriales) para diseñar, liderar e implementar los elementos del sistema de integridad que, en última instancia, garantizan los mandatos y competencias adecuados para cumplir con estas responsabilidades. Dado que la promoción de la integridad implica a diversos actores, deben ponerse en práctica mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre actores, sectores y niveles subnacionales, a fin de evitar fragmentaciones, superposiciones y brechas. Esto apoyará la coherencia y permitirá compartir y aprovechar las lecciones aprendidas de las buenas prácticas.

A lo largo de la última década, Colombia ha adoptado medidas integrales encaminadas a consolidar el marco jurídico para realzar la integridad. La Ley 1474 de 2011, el Estatuto Anticorrupción redefine el marco legal para combatir la corrupción y busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y mejorar la eficacia del control público. En el ámbito político, la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA, documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 167) desarrolló el marco principal de lucha contra la corrupción para el período 2013–2017, y está diseñado en torno a cinco estrategias principales: (1) mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción; (2) mejorar las herramientas de administración pública para prevenir la corrupción; (3) incrementar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción; (4) promover la integridad y la cultura de legalidad en el Estado y la sociedad; y (5) reducir la impunidad en hechos de corrupción. En la construcción de una nueva Política Pública Integral Anticorrupción, sería importante que el Gobierno de Colombia incorpore a la medida de lo posible recomendaciones del presente Estudio de Integridad.

A nivel institucional, conforme a la Ley 1474 de 2011, los órganos especiales de lucha contra la corrupción son la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) y la Secretaría de Transparencia. Adicionalmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) juega un papel clave a través de sus mandatos fundamentales de administración pública, gestión de recursos humanos, desarrollo organizacional y control interno. El capítulo 2, sobre el fomento de la ética pública en la administración pública, la gestión de conflictos de interés y las declaraciones de bienes y rentas, así como el capítulo 3, sobre control interno y gestión de riesgos, están enteramente dedicados al mandato, capacidades y políticas actuales del DAFP. El cuadro 1.1 presenta una visión general de estos actores principales.

Cuadro 1.1. **Actores clave del Sistema Colombiano de Integridad Pública**

La **Comisión Nacional de Moralización** (CNM) es un mecanismo de alto nivel para coordinar estrategias de prevención y combate a la corrupción. La CNM es un organismo multipartito integrado por 13 miembros: el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Secretario de Transparencia, el Presidente del Congreso, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Ministro de Justicia y el Ministro del Interior. La CNM debe garantizar la información y el intercambio de datos entre los organismos mencionados, establecer indicadores para evaluar la transparencia en la administración pública y adoptar una estrategia anual para promover la conducta ética en la administración pública. La Comisión emite informes y publica las actas de las reuniones.

Asimismo, la CNM proporciona directrices a ser implementadas por las **Comisiones Regionales de Moralización** (CRM) a nivel subnacional (Departamentos). Las CRM son órganos de coordinación, integrados por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Seccional de la Judicatura, así como las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales. Adicionalmente, otras entidades pueden ser invitadas a las CRM cuando se considere necesario, a saber: la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental. Las CRM están a cargo de investigar, prevenir y coordinar el castigo para casos de corrupción en las regiones.

La **Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción** (CNCLCC) es el órgano que representa a los ciudadanos colombianos para evaluar y mejorar las políticas que promuevan la conducta ética y frenen la corrupción en los sectores público y privado. Esta Comisión está integrada por representantes de un amplio abanico de distintos sectores, tales como asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales dedicadas a combatir la corrupción, universidades, medios, representantes de auditorías sociales, sindicatos y la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto. La CNCLCC asegura una perspectiva de la sociedad civil y monitorea las políticas, programas y acciones del Gobierno en la prevención, control y sanción de la corrupción. La CNCLCC emite un informe anual.

Dentro de la Presidencia, ha sido establecida la **Secretaría de Transparencia** (ST) por la Ley 1474, la cual funge como secretaría técnica de la CNM y es regulada mediante Decreto 4637 del 9 de diciembre de 2011. La ST actualmente responde ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Sus funciones incluyen asesorar y asistir al Presidente en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas de transparencia y anticorrupción, desarrollar instrumentos para comprender y analizar el fenómeno de la corrupción, incluyendo un sistema de información y el desarrollo de la investigación, y diseñar, coordinar e implementar lineamientos, mecanismos y herramientas de prevención para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, el control social, la rendición de cuentas, el acceso a la información y una cultura de probidad. La ST tiene el mandato de promover la coordinación

Cuadro 1.1. **Actores clave del Sistema Colombiano de Integridad Pública** *(cont.)*

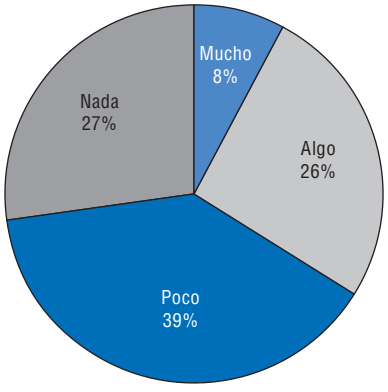
sobre transparencia y combatir la corrupción entre diferentes entidades, en las diferentes ramas y órganos de supervisión, a nivel nacional y subnacional.

El **Departamento Administrativo de la Función Pública** (DAFP) es el órgano rector en materia de servicio público y gestión de recursos humanos, administración y evaluación pública, control interno y gestión de riesgos, así como desarrollo organizacional. Adicionalmente, el DAFP es otro actor clave en la elaboración y puesta en práctica de políticas de gobierno abierto, proporcionando herramientas a fin de que las entidades públicas abran espacios para promover y propiciar la participación de los ciudadanos en las tareas de rendición de cuentas. A su vez, la **Escuela Superior de Administración Pública** (ESAP), creada por la Ley 19 de 1958 y regulada por el Decreto 2083 de 1994, es un órgano autónomo adscrito a la DAFP, dotado de personalidad jurídica y autonomía administrativa, así como de presupuesto e independencia académica, que brinda educación superior y capacitación para la función pública. Además de la escuela central en Bogotá, la ESAP cuenta con 15 escuelas a nivel sub-nacional. La **Comisión Nacional del Servicio Civil** (CNSC) está a cargo, por artículo de la Constitución, de la administración y supervisión de las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellos con carácter especial, y desempeña así un papel fundamental en los procesos de contratación de la función pública.

Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta de la Revisión de Integridad de la OCDE 2016.

A pesar de las reformas y esfuerzos emprendidos, la mayoría de los colombianos perciben que no ha habido avance en contener la corrupción (Gráfica 1.1). Una reciente encuesta Gallup, de febrero de 2017, muestra que la corrupción es percibida como el principal problema del país: el 30% de los encuestados señala que la corrupción es el problema más importante, antes que la seguridad (18%), la economía y el poder adquisitivo (25%) y otros (25%). La misma encuesta indica asimismo que el 85% de los encuestados considera que la corrupción está empeorando en Colombia (Gallup, 2017). Tales encuestas representativas a nivel de país, usualmente denominadas barómetros, reflejan la opinión del "ciudadano promedio". Estos barómetros pueden estar influenciados por escándalos y cobertura mediática de manera más importante que en el caso de encuestas de expertos, tales como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), por lo que deben ser interpretados con el debido cuidado. Sin embargo, proporcionan información útil sobre cómo el ciudadano percibe y experimenta la corrupción, en un determinado país en un momento dado, y sugieren que el gobierno de Colombia debe continuar fortaleciendo su sistema de integridad pública y dedicar mayores esfuerzos para lograr y comunicar resultados a la población.

Gráfica 1.1. **Percepciones de avance, en los últimos dos años, en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado (2015)**



Fuente: Latinobarómetro 2016, *www.latinobarometro.org*

Las siguientes secciones analizan la condición actual del sistema de integridad colombiano y ofrecen recomendaciones sobre la manera de perfeccionarlo, con el fin de mejorar la coordinación y asegurar que tenga impacto. Esto empezará haciendo hincapié en la importancia de asegurar la integridad en la implementación del Acuerdo de Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (*Acuerdo de Paz*) firmado en 2016.

Integridad para la paz

Con la finalidad de promover la legitimidad del Estado y lograr una paz sostenible, es necesario fortalecer las capacidades de la administración pública local e incorporar políticas de integridad en todas las políticas y procesos postconflicto, prestando especial atención a las áreas y sectores de alto riesgo

El 25 de agosto de 2016, el principal negociador del Gobierno colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Humberto De la Calle, hizo una declaración, reconociendo la importancia de combatir la corrupción. De la Calle abogó por el Acuerdo de Paz, especialmente en los niveles subnacionales, pero también subrayó que dicho acuerdo constituye un punto de partida para llevar a cabo reformas importantes para fortalecer los esfuerzos del país contra la corrupción:

> *"Este marco [el Acuerdo de Paz] es también una oportunidad para profundizar la lucha contra la corrupción. Este es un cáncer que nos devora. Arruina la legitimidad de las instituciones. Golpea duramente las finanzas públicas. Es un estigma que compromete por igual al sector público y al privado. Es verdad que los circuitos de la corrupción comienzan en la política, en particular en la política local. Es allí, en el seno de las formas vigentes de gobernanza donde se gesta la corrupción." (Presidencia de Colombia, 2016)*

El desafío relacionado con la corrupción y la oportunidad que ofrece el Acuerdo de Paz han sido reconocidos por el gobierno colombiano y por la guerrilla de las FARC-EP. A lo largo del Acuerdo de Paz han sido incorporadas medidas encaminadas a combatir la corrupción, mediante el incremento de la participación ciudadana, la transparencia y la integridad.

Efectivamente, la corrupción, ya sea real o percibida, está generando desconfianza entre los ciudadanos y puede menoscabar la legitimidad de las instituciones del sector público. Reglas del juego claras y justas que aplican para todos, donde el acceso a los servicios públicos no depende de conexiones con servidores públicos o de los recursos económicos disponibles, no solo son clave para restablecer la confianza pública, también son una condición necesaria para crear un entorno favorable a la inversión y al crecimiento sostenible. Como tal, mitigar la corrupción en Colombia será un ingrediente importante para garantizar que el Acuerdo de Paz se aplique de manera eficaz y que el avance socioeconómico logrado por el país en los últimos años sea sostenible en el tiempo.

La investigación y evidencia de las situaciones postconflicto en el mundo demuestran la necesidad y la valía de abordar los riesgos de corrupción desde un inicio, en los procesos de consolidación de la paz y de reconstrucción (Cuadro 1.2). En contraste, desatender los riesgos de corrupción puede poner en peligro la paz e incluso conducir a la malversación de fondos dedicados a las víctimas o al proceso de reconstrucción. En el peor de los casos, puede conducir a brotes de violencia o al atrincheramiento de actores ilegales, que se apoyen en la corrupción como medio para llevar a cabo actividades ilegales, en zonas caracterizadas por instituciones estatales débiles y corruptibles. La incorporación de una perspectiva

anticorrupción y de integridad en la fase postconflicto contribuirá a salvaguardar los objetivos de paz. Asimismo, la coordinación entre actores del sistema de integridad pública con las entidades públicas responsables de la aplicación de programas y políticas postconflicto será esencial en los próximos años.

Cuadro 1.2. **Integridad en el Proceso de Reconstrucción Postconflicto**

La corrosiva influencia de la corrupción es evidente en un país que se recupera de un conflicto. Manifestándose de muchas maneras, por ejemplo financiando y propiciando el crimen organizado, u obstaculizando la entrega de bienes y servicios públicos, la corrupción se entreteje en las funciones políticas, sociales y económicas del Estado. La naturaleza tenaz de la corrupción implica que, de no ser controlada, la fase de reconstrucción postconflicto puede dejar el camino libre a nuevas oportunidades, actores y esquemas de corrupción, con el riesgo de desestabilizar a los sistemas políticos y administrativos nacionales. Las redes formadas durante el conflicto pueden aprovechar posteriormente sus posiciones para consolidar su poder en tiempo de paz, por medio de la corrupción (Galtung y Tisné, 2009).

Del mismo modo, la corrupción puede multiplicar, en el proceso postconflicto, las desigualdades en la población y en las funciones políticas, incrementando el riesgo de inestabilidad y reanudación del conflicto (OECD, 2009). Tal vez resulte aún más problemático que se haya observado que las percepciones de corrupción se incrementan en la fase de reconstrucción postconflicto (Galtung y Tisné, 2009). Mientras que el período postconflicto determina el escenario para la dirección futura del país, las esperanzas y sueños de la población rara vez corresponden a la realidad, ya que la corrupción y la falta de rendición de cuentas persisten o se arraigan. Esto a su vez menoscaba la legitimidad del gobierno, fomentando el desencanto con las reformas, erosionando la confianza en la democracia y las instituciones y socavando la legitimidad del Estado (Galtung y Tisné, 2009).

A pesar de la conocida influencia destructiva de la corrupción, la evidencia de antiguos ejemplos de consolidación del Estado ha demostrado que la lucha contra la corrupción puede a menudo ser relegada ante problemas más tangibles y evidentes que deba enfrentar el país. Sin embargo, la falta de incorporación de las reformas anticorrupción en el proceso postconflicto, así como un enfoque en exceso simplista, pueden dar lugar a problemas futuros. Basándose en ejemplos de esfuerzos recientes de reconstrucción, Doig y Tisne (2009) han demostrado que, de no ser controlada, la corrupción puede arraigarse más firmemente en las funciones gubernamentales. Por ejemplo, señalaron que, en el caso de Bosnia y Herzegovina, "una serie de complicaciones [consecuencia de la corrupción] han afectado de manera importante la eficacia y la eficiencia de la recuperación". Del mismo modo, basándose en los esfuerzos de reconstrucción en el Líbano, señalaron que la corrupción institucional ha frustrado los esfuerzos del país por recuperarse financieramente del conflicto, conduciendo a una pérdida de confianza por parte del público (Doig y Tisné, 2009).

Una lección clave, que se desprende de la falta de incorporación eficaz de las reformas de integridad en el proceso de consolidación del Estado, es que las medidas de integridad deben ser priorizadas como parte integral del proceso de reforma, desde el mismo inicio de la reconstrucción postconflicto (Doig y Tisné, 2009). Al incorporar la integridad en el proceso más amplio de consolidación del Estado, los responsables de formular políticas deben comprender mejor lo siguiente (OECD, 2009):

- a qué reformas y riesgos de corrupción dar prioridad y cuándo;
- a qué reformas dar prioridad y cómo;
- cómo abordar el equilibrio entre corrupción y estabilidad; y
- cuál es la mejor manera de mitigar las consecuencias no deseadas de las intervenciones contra la corrupción.

En lo que respecta a la prestación de servicios, la evidencia sugiere que los enfoques de integridad debieran estar intercalados en todos los componentes de las cadenas de valor sectoriales (p. ej., entre servidores

Cuadro 1.2. **Integridad en el Proceso de Reconstrucción Postconflicto** *(cont.)*

públicos, entre actores de los sectores público y privado, así como entre servidores públicos y consumidores) (OECD, 2009). Este proceso de intercalación consiste en escanear los "puntos álgidos" de la corrupción mediante el monitoreo a todo lo largo de la cadena de valor: formulacion de politicas y reglamentos; planeacion y presupuesto; financiamiento de donadores; transferencias fiscales; administración y desarrollo de programas; licitaciones y adquisiciones; construccion, mantenimiento de la operacion y pago de servicios (OECD, 2009).

En suma, el reto en el proceso postconflicto resulta ser doble: (1) centrarse en los tipos de corrupción que, de no ser controlados, podrían hacer descarrilar la transición; y (2) intercalar integridad, transparencia y rendición de cuentas en todo el proceso central de consolidación del Estado, de una manera que refuerce la estabilidad y fomente la confianza en las relaciones entre el Estado y la sociedad (OECD, 2009).

Fuente: Doig y Tisné (2009), Galtung y Tisné (2009), OECD (2009).

El compromiso declarado por Colombia debe ir seguido de acciones concretas. En este sentido, es altamente encomiable el esfuerzo, emprendido por el capítulo nacional de Transparencia Internacional en Colombia (Transparencia por Colombia), con el apoyo de la Embajada del Reino Unido y la Organización Internacional para las Migraciones, por mapear los riesgos de corrupción en la fase postconflicto (Mapa de Riesgos de corrupción preliminar para el posconflicto). El mapa de riesgos es parte de un diálogo más amplio, iniciado por el Presidente Santos en colaboración con Transparencia por Colombia y el Comité Nacional Ciudadano para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC), con el objetivo de desarrollar un Sistema de Transparencia para el Postconflicto. Un plan de acción, basado en el mapa de riesgos, será elaborado como parte del proyecto. Colombia debe asegurarse de que los organismos públicos utilicen eficazmente el mapa de riesgos, para orientar e informar la formulación de políticas, y de que el plan de acción proponga medidas concretas de mitigación a ser incorporadas a las políticas sectoriales prioritarias, como justicia, seguridad pública, desarrollo rural, minería, educación o salud.

Por último, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), al proporcionar directrices y políticas adecuadas, puede ayudar a que se fortalezca la capacidad de gestión pública y se promueva la integridad en la administración pública, prestando especial atención a las zonas afectadas por los conflictos, así como a los sectores de aplicación del Acuerdo de Paz especialmente relevantes, en particular, las políticas de desarrollo rural integral, la participación política y la atención y reparación de las víctimas. Es probable que en estas áreas las capacidades de la administración pública local sean particularmente débiles, vulnerables a la corrupción y que la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas sea mínima. De hecho, el Acuerdo de Paz destaca explícitamente la importancia de fortalecer el control interno (Punto 6.1.5) y reconoce, en todo el documento, la importancia de fortalecer la transparencia y la participación ciudadana. El DAFP, a través de sus lineamientos, desempeña un papel clave en el fortalecimiento de la integridad, la gestión de los recursos humanos y el control interno, así como en el apoyo al desarrollo de capacidades organizacionales a nivel territorial. Además, Colombia debe asegurar que estas altas responsabilidades, encaminadas a lograr la paz, sean correspondidas con los recursos humanos y financieros requeridos del presupuesto (véanse también los capítulos 2 y 3).

Para asegurar la coherencia entre la integridad y las políticas postconflicto, se debe fortalecer la coordinación entre las instituciones, los instrumentos creados en el proceso del Acuerdo de Paz y los instrumentos del sistema colombiano de integridad pública

En el proceso de las negociaciones de paz, y mediante el Acuerdo de Paz definitivo, Colombia ha estado creando nuevas instituciones y mecanismos para implementar, monitorear y controlar la puesta en práctica de los acuerdos. De particular relevancia son las siguientes dos comisiones:

- La **Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz** (CSIVI), creada a principios de diciembre de 2016 por el Acuerdo de Paz (Punto 6.1) y el Decreto 1995 de 2016. El CSIVI está compuesto por tres miembros de las FARC-EP y tres miembros nombrados por el Presidente de Colombia. La comisión es responsable de supervisar la implementación del Acuerdo de Paz y resolver las diferencias que pudieran surgir durante estos procesos. En la actualidad, los tres miembros designados por el gobierno, a través del Decreto 062 de 2017, son: el Alto Comisionado para la Paz, el Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el Ministro del Interior.
- El **Consejo Interinstitucional del Posconflicto** (CIP), creado por la Ley 1753 de 2015 (artículo 127) y regulado por el Decreto 2176 de 2015. Los miembros del CIP son el Alto Comisionado para la Paz, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de la Presidencia, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el Director del Departamento para la Prosperidad Social (DPS). El consejo está encabezado por el Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. Su objetivo es propiciar la coordinación interinstitucional entre los niveles nacional y territorial, así como articular a todas las instituciones que contribuyen fundamentalmente al postconflicto y a la construcción de la paz.

Sin embargo, aunque el riesgo de corrupción y el mérito de las políticas de integridad han sido destacados en el Acuerdo de Paz, estas dos nuevas instituciones no reflejan dicho compromiso, ya que no incluyen actores clave del sistema colombiano de integridad pública, reseñados en el Cuadro 1.1. Por supuesto, no es deseable ni factible aumentar significativamente la conformación del CSIVI ni la del CIP. Sin embargo, podría lograrse la coordinación e intercambio de información mediante la edificación de puentes formalizados entre ellos y los actores de la integridad. En efecto, la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), a través de sus miembros y de la secretaría técnica, la Secretaría de Transparencia (ST), pueden desempeñar un papel clave en la promoción de las políticas de integridad en los procesos de paz. Más aún, pueden aportar información valiosa a los tomadores de decisiones responsables de la puesta en marcha del Acuerdo de Paz. Teniendo en cuenta las principales responsabilidades de las autoridades locales en el proceso colombiano de consolidación de la paz, las CRM, con la participación de gobernadores y alcaldes, deben desempeñar un papel clave en la concientización, identificando los riesgos específicos de cada región y proponiendo iniciativas legislativas a nivel nacional, a través de la CNM, para mitigar tales riesgos. En consecuencia, una sección dedicada en este capítulo presenta recomendaciones concretas sobre cómo perfeccionar las CRM.

En particular, el Consejo Interinstitucional del Posconflicto (CIP) desempeñará un papel clave en la fase postconflicto. De este modo, el Secretario de Transparencia podría

convertirse en invitado permanente en el Consejo, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 2176 de 2015; esto aseguraría que la información fluyera entre el Consejo y los miembros de la Comisión Nacional de Moralización y otros actores relevantes del sistema público de integridad. El Secretario de Transparencia podría, por un lado, promover que las medidas anti-corrupción e integridad fueran tomadas en cuenta en el CIP y, por otro lado, informar acerca del CIP a la Comisión Nacional de Moralización. Esto aseguraría que sus miembros estuvieran al tanto de todos los acontecimientos relativos a la puesta en práctica del Acuerdo de Paz. De manera similar, el Secretario de Transparencia podría asegurar la coordinación e intercambio de información con otros espacios de coordinación de los cuales forma parte, tales como la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano, y la Mesa de Trabajo Institucional sobre Participación Ciudadana.

Adicionalmente, Colombia podría también considerar la posibilidad de invitar al titular del Consejo Interinstitucional del Posconflicto (CIP) a las reuniones de la CNM y establecer procedimientos claros de trabajo y reuniones técnicas periódicas entre la Secretaría de Transparencia y la Secretaría Técnica del CIP. De manera general, en los niveles de toma de decisiones y de nivel técnico, la coordinación entre el CIP y la CNM debe basarse en objetivos concretos, establecidos en un plan de trabajo que permita monitorear y evaluar sus resultados para permitir debates y aprendizajes.

Más concretamente, un resultado de la coordinación podría estar relacionado con el desarrollo y la implementación de un mecanismo para priorizar y atender las denuncias de corrupción relacionadas con la puesta en práctica del Acuerdo de Paz, tal y como quedó estipulado en dicho acuerdo (Punto 2.2.5). La lógica detrás de este mecanismo sería asegurar una respuesta rápida a casos de corrupción con el objetivo de salvaguardar la integridad del proceso y contribuir a restaurar la confianza y la legitimidad del Estado. Concretamente, una opción sería aprovechar el ya existente Comando Anticorrupción (C4), creado en enero de 2015, integrado por el Fiscal General, el Contralor General, el Procurador General y el Secretario de Transparencia. El Comando Anticorrupción ya prioriza los casos de corrupción que requieran una respuesta e investigación inmediatas, y coordina visitas *in situ* a las entidades cuestionadas, para revisar documentos y procedimientos.

En relación con esto, Colombia debe aprovechar la oportunidad para decidir e implementar la tan discutida "Ventanilla Única de Denuncias". La existencia de un mecanismo de este tipo agilizaría la presentación de denuncias de corrupción, ya que al parecer los ciudadanos a menudo no saben a qué entidad dirigirse. Al mismo tiempo, sería necesario garantizar una respuesta rápida a esos informes por parte de las instituciones responsables de la investigación, en especial la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación (PGN). Asimismo, el Secretario de Transparencia ha preparado un proyecto de ley de protección a denunciantes, basado en normas internacionales, aún pendiente de ser aceptado y aprobado por el Congreso.

De manera más general, las recomendaciones de este Estudio de Integridad de la OCDE contribuyen a preservar la paz, ya que están destinadas a fortalecer la capacidad institucional de Colombia para prevenir con mayor eficacia la corrupción y promover la integridad en todo el gobierno y la sociedad.

Mejorar la coordinación de las políticas de integridad a nivel nacional

La plataforma colombiana interinstitucional para la coordinación de políticas anticorrupción de la Comisión Nacional de Moralización, es elogiable, pero persisten retos para asegurar una coordinación eficaz y, para reflejar su amplio mandato, podría cambiar su nombre al de Comisión de Integridad y Transparencia o Comisión de Integridad y Anticorrupción

Prevenir, investigar y sancionar la corrupción requiere un enfoque de múltiples actores y múltiples niveles. Por lo general, varias instituciones tienen mandatos y funciones relacionadas con aspectos que son necesarios para avanzar en esta área. Como es el caso en la mayoría de países, Colombia cuenta con varias instituciones públicas directa o indirectamente involucradas en la prevención o en la detección de eventos de corrupción, o en ambas.

Con un número creciente de actores que participen en la lucha contra la corrupción, aumenta el riesgo de duplicación y traslape, y con ello la necesidad de una coordinación eficaz. La coordinación es una tarea ardua, ya que requiere que "los elementos y actores (…) sigan siendo plurales y diferentes, a la vez que procuren resultados armoniosos y eficaces" (OECD, 2004). Por lo tanto, unas disposiciones claras, completas y eficaces son de suma importancia para asegurar el impacto de las políticas de integridad. Cualquier debilidad en esta coordinación puede disminuir considerablemente la eficacia de los esfuerzos anticorrupción o incluso generar vacíos legales que permitan que actores corruptos escapen a la acción judicial.

Como consecuencia, numerosos países han creado comités o comisiones especiales para mitigar los problemas que pudieran surgir por falta de coordinación entre instituciones. Por lo general, estos organismos están conformados por servidores públicos de diversas ramas y departamentos gubernamentales, y por representantes de las fuerzas del orden, autoridades locales, aduanas y oficinas de contratación pública. También pueden incluir miembros de la sociedad civil, de grupos religiosos, de las ONG, de líderes empresariales y de la comunidad académica. Corea, por ejemplo, cuenta con un organismo de coordinación anticorrupción, conformado por representantes de diez entidades gubernamentales (ministerios y órganos de supervisión) para garantizar la comunicación entre sus instituciones. El Comité de Coordinación Anticorrupción de Sudáfrica cuenta con representantes de los departamentos de servicio público y de agencias con funciones de prevención de la corrupción. Sin embargo, cuando se examinan las experiencias de los países de la OCDE con respecto a la estructura institucional de los órganos anticorrupción, queda claro que no existe una solución única y que mucho depende del contexto, especialmente del marco sociopolítico, jurídico y administrativo ya existente (OECD, 2015).

En Colombia, como en muchos países, los mandatos y funciones de prevención, detección y sanción de la corrupción están distribuidos en múltiples instituciones, lo que a veces conduce a deficiencias estructurales u operativas que obstaculizan las acciones para prevenir y castigar eficazmente la corrupción. Al mismo tiempo, centralizar todas las funciones en una institución generalmente no es ni factible ni deseable. Para superar este desafío de la coordinación, Colombia optó por la Comisión Nacional de Moralización (CNM), que reúne a actores importantes de la lucha contra la corrupción (ver Cuadro 1.1). Para reflejar el amplio mandato de la Comisión Nacional de Moralización, que abarca la prevención, la detección y el cumplimiento, Colombia podría considerar cambiar su nombre por el de Comisión de Integridad y Transparencia (CIT) o por el de Comisión de Integridad y

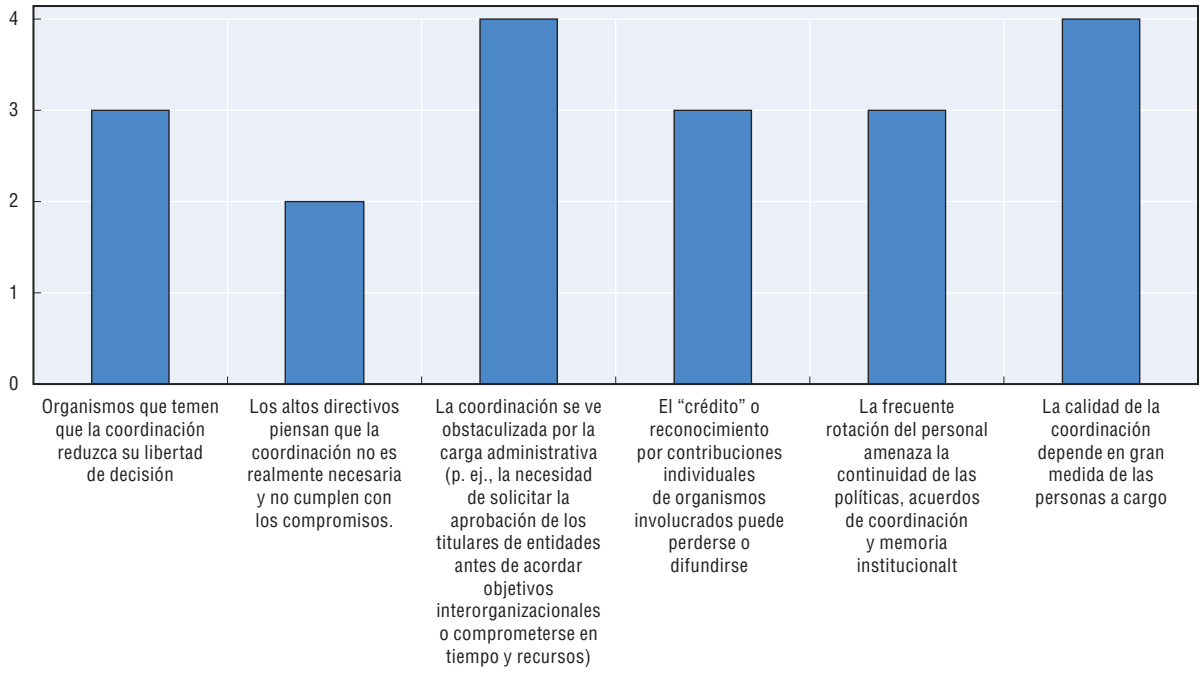
Anticorrupción (CIAC). Tal cambio podría presentar ventajas, principalmente la de una mejor comunicación del rol de la comisión y de su conformación, y alejar el foco de atención del dedo admonitorio sugerido por el nombre actual.

La Comisión cuenta con el apoyo de una secretaría técnica, la Secretaría de Transparencia, con mandato y funciones tal como se describen actualmente en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y el Decreto 4637 de 2011. Dada su estructura, que reúne a varios actores en torno a la mesa, la CNM es por sí misma un mecanismo para propiciar la coordinación entre las diferentes entidades relevantes en la lucha contra la corrupción. La necesidad de fortalecer y centrar el papel de la Secretaría de Transparencia, con miras a mejorar su impacto y la relevancia de la CNM, será abordada en una sección específica más adelante en este capítulo.

Sin embargo, la evidencia obtenida en el Estudio de Integridad y a través de la encuesta para el "Panorama de las Administraciones Públicas 2017" muestra que, en Colombia, aún existen desafíos importantes para lograr una coordinación eficaz, a nivel central, entre los diferentes actores del sistema público de integridad (Gráfica 1.2). En particular, la coordinación parece dificultarse debido a la carga administrativa que conlleva y a que depende de las personas que en el momento se encuentran en su lugar. Este último aspecto puede ser un síntoma de falta de canales y procedimientos formalizados, para coordinar políticas, que Colombia podría considerar adoptar y así minimizar el riesgo de que la coordinación dependa de la motivación y habilidades de los funcionarios implicados, de cálculos políticos, del nivel de confianza o simplemente de amistades o enemistades personales. Incluso si esto no puede ser totalmente evitado, y es parte de la naturaleza humana, estas cuestiones crean ineficiencias en el sistema de integridad pública que podrían ser atendidas mejorando el enfoque institucional hacia la coordinación y estableciendo procedimientos transparentes y claros.

Gráfica 1.2. **Desafíos percibidos en la coordinación eficaz de los diferentes actores del sistema colombiano de integridad pública**

(1 = no es un desafío, 2 = un desafío leve, 3 = un desafío moderado, 4 = un desafío grave)



Fuente: OECD (2017e), *Government at a Glance 2017* [Encuesta Panorama de las Administraciones Públicas 2017], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en*.

Para lograr una coordinación eficaz en todo el sistema de integridad pública, los actores importantes que actualmente no sean miembros de la Comisión Nacional de Moralización podrían ser incluidos como miembros, ser invitados de manera regular o participar en las subcomisiones técnicas

Teniendo en cuenta el amplio alcance de las políticas de integridad, parece que algunos actores clave no están incluidos actualmente en la Comisión Nacional de Moralización. Los actores del aspecto preventivo de las políticas anticorrupción están especialmente sub-representados, en comparación con los actores del aspecto de detección y sanción. Si bien esto puede tener razones históricas, o puede reflejar un énfasis en los aspectos punitivos al pensar en políticas anticorrupción en Colombia, la composición actual no favorece el intercambio sistemático entre ambas áreas. En efecto, la información y las estadísticas de los casos en curso y sancionados, tienen un valor significativo para el diseño de sistemas más resilientes en la administración pública, y para colmar vacíos legales y mitigar los riesgos de corrupción más eficazmente. Un diálogo entre estos actores es clave para lograr la transición de una "cultura de casos" que es esencialmente reactiva, a una "cultura de integridad" que es preventiva y proactiva.

En particular, el DAFP, con mandatos en áreas fundamentales de un sistema de integridad pública, tales como gestión de recursos humanos, control interno y gestión de riesgos, desarrollo organizacional y administración pública, no es actualmente un miembro permanente y pleno de la CNM. A pesar de la encomiable práctica de invitar a representantes de otras entidades relevantes a las reuniones de la CNM, incluido el titular del DAFP, la condición de invitado es diferente de la de miembro permanente, ya que esta última requiere de mayores compromisos y responsabilidades. Adicionalmente, las invitaciones dependen del interés personal y compromiso del Presidente, por lo que pueden depender de la afinidad política o de una buena o mala relación personal entre el Presidente y la persona que dirige la entidad externa a ser invitada.

Si bien algunos actores, de quienes se requiere periódicamente contribuir a las políticas de integridad, pueden ser invitados ad hoc las reuniones de la CNM, la OCDE recomienda un involucramiento más comprometido e institucionalizado de las dos entidades mencionadas a continuación, invitándolas a ser miembros permanentes y de pleno derecho de la CNM. Esto implicaría enmendar el artículo 62 de la Ley 1474 de 2011:

- El **Departamento Administrativo de la Función Pública** (DAFP): El DAFP, como se mencionó anteriormente, desempeña un papel clave en el desarrollo, promoción e implementación o respaldo de las políticas de integridad en el poder ejecutivo. Esto se logra mediante la incorporación de políticas de integridad en los lineamientos de la gestión pública, incluyendo la gestión de recursos humanos, el control interno y la gestión de riesgos, la simplificación regulatoria y el desarrollo organizacional, a lo largo y ancho de la administración pública, a nivel nacional y subnacional. Adicionalmente, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), adscrita al DAFP, puede desarrollar e implementar las actividades requeridas de capacitación y desarrollo de capacidades. En los capítulos 2 y 3 se detallan recomendaciones específicas para las áreas que abarca el DAFP.
- El **Consejo Nacional Electoral** (CNE): Como se reconoce en el Acuerdo de Paz, la falta de integridad y transparencia en las elecciones y campañas políticas puede conducir a una selección de líderes políticos que arraigue y propicie la corrupción y el crimen organizado. Los actores políticos pueden responder más activamente a los intereses de aquellas personas u organizaciones que les proporcionen los recursos financieros para acceder al cargo. Los procesos políticos corruptos amenazan la legitimidad, la autoridad y la

validez de las instituciones políticas, así como el carácter inclusivo del proceso político. La participación del CNE en la Comisión Nacional de Moralización puede ayudar a dar forma al debate sobre las medidas preventivas que salvaguarden la integridad de las elecciones e iniciar un debate sobre cómo fortalecer las capacidades del CNE para que esté mejor equipado en el cumplimiento de su mandato.

Además del titular del **Consejo Interinstitucional del Posconflicto**, como se recomendó más arriba, Colombia podría considerar la posibilidad de invitar, de manera regular, a reuniones de la Comisión Nacional de Moralización, a los actores siguientes: la **Unidad de Información y Análisis Financiero** (UIAF), el **Departamento Administrativo de Planeación** (DNP), la **Agencia Nacional de Contratación Pública** (Colombia Compra Eficiente, CCE), la **Comisión Nacional del Servicio Civil** (CNSC), y el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (MINHACIENDA). De hecho, la UIAF juega un papel clave respecto a la inteligencia financiera. Por lo tanto, sería deseable una estrecha colaboración e intercambio de información con los órganos de control e investigación en el contexto de la CNM, para incrementar la eficacia de las investigaciones. A su vez, el servicio civil y las compras públicas son áreas de alto riesgo. La participación del DNP y del Ministerio de Hacienda en la CNM podría asegurar que las decisiones y políticas discutidas en la CNM estén alineadas con los planes políticos del país, especialmente a nivel subnacional, y sean realistas en términos de los fondos requeridos para su implementación eficaz.

Reuniones periódicas de la CNM y el establecimiento de dos subcomisiones técnicas, una de prevención y otra de detección y sanción, ayudarían a garantizar la continuidad y calidad técnica de la Comisión

Una ventaja clave de reunir a diferentes actores en una comisión consiste en que las políticas de integridad puedan y deban aprovechar los conocimientos especializados de diferente índole presentes en la mesa. Por un lado, el diseño de estrategias preventivas y medidas específicas puede beneficiarse de la información sobre denuncias y casos reales conocidos por los organismos de investigación. Por otro lado, una política "conjunta" de integridad pública, como la actual Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), es un ingrediente importante para hacer posible la coherencia entre las políticas y acciones de los diferentes actores sentados a la mesa, y así mitigar tanto riesgos de lagunas en la política como superposiciones y duplicaciones debidos a posibles faltas de claridad en los mandatos.

Para capitalizar sobre este potencial de acción coordinada al interior de la Comisión Nacional de Moralización, es crucial asegurar reuniones periódicas y productivas, que aprovechen los conocimientos especializados de cada miembro. Sin embargo, las entrevistas y la información recogida en la revisión sugieren que las reuniones de la CNM son preparadas a menudo con aviso de corto plazo, debido en parte a la complejidad de la agenda del Presidente. Esto hace que sea difícil preparar con antelación la información técnica contextual relevante para el diálogo, limitando así las oportunidades de entablar discusiones productivas y llegar a decisiones fundamentadas.

Asimismo, si bien la reglamentación de la CNM estipula al menos una reunión por trimestre, la regularidad de las reuniones ha sido más bien intermitente desde la creación de la CNM. El segundo informe de 2015 de la CNCLCC señala, por ejemplo, que la Comisión Nacional de Moralización ha reiniciado actividades con éxito en 2015, después de un período de poca actividad en 2014. Cabe señalar que la Secretaría de Transparencia fue pieza instrumental en gestionar que la CNM haya comenzado a trabajar de nuevo en 2015. En 2016, la CNM se ha reunido nuevamente dos veces, en febrero y octubre.

Sería deseable una reunión de trabajo de la CNM más regular y mejor preparada. Dos reuniones por año, pero programadas con antelación, podrían ser preferibles y más realistas que las cuatro reuniones actualmente estipuladas, sin perjuicio de que el reglamento permita reuniones adicionales, ad hoc, cuando se considere necesario.

Más aún, los debates a nivel técnico podrían ser útiles para hacer posible la preparación de los diferentes actores y de la agenda de la CNM, y conducir así a debates más profundos y decisiones más precisas. Por lo tanto, con el fin de preparar las reuniones de alto nivel de la CNM, aumentar la apropiación por los diferentes miembros de la CNM y aprovechar al máximo los conocimientos disponibles en cada institución miembro, Colombia podría fortalecer las deliberaciones técnicas y la preparación de la agenda de la CNM dividiendo la subcomisión actual en dos: una subcomisión de prevención y otra de investigación y cumplimiento. Efectivamente, si bien se pueden presentar traslapes, los temas discutidos y cubiertos por ambas áreas son suficientemente diferenciados e involucran a diferentes actores, o a diferentes unidades de los miembros de la CNM, para justificar discusiones separadas. Estas subcomisiones podrían reunirse cada dos meses y ser convocadas *ad hoc*, incluso en sub-grupos de trabajo más pequeños, cuando sea necesario.

Los expertos tecnicos de la CNM que asisten a estas subcomisiones pueden variar segun los temas a ser debatidos en las respectivas reuniones. Adicionalmente, cada miembro de la CNM debería nombrar a un Delegado Técnico cuya responsabilidad sería coordinar internamente quién, de entre el personal de la institución, debe asistir a la reunión de las subcomisiones. Los Delegados Técnicos también serían responsables de mantener informado a su respectiva máxima autoridad y prepararla para las reuniones de alto nivel de la CNM. También serán responsables del seguimiento, por parte de su organismo, de los compromisos surgidos de las decisiones adoptadas por la comisión.

La Secretaría de Transparencia, en su calidad de secretaría técnica de la CNM, configurará las agendas, agilizará el trabajo en estas dos subcomisiones técnicas y asegurará el intercambio de información entre ellas, por ejemplo a través de sesiones de información. La ST debe tener especial cuidado en dirigir a las subcomisiones hacia una planeación basada en resultados. La subcomisión de investigación y sanción podría aprovechar las iniciativas ya existentes para promover una mejor coordinación entre los organismos de investigación, especialmente con el Comando Anticorrupción, y asegurar que las tareas estén alineadas. La UIAF debe ser un miembro permanente de esta subcomisión. A su vez, la subcomisión de prevención podría ser copresidida por la Secretaría de Transparencia y el DAFP para fortalecer la coordinación entre estos dos actores y reconocer sus mandatos fundamentales: la responsabilidad del DAFP, con relación a las políticas de integridad en la administración pública, y la responsabilidad de la ST, con relación a la transparencia y acceso a la información, garantizando la coherencia de las políticas de integridad en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y extendiéndose a la sociedad en su conjunto. Asimismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben ser miembros permanentes de la subcomisión que se ocupe de la prevención.

De manera general, la agenda de las reuniones de alto nivel de la CNM debe reflejar un equilibrio entre la prevención y lo punitivo, y tener un enfoque claro en permitir la coordinación interinstitucional y la planeación multinivel orientada a resultados. Asimismo, el contar con un punto fijo de la agenda, referente a la integración de las políticas de integridad en los procesos de implementación del Acuerdo de Paz, aseguraría que el tema siga siendo una prioridad y que los miembros de la CNM actualicen y discutan regularmente los avances y retos relacionados.

Para asegurar que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC) pueda cumplir con su mandato y funciones, se debe institucionalizar una sesión periódica de información a la CNM y asegurar el financiamiento regular de su secretaría técnica

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) es el órgano que representa a los ciudadanos colombianos para evaluar y mejorar las políticas que promuevan la conducta ética y frenen la corrupción en los sectores público y privado. La CNCLCC está integrada por representantes de un amplio abanico de nueve distintos sectores, tales como asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales dedicadas a combatir la corrupción, universidades, medios, representantes de auditorías sociales, sindicatos y la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto. La Comisión Ciudadana debe publicar un informe anual, donde se evalúe la política anticorrupción, así como promover códigos de conducta para el sector privado y vigilar las políticas relacionadas con la administración pública, la contratación pública, la política antitrámites y las políticas relacionadas con la garantía del acceso a la información pública y el involucramiento de las partes interesadas y de la participación ciudadana. Desde 2013, el CNCLCC ha publicado cinco informes que analizan las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno e identifican recomendaciones prioritarias para la lucha contra la corrupción. Estos informes también deben permitir a los ciudadanos evaluar el impacto de la CNCLCC y así fortalecer la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Sin embargo, el Estudio de Integridad encontró evidencia de cierto grado de desconexión entre la Comisión Nacional de Moralización y la CNCLCC, así como un problema relacionado con asegurar el financiamiento sustentable de una secretaría técnica de la CNCLCC.

Por lo tanto, el intercambio de información entre el CNCLCC y la CNM debe ser mejorado significativamente. En la actualidad, el aporte de la CNCLCC a la formulación de políticas nacionales anticorrupción se reduce, de hecho, a sus informes, que claramente no cumplen el espíritu del Estatuto Anticorrupción. Al parecer, en algunos casos, el plazo establecido por la Secretaría de Transparencia para que el CNCLCC emita comentarios acerca de los proyectos de leyes y políticas ha sido, en ocasiones, demasiado corto para permitir su análisis y comentarios pormenorizados. Para hacer frente a este desafío y a la vez mantener su independencia de la CNM, la OCDE recomienda que un representante de la CNCLCC sea invitado a participar en cada sesión de la CNM, con voz pero sin voto. Esto permitiría al CNCLCC presentar información a los miembros de la comisión y participar en el debate, con el fin de fortalecer los vínculos entre ambas comisiones, asegurar un control social eficaz y promover el intercambio de información y las aportaciones de la sociedad civil. Esto garantizaría una política anticorrupción del Estado en su conjunto y no limitada sólo al gobierno, conforme a lo estipulado en la Ley 1474 de 2011.

La importancia de involucrar a la administración pública, al servicio civil y a la ciudadanía es cada vez más reconocida. En México, por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) participa en el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción, junto con el Auditor Superior de la Federación, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y un representante del Consejo de la Judicatura Federal. Este Comité Coordinador está presidido por un representante del Comité de Participación Ciudadana (OECD, 2017a, véase también el Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3. **El papel destacado de la Sociedad Civil en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción de México**

El 27 de mayo de 2015, el Diario Oficial de la Federación de México publicó el Decreto por el cual se enmiendan, añaden o derogan varias disposiciones de la Constitución. Esta reforma primero consagró como ley al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Poco más de un año más tarde, el 18 de julio de 2016, el Presidente Peña Nieto promulgó las leyes secundarias. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es la piedra angular de la legislación que establece las disposiciones institucionales y de gobierno para el SNA, a la vez que destaca objetivos y tareas necesarias. El sistema está diseñado de tal forma que la sociedad civil tenga la oportunidad de desempeñar un papel importante en todo el ciclo de las políticas de integridad. Este enfoque incluyente y amplio puede mejorar el diseño y el impacto de dichas políticas que se beneficiarán de los conocimientos especializados y retroalimentación de un mayor número de actores.

En efecto, la Ley General del SNA prevé explícitamente un sólido papel para la sociedad civil en la gobernanza del Sistema, permitiéndole contribuir al diseño y monitoreo de políticas, así como a llevar a cabo sus propias actividades, a través de su propio Comité. En efecto, la Ley hace un llamado para la creación del Comité de Participación Ciudadana, conformado por cinco representantes reconocidos por sus conocimientos y contribuciones en los ámbitos de combate a la corrupción, transparencia o rendición de cuentas en México, y que serán seleccionados por el Comité de Selección especializado, nombrado por el Senado. El Comité de Participación Ciudadana se encarga de formalizar una red de organizaciones y expertos de la sociedad civil (con la creación de un registro), canalizando su retroalimentación (es decir, investigaciones, recomendaciones) al Sistema. El Comité también lleva a cabo su propio programa anual de trabajo, que puede incluir estudios, investigaciones y proyectos para mejorar la Plataforma Digital o alentar las denuncias de corrupción por parte del público, entre otros.

Tal vez de manera más importante, la Ley brinda a la sociedad civil un papel destacado en la supervisión de la implementación de las tareas del SNA. La Ley General del SNA dispone que un representante del Comité de Participación Ciudadana presida el Comité Coordinador del Sistema y su Consejo de Administración (las "supremas" entidades administrativas del sistema), conformado también por los titulares de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

El Comité de Participación Ciudadana también es miembro de la Comisión Ejecutiva que debe presentar el informe anual de actividades y avance de las iniciativas del SNA. Más aún, la selección de los miembros del Comité de Participación Ciudadana es realizada en última instancia por la sociedad civil (aunque por personas designadas por el Senado), asegurando presumiblemente, para la propia Comisión, una mayor independencia de una potencial influencia política. El artículo 18 de la Ley General establece que el Senado debe integrar una comisión, formada por nueve expertos, para seleccionar a los miembros del Comité de Participación. Los miembros del Comité de Selección no pueden nombrarse a sí mismos como miembros del Comité de Participación Ciudadana.

Fuente: OECD (2017a), *Revisión de Integridad para México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción*, Editorial de la OCDE, París.

En el Perú, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) está compuesta por actores del sector público, el sector privado y la sociedad civil, con una presidencia rotativa. Los actores no gubernamentales incluyen a representantes de entidades empresariales privadas, organizaciones sindicales, universidades, medios de comunicación e instituciones religiosas. Reunir a diversos interesados con regularidad, alrededor de la mesa, tiene por objeto fomentar la coordinación horizontal y garantizar la coherencia del marco político anticorrupción, pero también contribuye a proteger a la CAN de la influencia indebida de intereses particulares; no obstante, oportunidades para fortalecer esta coordinación han sido recientemente enfatizadas en la Revisión de la OCDE sobre Integridad en el Perú (OECD, 2017b).

La segunda, pero no menos importante, cuestión que actualmente pone en peligro la CNCLCC en el cumplimiento de su mandato, está relacionada con el financiamiento de sus actividades. El Estatuto Anticorrupción, en su artículo 69, establece que los miembros de la CNCLCC pueden nombrar una Secretaría Técnica. En efecto, la Comisión Ciudadana sólo puede cumplir con las tareas encomendadas si cuenta con una secretaría con un papel similar al desempeñado por la Secretaría de Transparencia para la CNM. El artículo 69 está además regulado por el Decreto 4632 de 2011, que determina, en el artículo 15, que el Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) deberá cubrir los gastos de la Secretaría Técnica de la CNCLCC "en los términos definidos por el Director de la entidad".

Sin embargo el DAPRE no ha suministrado fondos a la CNCLCC, argumentando que ello sería inconstitucional. La Constitución Política, en su artículo 355, establece que ninguna de las ramas u órganos del poder público puede asignar ayuda o donaciones parlamentarias a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. En consecuencia, las actividades de la CNCLCC, especialmente aquellas relacionadas con los informes, han sido financiadas principalmente a través del proyecto de la Unión Europea ACTUE, lo que plantea un interrogante sobre la sostenibilidad de la CNCLCC en el futuro, una vez finalizado el proyecto de la UE.

Sin embargo, la no aplicación del Decreto 4632 de 2011 requeriría una decisión judicial de anulación, por parte del Consejo de Estado, de la inaplicabilidad del decreto. Mientras no exista tal decisión, el decreto debe ser considerado vinculante y el financiamiento debe ser aportado por el DAPRE. Además, el argumento de que tal financiamiento sería inconstitucional no parece claro, ya que el artículo 355 de la Constitución Política también establece que el gobierno, a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, podrá celebrar contratos, utilizando recursos de los presupuestos respectivos, con organizaciones privadas sin fines de lucro de reconocida idoneidad. Esto con el fin de promover programas y actividades de interés público de conformidad con los Planes Nacionales y Sectoriales de Desarrollo. Esto debe aplicar definitivamente para la CNCLCC, que incluso desempeña un papel formalizado e institucional en el sistema colombiano de integridad, reconocido por el Estatuto Anticorrupción. Recibir fondos públicos también implica la obligación, para la CNCLCC y su labor, de rendir cuentas ante los contribuyentes colombianos.

Adicionalmente, el artículo 15 del Decreto 4632 de 2011 parece permitir cierta discrecionalidad y exhorta a explorar soluciones innovadoras, al afirmar que los gastos serán asumidos en los términos que defina el Director de la Entidad, sin términos mayormente definidos. Por lo tanto, además de los fondos provenientes de organismos bilaterales o multilaterales de cooperación, Colombia podría buscar opciones innovadoras para cubrir los egresos o contratar el servicio de la Secretaría Técnica con base en un pago único y asegurar, en el contrato, su independencia de toda interferencia política. Por ejemplo, se podría explorar un posible financiamiento por el Ministerio del Interior, a través del Fondo de Participación Ciudadana, o buscar un apoyo similar al que el Consejo Nacional de Planeación recibe del DNP.

Llegar al nivel regional y empoderarlo

La Comisión Nacional de Moralización y la Secretaría de Transparencia deben esclarecer la composición, el mandato, las funciones y los procedimientos de las Comisiones Regionales de Moralización, especialmente en lo que respecta a su papel en las políticas de prevención, con la finalidad de alinearlas con su amplio mandato

Como lo destacan Rodrigo, Allio y Andrés-Amo (2009), "la ampliación de un marco para una regulación de alta calidad, en todos los niveles de gobierno, sólo puede lograrse si los países toman en cuenta la diversidad de las necesidades locales y las particularidades

de los niveles inferiores de gobierno." Por supuesto, esto también aplica para un sistema de integridad pública. Colombia es un país de 1,138,910 km2, con geografía compleja y una población total de poco menos de 48 millones de personas. Las regiones son muy diversas, con diferentes culturas, niveles de desarrollo socioeconómico y diferentes niveles y problemas de corrupción.

Alcanzar eficazmente el nivel subnacional, y garantizar la aplicación de las políticas nacionales, es un desafío. En general, la relación entre el nivel nacional y el subnacional puede sufrir tanto de superposiciones como de una serie de "brechas" (Charbit y Michalun, 2009). Los tipos de brechas en cuestión son de información, de capacidad, de financiamiento, administrativas y políticas. Esto también es aplicable a las políticas de integridad: su implementación exige coordinación a nivel nacional, pero también en los niveles locales.

La brecha política se refiere a la incoherencia potencial entre las necesidades de las políticas subnacionales y las iniciativas políticas a nivel nacional. Este tipo de brecha es particularmente común en los asuntos de política que son inherentemente intersectoriales, como ocurre con las políticas de integridad. Para colmar esta brecha se requiere de coordinación a nivel central y de consulta continua con el nivel subnacional para determinar las necesidades y la capacidad de ejecución, así como de mantener canales abiertos de intercambio de información a fin de monitorear y evaluar el impacto de las políticas. La brecha de información, a su vez, enfatiza la existencia de asimetrías de información entre los niveles de gobierno al diseñar, implementar y hacer cumplir las políticas públicas. Normalmente, los gobiernos regionales están presumiblemente mejor ubicados para identificar los riesgos y oportunidades de corrupción y así determinar las medidas de integridad y anticorrupción más eficaces adaptadas al contexto regional.

Colombia respondió a este reto al exigir, en el artículo 65 del Estatuto Anticorrupción, que cada Departamento de Colombia estableciera una Comisión Regional de Moralización (CRM). El escenario es de nuevo muy similar al de las Comisiones Regionales Anticorrupción en el Perú (Cuadro 1.4). Las CRM colombianas son responsables de apoyar la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), así como de compartir información y coordinar iniciativas locales entre los organismos involucrados en la prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Cuadro 1.4. **Las Comisiones Regionales Anticorrupción del Perú**

Reconociendo la importancia de llegar a las regiones, la Ley 29976 prevé la creación de Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA). A la fecha, las 25 regiones cuentan con una CRA. Entre las tareas de las CRA está la elaboración de un plan regional anticorrupción. Dicho plan tiene el potencial de reflejar los problemas y retos específicos de la región. Sin embargo, hasta ahora sólo seis regiones han desarrollado un plan de este tipo (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no está claro hasta qué punto estos planes hayan sido llevados a cabo con eficacia.

Piura, una de las regiones del país, estableció la comisión regional anticorrupción (Comisión de Piura) mediante la Ordenanza Regional no. 263 de 2013, que reúne a representantes de los poderes ejecutivo y judicial, así como de los municipios, del sector privado y de las asociaciones profesionales. La Comisión de Piura cuenta con el apoyo de un Comité Ejecutivo encargado de poner en práctica las políticas identificadas por la

Cuadro 1.4. **Las Comisiones Regionales Anticorrupción del Perú** *(cont.)*

Comisión. La coordinación entre la Comisión y el Comité Ejecutivo es llevada a cabo por la Secretaría Técnica de la Comisión. Finalmente, la gobernanza del sistema es completada con las unidades anticorrupción dentro de cada entidad pública. Estas se encargan, entre otras tareas, de: aplicar las políticas aprobadas por la Comisión, prestar apoyo para asegurar el cumplimiento del Código de Ética del servicio público, coordinar la elaboración y aprobación de los Planes Anticorrupción de la entidad, preparar un informe de actividades anticorrupción y presentarlo en audiencias públicas.

Fuente: Basado en la OECD (2017b).

Las CRM son órganos de coordinación, integrados por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República (CGR), el Consejo Seccional de la Judicatura, así como la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. De conformidad con la Ley 1474 de 2011, deben reunirse mensualmente; asistir a estas reuniones es obligatorio y no puede ser delegado. Más aún, otras entidades podrán ser convocadas a formar parte de la Comisión Regional de Moralización, de considerarse necesario, a saber: la Defensoría del Pueblo, los representantes municipales, las fuerzas de policía técnicas especializadas, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental. Con el fin de promover la participación ciudadana y el control social sobre las CRM, al menos una reunión trimestral debe llevarse a cabo con organizaciones de la sociedad civil, para abordar y atender sus peticiones, preocupaciones, quejas y reclamaciones. En este punto, es importante señalar que, para tener un impacto en los niveles de corrupción, los esfuerzos relacionados con la transparencia y la participación ciudadana deben estar siempre vinculados a los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sector público al ciudadano. Asimismo, se debe tener en cuenta que las capacidades, la confianza y el interés también son requeridos de los ciudadanos. De lo contrario, tales esfuerzos pueden, en el mejor de los casos, resultar ineficaces o, en el peor de los casos, resultar contraproducentes y generar aún más desconfianza, frustración y cinismo (Bauhr y Grimes, 2014, Kolstad y Wiig, 2008).

La consistencia entre las CRM se ve favorecida por un conjunto de lineamientos elaborados en 2014 por la Secretaría de Transparencia como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Moralización, complementadas por documentos modelo para que las CRM lleven a cabo sus Planes de Acción, Reglamento Interno, Informe de Gestión y Lista de Asistencia. Estos Lineamientos para la operación de las CRM además contienen una visión general de los principales desafíos y buenas prácticas de las CRM. Sin embargo, a diferencia de la CNM, no existe actualmente un marco normativo, más allá del artículo 65 de la Ley 1747 de 2011, que aclare y regule el mandato, funciones, procedimientos y financiamiento de las CRM. Esto al parecer ya ha causado problemas para asegurar una coordinación y colaboración fluida entre los miembros actuales de las CRM.

A primera vista, los Planes de Acción que han de desarrollar las CRM parecen brindar una oportunidad de reflejar estas especificidades y desafíos regionales, para desarrollar e implementar medidas estratégicas y concretas alineadas con la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) con el fin de prevenir y perseguir la corrupción más eficazmente. Este enfoque amplio, incluyendo la prevención, detección y sanción, se ve reflejado actualmente

también en los Lineamientos para la operación de las CRM, en las que se establece que la misión de la CRM es la siguiente:

> *"La Comisión Regional de Moralización es la instancia departamental encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización en materia de política pública integral anticorrupción, promoción de la transparencia y la participación ciudadana, así como de coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción." (Secretaría de Transparencia, 2014)*

Sin embargo, las entrevistas y documentos consultados, tales como los planes de acción, así como la composición institucional de las comisiones, revelan que las CRM parecen enfocarse en detectar y sancionar la corrupción, y que el alcance a nivel municipal, más allá de la capital del departamento, es limitado. Más aún, la labor preventiva se limita básicamente al fomento de la capacitación, mientras que no se fijan objetivos ni actividades para promover la prevención de la corrupción mediante la adopción de medidas de fortalecimiento institucional y de administración pública. El enfoque limitado a la detección y sanción parece ser una consecuencia de la manera en que la CRM está actualmente diseñada y refleja que su conformación está limitada a entidades de control, excluyendo al gobierno local.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Transparencia ha participado recientemente en los esfuerzos para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción a nivel subnacional:

- Pactos de Integridad con Gobernaciones y establecimiento de una Red de Gobernaciones Abiertas: Los Pactos de Integridad contienen compromisos específicos de los Gobernadores en las áreas de contratación pública, acceso a información, rendición de cuentas, canales de denuncia, y control interno, entre otros. La Red, a su vez, es un mecanismo para el intercambio de experiencias exitosas y para mejorar el aprendizaje intergubernamental. En la actualidad, cinco gobernadores participan en esta red.
- Enlaces de Integridad: Desde noviembre de 2015, en una iniciativa conjunta con la Federación Nacional de Departamentos, se han designado servidores públicos en 26 de los 32 departamentos. Su principal tarea es la de apoyar a los Gobernadores en el desarrollo e implementación de una Política Territorial Anticorrupción ajustada a las necesidades de la región y apoyar a las actividades de coordinación con las Comisiones Regionales de Moralización en la investigación y sanción de actos de corrupción.

De manera general, existe margen para un mejor planteamiento coordinado y estratégico encaminado a fortalecer las capacidades de la administración pública local, desde una perspectiva de integridad. Este enfoque debe ir más allá de la detección y control, y debe reflejar objetivos claros relacionados con el fortalecimiento de la administración pública, especialmente en las áreas de control interno, gestión de recursos humanos y desarrollo organizacional, como es el caso para el mandato del DAFP. El planteamiento estratégico y global debe ser desarrollado de manera participativa, involucrando al DNP y a los actores locales, y debe reflejarse en metas y objetivos, claros y factibles, medidos por indicadores relevantes que permitan ser monitoreados y evaluados por el DNP, la CNM y las CRM, así como por las unidades de ejecución y la sociedad civil. Un planteamiento a la medida, que refleje las realidades, el tamaño y las capacidades de los municipios, resulta de especial relevancia en el contexto de la puesta en marcha del Acuerdo de Paz. Por supuesto, el financiamiento sustentable de estas medidas debe garantizarse integrándolas en el proceso presupuestal nacional y subnacional.

Para llevar a cabo un planteamiento tan amplio y coordinado a nivel territorial, la CNM debe considerar la posibilidad de revisar la disposición institucional y el propósito de las

CRM. En particular, la CNM y la Secretaría de Transparencia deben esclarecer la relación entre los actuales Planes de Acción de las CRM, los Planes Territoriales Anticorrupción y los planes anticorrupción a ser elaborados por los Gobiernos Departamentales y Municipales. Específicamente, podría explorarse la ampliación de la membresía de las CRM, para incluir a la administración local, a fin de calcar la CNM, en donde están representados los tres poderes. Por ejemplo, al igual que la CNM, la CRM podría estar encabezada por el Gobernador e involucrar a representantes de los municipios. Al igual que a nivel nacional, podrían crearse subcomisiones para abordar más específicamente las cuestiones relacionadas con las técnicas de investigación y la prevención.

Durante las entrevistas realizadas en el proceso del Estudio de Integridad, ha sido expresada la preocupación de incluir a las administraciones locales en la CRM, ya que ello supondría reunir a los órganos de control y a las entidades sujetas a dicho control. Sin embargo, esta preocupación depende del propósito de las CRM, que aún está por esclarecerse:

- Si el objetivo primordial de la CRM es discutir y coordinar la investigación de los casos en curso, la CRM debería efectivamente limitarse a las entidades de control y centrarse en la armonización de normas sobre el intercambio de información y de pruebas de casos entre las instituciones integrantes de la CRM, desarrollando procedimientos de investigación conjunta y capacitación conjunta en técnicas de investigación. Sin embargo, la CRM debe entonces considerar cambiar de nombre, para reflejar este propósito y contar con procedimientos estrictos respecto a la confidencialidad, para evitar que la información sea filtrada o utilizada de manera indebida.
- Si el objetivo de la CRM es, como está establecido actualmente en los Lineamientos, asegurar el vínculo entre la CNM y la Política Pública Integral Anticorrupción, entonces este ámbito más amplio debe reflejarse en su membresía e incluir a la administración local. Esto ayudaría a asegurar un diálogo constructivo entre las entidades de control y la administración, con miras a pasar de una "cultura de casos" a una "cultura de integridad" dirigida a profundizar las reformas estructurales.

En general, el argumento a favor de un enfoque más amplio parece ser convincente y estar alineado con el espíritu del Estatuto Anticorrupción. Los casos concretos de corrupción podrían aún ser discutidos en un subgrupo similar al Comando Anticorrupción que opera a nivel nacional.

Para garantizar el buen funcionamiento de las CRM, se debe institucionalizar una unidad o persona de soporte técnico, así como las capacidades y los recursos financieros adecuados aportados por los miembros individuales de la CNM a nivel nacional y por los gobiernos locales

La brecha de capacidades y financiamiento se refiere al problema habitual de que los recursos humanos y financieros, así como las capacidades de conocimiento e infraestructura, pueden no estar lo suficientemente disponibles, a nivel subnacional, para llevar a cabo las responsabilidades asignadas. Específicamente, los niveles subnacionales podrían no tener la capacidad de diseñar e implementar estrategias de integridad, y pueden necesitar del desarrollo de capacidades o de orientación por parte del gobierno central.

Para garantizar que las CRM puedan reunirse regularmente y cumplir de manera eficaz, a lo largo del tiempo, con las tareas que les han sido delegadas, deben contar con recursos financieros y técnicos suficientes. En particular, cada CRM debe contar con una unidad de apoyo técnico o una persona que apoye su trabajo, con capacidades en planeación, monitoreo y evaluación, estratégicas y operativas, así como con el conocimiento técnico para apoyar

a la CRM en el desarrollo de medidas concretas y viables. Esta unidad o persona también desempeñaría un papel clave en garantizar una coordinación eficaz, a nivel departamental, y el acercamiento a los municipios, sector privado local y sociedad civil. La Comisión Nacional de Moralización también podría explorar la posibilidad de fusionar esta función de apoyo técnico con los Enlaces de Integridad.

Actualmente, el trabajo de la CRM es financiado principalmente con fondos y personal provenientes del proyecto ACTUE de la UE. Este esquema de financiamiento no es sostenible. Por lo tanto, es necesario un compromiso mayor de los miembros individuales de la Comisión Nacional de Moralización, en términos de apoyo político, técnico y financiero. Por ejemplo, cada miembro de la CNM podría dedicar un porcentaje específico de su presupuesto a las CRM y asegurar que las capacidades del nivel nacional sean transferidas a los niveles regionales. Adicionalmente, la CRM también podría recibir fondos del gobierno regional, especialmente si es ampliada para incluir a la administración local y así permitir un enfoque más integral de las políticas regionales de integridad, tal y como se recomendó anteriormente.

Adicionalmente, debido al potencial de las CRM para desempeñar un papel clave en la salvaguarda de la transparencia e integridad en la implementación del Acuerdo de Paz y asegurar así una paz sostenible, una parte de los recursos del Fondo Colombia en Paz, u otros recursos relevantes relacionados con las reconstrucciones postconflicto y el proceso de consolidación de la paz, podrían dedicarse a las CRM, especialmente en las zonas que fueron particularmente afectadas por el conflicto. Además, el DNP podría considerar el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales a través del mecanismo de "Contratos Plan para la Paz" entre los gobiernos nacional y locales. Por último, podrían utilizarse recursos de regalías para financiar proyectos de inversión específicos de las CRM, que cumplan con las reglas de inversión establecidas en la Constitución, leyes y decretos aplicables. En efecto, un objetivo importante de las regalías es financiar el desarrollo territorial del país.

Los mecanismos para permitir la comunicación y el intercambio de información entre las CRM podrían mejorar el aprendizaje mutuo y ayudar a atender los problemas de corrupción interregional

La brecha administrativa reconoce que a menudo las fronteras de un departamento no pueden delimitar los linderos efectivos de un problema dado. Efectivamente, si bien es probable que los departamentos tengan sus propios desafíos con respecto a los riesgos de corrupción e integridad, las redes corruptas y la dinámica de las prácticas corruptas no respetan necesariamente a las fronteras políticas y geográficas. Además, las vulnerabilidades y las prácticas de corrupción pueden ser muy similares en regiones comparables, lo que puede brindar oportunidades para el aprendizaje y la formulación de políticas a nivel regional en áreas específicas.

En Colombia, hay margen para mejoras en el intercambio entre departamentos. La idea central es hacer posible que las CRM intercambien prácticas y experiencias. Concretamente, se podría considerar formar una red de CRM. Por razones de eficiencia en función de costos, podría implementarse un foro virtual o chat, en el que las unidades de apoyo técnico o las personas de la CRM pudieran llevar a cabo intercambios informales y solicitar orientación ad hoc al personal de la Secretaría de Transparencia. Asimismo, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia tiene, en su sitio web, un espacio dedicado para las 32 CRM. Este espacio se utiliza en la actualidad para publicar los Planes de Acción e

informes de las CRM, así como para dar información sobre los miembros de cada CRM. Podría ser fácilmente añadida una sección de tutoriales, para capacitar a los miembros de las CRM en cuestiones de lucha contra la corrupción, así como un segmento en la plataforma para intercambio de información. Adicionalmente, Colombia podría considerar la posibilidad de organizar, cada dos años, un evento conjunto de intercambio de experiencias y aprendizaje en diversos lugares; sería fundamental, sin embargo, considerar desde el principio mecanismos para financiar tal ejercicio de manera sostenible y así asegurar la continuidad del aprendizaje y evitar que tal evento sea un ejercicio aislado.

El monitoreo público y la evaluación comparativa entre las CRM podrían complementarse con indicadores a nivel de resultado intermedio o de impacto, utilizando indicadores disponibles o considerando el desarrollo de indicadores adicionales

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia publica un *Indicador Compuesto de las Comisiones Regionales de Moralización* que evalúa el grado de cumplimiento y desarrollo del Plan de Acción adoptado por cada CRM. Estas evaluaciones se traducen en gráficos que muestran la puntuación combinada, así como las puntuaciones departamentales. En línea con el artículo 65 de la Ley 1474, los indicadores cubren cuatro aspectos:

1. Número de reuniones ordinarias celebradas por la CRM
2. Número de reuniones con participación de ciudadanos celebradas por la CRM
3. Porcentaje de avance en las actividades estipuladas en el Plan de Acción Anual de la CRM
4. Cuestiones abordadas por la CRM en el Plan de Acción.

El monitoreo público de los avances realizados por las CRM es encomiable y una buena práctica. Idealmente, puede ejercer presión sobre las CRM de bajo desempeño para ponerse al día con las más adelantadas. Los indicadores, orientados a productos, reflejan la fase temprana de puesta en marcha de las CRM.

Si, como se recomendó anteriormente, se amplía el objetivo y el marco institucional de las CRM para promover un enfoque más integral y preventivo, enfocado en fortalecer las capacidades institucionales, a nivel regional y municipal, para mitigar los riesgos de corrupción, entonces las acciones de las CRM, tal y como se reflejan en sus planes, deben reflejarse también en cuanto a su impacto a este nivel.

Por lo tanto, como próximo paso, el Observatorio podría considerar complementar los indicadores de producto con indicadores a nivel de resultados intermedios e impacto. Esta segunda tanda de indicadores debe definirse o desarrollarse conjuntamente con las CRM. Podrían recurrir a la información disponible en el Índice de Gobierno Abierto (IGA), que maneja datos a niveles subnacionales y, de ser necesario, involucrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para explorar la posibilidad de incluir cuestiones relevantes en encuestas, a nivel departamental, que pudieran medir la percepción o incidencia de corrupción, o niveles de confianza y legitimidad, en diferentes instituciones públicas y en la prestación de diferentes servicios. Adicionalmente, el DAFP está desarrollando actualmente un Índice Sintético de Desempeño Institucional, a nivel nacional y territorial, lo cual es un desarrollo encomiable que apunta a medir la productividad pública de las entidades públicas, con base en una amplia variedad de indicadores disponibles. En general, la información puede cotejarse con los indicadores proporcionados por Transparencia por Colombia, miembro de la CNCLCC, a nivel regional.

Fortalecer a la Secretaría de Transparencia

Dar un puesto permanente al Secretario de Transparencia en el Consejo de Ministros y un vínculo directo con el Presidente potenciaría la función de coordinación de la Secretaría de Transparencia y promovería la integración y la coherencia de las políticas de integridad

La Secretaría de Transparencia y su titular, el Secretario de Transparencia, están desempeñando un papel clave en coordinar eficazmente las políticas anticorrupción, en todo el gobierno y la sociedad. Se ha demostrado previamente la valía de contar con una secretaría como ésta. Por ejemplo, como ya se mencionó anteriormente, la ST fue instrumental en que la CNM retomara el rumbo después de un tiempo de inactividad. Si bien la Comisión Nacional de Moralización es la mesa redonda que reúne a varios actores clave, a pesar de que actualmente falten algunos actores, este espacio necesita una unidad que prepare la agenda de las reuniones, aporte conocimientos técnicos y dé seguimiento a las decisiones tomadas. Por ejemplo, la unidad debe preparar proyectos legislativos. De los más urgentes, al momento de este informe, es el de avanzar en una ley de protección de denunciantes, para la cual la Secretaría de Transparencia ya ha preparado un borrador, siguiendo normas internacionales. Otro es el proyecto de regulación del cabildeo, área en la que el Estatuto Anticorrupción ha permanecido prácticamente en silencio. Asimismo, recomendaciones contenidas en este Estudio de Integridad que impliquen cambios legislativos, podrían ser llevados por la ST a la CNM para su discusión y para la toma de decisiones.

Si bien la Comisión Nacional de Moralización es la principal plataforma coordinadora de las políticas de integridad, importantes actores contribuyentes y ejecutores, como la mayoría de los Ministros Sectoriales, p. ej., de Educación y de Salud, no forman parte de la CNM. Pero aunque estos actores podrían ser invitados ad hoc a ciertas reuniones de la CNM, la ST requiere de reuniones, más regulares e institucionalizadas, con estas otras partes del gobierno, para recibir sus aportaciones en la formulación de políticas, para asegurar que las políticas sean relevantes para estos ministerios y realmente puestas en práctica, y para identificar sus necesidades de orientación y de desarrollo de capacidades. En un principio, la Secretaría de Transparencia fue invitada al Consejo de Ministros para establecer este enlace formal con los ministerios competentes. Sin embargo, el Secretario de Transparencia, quien permaneció en el cargo hasta marzo de 2017, sólo una vez presentó un informe ante el Consejo, justo después de su nombramiento, en octubre de 2014.

En efecto, la función fundamental de coordinación de la Secretaría de Transparencia ha enfrentado desafíos. Con los cambios introducidos por el Decreto 1649 de 2014, el Secretario de Transparencia no depende ya directamente del Presidente, ni participa directamente en el Consejo de Ministros, donde la ST está actualmente representada por el titular del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE). Los cambios más recientes, de mayo de 2016, desplazaron a la Secretaría de Transparencia, ubicándola bajo la Secretaría General, pero no ha cambiado el hecho de que el vínculo institucional formal con el Presidente y el Consejo de Ministros no es directo, sino que debe atravesar otra capa, no sólo impidiendo el acceso directo sino también enviando una señal política, a los actores externos y al público, en el sentido de que atender la corrupción es una prioridad de segundo nivel.

Si bien, al parecer, la relación entre el Secretario de Transparencia y el Presidente ha funcionado relativamente bien, habiendo sido invitado este último al Consejo nuevamente a principios de 2017, esta relación no está institucionalizada y sigue siendo sumamente informal. Esto la hace depender de las relaciones personales y políticas de las personas involucradas, especialmente del Secretario de Transparencia en funciones, del Secretario

personal del Presidente y del Secretario General. El Secretario personal del Presidente y el Secretario General tienen un poder considerable para facilitar o bloquear el acceso al Presidente. Por lo tanto, la importancia política de la agenda anticorrupción también depende actualmente, en gran medida, de las preferencias individuales de estos actores.

El acceso limitado e informal al Presidente, y la no participación en el Consejo de Ministros, impiden una incorporación eficaz de las políticas de integridad en el gobierno en su conjunto. Para ello, el flujo regular de información de la Secretaría de Transparencia hacia el Consejo de Ministros, y a la inversa, parece ser una condición esencial, aunque no suficiente para lograr esta incorporación.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley 489 de 1998, el Presidente puede solicitar la participación, además de la de los ministros competentes, de los directores de los departamentos administrativos así como de cualquier otro funcionario o particular. En la actualidad, el titular de la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, así como los titulares de los departamentos administrativos, participan en el Consejo de Ministros. Sin embargo, no se requiere requisito formal alguno, más allá de la invitación del Presidente, con el resultado de que - de nuevo - la participación dista de estar institucionalizada. Colombia debe entonces considerar dar a estos cargos, incluyendo al Secretario de Transparencia, un puesto formal permanente en el Consejo de Ministros, para que su participación no dependa ya de una invitación. Esto permitiría al Secretario de Transparencia informar directamente al Presidente y a los Ministros sobre los avances logrados en el ámbito de la integridad, a nivel nacional y regional, y, por lo tanto, contribuir a promover, coordinar y vigilar eficazmente, al más alto nivel, las políticas de integridad y ayudar a integrarlas en un enfoque de gobierno en su conjunto.

Para mejorar los controles y contrapesos, y proteger el cargo de posibles influencias y abusos indebidos, los criterios de perfil y permanencia, así como los procedimientos de nombramiento y remoción del Secretario de Transparencia, podrían ser esclarecidos. La sociedad civil debe participar en el proceso

La lucha contra la corrupción no es una mera cuestión técnica que diagnostique problemas y aplique soluciones. A menudo, si no es que habitualmente, algunos intereses poderosos se verán directamente afectados por las políticas anticorrupción y tratarán de influenciar los procesos de toma de decisiones y de ejecución para mitigar su impacto. Así, y como se reconoce en el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por Colombia, las entidades responsables de las políticas anticorrupción deben estar protegidas de interferencias políticas indebidas y otras fuentes de influencia indebida (OECD, 2017c). Aunque la Secretaría de Transparencia, en su calidad de entidad principal responsable de la elaboración, coordinación y supervisión de políticas, no necesita el mismo grado de independencia que un órgano de control e investigación, debe reconocerse que las políticas anticorrupción e integridad son sensibles y de alta relevancia política, por lo que puede ser necesario que el Secretario de Transparencia adopte posiciones o decisiones que vayan en contra de poderosos intereses creados.

Más allá del riesgo de presiones indebidas, la continuidad es otra razón para regular claramente el cargo y protegerlo de una remoción arbitraria y de fluctuaciones políticas de corto plazo. Las buenas prácticas internacionales muestran que las políticas de integridad, especialmente las medidas preventivas, requieren coherencia y continuidad, durante un período de tiempo más largo, para desarrollarse y mostrar su impacto. Cada cambio en la titularidad de un organismo responsable de las políticas de integridad conlleva el riesgo de un

cambio de política, lo que podría menoscabar la continuidad y la coherencia de las políticas a través del tiempo, en particular de aquellas que apuntan a una construcción incremental, pero sostenible, de las capacidades institucionales. En especial, la función de coordinación, en el seno de la Secretaría de Transparencia, depende del establecimiento de buenas relaciones de trabajo y lazos de confianza con numerosas entidades públicas, a nivel nacional y regional.

Sin embargo, no hay en Colombia requisitos legales o reglamentarios explícitos sobre la selección, permanencia o remoción del Secretario de Transparencia. Ni la Ley 1474 de 2011 (el Estatuto Anticorrupción) ni el Decreto 4637 de 2011 contienen indicaciones relacionadas con el cargo. El nombramiento queda actualmente a total discreción del Presidente, el cual puede seleccionar a la persona de su elección y confianza. Desde que el actual Presidente asumió el cargo en 2010, ha habido cuatro titulares de la Secretaría de Transparencia.

Con el fin de mitigar los riesgos mencionados anteriormente y proporcionar una base institucional más sólida a la Secretaría de Transparencia, deben ser precisados los criterios de perfil y permanencia, así como los procedimientos de nombramiento y remoción del Secretario de Transparencia. Por ejemplo, podría considerarse un mandato fijo, durante un período de cuatro años, tal vez superpuesto al período presidencial, junto con criterios claros para la selección y remoción. Colombia ha introducido una norma similar para la permanencia de los Superintendentes, en el Decreto 1083 de 2015, aunque en este caso coincide con el mandato del Presidente. En efecto, la experiencia muestra que es recomendable estipular claramente los procedimientos de remoción y especificar los criterios en los que debe basarse esta decisión (Schütte, 2015). El perfil del Secretario podría ser reforzado con la introducción de los criterios necesarios para el cargo, que podrían incluir un título académico mínimo, p. ej., al menos una maestría en una disciplina relacionada con la gestión pública o con las ciencias sociales, con al menos cinco años de experiencia relevante y contribuciones en el área de integridad o trabajos relacionados con la lucha contra la corrupción en el sector público o privado, o con la formulación de políticas públicas.

Si bien, como se ha dicho anteriormente, es deseable asegurar cierto grado de independencia de las políticas cotidianas, el cargo de Secretario de Transparencia también es propenso a abusos, debido a la información a la que tiene acceso y a las decisiones que el Secretario podría tomar para favorecer intereses específicos, o para debilitar deliberadamente ya sea ciertas políticas de integridad introducidas previamente, ya sea a opositores políticos. Por lo tanto, sería deseable que, además de requerir cierto grado de conocimientos técnicos, el Secretario de Transparencia pudiera hacer gala de un historial destacado de probidad e integridad, ampliamente reconocido más allá de las fronteras políticas, lo que le otorgaría cierto prestigio al lidiar con intereses poderosos y altos servidores públicos, a nivel nacional y regional. Dado que es difícil obtener una prueba de tal competencia moral, Colombia podría introducir una verificación adicional (1) estipulando que el Presidente debe presentar al Congreso una terna de candidatos al cargo para su ratificación, e (2) involucrar a la Comisión Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) en el proceso de selección.

En particular, se podría conceder a la CNCLCC el poder de veto contra un candidato, si sus miembros toman esta decisión por mayoría simple. Adicionalmente, la CNCLCC podría tener la prerrogativa de solicitar la remoción de un Secretario de Transparencia en funciones, en caso de existir consenso entre sus miembros. Tales reglas fortalecerían el poder de facto de la sociedad civil, a través de la CNCLCC, e introducirían controles y contrapesos adicionales, así como control social, al sistema. En general, este procedimiento institucionalizado y estos criterios de selección reforzarían igualmente la posición del Secretario de Transparencia frente a ministros, titulares de departamentos administrativos y superintendentes.

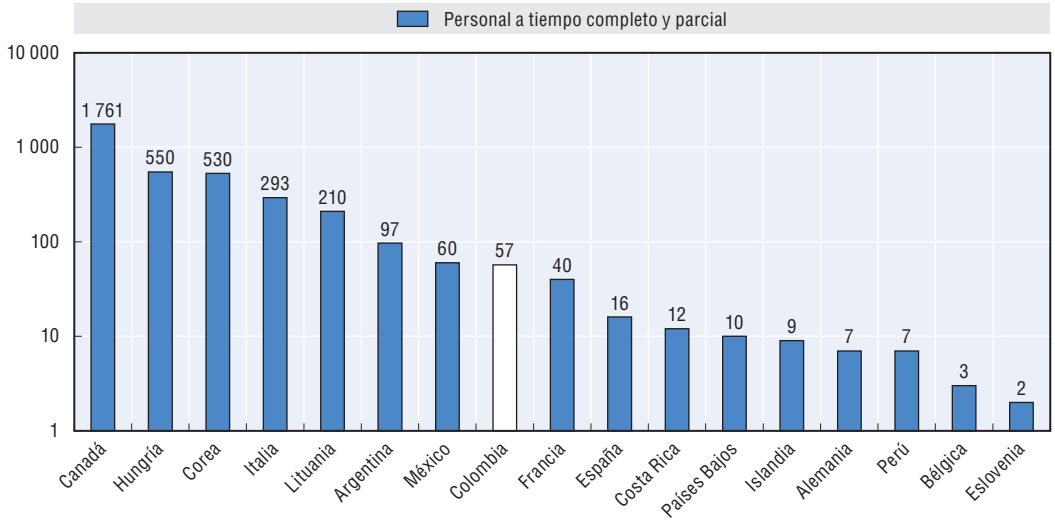
Como ya se mencionó, México optó recientemente por diseñar el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) a manera de otorgar a la sociedad civil un papel importante en todo el ciclo de las políticas de integridad, incluyendo el nombramiento del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva al Comité Coordinador (OECD, 2017a y Cuadro 1.3).

Transformar a la Secretaría de Transparencia en una unidad con independencia administrativa y financiera, así como con personería jurídica y presupuesto propios, ayudaría a superar los desafíos actuales relacionados con la contratación, la gestión de recursos humanos, la comunicación y la planeación estratégica

Si bien la actual ubicación de la Secretaría de Transparencia en el organigrama del DAPRE posibilita su mandato fundamental de coordinación, debido a su relativa cercanía con el Presidente, su total dependencia administrativa presenta algunas desventajas.

En primer lugar, toda contratación de recursos humanos debe pasar por el DAPRE, lo que afecta la manera en que son estructurados los contratos de servicios, y los plazos para procesarlos, entre otros. Al parecer, la Secretaría de Transparencia ha perdido puestos de trabajo con otras dependencias del DAPRE, especialmente aquellos puestos que requieren altos niveles profesionales y académicos. Una gestión adecuada de los recursos humanos de la ST, conforme a objetivos, puede resultar difícil, tanto en términos de capacidades técnicas requeridas como de estabilidad a lo largo del tiempo, para hacer posible una curva de aprendizaje. La Gráfica 1.3 ofrece una visión general del personal, en los organismos del Gobierno Central designados como principales centros de coordinación para desarrollar y coordinar el sistema de integridad en las entidades del gobierno central, en los países de la OCDE donde existe tal organismo. Cabe señalar que, de los 57 funcionarios de la Secretaría de Transparencia de Colombia, 27 son de tiempo completo y 30 de tiempo parcial, convirtiendo a Colombia en el país que más recurre a jornadas parciales.

Gráfica 1.3. **Personal profesional (puestos de tiempo parcial y de tiempo completo) en el Organismo del Gobierno Central designado como principal centro para la integridad**



Nota: Basado en las respuestas de 31 países: Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Letonia, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, Argentina, Colombia, Costa Rica, Lituania, y Perú. Los países no representados en la gráfica han respondido no contar con un organismo de gobierno central, designado como principal centro de coordinación para el desarrollo y la coordinación del sistema de integridad de las entidades del gobierno central.

Fuente: OECD (2017e), Government at a Glance 2017 [Encuesta Panorama de las Administraciones Públicas 2017], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en*

En segundo lugar, debido a la falta de independencia administrativa, la Secretaría de Transparencia no puede firmar documentos legales, tales como contratos o acuerdos de cooperación con universidades, empresas privadas, ONG o particulares. Esto puede aumentar los costos de transacción administrativa para proyectos conjuntos o para la subcontratación de estudios o consultorías.

En tercer lugar, la estrategia oficial de comunicación de la Secretaría de Transparencia depende actualmente del DAPRE, limitando así la posibilidad de que la ST sea más proactiva en posicionar, en la opinión pública y medios tradicionales, los temas de integridad y anticorrupción, debido a las numerosas prioridades contrapuestas en el DAPRE. Por otra parte, no es de extrañar que la oficina de prensa del DAPRE, responsable de la agenda de comunicación del Presidente, no tenga los conocimientos especializados necesarios para comprender el alcance y la relevancia de comunicar políticas de integridad y anticorrupción. Específicamente, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia debe poder desarrollar y aplicar su propia estrategia de comunicación, incluyendo, por ejemplo, el lanzamiento de campañas.

Por último, la Secretaría de Transparencia no puede desarrollar su propia visión y mission, y los ajustes internos organizacionales deben ser aprobados por resolución del DAPRE, debido a que la ST depende administrativamente de la DAPRE. Esto limita en cierta medida el desarrollo de un planteamiento estratégico más claro, que podría ayudar a mejorar el enfoque y la eficiencia de la ST, aunque sin impedir que esta última emprenda un ejercicio de desarrollo organizacional para fortalecer estos aspectos, al menos internamente, como se analizará en la siguiente sección.

Por lo tanto, para que el ST pueda tomar decisiones autónomas en estas áreas, Colombia podría considerar seguir el enfoque elegido para la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR, Decreto 4138 de 2011) y establecer la Secretaría de Transparencia como una unidad administrativa especial del orden nacional, adscrita al DAPRE, pero gozando de autonomía administrativa y financiera, y con personería jurídica y presupuesto propios.

La reciente conformación de tres grupos de trabajo en la Secretaría de Transparencia es un paso hacia una división del trabajo más eficiente, que podría ser mejorada mediante un ejercicio de desarrollo organizacional en el que se discutan el enfoque estratégico, las prioridades, límites y mecanismos internos de coordinación

Teniendo en cuenta el contexto de austeridad y los esfuerzos que se requerirán en la fase postconflicto, es inevitable que la Secretaría de Transparencia deba seleccionar prioridades estratégicas para tomar acción. Esto debe incluir un enfoque, en su mandato básico, en términos de elaboración de una política nacional anticorrupción, así como de la coordinación, monitoreo y evaluación de sus resultados, con el fin de fortalecer un planteamiento, basado en la evidencia y para el gobierno y la sociedad en su conjunto, que permita enfrentar a la corrupción. Esto es crucial para la construcción de la paz en el período postconflicto, así como para la recuperación de la confianza y la legitimidad de las instituciones estatales.

Por lo tanto, la Secretaría de Transparencia debe considerar la posibilidad de emprender un ejercicio de desarrollo organizacional, que incluya una aclaración de sus objetivos y prioridades estratégicas, un examen de su estructura y división interna de trabajo, así como de sus operaciones. Este ejercicio podría basarse en un análisis de los resultados y lecciones aprendidas de las actividades pasadas y actuales de la ST, así como en un análisis del contexto más amplio de las políticas de integridad y anticorrupción. Un análisis de 360 grados, que involucre a las partes interesadas, socios y clientes de la Secretaría de

Transparencia, podría ser de utilidad para ampliar la perspectiva y obtener retroalimentación externa. La visión resultante, los objetivos clave y los resultados esperados servirían como base de su hoja de ruta institucional.

Sobre la base de este ejercicio estratégico, deben identificarse las prioridades a corto plazo y los resultados esperados, para así mitigar el riesgo de silos al interior de la Secretaría de Transparencia. Esto fortalecerá también los mecanismos y protocolos internos de coordinación y comunicación, asegurando que la información y el conocimiento sean compartidos y transmitidos, y que se generen posibilidades de sinergias. Adicionalmente, un esclarecimiento interno de los procesos de trabajo, el diseño de un organigrama formal, así como mecanismos claros de coordinación interna, podrían contribuir a incrementar significativamente la eficiencia y la eficacia de la Secretaría de Transparencia.

En particular, la Secretaría de Transparencia debe tratar de hacer uso de las contribuciones provenientes de la cooperación internacional mediante una estrategia clara sobre cómo asegurar su viabilidad y sostenibilidad con el tiempo, una vez que se haya agotado el apoyo inicial. Los recursos provenientes de la cooperación internacional pueden ser importantes para iniciar programas de trabajo e iniciativas piloto. Éstos deben contribuir a las prioridades y objetivos estratégicos, y acompañarlos con una estrategia clara sobre cómo ampliarlos y cómo garantizar su sostenibilidad en el tiempo. La ST podría hacer un mayor uso de las iniciativas conjuntas y complementarias de los donantes, abriendo espacio para la colaboración mutua, invitando a los donantes a contribuir a la coordinación.

Un ejercicio de desarrollo organizacional, tal como se recomienda, podría ayudar a aclarar y afinar los límites, y a establecer protocolos internos de comunicación y coordinación, así como los recursos humanos necesarios.

En ese sentido, la reciente creación de tres grupos de trabajo internos, mediante la Resolución 0970 de diciembre de 2016, es un importante paso hacia adelante. Los tres grupos de trabajo son:

- El Grupo de Políticas de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción (GTALCC)
- El Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP)
- El Grupo Laboratorio de Innovación en Lucha contra la Corrupción (GLILC).

El **Grupo de Políticas de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción** (GTALCC) constituye el núcleo del mandato de la Secretaría de Transparencia. En particular, este grupo es responsable de trabajar con las Comisiones Nacionales y Regionales de Moralización, y en el desarrollo y revisión de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA). Con el fin de precisar el perfil del GTALCC, se recomienda reducir el foco de actividades. Por un lado, la ST debe centrarse en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas y medidas relacionadas con la agenda de gobierno abierto del país y la Ley 1712 sobre transparencia y acceso a la información pública, ámbito en el que la Secretaría de Transparencia ha estado desempeñando una función de liderazgo, en coordinación con el DAFP y otros actores. Por otro lado, la ST tiene un papel clave que es desempeñar en acercarse a los sectores y gobiernos subnacionales, al sector privado y a la sociedad civil, asegurando un enfoque de sociedad en su conjunto.

A su vez, la Secretaría de Transparencia debe reducir otras actividades, o retirarse de ellas, ya que deben ser desarrolladas e implementadas por otros organismos públicos, especialmente aquellas actividades relacionadas con el control interno, la gestión de recursos humanos,

el desarrollo organizacional y el fomento de una cultura de integridad en la administración pública donde el DAFP tiene un claro mandato de elaboración e implementación de políticas. No obstante, el GTALCC debe desempeñar un papel de socio, asesor, promotor y facilitador en estas áreas, así como asegurar su coherencia con las medidas tomadas fuera del ejecutivo, e incluir estas políticas bajo el "manto" de las políticas públicas anticorrupción.

Adicionalmente, y de manera ideal durante el ejercicio recomendado de desarrollo organizacional, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción podría ser retirado del GTALCC, actualmente encargado de su gestión, para ubicarlo como un cuarto grupo de trabajo interno. Efectivamente, las tareas realizadas por el Observatorio requieren habilidades muy específicas y sobrecargarían rápidamente al equipo del GTALCC (véase también la recomendación sobre el Observatorio, a continuación).

El Laboratorio de Innovación en la Lucha contra la Corrupción (GLILC) es un paso encomiable de la Secretaría de Transparencia en la promoción de nuevas políticas, basadas en la evidencia, para combatir la corrupción. En efecto, numerosos países cuestionan cada vez más algunos de los enfoques más tradicionales de la lucha contra la corrupción, como un fuerte acento en el control y la sanción, enfatizando enfoques más matizados, basados también en las lecciones de las ciencias conductuales (OECD, 2016 y capítulo 2). De este modo, el GLILC puede diseñar, implementar y evaluar iniciativas piloto, con el fin de probar rigurosamente enfoques novedosos o medidas innovadoras. Esto debe ser llevado a cabo en estrecha cooperación con otras entidades públicas, especialmente con la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), el DAFP y el DNP, pero también con los gobiernos subnacionales, en particular en las regiones de especial relevancia para el período postconflicto. En este ámbito, se debe prestar especial atención en asegurar que proyectos pilotos exitosos sean emprendidos, actualizados e implementados de manera sustentable por la respectiva entidad pública responsable.

Por último, el Grupo de Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP) revisa y analiza las Peticiones, Sugerencias, Quejas y Reclamos (PSQR) que son dirigidas al DAPRE, o directamente a la Secretaría de Transparencia, a través de una dirección de correo electrónico disponible en el sitio web de la Secretaría (transparencia@presidencia.gov.co). En Colombia, cada entidad pública tiene la responsabilidad de detectar casos y sancionarlos, a través del sistema de Control Disciplinario Interno o bien canalizando los casos a la autoridad responsable. El DAPRE, por medio de la resolución 3046 de 2012, regula los procedimientos de PSQR que son recibidos por la Presidencia. Al parecer, con el tiempo, un número creciente de denuncias de presunta corrupción han sido y son dirigidas al DAPRE a través de este canal y transmitidas internamente a la Secretaría de Transparencia. En principio, sin embargo, el mandato central de la Secretaría de Transparencia no incluye recibir informes de corrupción y quejas de los ciudadanos. De ser necesario, estos PSQR son enviados a las autoridades responsables para su investigación, y para dar seguimiento a las medidas tomadas.

Según la información facilitada por Colombia, el objetivo principal del GRAP, más allá de recibir quejas e informes, es el de resolver la desconexión entre la información contenida en las denuncias y casos de corrupción reportados y la formulación de políticas. Es también una reacción al hecho que la Secretaría de Transparencia, a los ojos de muchos ciudadanos, es responsable de la lucha contra la corrupción y, por lo tanto, dirigen sus quejas y denuncias a esa institución. La justificación de utilizar la información para la formulación de políticas se basa principalmente en la idea de tomar medidas administrativas preventivas inmediatas, a la vez que las investigaciones criminales o

disciplinarias responsables se desarrollen en paralelo, ya que estas últimas suelen tomar mucho tiempo.

Actualmente, la Directiva Presidencial 01 de 2015 establece un mecanismo formal de reporte de denuncias, el cual pide a los titulares de las unidades de control interno informar a la Secretaría de Transparencia sobre los presuntos casos de corrupción en sus organizaciones. Si bien proporciona información potencialmente relevante, debe reconocerse asimismo que este mecanismo también crea una carga administrativa adicional para los titulares del control interno y que implicará esfuerzos en la Secretaría de Transparencia para hacer un uso eficaz de esta información.

Por lo tanto, un primer paso debería ser un debate más general a nivel de la Comisión Nacional de Moralización que busque aclarar si, en primer lugar, esta función de la Secretaría de Transparencia, de recibir información relacionada con reportes de otras entidades públicas, es deseable y legalmente viable, considerando cuidadosamente sus ventajas y desventajas. En segundo lugar, si se considera que es una tarea deseable, los miembros de la CNM deben precisar exactamente como se canaliza la información pertinente a la Secretaría de Transparencia sin crear una carga administrativa excesiva y sin poner en peligro las investigaciones criminales y disciplinarias.

Por ejemplo, se recomienda minimizar los datos a ser procesados, para asegurar que quienes se supone proporcionen esta información, p. ej., investigadores, fiscales, auditores y titulares de oficinas de control interno, no resulten sobrecargados y efectivamente llenen los formatos, de forma adecuada y regular. Además, la separación de poderes debe salvaguardarse en todas las etapas. Para ello, la Secretaría de Transparencia podría entablar una discusión con estos grupos objetivo, con el fin de acordar el mínimo de información a ser proporcionada, aclarando su propósito y la manera en que la información será procesada y usada, y qué mensaje se espera que esta información proporcione. Asimismo, la Resolución 0970 de diciembre de 2016, no es clara respecto a quien entre el GRAP o el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, siendo este último probablemente más hábil en el manejo de datos cuantitativos, sería el responsable de analizar la información recibida en la Secretaría de Transparencia a través de estos canales externos.

Esta discusión en la CNM en torno a denuncias e informes debería conducir a avanzar en el mencionado mecanismo de "ventanilla única de denuncias", cuya implementación dentro de la CNM puede brindar una oportunidad para asegurar eficientemente el vínculo entre la recepción de informes para efectos de investigación, y al mismo tiempo utilizar la información con fines preventivos.

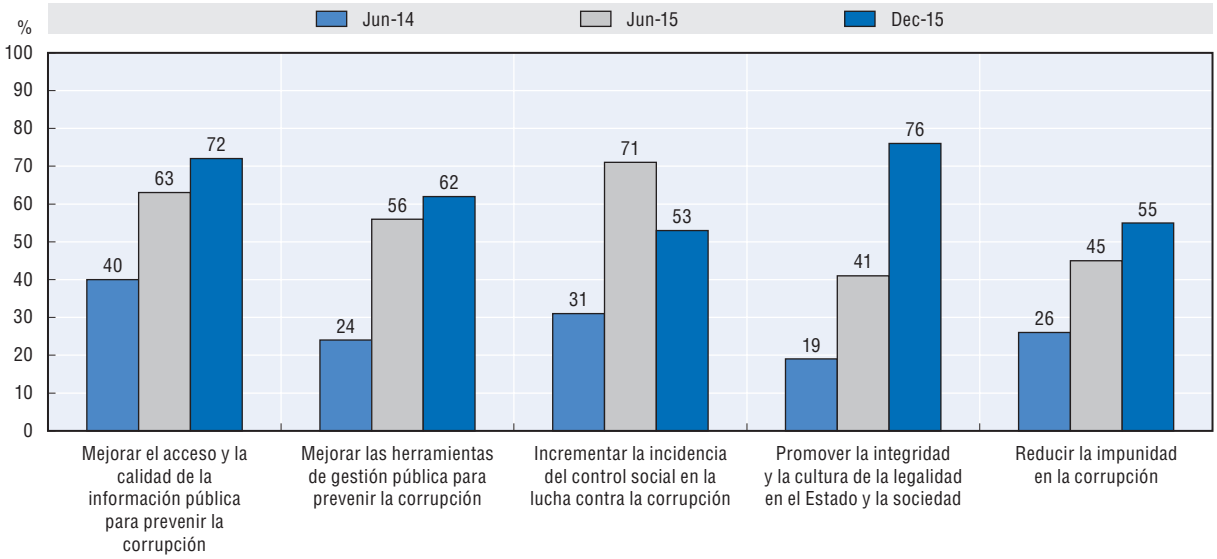
Adicionalmente, e independientemente de las consideraciones anteriores, existe un reto relacionado con el hecho de que actualmente el Secretario de Transparencia no tiene autorización para acceder a la información de los artículos 36 y 37 de la Ley 1621 de 2013 (Ley de Inteligencia y Contrainteligencia), mientras que los ministros y viceministros sí tienen acceso a ella. De hecho, el Secretario de Transparencia, en el ejercicio de sus funciones, participa actualmente en reuniones, p. ej., con la Fiscalía, la UIAF o el Comando Anticorrupción, donde se comparte y discute ese tipo de información y se toman decisiones sobre los casos. Jurídicamente, esta situación es un área gris que podría conducir a problemas legales o podría poner en peligro la legalidad de los procesos en curso. Por lo tanto, se recomienda otorgar al Secretario de Transparencia autorización para acceder a la información de conformidad con la Ley 1621 de 2013, o bien retirar al Secretario de Transparencia de las deliberaciones relacionadas con casos específicos.

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción es una buena práctica para promover políticas y comunicaciones basadas en evidencia, las cuales podrían ser fortalecidas estableciéndolo como un grupo separado en la Secretaría de Transparencia e incrementando sus capacidades

Un enfoque estratégico de la integridad del sector público se basa en evidencia y tiene como objetivo identificar y mitigar los riesgos de integridad pública. Esto puede lograrse definiendo objetivos estratégicos y prioridades, siguiendo un enfoque basado en el riesgo, así como desarrollando puntos de referencia e indicadores y reuniendo datos creíbles y relevantes sobre el nivel de implementación, desempeño y eficacia general del sistema de integridad pública.

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción en Colombia es una buena práctica a nivel internacional. El Observatorio originalmente fue diseñado e iniciado por la Procuraduría General de la Nación (PGN) y adscrito en 2012 a la Secretaría de Transparencia. El Observatorio es un instrumento para promover la integridad en el gobierno en su conjunto, a través de instituciones y niveles de gobierno, así como en la sociedad en su conjunto, llegando a los ciudadanos, al sector privado y a la sociedad civil. En la actualidad, el Observatorio proporciona no sólo los indicadores antes mencionados sobre el nivel de ejecución de las Comisiones Regionales, sino también indicadores sobre el nivel de consecución de los objetivos establecidos por la Política Pública Integral Anticorrupción. Si bien estos indicadores se centran también en procesos y productos, constituyen un primer paso importante para hacer posible el monitoreo público de las políticas de integridad (Gráfica 1.4).

Gráfica 1.4. **Nivel de los indicadores que miden el avance de las Políticas Públicas Globales Anticorrupción**



Fuente: Basado en Indicadores de Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), *Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*. Disponible en: *http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/Indicadores-PPIA.aspx*. Consultado por última vez el 17 Octubre 2016

Para alcanzar su pleno potencial, el Observatorio podría ser reforzado como sigue:

- Separar el Observatorio del Grupo de Políticas de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción (GTALCC) y establecerlo como un grupo adicional dentro de la estructura de la Secretaría de Transparencia. Esto permitiría al Observatorio disponer de personal especializado en comunicación y en técnicas cuantitativas de recopilación,

gestión y análisis de datos, especialmente para la evaluación del impacto de las políticas. La Secretaría de Transparencia podría aprovechar el ejercicio de desarrollo organizacional para discutir el concepto elaborado previamente para el desarrollado del Observatorio, y compararlo con las experiencias y retos reales.

- Cooperar con instituciones de investigación internacionales, nacionales y subnacionales, p. ej., aprovechando la experiencia con la Universidad Externado, para llevar a cabo estudios conjuntos, utilizando la información disponible, y redactando escritos concisos de políticas basados en sus resultados. En efecto, Colombia cuenta con numerosas fuentes de información cuantitativa, proporcionada por diversas instituciones públicas y privadas, que podrían ser utilizadas de manera más activa. Específicamente, al asociarse con universidades, el Observatorio podría establecer incentivos para que los profesores dirijan, y los estudiantes redacten, tesis de pregrado y posgrado sobre temas relacionados con la comprensión de la dinámica de la corrupción en el país y la eficacia y el impacto de las políticas de integridad.
- Sobre la base de los esfuerzos realizados para comunicar a la sociedad en su conjunto, se podría desarrollar una estrategia de comunicación que promueva la importancia de reformas estructurales más profundas, alejándose de un enfoque reactivo desencadenado por escándalos, "una cultura de casos", hacia un fortalecimiento proactivo y estratégico de las instituciones, encaminado a un cambio cultural, a "una cultura de integridad". Asimismo, una estrategia de comunicación bien diseñada puede aportar una importante contribución al cambio de las dinámicas sociales, con respecto a la tolerancia ante ciertas prácticas corruptas, y puede propiciar iniciativas de acción colectiva (Panth, 2008). Campañas y programas educativos podrían formar parte de esta estrategia de comunicación (Cuadro 1.5).

Cuadro 1.5. **Movilizar a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de educación cívica y concientización: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción**

Desde su creación en 1974, la Comisión Independiente de Hong Kong contra la corrupción (ICAC) ha adoptado un enfoque para combatir la corrupción en tres vertientes: cumplimiento de la ley, prevención y educación de la comunidad. El Departamento de Relaciones de la Comunidad (DRC) es responsable de promover la integridad en la sociedad y utiliza varios métodos para educar a la sociedad, incluyendo programas de educación cívica y campañas de concientización.

Educación cívica

El DRC ofrece programas personalizados de educación preventiva, que van desde talleres de capacitación hasta programas de desarrollo, dirigidos a diferentes grupos de la comunidad, como empresarios y profesionistas. El contenido de los talleres de capacitación abarca las siguientes áreas: decreto de prevención del soborno, peligros de la corrupción, toma de decisiones éticas en el trabajo y gestión de la integridad del personal. El DRC también difunde mensajes anticorrupción a los alumnos en las escuelas secundarias, preparatorias y de enseñanza superior, mediante dramas interactivos y debates sobre la ética personal y profesional. Adicionalmente, el DRC organiza regularmente charlas y seminarios dirigidos al sector privado y sin fines de lucro, para dar asesoría sobre cómo incorporar medidas de prevención de la corrupción en sus operaciones y procedimientos. Los temas incluyen conocimiento de los peligros de la corrupción, administración de riesgos, gobernanza ética y qué hacer ante un ofrecimiento de soborno

Cuadro 1.5. **Movilizar a la sociedad para combatir a la corrupción mediante programas de educación cívica y concientización: el caso de la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción** *(cont.)*

Campañas de concientización

El DRC utiliza asimismo diversas técnicas y plataformas para crear conciencia sobre la corrupción y difundir mensajes anticorrupción a diferentes segmentos de la sociedad. Por ejemplo, se difunden mensajes anticorrupción a través de anuncios de radio y televisión, como la serie dramática de TV "Investigadores de la ICAC" que se ha convertido en un título familiar.

Además, el DRC comunica sus mensajes por medio de campañas de carteles y del internet. La principal página web de la ICAC presenta al público noticias recientes de la Comisión, información sobre prevención de la corrupción y acceso a los productos audiovisuales de la ICAC y a otras publicaciones. El sitio alberga también dos canales de vídeo para la ICAC, que incluyen la serie dramática completa de TV de ICAC y videos de capacitación sobre cómo prevenir la corrupción. La serie de ICAC Weibo twittea sobre temas relacionados con la integridad para educar al público en general sobre los males de la corrupción, mientras que la aplicación de Smartphone presenta las últimas noticias y actividades de la ICAC, incluyendo los videos de integridad. La aplicación de libros electrónicos ICAC para tabletas también ofrece a los usuarios acceso a las publicaciones de ICAC, para asegurar que el público en general tenga acceso a materiales anticorrupción en todo momento.

En el primer año de su operación, las campañas de educación pública produjeron 3189 reportes de presunta corrupción, más del doble del número de reportes recibidos por la policía el año anterior (Panth, 2011). Más de treinta años después, los esfuerzos del ICAC de Hong Kong han producido una situación en la que siete de cada diez ciudadanos están dispuestos a denunciar la corrupción (Johnston, 2005). Como demuestra el ejemplo de Hong Kong, la prevención de la corrupción fue el resultado solamente de instituciones y leyes sólidas. Fomentar la participación de la sociedad para que las instituciones rindan cuentas, aunado a una atención y esfuerzos continuos y concertados, han llevado a un entorno en el que la corrupción es rechazada por servidores públicos y ciudadanos por igual.

Fuente: Sitio Web de la ICAC, *http://www.icac.org.hk/en/ack/pep/index.html*, consultado por último el 17 de octubre de 2016; Panth, S. (2011) *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Program, World Bank [*El cambio de normas es clave para la lucha cotidiana contra la corrupción*, Programa de La Comunicación para la Gobernanza y la Rendición de Cuentas del Banco Mundial], *http://siteresources.worldbank.org/INTGOVACC/Resources/ChangingNormsAnnexFinal.pdf*, consultado por último el 17 de octubre de 2016; Johnston, M. (2005) *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy [Síndromes de la Corrupción: Riqueza, Poder y Democracia]*, Cambridge: Cambridge University Press

- Garantizar un circuito de retroalimentación interna eficaz, entre el Grupo de Política de Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción (GTALCC) y la información del seguimiento de la puesta en práctica de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) y otras evidencias del Observatorio. Específicamente, el Observatorio podría trabajar en el desarrollo de un marco de monitoreo y evaluación de las políticas colombianas de integridad (Johnson y Soreide, 2013). Las evaluaciones de las políticas de integridad podrían basarse en indicadores existentes para niveles de resultados intermedios e impactos, tanto a nivel nacional como subnacional (véase también la recomendación anterior con respecto a las CRM). Las evaluaciones cuantitativas pueden y deben complementarse con estudios de casos cualitativos e información.

- Apoyar a las Comisiones Regionales de Moralización en su estrategia de comunicación y promover el análisis específico a la región, p. ej., promoviendo vínculos con el mundo académico y los institutos de investigación locales, para llevar a cabo estudios relevantes, en regiones y municipios, sobre las políticas de corrupción e integridad, especialmente desde la perspectiva de los retos postconflicto.
- Por último, el Observatorio podría desempeñar un papel clave en desarrollar, conjuntamente con las entidades responsables, indicadores específicos de integridad, relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, y permitir el monitoreo público de estos indicadores a través de su sitio web.

Los miembros de la Comisión Nacional de Moralización deben ser alentados e invitados a contribuir con conocimientos especializados e información. Adicionalmente, Colombia podría considerar otorgar fondos específicos para el Observatorio, para así garantizar su funcionamiento. Una vez más, el uso de regalías podría ser considerado como una opción a explorar.

Propuestas de acción

Mejorar el marco institucional y la coordinación eficaz entre los actores del sistema de integridad pública es un aspecto fundamental de los esfuerzos colombianos para mejorar la integridad y mitigar los riesgos de corrupción a todos los niveles. Por consiguiente, la OCDE recomienda que Colombia tome las siguientes medidas para fortalecer su sistema de integridad pública:

Integridad para la paz

- Con la finalidad de promover la legitimidad del Estado y lograr una paz sostenible, es necesario fortalecer las capacidades de la administración pública local e incorporar políticas de integridad en todas las políticas y procesos postconflicto, prestando especial atención a las áreas y sectores de alto riesgo.
- Para asegurar la coherencia entre la integridad y las políticas postconflicto, se debe fortalecer la coordinación entre las instituciones, los instrumentos creados en el proceso del Acuerdo de Paz y los instrumentos del sistema colombiano de integridad pública.

Mejorar la coordinación de las políticas de integridad a nivel nacional

- La plataforma colombiana interinstitucional para la coordinación de políticas anticorrupción, la Comisión Nacional de Moralización, es encomiable, pero persisten retos para asegurar una coordinación eficaz. Para reflejar su amplio mandato, podría cambiar su nombre al de Comisión de Integridad y Transparencia o Comisión de Integridad y Anticorrupción.
- Para lograr una coordinación eficaz en todo el sistema de integridad pública, los actores importantes, que actualmente no sean miembros de la Comisión Nacional de Moralización, podrían ser incluidos como miembros, invitados de manera regular o como participantes en las subcomisiones técnicas.
- Reuniones periódicas de la CNM y el establecimiento de dos subcomisiones técnicas, una de prevención y otra de detección y sanción, ayudarían a garantizar la continuidad y la calidad técnica de la CNM.
- Para asegurar que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) pueda cumplir con su mandato y funciones, se debe institucionalizar una sesión periódica de información a la CNM y asegurar el financiamiento sistemático de su secretaría técnica.

Llegar al nivel regional y darle poder

- La Comisión Nacional de Moralización y la Secretaría de Transparencia deben esclarecer la composición, mandato, funciones y procedimientos de las Comisiones Regionales de Moralización, especialmente en lo que respecta a su papel en las políticas de prevención, para alinearlas con su amplio mandato.
- Para garantizar el buen funcionamiento de las CRM, se deben institucionalizar unidades o personas de soporte técnico, así como las capacidades y los recursos financieros adecuados aportados por los miembros individuales de la CNM a nivel nacional y por los gobiernos locales.
- Los mecanismos que permitan la comunicación y el intercambio de información entre las CRM podrían mejorar el aprendizaje mutuo y ayudar a atender los problemas de corrupción interregional.
- El monitoreo público y la evaluación comparativa entre las CRM podrían complementarse con indicadores a nivel de resultado intermedio o de impacto, utilizando indicadores disponibles o considerando el desarrollo de indicadores adicionales.

Fortalecer la Secretaría de Transparencia

- Dar un puesto permanente al Secretario de Transparencia en el Consejo de Ministros y un vínculo directo con el Presidente potenciaría la función de coordinación de la Secretaría de Transparencia y promovería la integración y la coherencia de las políticas de integridad.
- Para mejorar los controles y contrapesos, y proteger el cargo de posibles influencias y abusos indebidos, los criterios de perfil y permanencia, así como los procedimientos de nombramiento y remoción del Secretario de Transparencia, podrían ser esclarecidos, involucrando a la sociedad civil en el proceso.
- Transformar a la Secretaría de Transparencia en una unidad con independencia administrativa y financiera, así como con personería jurídica y presupuesto propios, ayudaría a superar los desafíos actuales relacionados con la contratación, la gestión de recursos humanos, la comunicación, y la planeación estratégica.
- La reciente conformación de tres grupos de trabajo en la Secretaría de Transparencia es un paso hacia una división del trabajo más eficiente, que podría ser mejorada mediante un ejercicio de desarrollo organizacional en el que se discutan el enfoque estratégico, las prioridades, los límites y los mecanismos internos de coordinación.
- El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción es una buena práctica para promover políticas y comunicaciones basadas en evidencia, las cuales podrían ser fortalecidas estableciéndolo como un grupo separado en la Secretaría de Transparencia e incrementando sus capacidades.

Referencias

Doig y Tisné (2009), A candidate for relegation? Corruption, governance approaches and the (re) construction of post-war states, Public Administration and Development [¿Un candidato al descenso? Corrupción, enfoques de gobernabilidad y la (re) construcción de los estados de posguerra, Administración Pública y Desarrollo] 29 (5), pp. 374-386;

Galtung and Tisné (2009), A new approach to poswar reconstruction [Un nuevo enfoque para la reconstrucción posguerra], Journal of Democracy 20(4), pp. 93-107

Bauhr, M. and M. Grimes (2014), Indignation or Resignation: The implications of transparency for societal accountability", *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions* [Indignación o renuncia: las implicaciones de la transparencia para la rendición de cuentas ante la sociedad, Gobernanza: Una revista internacional de políticas, administración e instituciones] 27(2): 291-320.

Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance* ["Cuidando con las brechas: Manejando la Dependencia Mutua en las Relaciones entre los Niveles de Gobierno", *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre la Gobernanza Pública*], No. 14, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/221253707200*

Hussmann, K., and H. Hechler and M. Peñailillo (2009), Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6, U4 Issue Paper 4, [Disposiciones institucionales para prevenir la corrupción: consideraciones para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Artículo 6, U4 Documento Temático 4] Bergen: Michelsen Institute, Bergen.

Johnson, J. and Soreide, T. (2013), "Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners", U4 Issue 2013:8 ["Métodos para aprender qué funciona y por qué en la lucha contra la corrupción: Una introducción a los métodos de evaluación para los profesionales", U4 Documento temático] Michelsen Institute, Bergen.

Kolstad, I. and A. Wiig (2008), Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Development* [¿Es la transparencia la clave para reducir la corrupción en los países ricos en recursos? *Desarrollo Mundial*], 37(3). 521–532.

OECD (2017a), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption* [Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción], OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en*.

OECD (2017b), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es*.

OECD (2017c), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making [Prevenir la captura regulatoria: Integridad en las Decisiones Públicas]*, OECD Publishing Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en*.

OECD (2017d), OECD Recommendation on Public Integrity [Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública].

OECD (2017e), *Government at a Glance 2017* [Encuesta Panorama de las Administraciones Públicas 2017], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en*.

OECD (2016), "Innovating Integrity Policies: An evidence-based behavioural approach" [Innovando Politicas e Integridad: Un planteamiento de la conducta basado en evidencia], GOV/PGC/INT(2016)12, Paris.

OECD (2015), Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia [Prevención de la Corrupción en el Sector Público en Europa Oriental y Asia Central, Red de la OCDE contra la Corrupción para Europa Oriental y Asia Central], OECD Publishing, Paris.

OECD (2013) Specialised Anti-corruption Institutions [Instituciones Anticorrupción Especializadas], OECD Publishing, París. *Review of Models* [Revisión de Modelos](2nd ed.), OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en*

OECD (2009), *Integrity in Statebuilding: Anti-Corruption with a Statebuilding Lens*. [Integridad en la consolidación del Estado: Anticorrupción bajo la lente de consolidación del Estado]. OECD DAC Network on Governance, Anti-Corruption Task Team, OECD: Paris

OECD (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries [Coordinación en el Centro de Gobierno: Funciones y Organización de la Oficina del Gobierno Comparativo, Análisis de los Países de la OCDE, PECO y Países de los Balcanes Occidentales]", SIGMA Papers, No. 35, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en*

Panth, S. (2011) *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption*, The Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) [*El cambio de normas es clave para la lucha cotidiana contra la corrupción*, Programa de La Comunicación para la Gobernanza y la Rendición de Cuentas], The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: Washington.

Presidencia de Colombia (2016), *Declaración Firma Acuerdo Final. "La mejor forma de ganarle a la guerra fue sentándonos a hablar de paz": Humberto de la Calle*, *http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/declaracion-humberto-calle-firma-acuerdo-final-paz-colombia-farc.aspx*.

Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance* ["Gobernanza reguladora multinivel: Politicas, instituciones y herramientas para la calidad regulatoria y la coherencia de las politicas", *Documentos de trabajo de la OCDE sobre la gobernanza pública*], No. 13, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/224074617147*.

Schütte, S.A. (2015), "The fish's head: Appointment and removal procedures for anti-corruption agency leadership [La cabeza del pez: Procedimientos de nombramiento y remoción para el liderazgo de las agencias anticorrupción], U4 Issue Paper (12) Michelsen Institute, Bergen.

Secretaría de Transparencia (2014), *Lineamientos para la Ejecución de las Comisiones Regionales de Moralización*.

© OCDE 2017

Capítulo 2

Fomentar una cultura de integridad en la administración pública colombiana

Este capítulo examina las políticas y prácticas colombianas relacionadas con el fomento de una cultura de integridad en el servicio público. En particular, ofrece recomendaciones concretas sobre el marco normativo, así como el fundamento organizacional para asegurar su implementación. Más aún, proporciona directrices sobre la manera en que Colombia podría fortalecer su esfuerzo hacia una cultura de integridad en el sector público, mediante orientación, concientización y desarrollo de las capacidades relevantes. Asimismo, el capítulo ofrece recomendaciones sobre cómo Colombia podría incorporar las políticas de integridad en la gestión de recursos humanos, mejorar el sistema de declaración financiera y de conflictos de interés, y asegurar el cumplimiento de las normas de integridad. Por último, se proporciona orientación sobre cómo monitorear y evaluar las políticas de integridad.

Incorporar una cultura de integridad en el sector público requiere implementar medidas complementarias. Establecer normas de conducta para servidores públicos, y valores para el sector público, son los primeros pasos para preservar la integridad en el sector público. Por ejemplo, los convenios e instrumentos internacionales, como la Recomendación de la OCDE de 2017 sobre Integridad Pública (OECD, 2017a) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), reconocen el uso de códigos de conducta y de ética como instrumentos para articular los valores del sector público y la conducta esperada de los servidores públicos, de manera fácilmente comprensible y flexible. Tales instrumentos pueden afianzar la creación de un entendimiento común, al interior del servicio público y entre los ciudadanos, sobre el comportamiento que los servidores públicos deben observar en su trabajo diario, especialmente cuando se enfrentan a dilemas éticos o a situaciones de conflicto de intereses.

Adicionalmente, es probable que las medidas de integridad sean más eficaces cuando son integradas en las políticas y prácticas generales de gestión pública, especialmente en la gestión de los recursos humanos y el control interno (véase el capítulo 3), y cuando están respaldados por recursos y capacidades organizacionales, financieros y personales. A su vez, la alta rotación de personal, falta de orientación y un tono débil desde la cúpula, son obstáculos para lograr una cultura organizacional abierta, donde el consejo y la asesoría puedan ser solicitados para resolver problemas éticos, tales como situaciones de conflictos de interés.

Los elementos clave para promover una cultura de integridad incluyen (OECD, 2017a), pero no se limitan a:

- Invertir en el liderazgo de la integridad para demostrar el compromiso del organismo público con la integridad
- Promover un sector público profesional, basado en el mérito, dedicado a los valores del servicio público y a la buena gobernanza
- Proporcionar suficiente información, capacitación, orientación y asesoramiento oportuno a los servidores públicos para que apliquen las normas de integridad pública, incluidas las situaciones de conflictos de interés y dilemas éticos, en el lugar de trabajo
- Respaldar una cultura organizacional abierta, al interior del sector público, receptiva a las inquietudes sobre la integridad.

De manera general, el conjunto de medidas definidas por un marco de política de integridad, coherente y amplio, debe tener por objeto crear culturas de integridad organizacional en la administración pública. De hecho, mientras que las leyes y reglamentos definen los estándares básicos de comportamiento de los servidores públicos y los hacen aplicables a través de sistemas de investigación y acción judicial, las disposiciones legales siguen siendo una serie de palabras en papel si no se implementan y aplican en todas las entidades públicas. Para lograr eficazmente ese cambio cultural, se requiere un equilibrio entre, por un lado fomentar la motivación extrínseca de los servidores públicos, mediante un

enfoque basado en reglas, leyes, controles y sanciones, y por otro lado apelar a su motivación intrínseca con un enfoque basado en valores.

En Colombia, sin embargo, una encuesta reciente sobre el ambiente de trabajo mostró que el 41.7% de los servidores públicos señalan a la ausencia de valores éticos como el factor que más influye en la ocurrencia de prácticas irregulares (DANE, 2016). En las siguientes secciones se revisa el marco normativo y organizacional actual, así como las políticas y prácticas existentes encaminadas a trabajar hacia una cultura de integridad en la administración pública colombiana. Se derivan recomendaciones concretas para ayudar a Colombia a construir un sólido sistema de integridad pública, donde los enfoques basados en valores y los basados en el cumplimiento estén equilibrados.

Construyendo un marco de integridad normativo y organizacional para la administración colombiana

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) debe liderar el fomento de una cultura de integridad en la administración pública, contando con los recursos organizacionales, financieros y humanos necesarios, y coordinarse con otros actores relevantes, a través de la Comisión Nacional de Moralización

Una definición clara de mandatos, objetivos y funciones no sólo es esencial para diseñar estrategias sólidas de integridad, y prevenir superposiciones entre actores pertinentes, sino que lo es también para crear un entorno en el que la concientización y la comprensión de los valores, principios y prácticas sean uniformes entre las entidades públicas, y donde una orientación oportuna sea proporcionada por instituciones responsables. Como se analizó en el capítulo 1, el sistema de integridad del sector público colombiano está conformado por varios actores, algunos de ellos miembros de la Comisión Nacional de Moralización (CNM), mecanismo de coordinación de las políticas anticorrupción y de integridad.

El mandato otorgado al Departamento Administrativo de la Función Publica (DAFP), por el Decreto 2169 de 1992, define claramente al DAFP como la entidad líder para el desarrollo, promoción y aplicación de todos los reglamentos, políticas y actividades relacionadas con el fomento de la ética en la administración pública y la gestión de situaciones de conflictos de interés. Asimismo, el DAFP tiene que desempeñar un papel clave en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la administración pública, en el contexto de la puesta en práctica del Acuerdo de Paz. De tal modo, se recomendó en el capítulo anterior que el DAFP se convirtiera en miembro de pleno derecho de la Comisión Nacional de Moralización.

Efectivamente, para el poder ejecutivo, el DAFP está mejor posicionado para proporcionar orientación política y apoyo a la implementación de las políticas de integridad para la administración pública, asegurar la coherencia entre la ética pública y las políticas de gestión de conflictos de interés, e incorporar medidas de integridad en la gestión de recursos humanos, control interno y gestión de riesgos, simplificación regulatoria y políticas de desarrollo organizacional, en toda la administración pública, a nivel nacional y subnacional. Más aún, el DAFP puede garantizar la consistencia entre las necesidades políticas y de capacitación, coordinando con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), responsable de formular, actualizar y coordinar la capacitación y cursos en materia de administración pública. Una sección, a continuación, contiene recomendaciones específicas sobre la ESAP.

Sin embargo, para poder cumplir con este mandato clave del sistema de integridad pública, Colombia debe asegurar que el DAFP cuente con los recursos organizacionales, financieros y humanos necesarios para brindar apoyo a la implementación de las políticas

que aporta. En la actualidad, parece que las capacidades del DAFP no son suficientes para cumplir con eficacia sus funciones básicas y garantizar una implementación e integración efectivas de sus políticas en toda la administración pública. Además de velar por que el presupuesto coincida con las tareas encomendadas al DAFP, también se debe tratar de centrar la atención en el desarrollo y la prestación de servicios específicos a sus principales clientes, es decir, los ministerios y gobiernos locales y regionales, mientras que las actividades destinadas a comunicar directamente a los ciudadanos podrían ser reducidas, dejando esta actividad a las respectivas entidades públicas prestadoras de servicios públicos. Identificar claramente a los destinatarios de las diferentes normas y políticas del DAFP, incluidas las políticas de integridad pública, permitiría orientar mejor sus esfuerzos y recursos hacia aquellas áreas en las que más son esperadas y necesarias, especialmente en aquellas relacionadas con la puesta en práctica del Acuerdo de Paz. Si bien crecen los esfuerzos en ese sentido, el DAFP debe considerar cuidadosamente las diferentes realidades y niveles de desarrollo en Colombia, como los que caracterizan a los municipios rurales y urbanos y, de ser necesario, adaptar su apoyo y servicios en consecuencia. Garantizar políticas realistas y, por tanto, eficaces, adquiere especial relevancia en el contexto de la puesta en práctica de los acuerdos de paz en las zonas afectadas por los conflictos, donde es probable que las capacidades sean particularmente bajas.

Adicionalmente, en el corto plazo, Colombia debe asegurar, a través de la CNM que los programas existentes y recursos relacionados, dedicados a promover una cultura de integridad en la administración pública, estén estrechamente coordinados con el DAFP para asegurar su complementariedad y evitar duplicaciones y desperdicio de recursos. A largo plazo, sería deseable que todos los programas y recursos destinados a promover tal cultura estén dedicados de forma inequívoca al DAFP. En efecto, en la actualidad existen esfuerzos de otras entidades encaminados a promover la integridad en la administración pública, como por ejemplo el programa "Cultura de Legalidad" de la Procuraduría General de la Nación (PGN), cuyo objetivo es promover las normas de integridad en la administración pública, o actividades emprendidas en esta área por parte de la Secretaría de Transparencia. Sin embargo, más allá de la posible duplicación, tales programas, y otros similares, pueden crear confusión entre los servidores públicos sobre la orientación pertinente en cuanto a valores y normas de integridad. Más específicamente, el programa de la PGN puede también desdibujar la línea entre su función disciplinaria de cumplimiento, claramente un mandato de la PGN, y el mandato de prevención del DAFP, relacionado con el desarrollo y la aplicación de políticas de ética pública en la administración pública. En el futuro, otros programas similares deberían ser liderados por el DAFP o por lo menos estar estrechamente alineados con la orientación de lineamientos emitidos por el DAFP.

A la vez, es fundamental asegurar una estrecha coordinación entre las funciones de investigación y sanción y las de prevención, como se subraya más adelante en la recomendación de garantizar respuestas eficaces a las violaciones de la integridad. De hecho, una cultura de integridad no puede lograrse apelando únicamente a los valores públicos. También deben existir sanciones disciplinarias oportunas, apropiadas y proporcionales, y, si es necesario, también penales, cuando se produzcan infracciones a la integridad, para garantizar la rendición de cuentas y la credibilidad del sistema. Esta coordinación entre la Procuraduría General (PGN), la Fiscalía General (FGN), la Contraloría General (CGR), el DAFP, la Secretaría de Transparencia y otras instituciones pertinentes puede asegurarse, nuevamente, a través de la plataforma de coordinación ofrecida por la CNM, como se recomienda en el capítulo 1.

Para asegurar una implementación eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública, el DAFP podría considerar el establecimiento de puntos de contacto de integridad (unidades o personas) dentro de cada entidad pública

Incluso con un mandato claramente definido, el DAFP enfrenta el serio desafío de garantizar que las políticas de integridad sean implementadas e integradas en la administración pública. Las disposiciones institucionales, que sustentan los marcos jurídicos y de políticas, son un factor importante para asegurar una implementación exitosa. Aún cuando la integridad sea, en última instancia, responsabilidad de todos los miembros de una organización especifica, la OCDE reconoce que los "actores de la integridad" son particularmente importantes para complementar el papel esencial de los directivos en estimular la integridad y moldear el comportamiento ético (OECD, 2009a). En efecto, la experiencia internacional sugiere la importancia de contar con personas o unidades dedicadas y especializadas, que sean responsables, y finalmente rindan cuentas, de la aplicación y promoción interna de estas políticas en una organiazción. La orientación ética y de conflictos de interés debe asimismo impartirse a un nivel más personalizado e interactivo, y no solo mediante material escrito, en especial para responder, sobre una base ad hoc, cuando los servidores públicos se enfrenten a problemas o dudas específicos.

Si bien algunas entidades públicas en Colombia cuentan con comisiones o comités de ética que podrían cumplir con esta tarea, en la actualidad no existe una implementación uniforme ni directrices normativas sobre el mandato exacto, funciones e integración organizacional de estos comités o unidades similares. Además, dado que estas comisiones o comités de ética no son obligatorios, el DAFP no tiene una visión general de cuántos de ellos existan ni de la manera exacta cómo se implementen.

Por lo tanto, el DAFP podría desarrollar una política que claramente asigne a la integridad un lugar en la estructura organizacional de entidades públicas y dé la responsabilid ad de promover políticas de integridad a unidades o individuos dedicados y especializados de cada entidad; estos podrían desempeñar la función de punto de contacto de integridad. En particular, esta política podría considerar la experiencia fructífera de países de la OCDE como Alemania (Cuadro 2.1), Canadá (Cuadro 2.2), o Austria. El DAFP debiera primero efectuar pruebas piloto de la implementación de estos Puntos de Contacto de Integridad en un sector específico, teniendo también en cuenta las experiencias exitosas de las comisiones o comités de ética existentes, para aprender de la experiencia antes de extender el requisito a toda la administración pública.

La principal responsabilidad de estos Puntos de Contacto de Integridad sería implementar las políticas de integridad del DAFP y fomentar una cultura organizacional abierta donde dilemas éticos, preocupaciones de integridad pública y errores puedan ser discutidos libremente y donde se puedan plantear dudas acerca de situaciones potenciales de conflictos de interés y cómo resolverlos. En consecuencia, deben estar claramente separados de las funciones de investigación y sanción representadas en Colombia por el Control Interno Disciplinario. Ciertamente, la orientación ética debe proporcionarse en un entorno en el que los servidores públicos puedan pedir consejo, sin temor a represalias. La separación de la función de cumplimiento permitiría a los Puntos de Contacto de Integridad adquirir una identidad y una visibilidad separadas, independientes del paradigma represivo común en sistemas legalistas como el de Colombia, donde el énfasis suele darse al cumplimiento de la integridad y de las reglas anticorrupción. A pesar de esta separación, las personas en el Punto de Contacto de Integridad deben recibir capacitación en asuntos disciplinarios y coordinarse regularmente con el personal de control disciplinario interno, para asegurar que las directrices proporcionadas por ellos no esté en conflicto con los reglamentos existentes. El Punto de

Contacto de Integridad también desempeñaría un papel crucial posibilitando el proceso de determinar y definir la integridad en el organismo, incluida la responsabilidad de desarrollar, implementar y actualizar los códigos de integridad, como se recomienda a continuación.

Cuadro 2.1. **Personas de contacto para la prevención de la corrupción en Alemania**

Alemania, a nivel federal, ha institucionalizado las unidades para la prevención de la corrupción, así como una persona responsable dedicada a la promoción de medidas de prevención de la corrupción al interior de una entidad pública. La persona de contacto y un diputado deben ser nominados formalmente. La "Directiva del Gobierno Federal sobre la prevención de la corrupción en la Administración Federal" define a estas personas de contacto y sus tareas como sigue:

1. Una persona de contacto para la prevención de la corrupción será nombrada de acuerdo al tamaño y tareas de la agencia. Una persona de contacto puede ser responsable de más de una agencia. Las personas de contacto pueden tener a cargo las tareas siguientes:

   servir de contacto para el personal y la gerencia de la agencia, sin tener que pasar, si fuera necesario, por los canales oficiales, junto con personas privadas;

   asesorar a la gerencia de la agencia;

   mantener informados a los miembros del personal (p. ej. por medio de presentaciones y seminarios programados con regularidad;

   asistir en la capacitación;

   monitorear y evaluar cualquier indicación de corrupción;

   ayudar a mantener al público informado acerca de las sanciones previstas en las leyes de servicio público y de derecho penal (efecto preventivo) sin dejar de respetar los derechos de privacidad de las personas afectadas.
2. Si la persona de contacto tuviera conocimiento de hechos, que conduzcan a la sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción, deberá informarlo a la gerencia de la agencia y hacer recomendaciones para llevar a cabo una investigación interna, acerca de las medidas a tomar para evitar la ocultación, y para informar a las autoridades. La gerencia de la agencia adoptará las medidas necesarias para atender el asunto.
3. Las personas de contacto no tendrán facultades para aplicar medidas disciplinarias; no se dirigirán investigaciones en procedimientos disciplinarios por casos de corrupción.
4. Las agencias proporcionarán, a las personas de contacto, con prontitud y de manera exhaustiva, la información necesaria para realizar sus tareas, particularmente en lo que respecta a incidentes de presunta corrupción.
5. Para desarrollar sus funciones de prevención de la corrupción, las personas de contacto serán independientes de las consignas. Tendrán el derecho a reportar directamente al titular de la agencia y no podrán ser objeto de discriminación como resultado de sus funciones.
6. Aún después de terminar su mandato, las personas de contacto no divulgarán información alguna obtenida referente a circunstancias personales de miembros del personal; sin embargo, puede proporcionar dicha información a la gerencia de la agencia o de personal si tienen una sospecha razonable de que se ha cometido un delito de corrupción. Los datos de carácter personal serán tratados conforme a los principios de administración de registros del personal.

Fuente: Ministerio Alemán Federal del Interior "Normas de Integridad", *https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile*

Cuadro 2.2. **Canadá: Altos funcionarios de valores y ética del servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo**

Altos funcionarios de valores y ética del servicio público

- Los funcionarios de valores y ética apoyan al titular adjunto para garantizar que el organismo ejemplifique los valores del servicio público en todos los niveles de sus organismos. El alto funcionario promueve la concientización, la comprensión y la capacidad para aplicar el código entre los empleados y garantiza que existan prácticas de gestión para respaldar el liderazgo basado en valores.

Funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo

- Los funcionarios departamentales para conflictos de interés y medidas post-empleo son especialistas, en sus respectivos organismos, que han sido identificados para asesorar a los empleados acerca de conflictos de interés y medidas post-empleo (...) del Código de Valores y Ética.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat [Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá], *www.tbs-sct.gc.ca/ve/snrs1-eng.asp*

Por otra parte, el punto de contacto de integridad podría tener un papel mediador en el procedimiento que existe para declarar una situación real de conflicto de intereses, establecida en el artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Este señala que el funcionario público debe declarar su conflicto de intereses, en un plazo de tres días después de reconocerlo, a su supervisor, al jefe de departamento o a la Procuraduría General de la Nación (al Alcalde Mayor de Bogotá o a la Procuraduría Regional en los niveles inferiores del gobierno), según el nivel jerárquico del funcionario público. La autoridad competente tiene entonces diez días para decidir el caso y, si es necesario, designar un sustituto ad hoc. Para garantizar que la situación de conflicto de intereses se gestione adecuadamente, el DAFP podría mejorar el procedimiento ofreciendo al funcionario la posibilidad de presentar la situación de conflicto de intereses a cualquiera de las autoridades mencionadas anteriormente. Esta situación podría también ser manejada asignando al Punto de Contacto de Integridad el rol de mediador, en caso de que el funcionario público tenga dudas sobre ante quién debe declarar la situación o si se siente incómodo de revelarla a su superior directo. Es más, las declaraciones de conflictos de interés deben ser archivadas por las unidades de gestión de recursos humanos (GRH), junto con el expediente personal ya existente, para que las unidades de GRH tengan un historial de las situaciones planteadas por el servidor público (y la manera en que fueron atendidas).

Desde el punto de vista organizacional, el Punto de Contacto de Integridad, ya sea una persona o una unidad, debe estar claramente integrado en el marco organizacional y contar con mecanismos de rendición de cuentas así como con un presupuesto propio, para llevar a cabo las actividades relacionadas con su mandato. El rol del Punto de Contacto de Integridad podría asignarse a miembros o unidades de personal ya existentes (p. ej., dentro de las dependencias de recursos humanos) y el número de funcionarios podría definirse de acuerdo al tamaño del organismo público respectivo. Además, las unidades o individuos deben reportar directamente al jefe del organismo y recibir capacitación y orientación específicas para cumplir profesionalmente su mandato. Por otra parte, Colombia podría considerar la posibilidad de que los Puntos de Contacto de Integridad también deban informar al DAFP, como una segunda línea de rendición de cuentas fuera de la propia entidad pública, para reducir el riesgo de colusión al interior de las entidades y asegurar la centralización de la información con fines estadísticos.

Colombia podría también considerar la posibilidad de establecer una red de Puntos de Contacto de Integridad donde intercambiar buenas prácticas, discutir problemas y desarrollar capacidades (Cuadro 2.3). Esta red podría establecerse durante la implementación del proyecto piloto, para permitir un aprendizaje conjunto.

Cuadro 2.3. **La Red Canadiense de Conflictos de Interés**

La Red Canadiense de Conflictos de Interés (CCOIN) fue establecida en 1992 para formalizar y reforzar el contacto entre las diferentes agencias canadienses de conflictos de interés. Los Comisionados de cada una de las diez provincias y de los tres territorios, y dos Comisionados del gobierno federal que representan a los miembros del Parlamento y del Senado, se reúnen anualmente para difundir políticas y materiales relacionados, intercambiar mejores prácticas, discutir la viabilidad de políticas e ideas sobre cuestiones de ética.

Fuente: New Brunswick Conflict of Interest Commissioner (2014), *Annual Report Members' conflict of interest Act 2014* (Comisionado de Conflictos de Interés de Nuevo Brunswick, *Reporte anual de los miembros, Ley de Conflictos de Interés*), *https://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/58/58-1/LegDoc/Eng/July58-1/AnnualReportCOI-e.pdf*.

El marco de gestión de la integridad pública desarrollado por el DAFP debe basarse en riesgos, aplicarse a todos los servidores públicos, independientemente de su condición contractual, definir valores públicos y proporcionar directrices y procedimientos para situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos

Promover la ética pública y brindar orientación para identificar y manejar situaciones de conflicto de intereses, así como para resolver dilemas éticos, es algo fundamental para el desarrollo de una cultura de integridad en el sector público. Requiere que tales esfuerzos sean integrados a la administración pública y no sean percibidos como un ejercicio complementario y autónomo. Los códigos de conducta y ética son generalmente los instrumentos adoptados para crear e incrementar la conciencia de los valores y normas de conducta comunes en la administración pública. Pueden entenderse como un punto de entrada que puede reunir diferentes elementos de la gestión de integridad en el sector público. De hecho, las investigaciones han revelado que "los códigos influyen en la toma de decisiones éticas y ayudan a elevar el nivel general de conciencia sobre cuestiones éticas" (Loe et al., 2000). En consecuencia, los códigos deben proporcionar, en particular, directrices pertinentes para los servidores públicos cuando se enfrenten a situaciones de conflictos de interés y a dilemas éticos.

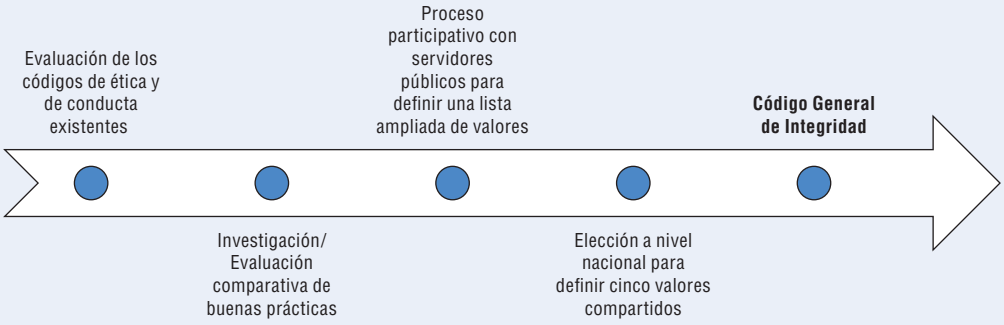
En Colombia, el Decreto 2539 de 2005 establece las aptitudes generales requeridas para el servicio público, a diferentes niveles, en las entidades reguladas por las Leyes 770 y 785 de 2005. El Código Único Disciplinario de 2002 establece las normas y directrices de conducta para los servidores públicos, así como las infracciones y las sanciones que les pueden ser aplicadas. El código es sumamente amplio y vago, y está en proceso de ser reformado. Asimismo, la perspectiva del Código Disciplinario es naturalmente de cumplimiento y no del manejo de una ética pública que promueva una cultura de integridad en el sector público. Más aún, contrariamente a algunos países de la OCDE que han desarrollado códigos suplementarios para puestos específicamente en riesgo, como por ejemplo auditoría, hacienda y aduanas, autoridades financieras o contratación pública, Colombia aún no tiene normas específicas de conducta para áreas y puestos sensibles.

Sin embargo, el esfuerzo actual del DAFP para desarrollar un marco integrado de gestión de integridad y un Código General de Integridad es loable (Cuadro 2.4). Establece las premisas para unificar y fortalecer el marco al definir claramente un conjunto de valores

éticos, así como los procedimientos para el manejo de conflictos de interés y las directrices para resolver dilemas éticos. Asimismo, serán elaborados códigos adicionales para abordar las áreas de alto riesgo, tales como contratación, trámites y servicios, recursos humanos, control interno, finanzas y alta gerencia.

Cuadro 2.4. **Hacia un marco integrado de gestión de la integridad en Colombia**

En 2016, el DAFP inició el proceso para definir el Código General de Integridad que constituiría la base del marco integrado de gestión de la integridad de Colombia. Como se muestra en la siguiente gráfica, el proceso que condujo a dicho Código comenzó con el análisis de los códigos existentes, fue seguido por el mapeo de buenas prácticas (incluyendo las de la OCDE) y terminó en un ejercicio participativo que involucró a servidores públicos y condujo a la selección de cinco valores que constituirían la base del Código General de Integridad.



Una vez que se adopte el Código General de Integridad, está prevista una serie de pasos adicionales para crear un marco administrativo integrado (denominado "fase 2"), a saber:

- La posibilidad de integrar el Código General con dos valores y principios adicionales para crear códigos en cada entidad;
- La adopción de códigos sectoriales en las siguientes áreas: contratación, trámites y servicios, recursos humanos, control interno, áreas financieras, alta gerencia;
- Una campaña a nivel nacional para mejorar la concientización, la apropiación y el desarrollo de capacidades.

Si bien se espera que el Código General de Integridad sea adoptado en el segundo semestre de 2017, se prevé que la fase 2 de la creación de un marco de gestión integrada esté terminada para 2018, al menos en aquellos aspectos que no requieran cambios legislativos.

Fuente: Basado en una presentación del DAFP en la Contraloría General de la Republica en Lima, el 2 de marzo de 2017, y en información proporcionada por la DAFP.

Antes de que fuera desarrollado el Código General de Integridad, la mayoría de las entidades públicas solo contaban con sus propios códigos independientes que establecían principios rectores internos para promover, por ejemplo, apertura, rendición de cuentas, gestión pública eficaz, vocación de servicio público o participación ciudadana y lucha contra la corrupción. Esta práctica resultó en un escenario altamente fragmentado, con más de 3600 códigos adoptados por entidades públicas individuales, con impacto limitado en la conducta de los servidores públicos y en la concientización de valores éticos. La razón principal para desarrollar estos códigos ha sido la exigencia del Modelo Estándar

de Control Interno (MECI), que estipula que cada entidad debe desarrollar un código de ética para fortalecer el entorno de control. Según el MECI, este código debe basarse en una investigación previa, el diagnóstico ético. Más allá de este requisito, ninguno de los códigos vigentes se guía por un marco general que garantice la coherencia al establecer principios generales y deberes y definiciones éticos. Como consecuencia, los códigos existentes son muy diferentes en contenido, alcance y calidad. Aunque los códigos individuales contribuyen a atender especificidades organizacionales y determinados riesgos o sectores (véase más adelante), definir las características globales del marco de integridad, tal como se lleva a cabo actualmente mediante el desarrollo del Código General de Integridad, permitirá una cultura operativa uniforme y la puesta en práctica coherente de los objetivos de integridad. Más aún, la fragmentación y falta de principios y valores generales, como ha sido el caso en Colombia, ha demostrado dificultar la claridad y el cumplimiento por parte de los servidores públicos.

De manera similar, no existe actualmente un marco único para manejar situaciones de conflicto de intereses, cuya reglamentación está fragmentada en diversas disposiciones y se centra en prohibiciones y en la penalización de situaciones de conflicto de intereses (Tabla 2.1). Actualmente existe un régimen especial de conflictos de interés para los miembros del Congreso (artículo 182 de la Constitución y Ley 5 de 1992), los concejales (Ley 136 de 1994) y los responsables de evaluar el desempeño de los servidores públicos y miembros de comisiones de personal (Decreto Ley 760 de 2005). En la actualidad, los departamentos jurídicos de las entidades públicas, el DAFP, el Ministerio del Interior y la Procuraduría General de la Nación (PGN) pueden ofrecer un esclarecimiento legal de las peticiones (Derecho de Petición) y de las consultas de funcionarios y personas, relacionadas con situaciones específicas que pudieran generar incapacidad, incompatibilidad o conflicto de intereses. El DAFP también redacta escritos que explican a los servidores públicos y ciudadanos, de manera didáctica, el comportamiento que puede resultar en incapacidad, incompatibilidad o conflicto de intereses. Sin embargo, no existen directrices administrativas estandarizadas para guiar a los servidores públicos, de los diferentes niveles de gobierno, en el proceso de reportar y manejar los conflictos de interés (Transparencia por Colombia, 2014a), y estas directrices no están incluidas en el Código General de Integridad.

Tabla 2.1. **Legislación colombiana que trata asuntos relacionados con conflictos de interés**

Disposición Jurídica	Descripción
Artículos 122 y 126 de la Constitución	Obligación del servicio público de declarar intereses privados al asumir un cargo y algunas prohibiciones para prevenir conflictos de interés
Artículos 40 y otros de la Ley 734/2002 (Código Disciplinario Único)	Definición general de conflicto de interés (artículo 40), así como de faltas y sanciones relacionadas y del procedimiento para su declaración
Artículo 15 de la Ley 190/1995	Obligación de declarar intereses privados, para todos los servidores públicos al asumir un cargo
Ley 1474/2011	Algunas prohibiciones en el empleo post-público
Ley 1437/2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)	Lista de situaciones de conflictos de interés que dan lugar a responsabilidad administrativa.

Fuente: Desarrollo, por parte de la OCDE, de instrumentos jurídicos colombianos.

Por lo tanto, para asegurar consistencia y coherencia, el DAFP podría aprovechar la oportunidad relacionada con el desarrollo actual de un Código General de Integridad para asegurar que su marco integrado de gestión de integridad incluya lo siguiente:

1. Una serie de valores y principios comunes, según lo dispuesto en el Código General de Integridad.

2. Una definición única de conflicto de intereses y directrices sobre cómo identificarlo y resolverlo.
3. Directrices sobre razonamiento ético frente a dilemas éticos.

En primer lugar, el loable proceso participativo de elaboración del Código General de Integridad ha conducido a la definición de un conjunto de cinco valores (honestidad, respeto, actitud de servicio, compromiso, justicia) que se ajustan a los elegidos como pilares de los sistemas de integridad en países de la OCDE. Estos son: estado de derecho, imparcialidad, transparencia, lealtad, honestidad, servicio en áreas de interés público y eficiencia (OECD, 2011a). Al continuar con el proceso de inculcar una cultura de integridad basada en valores, el DAFP podría considerar la labor del Consejo de Valores Básicos en Suecia, cuya misión es fortalecer y mejorar el conocimiento y el respeto de los seis valores básicos comunes aplicables a todas las entidades del Estado (Cuadro 2.5). Adicionalmente, podría tomar en cuenta la experiencia de la OCDE, que sugiere que el marco debe ser claro, conciso y simple, para apoyar a los servidores públicos en la comprensión de los principios y valores clave a los que deben atenerse (OECD, 2009a).

Cuadro 2.5. **Valores básicos comunes para los empleados del gobierno central en Suecia**

La reglamentación de las actividades de los organismos públicos en Suecia se basa en los fundamentos jurídicos que aplican para todos los organismos del gobierno central. Se resumen en seis principios que, en conjunto, constituyen los valores básicos comunes de las actividades del gobierno central:

- Democracia - todo poder público proviene del pueblo.
- Legalidad - el poder público se ejerce de conformidad con la ley.
- Objetividad - todos son iguales ante la ley; objetividad e imparcialidad.
- Libre formación de opinión - La democracia sueca se basa en la libre formación de opinión.
- Respeto a la igualdad de valor, libertad y dignidad de todas las personas - el poder público debe ejercerse con respeto por el valor igual de todos y para la libertad y dignidad del individuo.
- Eficiencia y servicio – la eficiencia y la gestión de los recursos deben combinarse con servicio y accesibilidad.

Estos principios, establecidos en la Constitución y actos jurídicos de Suecia, estructuran una plataforma profesional para los empleados del gobierno central. Deben guiar a los empleados en el desempeño de todos sus deberes. También está disponible una guía para quienes tienen a su cargo el trabajo relacionado con valores básicos y valores básicos comunes, para los empleados del gobierno central, con el fin de apoyar el uso de métodos y agilizar procesos de desarrollo y deliberaciones a nivel operativo, en cada organismo.

Fuente: http://www.government.se/49b756/contentassets/7800b1f18910475d9d58dba870294a63/common-basic-values-for-central-government-employees--a-summary-s2014.021; http://www.vardegrundsdelegationen.se/media/A-guide-to-working-with-the-central-government%E2%80%99s-basic-values.pdf.

En segundo lugar, el Código General de Integridad, o una guía complementaria, también debe proporcionar directrices inequívocas respecto a la identificación y manejo de situaciones de conflicto de intereses, que representan quizás la situación de riesgo de integridad más importante. En particular, debe comunicarse claramente que las situaciones de conflicto de intereses pueden surgir en cualquier momento y que no son equivalentes

a la corrupción propiamente dicha. Es necesario resaltar que no siempre se puede evitar tener un conflicto de intereses, pero que la cuestión crítica es qué acciones toma el servidor público para resolver el conflicto. Las entrevistas revelaron que los servidores públicos en Colombia tienden a tener una comprensión bastante estrecha y legalista del conflicto de intereses, y a confundir un conflicto de intereses con la figura del tráfico de influencia o, más generalmente, con la corrupción.

Por lo tanto, Colombia podría considerar unificar las diferentes leyes, reglamentos, decretos y resoluciones sobre el conflicto de intereses en un único documento coherente de regulación o políticas, que debería incluir una definición breve y clara de conflicto de intereses (Cuadro 2.6) así como el fundamento para identificar, declarar, manejar y promover la resolución apropiada de situaciones de conflicto de intereses. El fundamento jurídico debe reflejarse en el Código General de Integridad, en un lenguaje no jurídico simple.

Cuadro 2.6. **Definiciones de conflicto de intereses de la OCDE y en Portugal y Polonia**

En sus Directrices para la Gestión de Conflictos de Interés en el Servicio Público de 2003, la OCDE propone la siguiente definición: Un "conflicto de intereses" representa un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario, cuando este tiene intereses a título particular que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales.

Portugal ha establecido una definición breve y explicativa de los conflictos de intereses en la ley: el conflicto de intereses es una oposición derivada del cumplimiento de deberes en los que confluyen intereses públicos y personales, involucrando intereses financieros o patrimoniales, de carácter directo o indirecto.

De manera similar, los países en transición de **Europa Central** han puesto énfasis en proporcionar a los funcionarios una definición legal general aplicable a todo el servicio público que atienda conflictos de interés reales y percibidos. Por ejemplo, el Código de Procedimiento Administrativo en **Polonia** abarca ambos tipos de conflicto: una situación de conflicto de interés real surge cuando un empleado administrativo tiene una relación familiar o personal con un solicitante. Existe un conflicto percibido cuando existen dudas acerca de la objetividad del empleado.

Fuente: OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en.*

Un punto de partida útil es la *Guía práctica para el trámite de conflictos de intereses en la gestión administrativa*, que contiene explicaciones, preguntas y ejemplos que podrían ser tomados en consideración (*Transparencia por Colombia, 2014b*). Del mismo modo, el DAFP podría tomar en cuenta el ejercicio realizado por la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI), de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de México que, en marzo de 2016, publicó un documento para guiar a los servidores públicos en identificar y prevenir conductas que pudieran constituir un conflicto de intereses para los servidores públicos (UEEPCI, 2016). Esta última guía se basa en normas internacionales y buenas prácticas, está escrita en lenguaje claro y proporciona una lista de procesos de alto riesgo.

En tercer lugar, el Código General de Integridad, o una guía complementaria, también debiera abordar el problema de dilemas éticos de una manera genérica. En efecto, los servidores públicos pueden enfrentar dilemas éticos debido a la aplicación de valores y estándares contrapuestos en el desempeño de sus funciones. Mientras que las habilidades

de razonamiento ético para resolver tales dilemas no pueden ser aportadas unicamente por un código y requieren el desarrollo de capacidades éticas mediante la capacitación y la práctica. Sería deseable, entonces, reconocer que existen situaciones de dilema ético y ofrecer directrices sobre cómo resolverlas, como por ejemplo el Modelo REPELE (en inglés REFLECT) utilizado en Australia (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. **Orientar a los servidores públicos para hacer frente a dilemas éticos en Australia**

El gobierno australiano desarrolló e implementó estrategias para mejorar la ética y la rendición de cuentas en el Servicio Público Australiano (APS). Para apoyar la implementación del régimen de ética e integridad, la Comisión de Servicio Público Australiano ha mejorado su orientación en temas de valores y código de conducta en el APS. Esto incluye integrar la capacitación en ética en las actividades de aprendizaje y desarrollo en todos los niveles.

Para apoyar a los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones ante dilemas y decisiones éticas, la Comisión de Servicio Público Australiano desarrolló un modelo apropiado. El modelo sigue las siglas REPELE (en inglés REFLECT):

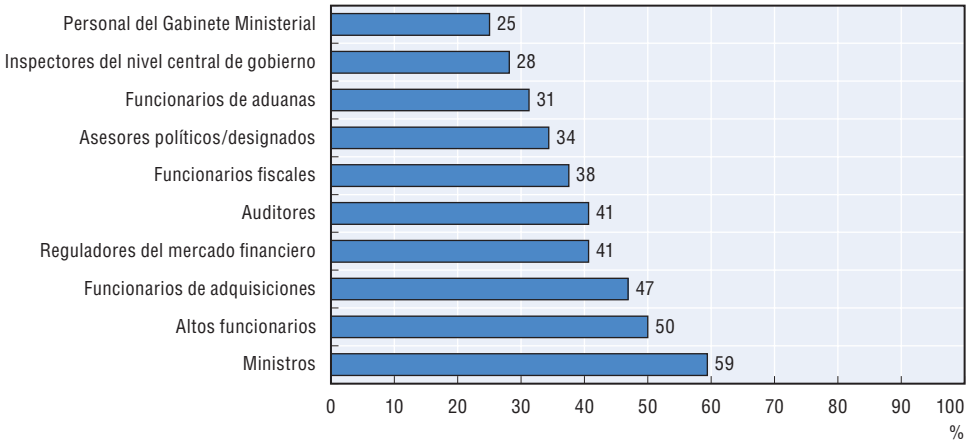
1. **R**econocer una situación o problema potencial
   El servidor público debe preguntarse:
   a. ¿Tengo la corazonada de que algo no está bien o de que se trata de una situación de riesgo?
   b. ¿Es una situación de algo correcto contra algo correcto o bien contra algo incorrecto?
   c. Reconocer si se trata de una situación que involucre tensiones entre los valores de la APS, o bien entre la APS y los valores personales.
2. **E**ncontrar la información relevante
   a. ¿Cuáles fueron el detonador y las circunstancias?
   b. Identificar legislación, orientación y políticas pertinentes (generales a la APS y específicas a un organismo).
   c. Identificar los derechos y responsabilidades de las partes relevantes interesadas.
   d. Identificar toda decisión precedente.
3. **P**ersistir en la "bifurcación en el camino"
   a. Discutirlo, usar la intuición (inteligencia emocional y procesos racionales), el análisis, escuchar y reflexionar.
4. **E**valuar opciones
   a. Descartar opciones no realistas.
   b. Aplicar la prueba de rendición de cuentas: escrutinio público, revisión independiente.
   c. Ser capaz de explicar sus razones y decisiones.
5. **L**legar a una decisión
   a. Llegar a una decisión, actuar sobre ella y llevar un registro si fuera necesario
6. **E**ncontrar tiempo para reflexionar
   a. ¿Cómo resultó para todos los interesados?
   b. Aprenda de su decisión.

   Si tuviera que hacerlo todo de nuevo, ¿lo haría de un modo diferente?

Fuente: Office of the Merit Protection Commissioner (2009), "Ethical Decision Making" [Oficina del Comisionado de Protección del Mérito, "Toma de Decisiones Ética), *http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/ethical-decision-making*

Adicionalmente, la garantía de una orientación clara también puede abarcar tomar en consideración los riesgos específicos asociados a las funciones administrativas y sectores más expuestos a violaciones de la integridad. La mayoría de los países de la OCDE han definido las áreas de mayor riesgo y ofrecen directrices específicas para prevenir y resolver situaciones de conflicto de intereses. De hecho, algunos servidores públicos operan en zonas sensibles, con un mayor riesgo potencial de conflicto de intereses, como la justicia, las administraciones fiscales y aduaneras y los funcionarios que trabajan en la interfaz político-administrativa (Gráfica 2.1). Por otra parte, existen otras áreas, identificadas como en riesgo de conflicto de intereses, que podrían ser consideradas: empleo adicional o contratos; información "interna", regalos y otras formas de prestaciones, expectativas familiares y comunitarias; cargos "externos" y actividades después de separarse del organismo público (OECD, 2004). Asimismo, teniendo en cuenta la puesta en práctica del Acuerdo de Paz y la necesidad de fortalecer la legitimidad del Estado en Colombia (véase el capítulo 1), el nuevo marco de integridad podría definir reglas específicas para los servidores públicos, en instituciones a todos los niveles, que estén más involucrados durante el proceso. Para estos puestos y áreas en situación de riesgo, a ser definidos por Colombia, podría ser útil contar con reglamentaciones y directrices específicas, que complementen el Código General de Integridad, para prevenir y resolver situaciones de conflicto de intereses.

Gráfica 2.1. **Desarrollo de políticas y reglas específicas de conflictos de interés para determinadas categorías de servidores públicos en los países de la OCDE**



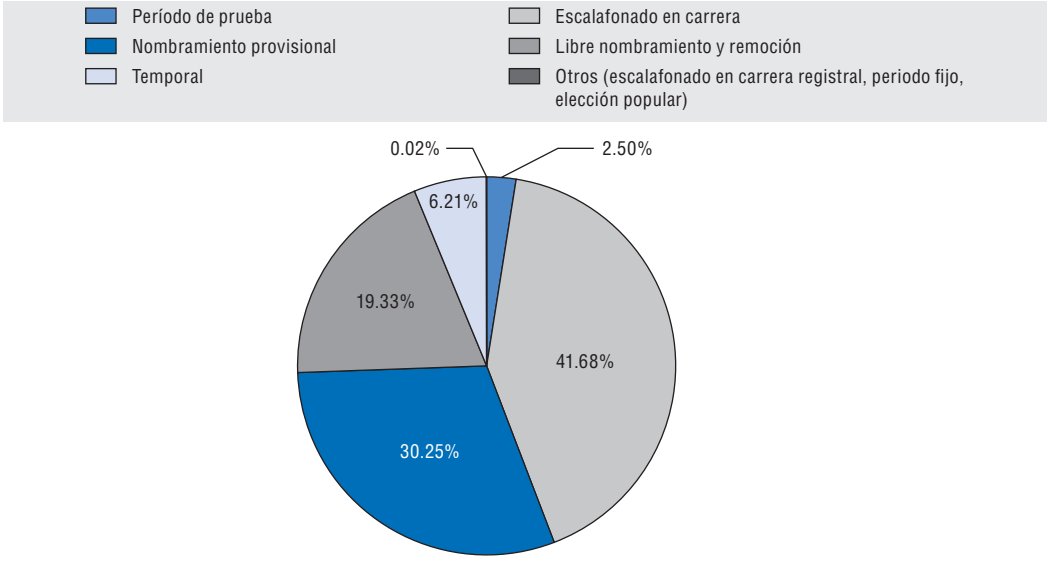
Fuente: OECD Survey on Management of Conflict of Interest [Estudio de la OCDE sobre la Gestión de Conflictos de Interés] (2014).

Finalmente, es importante que las normas de integridad en Colombia apliquen para todos los funcionarios y empleados públicos, independientemente de su condición contractual o de su vinculación a nivel nacional o subnacional. Todos deben recibir el mismo nivel de orientación básica y capacitación, mientras que la alta gerencia y funcionarios en posición de riesgo pueden recibir orientación adicional a la medida (ver las secciones siguientes). Ciertamente, debido a problemas de capacidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y a los altos costos de una competencia meritocrática para obtener un cargo en la función pública, existe en la actualidad un sistema de empleo de dos niveles en el servicio civil colombiano, con un número significativo de personal ocasional. Este puede ser contratado de manera discrecional por gerentes, fuera del proceso basado en el mérito de la CNSC, trabajar junto con los funcionarios de carrera y a menudo desempeñar las mismas

funciones públicas que los funcionarios. Suele ser empleado por períodos considerables, pero sin las condiciones de empleo de un funcionario.

En la actualidad, el número de funcionarios que no forman parte del servicio civil de carrera representa alrededor del 60% del personal total. Esta categoría incluye al personal de nombramiento provisional, de libre nombramiento y remoción, temporal y en período de prueba (Gráfica 2.2). Actualmente, estos empleados provisionales no son elegibles para recibir capacitación ya que su propósito es ser contratados para funciones específicas, para las que ya cuentan con conocimientos. Dados su discernimiento y conocimientos, están expuestos a situaciones de conflicto de intereses que podrían surgir tanto durante su contrato con el organismo como después, al ocupar un puesto en el sector privado (OECD, 2013a).

Gráfica 2.2. **Número de servidores públicos, por tipo de nombramiento, en Colombia (en%)**



Fuente: Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) al 31 de diciembre de 2016.

Por lo tanto, Colombia debe asegurarse de que el personal contratado temporalmente tenga conocimiento de las normas de ética pública y de conflictos de interés. Deben recibir la misma capacitación en ética pública e inducción a conflicto de intereses y estar obligados a declarar cualquier situación relacionada. Además se podría considerar que deban informar al área de Recursos Humanos sobre sus planes de empleo futuro, a fin de evitar cualquier conflicto.

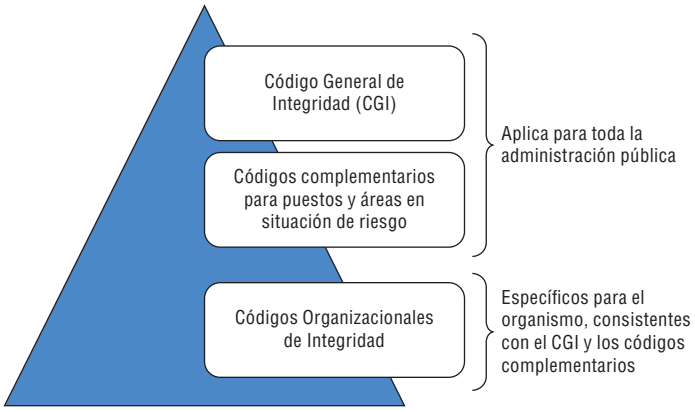
El desarrollo actual de un marco de gestión de la integridad ha creado la oportunidad de revisar los códigos existentes a nivel organizacional, de manera participativa, y de asegurar una implementación más eficaz de Códigos de Integridad Organizacional dirigidos a modificar comportamientos

La elaboración en curso de un marco global integrado de gestión de integridad pública, y la puesta en práctica de los Puntos de Contacto de Integridad recomendados anteriormente, ofrecen la oportunidad de revisar los códigos organizacionales ya existentes. Esto no sólo asegurará su alineación con los principios rectores establecidos por el futuro Código General de Integridad y códigos complementarios para las zonas de riesgo, sino también la aplicación de una metodología sólida para su revisión, con el fin de desencadenar un cambio

cultural en las entidades públicas. El proceso previsto para la revisión de los códigos de las entidades existentes, que incluye la integración del Código General de Integridad con valores y principios específicos, permitiría reforzar los códigos que actualmente distan de estar a la altura de las normas, o que fueron elaborados en el pasado más para cumplir con las disposiciones de control interno que con el propósito de promover una cultura de integridad. Al mismo tiempo, los códigos ya considerados como buenas prácticas en la administración colombiana pueden ser usados de ejemplo y el proceso de revisión puede ser considerado como una oportunidad para mejoras adicionales y una puesta en práctica eficaz.

Como resultado, la infraestructura de códigos de integridad colombiana podría edificarse en torno a tres niveles de códigos que deberían ser coherentes entre sí (Gráfica 2.3): El Código General de Integridad se complementa, por una parte, con códigos o guías para puestos de riesgo que aplican para todas las entidades de la administración pública y, por otra parte, con Códigos Organizacionales de Integridad que deben basarse en el Código General de Integridad, permitiéndose su adaptación a las necesidades y desafíos específicos del organismo. Esta adaptación debe ir más allá de los dos valores adicionales ya planeados, y permitir una mayor flexibilidad en la construcción de los cinco valores básicos previstos en el Código de Integridad General.

Gráfica 2.3. **Tres niveles de códigos para la administración pública colombiana**



De hecho, así como diferentes organizaciones se enfrentan a diferentes contextos y distinta naturaleza de trabajo, también pueden enfrentarse a dilemas éticos particulares y a situaciones específicas de conflictos de interés. Por ejemplo, los desafíos pueden diferir significativamente entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Defensa y los diferentes órganos de supervisión y regulación. En particular, la experiencia de la OCDE en materia de gestión de conflictos de interés muestra que los servidores públicos deben recibir ejemplos reales y participar en debates sobre cómo han sido manejadas situaciones específicas. Los Códigos de Integridad Organizacional ofrecen una excelente oportunidad para incluir ejemplos relevantes y concretos de las operaciones diarias del organismo, con los cuales los empleados puedan identificarse fácilmente.

Más allá del contenido de los Códigos de Integridad Organizacional, el proceso mismo es importante. Al igual que para el proceso participativo empleado para definir los valores compartidos como base del Código General de Integridad, la revisión de los códigos organizacionales debe generar consenso y apropiación y brindar orientación relevante y clara a todos los servidores públicos. En efecto, estimular un proceso participativo ascendente

de elaboración de códigos organizacionales, de acuerdo con una guía metodológica clara, puede mitigar el riesgo de que los códigos se conviertan en un ejercicio de "marcar las casillas" para cumplir con la tarea, como ha sido observado en numerosas entidades públicas por el pasado, y no solamente en Colombia. Por el contrario, un enfoque consultivo, complementado por un análisis previo de los riesgos particulares de integridad y posibles dilemas éticos de los organismos, tiene como objetivo promover debates entre los empleados y crear consenso sobre los valores y principios compartidos de comportamiento. Involucrar a los funcionarios de todos los niveles en el proceso de elaboración del código, por ejemplo mediante deliberaciones en grupos focales, encuestas o entrevistas, no sólo aseguraría su pertinencia y eficacia, sino que también incrementaría el sentimiento de propiedad en los miembros del personal y la probabilidad de cumplimiento del código.

Por otra parte, la experiencia de los países de la OCDE demuestra que la consulta o participación activa de las partes interesadas externas, tales como proveedores o usuarios de los servicios públicos que brinda la entidad, en la elaboración de un código ayudan a crear una comprensión común de los valores del servicio público y de los estándares de conducta esperados de los empleados públicos. La participación de las partes interesadas externas podría entonces mejorar la calidad del código para que este satisfaga las expectativas, tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos, así como comunicar los valores de la entidad pública a sus partes interesadas. Al incluir a los clientes, la entidad pública también podría demostrar su compromiso con una mayor transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo así a aumentar la confianza pública.

Por lo tanto, el DAFP podría considerar, por un lado, actualizar los requisitos vinculados al desarrollo de códigos de ética en el marco de control interno MECI, y estipular en su marco de gestión de integridad que los organismos deben desarrollar sus propios Códigos de Integridad Organizacional, basados en el Código General de Integridad y códigos complementarios de áreas de riesgo, siguiendo una metodología específica. Por otro lado, el DAFP debe proveer directrices metodológicas claras para ayudar a los Puntos de Contacto de Integridad a dirigir el desarrollo participativo de sus códigos, asegurando al mismo tiempo que estos se alineen con los principios generales. Dicha orientación metodológica debería reducir, en la medida de lo posible, el enfoque del diseño del código como un ejercicio de "marcar las casillas" e incluir detalles sobre cómo administrar la construcción, comunicación, implementación y revisión periódica de los códigos, de manera participativa. Idealmente, una guía escrita sobre el proceso debe ser complementada con capacitación y asesoría ad hoc a las entidades públicas, impartida por personal del DAFP durante el proceso. Colombia debe garantizar que el DAFP cuente con los recursos necesarios para cumplir con esta tarea.

Una vez más, en el corto plazo, la revisión de los códigos organizacionales debiera primero ser objeto de una prueba piloto, en un sector dado, idealmente en el mismo sector de la prueba piloto de los Puntos de Contacto de Integridad dedicados, recomendados anteriormente, de manera que estas unidades puedan liderar el proceso, respaldadas por el DAFP.

En este contexto, Colombia puede beneficiarse de la experiencia de países que previamente hayan desarrollado códigos de manera similar. En Brasil, por ejemplo, el proceso de consulta, llevado a cabo para el código de conducta del Contralor General de la Unión, planteó cuestiones interesantes que también sirvieron como insumo para el marco de integridad gubernamental global (Cuadro 2.8).

Cuadro 2.8. **Consulta para un código de conducta específico a cada organismo en Brasil**

El Código Profesional de Conducta para Servidores Públicos de la Contraloría General de la Unión fue elaborado con el aporte de servidores públicos de la Contraloría General de la Unión durante un mes de consultas, entre el 1° y el 30 de junio de 2009. Una vez incluidas las recomendaciones, el Comité de Ética de la Oficina del Contralor General de la Unión emitió el código.

Al desarrollar el código, surgieron varios comentarios recurrentes. Estos incluían:

i. La necesidad de aclarar los conceptos de valores morales y éticos, ya que se consideró que los conceptos relacionados eran demasiado amplios en definición y requerían un mayor esclarecimiento.

ii. La necesidad de una lista de ejemplos de situaciones de conflicto de intereses, para apoyar a los servidores públicos en su trabajo.

iii. La necesidad de esclarecer las disposiciones que impedían a los funcionarios impartir seminarios, cursos y llevar a cabo otras actividades, remuneradas o no, sin la autorización del funcionario competente.

También se plantearon algunas preocupaciones acerca de los procedimientos de denuncia de alguna presunta conducta indebida, así como la participación de funcionarios de la Contraloría General de la Unión en actividades externas. Algunos funcionarios de la Oficina preguntaron si se podían presentar denuncias de conducta indebida sin identificar a otros funcionarios y si se protegería la identidad del funcionario denunciante. También se expresó preocupación por la disposición que exigía que todos los funcionarios de la Contraloría General de la Unión fueran acompañados por otro funcionario de la Oficina del Contralor General de la Unión cuando asistieran a encuentros, reuniones o eventos profesionales organizados por personas, organizaciones o asociaciones que tuvieran un interés en los avances y resultados de la labor de la Contraloría General de la Unión. Esta preocupación se derivó de la dificultad para cumplir con el requisito, debido a las limitaciones de tiempo de los funcionarios de la Contraloría General de la Unión y las importantes exigencias de sus funciones.

Fuente: OECD (2012a), Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service [Revisión de Integridad para Brasil: Administración de riesgos para un Servicio Público más Transparente], OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en*.

La revisión de los códigos existentes podría complementarse asimismo con medidas adicionales para una implementación más eficaz, basándose en conclusiones de investigación en ciencias conductuales. A tal efecto, "recordatorios morales" podrían ser incorporados a los procesos clave de toma de decisiones, idealmente identificados durante las evaluaciones de riesgos (véase el capítulo 3). Las investigaciones muestran que estos pequeños recordatorios sobre el comportamiento correcto tienen un impacto medible y significativo en la probabilidad de tener conductas no éticas (Ariely, 2012, cuadros 2.9 y 2.10). Una medida política concreta que podría derivarse de esta evidencia experimental podría incluir, por ejemplo, un renglón que sería firmado por un funcionario de adquisiciones o un administrador de recursos humanos, justo antes de tomar una decisión crucial en la administración de un contrato de adquisición o un proceso de contratación. Este renglón diría "Tomo la siguiente decisión de conformidad con los más altos estándares profesionales y éticos". Al firmar, el funcionario implícitamente vincula su nombre a un comportamiento ético.

Cuadro 2.9. **Recordatorios éticos**

La investigación del comportamiento demuestra que las decisiones más éticas se pueden detonar recordando a la gente las normas morales. Se puede tratar de un mensaje discreto, como "gracias por su honestidad". Los indicios contextuales en la situación inmediata funcionan como referencia a una norma subyacente (Mazar & Ariely, 2006). Tal llamamiento moral ha demostrado en algunos casos ser incluso más eficaz que el recordatorio de amenaza impuesta por un castigo. En los experimentos de campo, los sujetos pagaban un precio más alto por un periódico (Pruckner & Sausgruber, 20213) y tenían más probabilidades de reembolsar una deuda (Bursztyn et al., 2016) cuando se les exponía a un recordatorio moral.

Estos hallazgos son conformes con el entendimiento de que la mayoría de las personas se ven como individuos morales (Aquino & Reed, 2002). Cuando se le recuerda los estándares morales, las acciones se ajustan en consecuencia para reducir la disonancia entre el concepto de sí mismo y el comportamiento. Muchos pequeños actos de engaño son de hecho también actos de auto-engaño. El costo de esto puede elevarse, incrementando no el castigo externo sino la importancia de la moralidad intrínseca.

Fuente: Aquino y Reed (2002); Bursztyn et al. (2016); Mazar, Amir y Ariely (2008); Pruckner y Sausgruber (2013).

Cuadro 2.10. **Cómo medir el engaño**

Existen posibilidades de medir el engaño a través de diseños experimentales (p.ej. Ariely, 2012, o Fischbacher y Föllmi-Heusi, 2012). Antes de implementar o reformar políticas innovadoras de integridad, dirigidas a reducir el comportamiento deshonesto, un país podría aplicar estos diseños experimentales para medir el "referencial de engaño" de una organización o grupo.

Por un lado, los experimentos podrían indicar al país si existen áreas donde el engaño sea más común que en otras y, en consecuencia, enfocar las políticas hacia estas áreas. Por otro lado, la base referencial permitiría al país contar con un indicador concreto que mida si las políticas de prueba tuvieron el impacto deseado, antes de considerar extenderlas.

Fuente: Ariely (2012); Fischbacher y Föllmi-Heusi (2012).

Desarrollar capacidades y concientización de la integridad

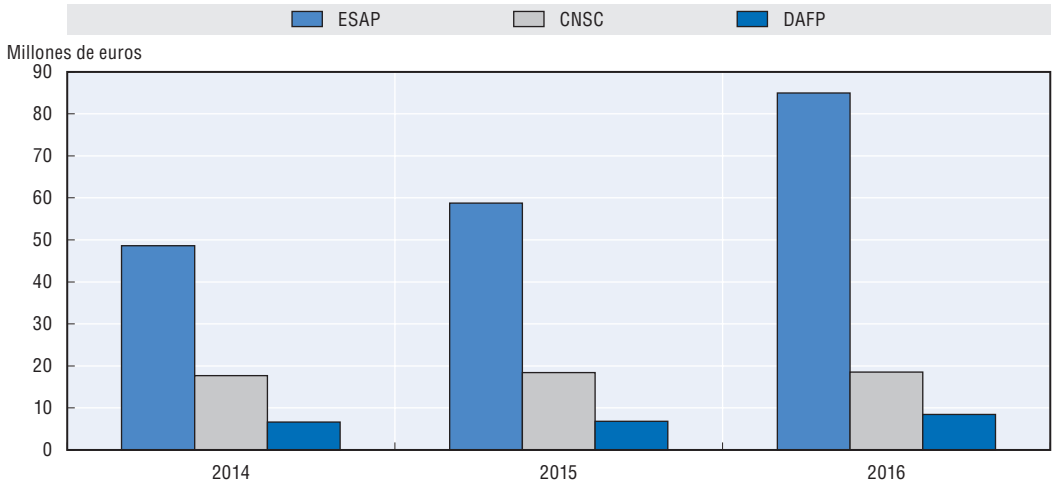
Para realzar la independencia académica de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el procedimiento de nombramiento de su Director podría ser revisado y asociado con un sistema de pesos y contrapesos

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es una institución académica, de carácter universitario, adscrita al DAFP, encargada de cumplir con los requerimientos de educación y capacitación de los servidores públicos, así como de asesorar a la administración en la gestión de asuntos públicos y gerenciales. El Decreto 2083 de 1994 le otorga personería jurídica, autonomía administrativa e independencia financiera, de conformidad con la reglamentación estatal sobre educación superior. La ESAP es administrada por el Consejo Directivo Nacional, el Consejo Académico Nacional, y el Director Nacional quien está encargado de las cuestiones más estratégicas, como la presentación e implementación del Plan de Desarrollo de la ESAP, la presentación del presupuesto de la escuela, el nombramiento del personal y la presidencia del Consejo Académico Nacional.

Si bien la composición del Consejo Directivo Nacional refleja un cierto grado de diversidad, incluyendo representantes de regiones, municipios, profesores y estudiantes, la

ley no establece ninguna cualificación específica para el Director Nacional, que es nombrado discrecionalmente (y puede ser eliminado del mismo modo) por el Presidente de la República. Aunque debe haber algún grado de respuesta a las prioridades gubernamentales (OECD, 2017b), así como conformidad entre el desarrollo de las políticas del ejecutivo y la labor de la ESAP sobre ética e integridad (ver recomendación más adelante), la misión del Director Nacional debe ser principalmente la de asegurar que los considerables recursos manejados (Gráfica 2.4) sean utilizados para que las actividades de investigación y capacitación de la ESAP alcancen el más alto nivel académico, más allá de las contingencias políticas.

Gráfica 2.4. **Presupuesto total de la ESAP en comparación con el DAFP y la CNSC (2014–2016)**



Fuente: Elaboración de la OCDE con datos proporcionados por el DAFP.

Con el fin de atenuar los riesgos inherentes a una tal dependencia del poder político, las reglas de gobernanza de la ESAP podrían ser revisadas para asegurar los adecuados pesos y contrapesos, así como la independencia y la cualificación profesional de su director. A tal efecto, Colombia podría considerar las disposiciones de la Escuela Nacional Francesa de Administración Pública (*École Nationale d'Administration* – ENA) y de la Escuela Nacional Italiana de Administración Pública (*Scuola Nazionale dell'Amministrazione* – SNA), cuyos titulares deben cumplir con ciertos criterios profesionales y que están también sujetos a mecanismos de supervisión por parte de otros órganos independientes (Cuadro 2.11). De este modo, Colombia también quedaría más alineada a las prácticas de la OCDE en este contexto. Una encuesta de la OCDE sugiere que un modelo de gobernanza, basado en la autonomía institucional, puede ser ideal para las escuelas de gobierno que siguen el modelo de instituciones de educación superior, como es el caso de la ESAP (OECD, 2017b).

Cuadro 2.11. **Modelos de gobernanza para las Escuelas Nacionales de Administración Pública: Francia e Italia**

La Escuela Nacional de Administración (École Nationale d'Administration – ENA) es un órgano administrativo adscrito al Departamento del Primer Ministro a través de la Dirección General de la Función Pública. Su gobernanza incluye un Consejo de Administración (Conseil d'Administration) presidido por el Vicepresidente del Consejo de Estado y respaldado por un Consejo de orientación (Conseil d'orientation) para asuntos curriculares. El director

Cuadro 2.11. **Modelos de gobernanza para las Escuelas Nacionales de Administración Pública: Francia e Italia** *(cont.)*

de la ENA es nombrado por decreto por un período de 5 años, renovable por una vez, y puede ser removido bajo las condiciones establecidas por la Ley 84-16 de 1984. En cuanto a sus funciones, el director se encarga de ejecutarlas decisiones adoptadas por el órgano de gobierno, asistido por personal administrativo y supervisado por un secretario general.

La Escuela Nacional Italiana de Administración Pública ((Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA) es una institución de formación e investigación de alto nivel, perteneciente a, y bajo la supervisión de, la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene como principal objetivo ofrecer estudios de postgrado para servidores públicos, respaldados por actividades de análisis e investigación. El Presidente del SNA es nombrado por decreto del Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Función Pública, seleccionado entre jueces, profesores y altos directivos con probada experiencia y cualificación. Cuenta con el apoyo de un comité consultivo científico (Comitato scientifico consultivo), reporta a un comité de gestión (Comitato di gestione) integrado por representantes de diversos ministerios, y aprueba el programa y presupuesto de la Escuela.

Fuente: George Vernardakis (2013), The National School of Administration in France and Its Impact on Public Policy Making, Croatian & Comparative Public Administration 13(1) [la Escuela Nacional de Administración en Francia y su impacto en la formulación de políticas públicas, Administración Pública Croata y Comparada] (*https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2002/1/10/2002-49/jo/texte*)]; Decreto 49 de 2002 (Francia) (*https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2002/1/10/2002-49/jo/texte*); Decreto Legislativo 178 de 2009 (Italia)

Para alcanzar estándares nacionales e internacionales de excelencia académica, la ESAP debe introducir mecanismos para establecer un proceso de contratación de personal transparente y competitivo

La excelencia de una institución académica no sólo depende de su gobernanza, sino también de la capacidad de atraer a los más talentosos profesores e investigadores, a través de concursos abiertos y de un proceso meritocrático de contratación y desarrollo profesional. Parece haber, en la ESAP, margen de mejora en este contexto. Investigaciones periodísticas reportan que una auditoría de la Contraloría General de la República constató "falta de controles de las horas de enseñanza contratadas, vínculos inexplicables entre maestros y pagos excesivos" (*http://www.lanacion.com.co/index.php/noticias-regional/neiva/item/220918-la-esap-desorganizacion-y-derroche-de-dinero*). Además, los datos disponibles públicamente sobre el proceso de contratación de los profesores de la ESAP parecen no estar completamente actualizados y no permiten identificar claramente los concursos actuales para puestos (*http://www.esap.edu.co/portal/index.php/convocatorias/*).

La opacidad de los mecanismos de contratación se ve además afectada negativamente por la decisión centralizada de contratación por el director de la ESAP, quien es en alto grado políticamente dependiente y por lo tanto podría estar sujeto a una dinámica clientelista contingente. Este último desafío parece reflejarse en la alta tasa de contratistas (Tabla 2.2), lo que también representa un obstáculo para establecer continuidad en el trabajo de la institución y eventualmente puede afectar la calidad de las actividades docentes y de investigación.

Tabla 2.2. **El personal de la ESAP (2015)**

	Personal administrativo	Personal docente	Personal temporal	Personal permanente	Contratistas	Valor de los contratos	Total de personal
ESAP	373	34	N/D	23.6	1266	20.3*	1673

Nota: Miles de millones de pesos colombianos (COP).
Fuente: Presentación del DAFP facilitada a la OCDE

Para alcanzar los más altos estándares de excelencia académica y minimizar los riesgos antes mencionados, la ESAP debe por lo tanto introducir mecanismos para promover un proceso de contratación profesional transparente y basada en el mérito, de acuerdo con los principios de la Recomendación de la OCDE de 2017 sobre Integridad Pública. Esta recomendación destaca la importancia de "apoyar el profesionalismo en el servicio público, evitar el favoritismo y el nepotismo, proteger contra interferencias políticas indebidas y mitigar los riesgos de abuso de cargo y conducta indebida" (OECD, 2017a).

El DAFP y la ESAP necesitan coordinarse mejor para asegurar coherencia entre las políticas y la capacitación y desarrollar capacitaciones generales sobre integridad para todos los servidores públicos, así como módulos especializados para la alta gerencia y servidores públicos que trabajen en posiciones específicas de riesgo

Un código por sí solo no puede garantizar el comportamiento ético. Diseñar un código de manera participativa, como se recomienda más arriba, es sólo una parte de la estrategia organizacional general para determinar el comportamiento esperado de los servidores públicos y empleados en el lugar de trabajo. Para ser aplicado eficazmente, el código debe formar parte de una estrategia organizacional más amplia y, dado que el personal puede ser cambiado con el tiempo, la institución en cuestión debe comprometerse a capacitar y educar continuamente a los empleados sobre la aplicación de la ética pública y la identificación y reacción ante conflictos de interés. La capacitación, la sensibilización y la difusión de los valores y normas fundamentales son elementos clave de una gestión sólida de integridad.

En Colombia, conforme al Decreto Ley 1567 de 1998, la Ley 909 de 2004 y al Decreto 1083 de 2015, el DAFP se encarga de formular, actualizar y coordinar el Plan Nacional de Capacitación y la ESAP es responsable de implementar las políticas y desarrollar herramientas y cursos. Sin embargo, actualmente las actividades y objetivos de capacitación parecen estar casi exclusivamente relacionados con el desarrollo de las competencias necesarias para el trabajo, sin hacer referencia a los principios y normas de integridad. Por ejemplo, se puede considerar el Plan Institucional de Capacitación 2016, cuyo objetivo es contribuir a la mejora institucional mediante el fortalecimiento de las competencias laborales, el conocimiento y las capacidades formativas, así como promover el desarrollo integral de los funcionarios.

Por lo tanto, en estrecha coordinación con la ESAP, el DAFP debe desarrollar una estrategia específica de desarrollo de capacidades de los servidores públicos, encaminada a fortalecer las capacidades de integridad. Esto debe incluir una introducción general en los cursos de inducción, seguida por capacitación periódica de actualización, así como cursos más específicos, a la medida del personal de los Puntos de Contacto de Integridad recomendados anteriormente y de las necesidades y áreas de riesgo.

En primer lugar, todos los nuevos empleados, independientemente de su condición contractual, deben recibir una capacitación de inducción que represente una oportunidad perfecta para establecer el tono, con respecto a la integridad, desde el inicio de la relación de trabajo, explicando principios y valores, así como las normas relativas a la ética pública y a

los conflictos de interés. Los elementos más básicos y genéricos de esta capacitación podrían ser implementados a través de módulos de educación a distancia, pero se podría considerar preparar cursos de inducción específicos al organismo, por ejemplo con relación a los códigos de integridad organizacionales que deben ser desarrollados con base en un marco común, como se recomendó más arriba (Cuadro 2.12). También se debe proporcionar periódicamente cursos de actualización, para aumentar la efectividad de la capacitación en materia de integridad y presentar los nuevos elementos del marco normativo. Las deliberaciones sobre integridad también podrían ser institucionalizadas en la comunicación diaria, por ejemplo, discutiendo regularmente un dilema ético en las reuniones del personal mientras se usan las técnicas aprendidas en cursos anteriores. Considerando que, conforme al artículo 8 del Decreto 1567 de 1998, el plan de estudios básico para la capacitación inicial es diseñado por la ESAP, en concordancia con la política elaborada por el DAFP, debe garantizarse una estrecha coordinación entre la formulación de políticas por este último y las funciones de capacitación de la primera.

Cuadro 2.12. **Capacitación de Inducción sobre Integridad para Servidores Públicos en Canadá**

En el gobierno de Canadá, la capacitación en materia de integridad, para empleados del sector público, es llevada a cabo en la Escuela del Servicio Público de Canadá. El Secretariado del Consejo del Tesoro trabaja, en estrecha colaboración con la escuela, para desarrollar la capacitación de los empleados en el tema de valores y ética. La escuela ha actualizado recientemente el curso de orientación, para servidores públicos, de valores y ética, que es parte de un plan de estudios obligatorio para nuevos empleados. Adicionalmente, el curso es utilizado por departamentos federales como curso de actualización para que los empleados actuales entiendan sus responsabilidades de conformidad con el Código de Valores y Ética del Sector Público. Para garantizar que sea accesible a todos los servidores públicos, el curso está disponible en línea.

El curso se centra en familiarizar a los servidores públicos con la legislación y políticas relevantes, tales como el Código de Valores y Ética del Sector Público, la Ley de Protección de Divulgación para Servidores Públicos y las Políticas de Conflictos de Interés y de Post-Empleo. Adicionalmente, los módulos sobre dilemas éticos, bienestar en el trabajo y prevención del acoso están incluidos en la capacitación. A través de los cinco módulos diferentes, los servidores públicos no sólo incrementan su conocimiento de los marcos legislativos y las políticas relevantes, sino que también desarrollan habilidades para aplicar este conocimiento como fundamento de sus actividades y deberes cotidianos.

El curso incluye un módulo dedicado al Código de Valores y Ética para el Sector público. El módulo destaca la importancia de entender los valores del sector público federal como el marco para una eficaz toma de decisiones y una gobernanza legítima, así como para preservar la confianza ciudadana en la integridad del sector público. El módulo contiene una sección sobre deberes y obligaciones, donde las responsabilidades de empleados, gerentes o supervisores, y directivos o adjuntos, se describen en detalle. Esta sección también discute el Deber de Lealtad al Gobierno de Canadá, indicando que debe existir un equilibrio entre libertad de expresión y objetividad en el cumplimiento de responsabilidades, ilustrado por un ejemplo de redes sociales. Al final del módulo, dos preguntas son planteadas, para asegurar que los participantes hayan entendido el propósito del Código de Valores y Ética para el Sector Público, así como el fundamento para el cumplimiento de las responsabilidades propias en el sector público.

Un componente innovador de la capacitación en materia de integridad es el módulo sobre dilemas éticos. El propósito del módulo es garantizar la familiarización con el Código de Valores y Ética para el Sector Público, e incluye una serie de herramientas para fomentar

Cuadro 2.12. **Capacitación de Inducción sobre Integridad para Servidores Públicos en Canadá** *(cont.)*

la toma ética de decisiones entre los servidores públicos. El módulo informa asimismo a los servidores públicos acerca de los cinco valores centrales del servicio público canadiense – respeto a la democracia, respeto por las personas, integridad, liderazgo y excelencia – incitándolos a pensar sobre la manera de aplicar estos valores en su función diaria. Se identifican las zonas clave de riesgo de conducta no ética, como son soborno, uso indebido de bienes del estado, conflicto de intereses y malversación de fondos públicos, acompañadas de descripciones de estos riesgos en un lenguaje práctico y fácil de entender. Planteando preguntas en tres escenarios diferentes, y solicitando a los participantes indicar valores contrapuestos del sector público, el módulo alienta a los servidores públicos a pensar en la forma en que pueden ser resueltos los conflictos entre estos valores.

Fuente: Secretariado del Consejo del Tesoro, Canadá

En segundo lugar, Colombia podría considerar el desarrollo de módulos de capacitación especializados sobre integridad, para el personal de los Puntos de Contacto de Integridad y para puestos de la alta gerencia. Ambos pueden ser considerados como vectores internos en las organizaciones que deben dirigir con el ejemplo y desarrollar capacidades pormenorizadas sobre cómo aportar orientación en cuestiones de integridad. La Escuela de Alto Gobierno, que forma parte de la ESAP y organiza la capacitación de la alta gerencia, incluyendo a alcaldes y gobernadores electos, de conformidad con el artículo 30 de la Ley 489 de 1998, no ofrece actualmente ninguna capacitación sobre integridad o temas éticos, y podría por lo tanto desarrollar tal módulo o curso. Esta capacitación pormenorizada deberíat ser obligatoria para los Puntos de Contacto de Integridad y voluntaria para la alta gerencia, aunque Colombia podría pensar en vincular la participación a incentivos positivos, de conformidad con la reglamentación relevante.

Al mismo tiempo, podrían realizarse esfuerzos para organizar una capacitación ad hoc a servidores públicos en puestos en situación de riesgo, como funcionarios de contratación pública, auditores, funcionarios de aduanas, así como módulos específicos destinados a reconocer y gestionar los conflictos de intereses y resolver dilemas éticos (véase el Cuadro 2.13). Por último, Colombia podría organizar la capacitación contextual mediante la introducción de ejemplos y casos relacionados con el sector, así como los desafíos y riesgos específicos a los que se enfrenta la entidad.

Cuadro 2.13. **Capacitación en Dilemas en el Gobierno de Flandes (Bélgica)**

En la Capacitación en Dilemas, ofrecido por la Agencia de Empleados Gubernamentales, se presenta a los servidores públicos una serie de situaciones prácticas en las que deben enfrentar una elección ética y no resulta clara la mejor manera de resolver la situación con integridad. El facilitador alienta la discusión entre los participantes acerca de cómo podría resolverse la situación para explorar las diferentes opciones. En este caso, el debate es lo más importante, y no la solución, ya que esto ayudará a los participantes a identificar diferentes valores que pudieran estar en oposición.

En la mayoría de los cursos, el facilitador utiliza un sistema de tarjetas. Explica las reglas y los participantes reciben cuatro 'tarjetas de opción' numeradas 1, 2, 3 o 4. Las 'tarjetas de dilema", que describen la situación y dan cuatro opciones sobre cómo resolver el dilema, son colocadas sobre la mesa. En cada ronda, uno de los participantes lee en voz alta el dilema

Cuadro 2.13. **Capacitación en Dilemas en el Gobierno de Flandes (Bélgica)** *(cont.)*

y las opciones. Cada participante indica su elección con las 'tarjetas de opción' y explica la motivación que lo llevó a ella. En seguida, los participantes discuten sobre las diferentes elecciones. El facilitador se mantiene neutral, fomenta el debate y sugiere alternativas de cómo ver el dilema (p. ej. secuencia de eventos, límites de conducta inaceptable).

Un ejemplo de situación de dilema que podría surgir sería: Soy un funcionario de políticas. El Secretario convoca a una sesión informativa, dentro de la hora siguiente. He estado trabajando sobre este asunto desde hace dos semanas y ya debería haberlo terminado. Sin embargo, la información no está completa. Sigo esperando una contribución, de otro departamento, para verificar los datos. Mi jefe me pide que presente el informe con urgencia, dado que el jefe de gabinete ya ha hecho un llamado. ¿Qué debo hacer?

1. Enviar el informe y no mencionar la información faltante.
2. Enviar el informe, pero mencionar que no se debe tomar ninguna decisión basado en él.
3. No enviar el informe. Si alguien pregunta por él, culparé al otro departamento.
4. No enviar la información, inventar un pretexto y prometer enviar el informe al día siguiente.

Otras situaciones de dilema podrían cubrir los temas de Conflictos de interés, ética, lealtad, liderazgo etc. Los cursos y situaciones utilizados pueden apuntar a determinados grupos o entidades. Por ejemplo: Usted se desempeña en el Órgano Interno de Control y se le solicita ser orador invitado en un programa de capacitación, organizado por la alta gerencia de un sector que se encuentra dentro de su ámbito de responsabilidad. Se le pagará bien, hará algunos contactos útiles y aprenderá de dicha experiencia.

Fuente: https://overheid.vlaanderen.be/omgaan-met-integriteitsdilemmas (en holandés)

Deben organizarse actividades regulares de sensibilización para comunicar los deberes y valores éticos dentro del organismo, así como externamente a la sociedad en su conjunto

Aunque los Códigos de Integridad son en sí mismos instrumentos adoptados para incrementar la conciencia de los valores y normas de conducta comunes en la administración pública, la gran mayoría de los países miembros de la OCDE emplean medidas adicionales para comunicar valores fundamentales a los servidores públicos. Especialmente en lo que respecta a las medidas de sensibilización para el manejo de conflictos de interés, los países de la OCDE utilizan por lo general medidas complementarias de sensibilización, para asegurar un esfuerzo amplio a este respecto (Tabla 2.3).

Sin embargo, hay poca evidencia de que Colombia lleve a cabo actualmente actividades de comunicación periódicas para promover una cultura de integridad e incrementar la concientización sobre la importancia de respetar los valores y la ética del servicio público, y manejar situaciones de conflicto de intereses. Por ejemplo, según el Índice de Transparencia 2013–2014 del Capítulo Colombiano de Transparencia Internacional (Transparencia por Colombia), sólo el 50% de las entidades departamentales publican su código de conducta o de ética en su sitio web.

En consecuencia, Colombia debe tomar iniciativas para promover deberes y valores éticos dentro de las entidades públicas, así como externamente a la sociedad, por ejemplo, al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos como usuarios de servicios públicos. Esto no sólo permitiría comunicar a estos actores los beneficios de la integridad pública, sino que también contribuiría a reducir la tolerancia a las violaciones de las normas de integridad pública y a mejorar la prestación eficaz de servicios públicos en todo el territorio.

La Secretaría de Transparencia ha tomado importantes iniciativas para crear conciencia dentro de la sociedad, incluyendo los Pactos de Transparencia con organizaciones del sector privado, el Proyecto Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción y las Rutas Metodológicas de Cultura de la Transparencia, Integridad y Sentido de lo Público. Sin embargo, estos esfuerzos podrían organizarse de manera consistente y coherente. Más aún, pueden apuntar a categorías específicas de partes interesadas externas, especialmente en el ámbito de la contratación pública.

A pesar de que las competencias institucionales no son claras en este contexto, la Secretaría de Transparencia podría tomar la iniciativa y coordinar las acciones, teniendo en cuenta su experiencia y mandato que es, de conformidad con los Decretos núm. 4637 de 2011 no. 1649 de 2014, el de definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y privado para combatir la corrupción, así como desarrollar estrategias para promover la cultura de la legalidad.

Tabla 2.3. **Actividades de concientización para el manejo de conflictos de interés**

	Difusión inicial de reglas/directrices a los servidores públicos al asumir el cargo	Actualizaciones proactivas sobre cambios en las reglas/directrices de conflictos de interés	Publicación de la política de conflictos de interés en línea o en la intranet del organismo	Recordatorios habituales sobre los conflictos de intereses y la responsabilidad de los servidores públicos en evitarlos	Capacitación	Orientación y asistencia habituales	Línea de asesoría o mesa de ayuda, donde los funcionarios pueden recibir orientación sobre requisitos de presentación, identificación o gestión de conflictos de interés
Australia	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	❍	●	●	●	❍
Bélgica	●	❍	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	❍	●	❍	●	●	❍
República Checa	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Estonia	❍	●	●	❍	●	●	●
Finlandia	●	❍	●	❍	●	❍	❍
Francia	❍	❍	❍	●	●	❍	●
Alemania	●	●	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	❍	❍	❍	❍
Hungría	●	●	❍	❍	❍	❍	●
Islandia	●	●	●	●	●	●	❍
Irlanda	●	●	●	❍	❍	❍	●
Israel	●	❍	❍	❍	❍	●	❍
Italia	❍	❍	●	●	❍	●	❍
Japón	●	●	●	❍	●	❍	❍
Corea	●	❍	●	●	●	●	●
México	●	●	❍	❍	❍	❍	❍
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	❍	●	●	●
Polonia	●	❍	●	❍	❍	●	❍
Portugal	●	❍	❍	●	●	❍	❍
República Eslovaca	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Eslovenia	●	❍	❍	❍	●	●	●
España	●	●	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●	❍	❍
Suiza	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	❍	❍	❍	●	❍	❍
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●
Sí ●	27	19	22	17	23	20	17
No ○	5	13	11	15	9	12	15

Fuente: OECD *Survey on Management of Conflict of Interest* [Estudio de la OCDE sobre la Gestión de Conflictos de Interés] (2014).

Al mismo tiempo, la comunicación y la sensibilización de los servidores públicos deben ser lideradas por los Puntos de Contacto de Integridad y el DAFP. Por ejemplo, el DAFP podría explorar si se podría abrir una sección dedicada a la integridad en el Espacio Virtual de Asesoría (EVA), el cual es una buena práctica del DAFP para facilitar la orientación en línea para los servidores públicos (Cuadro 2.14). Asimismo, el DAFP debe garantizar que los Códigos de Integridad Organizacional sean incluidos en la información mínima que cada entidad debe publicar, de conformidad con el Artículo 9 de la Ley 1712 de 2014.

Cuadro 2.14. **Asistencia a ciudadanos y servidores públicos a través de la plataforma en línea EVA**

EVA (Espacio Virtual de Asesoría) es una plataforma en línea que opera desde diciembre de 2015 y mediante la cual los ciudadanos de Colombia, así como los servidores públicos y entidades, pueden acceder a información completa y actualizada sobre la administración pública (p. ej., reglamentación, jurisprudencia y publicaciones), recibir asesoría integral de expertos a través de un chat virtual, y participar en cursos de capacitación en línea.

Los objetivos de EVA son:

- Promover el acceso a la información.
- Promover el uso de herramientas de interacción virtual que propicien la comunicación entre instituciones, servidores públicos y ciudadanos.
- Brindar orientación y asesoría en tiempo real.
- Promover el cumplimiento de la normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública.
- Brindar oportunidades de participación e interacción entre servidores públicos, instituciones y ciudadanos.

Desde agosto de 2016, el sitio web de EVA también creó una sección de intercambio en la que los servidores públicos pueden publicar artículos, crear eventos, intercambiar mensajes y opiniones, descargar boletines informativos y comunicarse con sus colegas de otras entidades (Red de los servidores públicos). Junto a esta última sección, el sitio web de EVA incluye las siguientes secciones:

- Administrador Regulatorio: a la fecha, incluye alrededor de 20000 documentos relacionados con el Servicio Público, incluyendo normas, jurisprudencia del Consejo de Estado, Tribunal Constitucional y Corte Suprema, conceptos emitidos por la Función Pública, Códigos y Estatutos.
- Indicadores del servicio público, a nivel nacional y regional, sobre cuestiones de: Empleo Público, Administración Pública, Transparencia, Fortalecimiento Institucional y Democratización.
- Chat general para brindar asesoramiento especializado en tiempo real, por parte de los abogados del organismo, sobre temas de administración pública.
- Tutoriales de capacitación virtual, presentaciones, videoconferencias y oportunidades de capacitación, nacionales e internacionales.
- Biblioteca Virtual, con más de 100 publicaciones relacionadas con participación, transparencia y servicio a los ciudadanos, desempeño institucional, paz, cambio cultural, régimen laboral, talento, rendición de cuentas, plan anticorrupción, empleo público, declaración patrimonial y de ingresos, entre otros.

Fuente: Basado en la información proporcionada por el DAFP y el sitio web de EVA: *www.funcionpublica.gov.co/eva*.

Anclar la integridad en la gestión de recursos humanos

Las políticas de gestión de recursos humanos (GRH) son tanto parte del problema como de la solución en la promoción de la integridad en la administración pública

Instaurar un cultura de integridad no sólo dependerá de las medidas básicas de integridad, tal y como se discutió en secciones anteriores, sino también de medidas complementarias. Los instrumentos y procesos complementarios son una parte esencial del sistema de integridad, pero no tienen a la integridad como objetivo principal. La combinación de medidas básicas y complementarias tendrá un efecto significativo en el fortalecimiento de la integridad dentro de las organizaciones públicas. La gestión de recursos humanos (GRH), en particular, desempeña un papel importante, ya que son los empleados quienes finalmente moldean y crean una cultura organizacional abierta que fomente el comportamiento ético y la discusión abierta para resolver los problemas éticos encontrados.

Factores tales como un alto nivel de politización que implique lealtad, no a la ciudadanía sino al partido o al "patrón" en el poder, una baja cultura de orientación al desempeño, recompensas y sueldos pobres, bajos niveles de seguridad en el empleo, falta de capacitación y profesionalismo, alta rotación de personal, falta de orientación y liderazgo ético pueden conducir a oportunidades, y racionalización, de prácticas corruptas y bajos niveles de integridad. Más aún, como se mencionó anteriormente, cuando la rotación de personal es elevada, se puede otorgar menos importancia a la implementación de una cultura sólida de ética en el trabajo, en la medida en que el personal no conserve su empleo el tiempo suficiente para sentirse comprometido con los valores de integridad pública ni para llevar estas medidas a la práctica (OECD, 2009).

Por lo tanto, las políticas de gestión de recursos humanos (GRH) son tanto parte del problema como de la solución en la promoción de la integridad en la administración pública. La GRH es el principal punto de contacto de todo el personal dentro de una organización y, como tal, tiene un acceso único al personal a lo largo de toda su carrera, desde la capacitación de inducción hasta las entrevistas de fin de servicio. La GRH puede apoyar la integración de la ética en procesos como visión y misión del organismo, reclutamiento, inducción, evaluación, retención, motivación, recompensa, diversidad, entrenamiento y capacitación. Por otra parte, las encuestas al personal, las evaluaciones y las entrevistas de fin de servicio pueden proporcionar información valiosa del grado de arraigo de los valores éticos en la entidad así como formas de evaluar el programa de ética y el cumplimiento, por la organisación, de sus valores en la práctica.

Es útil hacer la distinción entre las medidas para garantizar la integridad de los procesos de recursos humanos, o "integridad en la GRH", y las medidas para incorporar a la integridad en los procesos de recursos humanos, o "integridad mediante la GRH". En efecto, por una parte, los países deben garantizar la equidad de su administración de personal existente, mediante la aplicación consecuente de principios tales como el mérito y la transparencia, para evitar favoritismo, nepotismo, influencia política indebida y riesgo de abuso de posición y conducta ilícita (OECD, 2017a). Por otra parte, la integridad puede ser incorporada a los procesos de gestión de personal (Tabla 2.4).

Tabla 2.4. **Incorporar la integridad a las prácticas de GRH**

Prácticas de RH	Incorporación de la integridad
Planeación de recursos humanos	Evaluación de los riesgos para la integridad de diversos puestos y planeación en consecuencia
Entrada	Verificar antecedentes, realizar pruebas de ética, resolver posibles conflictos de interés derivados de empleos anteriores (puertas giratorias), desarrollar descripciones de puestos con consideraciones éticas en mente
Desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades	Capacitación a la medida en políticas de integridad
Evaluación del desempeño	Para directivos: evaluar su desempeño en el manejo de conflictos de interés o dilemas éticos de los empleados; Para empleados: evaluar su adherencia y cumplimiento de las políticas de integridad
Separación del cargo	Monitorear algún potencial conflicto de intereses que surja de la naturaleza del siguiente empleo (es decir, puertas giratorias)

Fuente: OCDE

La equidad organizacional percibida es crucial para establecer una cultura organizacional de integridad; como tal, Colombia debe garantizar la equidad y la integridad de sus políticas de gestión de recursos humanos mejorando sus procedimientos de reclutamiento basados en el mérito, en todos los niveles

La imparcialidad percibida es un factor crucial que afecta al sistema de integridad en un organismo. La investigación empírica ha demostrado que las organizaciones, en donde los empleados se sienten tratados de manera justa, reportan menos conductas indebidas y los empleados están más conscientes de las cuestiones éticas, más dispuestos a pedir consejos sobre ética y más confiados en reportar comportamientos no éticos. Si las medidas de integridad no están integradas, de modo que algunos empleados no deban atenerse a los mismos estándares que otros, puede desarrollarse una percepción de injusticia y de doble estándar (Weaver et al., 2001).

La imparcialidad del proceso de reclutamiento puede influir en la impresión que tiene un empleado sobre el estándar de integridad al interior de una organización. Si el proceso de reclutamiento es percibido como injusto, los candidatos pueden concluir que la organización se atiene a sus propios pronunciamientos de integridad. La percepción de equidad en el reclutamiento puede verse afectada negativamente por casos de favoritismo o nepotismo en el reclutamiento. Puede rebajar los estándares éticos entre los empleados, al enviar el mensaje de que el principio de meritocracia no es respetado. Es más, puede disminuir la calidad y eficiencia del servicio público al asignar responsabilidades a candidatos no calificados (Mulcahy, 2015).

La Revisión de la Gobernanza Pública de Colombia de la OCDE ha hecho una serie de recomendaciones que podrían ser útiles para asegurar la integridad y equidad de los procesos de GRH en el país (OECD, 2013b). En particular, las siguientes recomendaciones son de interés, desde una perspectiva de integridad:

- Para evitar la fragmentación y traslapes posteriores, las responsabilidades operativas de Recursos Humanos podrían ser consolidadas al interior del DAFP, permitiendo que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) se centre en un rol estratégico de supervisión del reclutamiento y en el principio del mérito, en un rol similar al desempeñado por las comisiones de servicio público en varios países de la OCDE. A su vez, el DAFP podría asumir la responsabilidad de definición de los puestos y gestión del desempeño, a fin de garantizar un enfoque más estratégico y coordinado de políticas y prácticas en estos ámbitos. Mientras tanto, la comunicación y coordinación entre el DAFP y la CNSC podrían mejorarse estableciendo reuniones periódicas.

- Sería deseable una distinción más clara entre los puestos de la administración pública y los cargos políticos designados. El proceso de contratación podría beneficiarse de una mayor transparencia y meritocracia, a través de publicitar las vacantes en la administración pública y tomar decisiones compartidas sobre los nombramientos. Ciertamente, los cargos directivos y otros "cargos de confianza" no forman parte de la carrera de servicio público en Colombia y están sujetos a nombramiento y rescisión discrecional. Como consecuencia, los altos funcionarios están estrechamente ligados al gobierno en curso y suelen ser reemplazados cuando ocurre un cambio de gobierno. Esto representa una amenaza para una aplicación eficaz y continua de las políticas de integridad y, en particular, para la función de alta dirección como modelo a seguir.
- Colombia podría mejorar el proceso de reclutamiento a fin de asegurar que las mejores personas posibles sean nombradas para ocupar puestos de alto rango. La objetividad en el proceso de contratación es esencial para garantizar un conjunto de candidatos adecuados y un servicio público productivo y eficiente, pero también para sentar las bases de una cultura de integridad en la administración pública. Es necesario evitar cualquier percepción de favoritismo en el proceso de reclutamiento. El gobierno podría lograr esto anunciando públicamente los puestos disponibles en la administración pública, para atraer a los candidatos más calificados y compartiendo las decisiones de nombramiento, a modo que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección final (OECD, 2013a).
- Si bien Colombia ha prohibido la contratación y el nombramiento de cónyuges y familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad (artículo 126 de la Constitución colombiana), parece que en la práctica no ha sido aplicado ninguna medida para asegurar el cumplimiento. Para mejorar aún más la equidad en la gestión del personal existente, la declaración obligatoria de relaciones familiares, al momento de la contratación, podría ser introducida para cumplir con la prohibición de nepotismo, de conformidad con la Constitución. Asimismo, la capacitación propuesta en materia de integridad debe sensibilizar a los servidores públicos sobre la posibilidad de un conflicto de intereses, si participan, formal o informalmente, en cualquier asunto que afecte directamente la contratación de un familiar. Las infracciones tendrían que ser aplicadas a través del código disciplinario como un incumplimiento de las políticas de conflicto de intereses.
- Se podrían incluír criterios de integridad para puestos de trabajo, y los candidatos se podrían evaluar en valores éticos durante el proceso de selección; adicionalmente, el apego a los valores del del Código General de Integridad y de la organización podría ser requerido de todos los solicitantes que se postulen para un puesto.

En un sistema de integridad pública orientado en valores, que haga hincapié en la autorregulación y la motivación intrínseca, es especialmente importante que el proceso de contratación atraiga a los servidores públicos que se adhieran a los valores éticos del sector público y de la organización. El proceso de reclutamiento debe ser configurado para seleccionar a funcionarios que se esfuercen por la aplicación de altos estándares éticos en su ambiente de trabajo, que estén comprometidos con el interés público, que privilegien un diálogo abierto sobre cuestiones éticas y que se comprometan a adoptar normas éticas en sus interacciones con los demás. Los candidatos potenciales reciben la primera impresión de los valores del organismo y de su propio rol durante el proceso de reclutamiento. Corresponde a la GRH asegurar que estas impresiones incluyan el reconocimiento de la importancia de la integridad (Weaver et al., 2001).

Al considerar explícitamente las habilidades conductuales clave que pueden contribuir al comportamiento ético en el puesto de trabajo, la GRH podría garantizar que el mensaje de valoración de la integridad sea enviado desde el principio. En Colombia, el Decreto 2539/05 establece las competencias generales para un cargo público, en diferentes niveles jerárquicos. Los servidores públicos deben satisfacer capacidades funcionales y conductuales. Cada nivel de jerarquía tiene sus propias aptitudes específicas de comportamiento, y estas supuestamente deben ser precisadas por la unidad de personal de cada entidad al momento del reclutamiento para un puesto específico. Por otra parte, algunas competencias generales aplican para todos los servidores públicos: orientación a resultados, orientación a usuarios y ciudadanos, transparencia y compromiso con el organismo.

Para dar un mayor peso a la integridad, el DAFP podría considerar incluir, en una primera etapa de selección, la cualidad general de integridad e identificar los rasgos conductuales clave deseables para los cargos en situación de riesgo de corrupción (p. ej. escrupulosidad, consideración moral, orientación al deber, asertividad y proactividad). Estos rasgos deben ser claramente indicados en la oferta de empleo, mediante descripciones adecuadas, y pueden ser evaluados a través de preguntas específicas (véase el Cuadro 2.15). Sería aconsejable que estas medidas estuvieran acompañadas de seminarios impartidos por el DAFP y la ESAP para las unidades de personal acerca de la forma de identificar y estandarizar tales características de comportamiento. Los procedimientos en esta etapa podrían incluir la verificación de antecedentes penales y disciplinarios, con empleadores anteriores, y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

Asimismo, Colombia podría considerar ensayar, en un proyecto piloto, el efecto de exigir la firma de un breve recordatorio que haga constar que el solicitante se adhiere a los estándares de integridad de la organización. Esto podría hacerse electrónicamente, justo antes de presentar la solicitud, o en un formulario separado a ser firmado si se presenta la solicitud en papel.

Cuadro 2.15. **Procesos de reclutamiento y la integridad – La experiencia de Australia**

En un proceso de reclutamiento, pueden construirse 'filtros' para asegurar que los solicitantes se adecúen a las necesidades del organismo. En Australia, por ejemplo, un organismo analizó asuntos disciplinarios, ocurridos entre nuevos reclutas después de 12 meses en el puesto, e identificó la necesidad de mejorar la gestión de indicadores de integridad en el proceso de selección.

Como resultado, fueron instituidas intervenciones en etapas importantes:

- Una encuesta de preguntas y respuestas fue incluida como parte de la información general para candidatos. Planteaba preguntas acerca del sentir de las personas ante ciertas condiciones e interacciones de trabajo. Con base en una puntuación indicativa, los candidatos eran entonces alentados a pasar a la siguiente etapa o bien a hablar, acerca del puesto, con gente que los conocía bien, antes de proceder a la siguiente etapa. Esto respaldaba el auto filtrado por los candidatos mismos.
- Como parte de la solicitud en línea, se hicieron preguntas más específicas a la integridad, sobre sus antecedentes y experiencias. Por ejemplo, preguntas sobre e trato con la autoridad, culturas diferentes, manejo financiero, etc. Esto proporcionó datos de base para fines comparativos.

Cuadro 2.15. **Procesos de reclutamiento y la integridad – La experiencia de Australia** *(cont.)*

- Se solicitó a los candidatos que aprobaron la fase de evaluación técnica que volvieran a responder las preguntas de integridad. Se pidió a expertos que identificaran las discrepancias o anomalías entre los conjuntos de datos y se dio seguimiento individual a estos candidatos. El lapso transcurrido entre la presentación de las preguntas incrementó la validez de los datos.
- Sólo aquellos candidatos que aprobaron, tanto la fase técnica como la de integridad, fueron invitados a entrevistas en persona, que incluían jugar un papel práctico.

El resultado fue una disminución considerable, tanto en temas disciplinarios como en tasas crecientes de retención, en nuevas contrataciones.

Fuente: Aportación del Comisionado Australiano del Mérito, de junio de 2016.

Para los puestos en situación de riesgo y de gerencia, se podrían aplicar estrategias adicionales para examinar la postura ética y disposición al comportamiento (no) ético de un solicitante durante la etapa de entrevista. Por ejemplo, se podría pedir a los posibles candidatos que resolvieran un dilema ético o una situación de conflicto de intereses para evaluar el razonamiento moral y de decisión ética del candidato (Kidder, 2005).

En coordinación con la CNSC y la ESAP, el DAFP también podría desarrollar folletos de reclutamiento y otros materiales, para atraer futuros servidores públicos que compartan claramente el compromiso con la integridad en el servicio público, la manera en que se construye una cultura de integridad dentro del servicio público y los valores éticos aplicados en el trabajo diario.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) podría incluir la integridad como un indicador de desempeño para incentivar el comportamiento ético

A su vez, las evaluaciones periódicas de desempeño, llevadas a cabo por el gerente público responsable con su personal, ofrecen una puerta de entrada importante a las políticas de integridad. Las evaluaciones de desempeño pueden ser utilizadas como un punto de anclaje para transmitir valores y expectativas o para aclarar dudas. Por lo tanto, Colombia podría considerar incorporar la integridad y la ética pública, tanto como un criterio de evaluación formal como en la forma en que se realiza la evaluación. Por ejemplo, los objetivos de desempeño podrían centrarse tanto en los medios como en los fines, preguntando no sólo si se han alcanzado los objetivos de desempeño, sino también la manera en que el funcionario alcanzó estos objetivos. Si los objetivos fueron alcanzados en el cumplimiento del más alto estándar de integridad, ello debería ser reconocido. Se podría otorgar un reconocimiento especial a los servidores públicos que exhiban de forma consistente un comportamiento meritorio o contribuyan a crear un clima de integridad en su departamento, por ejemplo, identificando nuevos procesos o procedimientos que promuevan el código de ética.

En Colombia, personal y directivos son sometidos a una evaluación anual de desempeño, con una evaluación parcial cada seis meses (Acuerdo 565 de 2016). Son evaluados en función de las competencias funcionales y conductuales y de la evaluación por la gerencia de la división. La CNSC es responsable de supervisar el proceso de evaluación del desempeño y podría emitir directrices sobre la forma de incluir la integridad como un indicador de desempeño para las unidades de personal. Por ejemplo, el comportamiento ético podría ser incentivado con la evaluación de la adhesión de cada empleado a los valores y código de ética de la entidad, como parte de la evaluación anual de desempeño.

En estas reuniones, podría ser útil abordar explícitamente el tema de la ética pública y los conflictos de interés, más allá de la evaluación del desempeño pasado, estableciendo nuevas metas y discutiendo cuestiones generales relacionadas con los valores, objetivos y metas del organismo. Si es tomado en serio, y no como un ejercicio de marcar casillas, un tal debate, llevado a cabo con regularidad, ofrecería la oportunidad de establecer el tono desde la cúpula y alentar a los servidores públicos a discutir abiertamente cualquier preocupación o duda que pueda surgir en su trabajo diario. Más aún, se podría considerar incluir a la integridad como uno de los criterios para el desarrollo profesional de los servidores públicos.

Para ser eficaces, es crucial que los gerentes públicos, con responsabilidades de personal, reciban capacitación específica sobre cómo incorporar la integridad en las evaluaciones de desempeño y cómo abordar los dilemas éticos que les son presentados en este proceso o fuera de él. Como se mencionó anteriormente, Colombia podría aspirar a una mayor participación en brindar capacitación específica y lineamientos claros sobre cómo ejercer el criterio adecuado ante los casos que les son llevados, cómo identificar el comportamiento no ético mediante deliberaciones con su personal, cómo promover una cultura de debate abierto y cómo resolver situaciones de conflictos de interés.

Desafortunadamente, la evaluación de desempeño en Colombia está actualmente obstaculizada por una serie de debilidades que deben ser atendidas para hacer evolucionar el proceso de evaluación, de un proceso meramente formal a una herramienta creadora de incentivos en pro de un mejor desempeño de los servidores públicos. En primer lugar, los objetivos muchas veces no están vinculados con los deberes y funciones del funcionario. Por lo tanto, sería esencial que la CNSC guiara a las unidades de personal de cada entidad sobre la manera de traducir los objetivos generales a puestos específicos, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 565 de 2016. En segundo lugar, la estructura de incentivos del servicio público es inadecuada, ya que no existen beneficios claros para un buen desempeño indicado en la evaluación, tal como el ascenso profesional (Strazza, 2014). Estas cuestiones deben ser abordadas como una prioridad para permitir el uso de las evaluaciones de desempeño como una herramienta de promoción de la cultura de integridad.

El DAFP podría desarrollar un programa de tutoría para servidores públicos de categorías subalternas, para fomentar el desarrollo de capacidades éticas y formar un grupo de líderes éticos para el futuro

Otra medida para motivar el comportamiento ético en una organización es el asociar a aquellos servidores públicos, de niveles subalternos que demuestren el potencial necesario para avanzar a posiciones de liderazgo, con mandos superiores que hayan demostrado integridad y conducta y razonamiento éticos, a través de un programa de tutoría formal (Shalock, Arthur, 2006). Esto no sólo respalda a los servidores públicos subalternos, sino que además puede fortalecer las convicciones éticas de los gerentes superiores y contribuir a una cultura organizacional abierta, en la que los funcionarios se sientan confiados de denunciar irregularidades.

Los mentores deben enfocarse en ayudar a su colega a analizar las situaciones donde hayan reconocido la posible presencia de conflicto de valores. Ayudan a desarrollar la conciencia ética, para que el colega sea capaz de prever y evitar dilemas éticos. El DAFP podría iniciar un programa piloto de tutoría en su propia entidad. El compromiso de los mentores podría quedar determinado de manera positiva en las evaluaciones de desempeño.

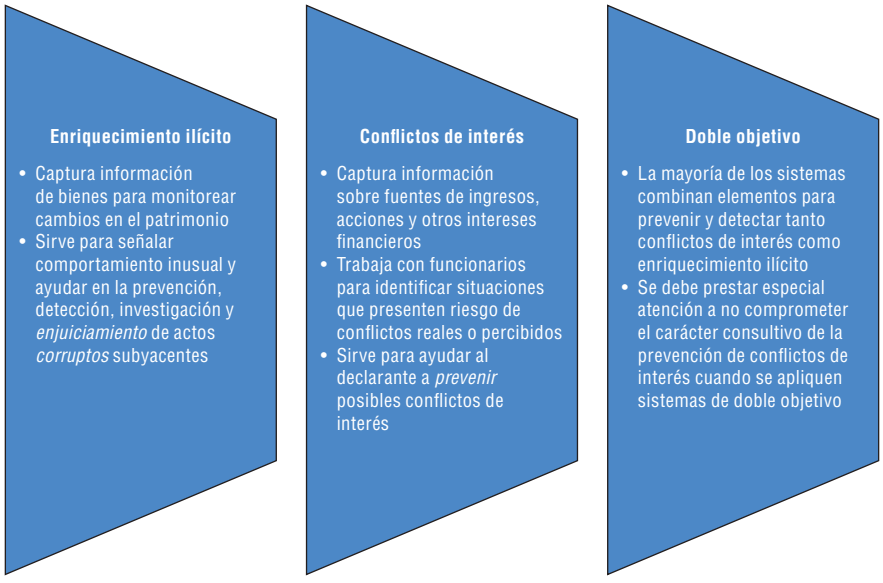
Salvaguardar la integridad mediante un sistema eficaz de declaraciones de información financiera y de intereses

Priorizando el objetivo de prevenir el abuso del cargo, Colombia podría ampliar la información relacionada con posibles situaciones de conflicto de intereses solicitada en el actual sistema de declaración de bienes y rentas

Un sistema eficaz de información financiera y de intereses puede ser un componente esencial del sistema de integridad de un país, creando una cultura de integridad e incrementando la confianza en el sector público (OECD, 2016). El sistema puede fortalecer la confianza del público en el gobierno mostrando claramente su apego a la transparencia y ofreciendo una herramienta con la cual hacer posible la responsabilización social, ya que los ciudadanos podrían analizar las decisiones tomadas por los funcionarios a la luz de los bienes, las rentas y las relaciones declaradas. En efecto, existe evidencia empírica reciente que indica que la expansión de los sistemas de información financiera afecta positiva y significativamente la capacidad del país para controlar la corrupción en los años posteriores a esta expansión (Vargas et al., 2016).

Los sistemas de declaraciones pueden atender tanto la detección del enriquecimiento ilícito como la prevención del abuso de funciones, identificando posibles situaciones de conflicto de intereses y guiando a los servidores públicos sobre la manera de evitar tales situaciones. Para maximizar la eficacia de los sistemas de declaraciones, los países deben priorizar objetivos, involucrando a las partes interesadas nacionales para determinar el mejor marco normativo. Cada uno de los elementos del sistema de declaraciones, p. ej., quién tiene que declarar qué, tendrá que ser diseñado de acuerdo al objetivo establecido (Gráfica 2.5).

Gráfica 2.5. **Objetivos de los Sistemas de Declaraciones**



Fuente: Rossi, Ivana M., Laura Pop y Tammar Berger. 2017. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure [Percibir el panorama completo de los Servidores Públicos: Guía práctica para la declaración financiera eficaz.]. Stolen Asset Recovery (StAR) Series [Serie sobre recuperación de activos robados]. Washington, DC: Banco Mundial. doi 10.1596/978-1-4648-0953-8. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

En los países en los que el propósito del sistema de declaraciones es detectar el enriquecimiento ilícito, los sistemas buscan información sobre activos, acciones y valores, y pasivos para hacer posible un análisis financiero de cambios inexplicables en el patrimonio durante el período de servicio público del funcionario. De esta manera, el sistema puede

ayudar al enjuiciamiento de funcionarios corruptos y a la recuperación de activos robados (OECD, 2011b). A su vez, los sistemas que priorizan la prevención de situaciones de conflicto de intereses, recopilan información sobre empleo secundario, puestos no remunerados ajenos al cargo, fuentes de ingresos, regalos y empresas en las que el funcionario tiene algún interés. El sistema está vinculado al marco ético público, para establecer una relación con el funcionario, con el fin de resolver la situación de conflicto de intereses. Según los datos recopilados por el Banco Mundial, la mayoría de los sistemas de declaraciones de los países miembros de la OCDE se centran en la prevención de conflictos de interés (Rossi et al., 2017, Cuadro 2.16).

En Colombia, la Ley 190 de 1995 y el Decreto 1083 de 2015 reúnen todos los decretos aplicables que regulan la declaración patrimonial y de intereses de los servidores públicos (*Declaración Juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada*). Los servidores públicos de las tres ramas deben registrarse en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), operado por el DAFP. El registro en el SIGEP es una condición previa al inicio del servicio público. El sistema centraliza toda la información financiera y de intereses, así como otra información de recursos humanos relacionada con la contratación del funcionario. Las declaraciones deben ser actualizadas cada año y a la terminación del servicio público. Asimismo, todos los servidores públicos deben declarar no estar involucrados en alguna situación que pudiera resultar en inelegibilidad o incompatibilidad. El sistema solicita información sobre ingresos, activos, ahorros, pasivos, membresía de juntas de consejo o sindicatos, empleo externo, así como nombre del cónyuge o pareja y familiares en primer grado.

Cuadro 2.16. **Sistema de declaración de ingresos y activos en los Estados Unidos**

El objetivo del sistema de declaración de ingresos y activos (IAD) en los Estados Unidos es la detección y prevención de situaciones de conflicto de intereses. La información financiera solicitada tiene como objetivo evidenciar la transparencia e imparcialidad de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones y reforzar la confianza del público en el sistema de integridad.

La Oficina de Ética del Gobierno (OGE) es responsable de supervisar el sistema de declaraciones en la rama ejecutiva del gobierno. Los poderes legislativo y judicial tienen sus propias Comisiones de Ética que supervisan el sistema.

Algunas características clave de los sistemas son:

- **Cobertura de funcionarios:** El IAD distingue entre dos tipos de requisitos de declaraciones: Declración pública y declaración confidencial. La declaración pública aplica para altos funcionarios del gobierno y la declaración confidencial aplica para funcionarios de rango inferior y empleados que ocupan puestos con un mayor riesgo de conflictos de interés.
- **Información solicitada**: activos, fuentes y montos de ingresos, transacciones, pasivos, regalos y reembolsos, posiciones fuera del gobierno, acuerdos y disposiciones con respecto a empleo pasado o futuro, clientes importantes (solo para declarantes de primera vez)
- **Verificación:** Ni la OGE ni los funcionarios de ética que se desempeñan en cada entidad gubernamental verifican la exactitud de la información presentada. Se revisa la integralidad, consistencia interna y situaciones reales o potenciales de conflicto de intereses de las declaraciones. Sin embargo, si se recibe una queja o se detecta una clara ilegalidad en el formulario de declaración, la OGE o el funcionario de ética de la entidad remite el caso a la Oficina del Inspector General, la Oficina Federal de Investigación o la Sección de Integridad Pública del Departamento de Justicia.

Cuadro 2.16. **Sistema de declaración de ingresos y activos en los Estados Unidos** *(cont.)*

- **Disponibilidad pública:** Las declaraciones públicas de ingresos y activos deben ponerse a disposición, previa solicitud, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del informe final. Las declaraciones confidenciales de ingresos y activos de funcionarios de menor rango no quedan disponibles públicamente.
- **Sanciones emitidas:** Si un servidor público presenta información falsa o incompleta, puede ser sujeto de sanciones penales, civiles y administrativas.
- **Evaluación del sistema:** Un informe anual de Rendición de Cuentas de Desempeño es presentado ante el Congreso y puesto a disposición en línea. El informe incluye detalles sobre el cumplimiento de las prioridades establecidas en su plan estratégico, la evaluación de los sistemas de contabilidad y control interno de la OGE y un informe de auditoría a los estados financieros de la OGE.

Fuente: World Bank (2013), "Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations [Declaraciones de Ingresos y Activos: Ilustraciones de estudios de caso.]", Directions in Development. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-0-8213-9796-1.

El requisito en Colombia de declaración electrónica es encomiable y más avanzado en este aspecto que la mayoría de los sistemas de declaraciones en otros países (Rossi et al., 2017). Por otra parte, el artículo 7 de la Ley 527 de 1999, regulada por el Decreto 2364 de 2012, establece el uso y la administración de la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que la firma manuscrita. Esto facilita el cumplimiento y permite una mejor verificación y análisis de los datos presentados. En efecto, puede reducir la carga a los funcionarios, reducir el tiempo de llenado del formato y permitir que la información sea respaldada y/o pre llenada o incorporada desde otras bases de datos. En Argentina, al cambiar las declaraciones de papel a electrónicas, en el año 2000, la tasa de cumplimiento por los servidores públicos se vio incrementada en un 46% (OCDE, 2011b).

El artículo 6 de la Ley 190 de 1995 exige que las declaraciones patrimoniales y de intereses sean verificadas selectivamente en cuanto a su integralidad y exactitud, por selección aleatoria, al menos una vez por semestre. En la actualidad, el jefe de GRH en cada entidad gubernamental verifica al menos una vez cada seis meses, de manera aleatoria, que la declaración de activos e intereses haya sido presentada en el SIGEP. De acuerdo a las entrevistas, esta simple verificación es a menudo llevada a cabo de manera insuficiente. A su vez, la función del DAFP, en el sistema de declaraciones de activos e intereses, consiste en coordinarse con las unidades de GRH de los tres poderes, supervisar el SIGEP y formular directrices para funcionarios sobre cómo declarar sus bienes e intereses.

El diseño actual del sistema colombiano de declaraciones parece apuntar tanto al objetivo de prevención de conflictos de interés como al de detección del enriquecimiento ilícito. Sin embargo, las entrevistas revelaron que la información exigida no es útil para detectar el enriquecimiento ilícito, dado que las unidades de inteligencia financiera pueden acceder a la información presentada por la vía de otros canales de mejor calidad. Igualmente, se han planteado dudas en cuanto a la medida en que los servidores públicos proporcionan realmente toda la información relevante y si puede resultar demasiado fácil eludir los requisitos. Por lo tanto, Colombia podría decidir poner mayor énfasis en la prevención del abuso de funciones rediseñando los formularios de declaración y exigiendo información relevante más detallada, para detectar situaciones potenciales de conflicto de intereses, de forma similar a la mayoría de los países de la OCDE (Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17. **Declaraciones usuales, financieras y no financieras, en países de la OCDE**

De manera general, los siguientes tipos de información deben ser divulgados en países miembros y socios de la OCDE. Como en el caso de Colombia, éstos pueden incluir intereses financieros y no financieros:

Intereses financieros

La información financiera puede ayudar a identificar situaciones de conflictos de interés.

- **Ingresos**: Con frecuencia, se solicita a los funcionarios de los países de la OCDE reportar montos de ingresos, así como su origen y tipo (es decir, salarios, honorarios, intereses, dividendos, ingresos por venta o arrendamiento de bienes, herencia, atenciones, viajes pagados, etc.). Los requerimientos exactos de los informes de ingresos pueden variar, e inclusive puede que apliquen solamente para ingresos superiores a cierto umbral. El razonamiento detrás de la declaración ingresos es identificar fuentes potenciales de influencia indebida (como pudiera ser un empleo externo). Esto es motivo de particular preocupación en países donde los salarios de los servidores públicos son bajos.
- **Regalos**: los regalos pueden ser considerados un tipo de ingreso o de activo. Sin embargo, puesto que son generalmente de bajo valor, los países generalmente sólo requieren información de regalos superiores a cierto umbral, aunque hay excepciones.
- **Patrimonio:** Una amplia variedad de bienes están sujetos a declaración en los países de la OCDE, incluyendo ahorros, participaciones y otros valores, bienes, bienes raíces, ahorros, vehículos/barcos, antigüedades y obras de arte valiosas, etc. Las declaraciones de bienes patrimoniales permiten la comparación con datos de ingresos, para así evaluar si los cambios en riqueza corresponden a ingresos legítimos declarados. Sin embargo, el informar con precisión sobre el valor de los activos puede ser un reto en ciertas circunstancias y difícil de validar. Más aún, algunos países hacen la distinción entre bienes de propiedad y de uso (es decir, como una casa o alojamiento que ha sido prestado, pero que no se posee).
- **Otros intereses financieros:** Además de ingresos, regalos y bienes, los intereses financieros adicionales a ser declarados a menudo incluyen: deudas, préstamos, garantías, seguros, acuerdos que pueden resultar en ingresos futuros y esquemas de pensiones. Cuando tales intereses corresponden a valores significativos, pueden potencialmente conducir a situaciones de conflicto de intereses.

Intereses no financieros

El monitoreo de intereses no financieros puede dar indicaciones sobre situaciones potenciales de conflicto de intereses. Así, muchos países solicitan declaración de:

- **Empleo anterior**: relaciones o informaciones adquiridas en un empleo anterior podrían influir indebidamente en las obligaciones del servidor público en su puesto actual. Por ejemplo, si el funcionario está involucrado en el proceso de una contratación pública en la cual participa la empresa anterior del funcionario, su empleo anterior podría ser considerado como conflicto de intereses.
- **Puestos actuales no remunerados**: La pertenencia a un consejo o fundación, o la participación activa en actividades de un partido político, podría afectar igualmente los deberes del servidor público. Incluso podría considerarse que, en ciertas situaciones, el voluntariado podría influir en los deberes.

Fuente: OECD (2011b) Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption [Declaraciones Patrimoniales de los Servidores Públicos: Una Herramienta para Prevenir la Corrupción].

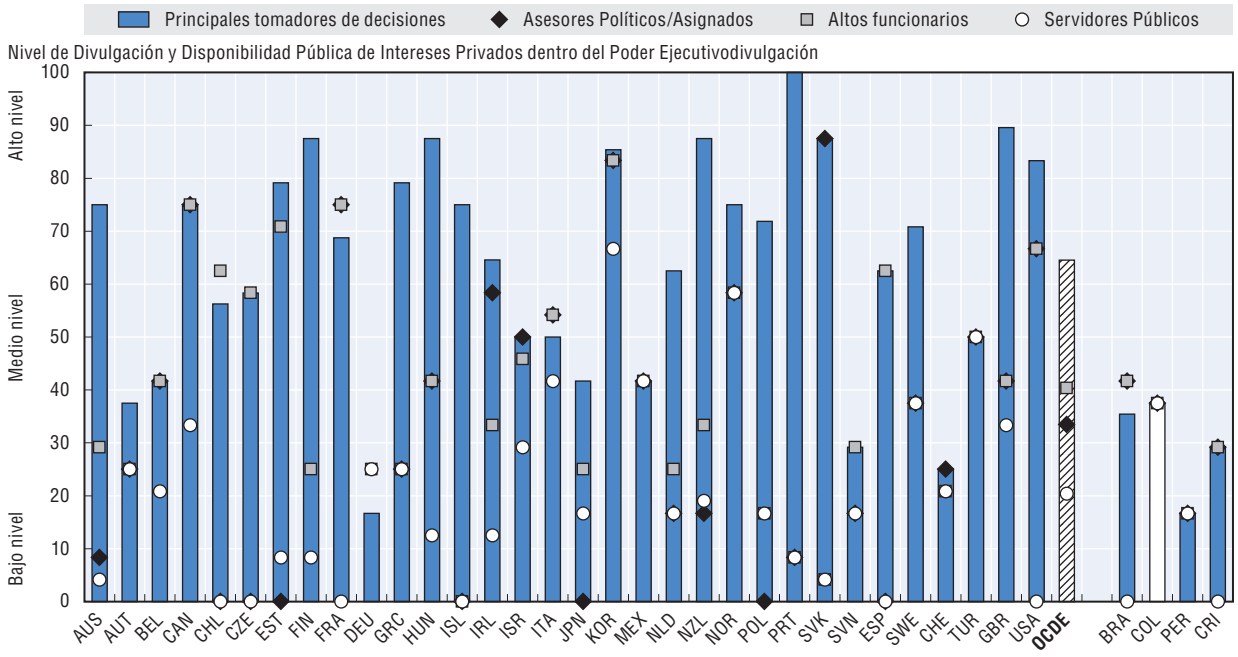
Específicamente, Colombia podría buscar información más concreta sobre el origen (nombre de la empresa o persona que provee los ingresos, número de registro de la empresa, ubicación) y tipo de ingreso (salario, regalías, venta de activos, herencia, etc.). Por ejemplo, exigir información sobre el nombre de la entidad jurídica que provee los ingresos puede ayudar a identificar una situación de conflicto de intereses. Asimismo, el formulario de declaración debe recopilar información sobre las actividades realizadas antes de asumir el cargo y, si ya son conocidas, las actividades que el funcionario llevará a cabo después de dejar el cargo. Si bien la Ley 1474 de 2011 (Nuevo Estatuto Anticorrupción) estipula que los servidores públicos no pueden aceptar, durante al menos dos años, un empleo con una entidad con la que personalmente, o por intermedio de sus subordinados, tuvieron contacto oficial, parece que no ha sido desarrollado proceso alguno para la aplicación eficaz de este artículo. Dado el amplio acceso a información que posee un gerente público superior y la consecuente posibilidad de utilizar información confidencial para obtener un beneficio indebido, Colombia podría concentrarse en revisar sistemáticamente, cuando un funcionario se separe del cargo, la información proporcionada por altos funcionarios y por quienes ocupan puestos en situación de riesgo. Si se observa un posible conflicto de intereses durante el proceso de verificación, como se recomienda a continuación, el empleado debe ser informado y las posibles soluciones deben ser discutidas con su superior. Si lo desea el empleado, el punto de contacto de integridad, como se recomendó anteriormente, podría estar presente en estas deliberaciones, como mediador. La solución alcanzada podría hacerse pública para crear presión social y hacer que el funcionario público cumpla con la disposición.

Reducir el círculo de servidores públicos que deben presentar la declaración patrimonial y de intereses a los cargos superiores y a quienes estén expuestos a un mayor riesgo de corrupción, por ejemplo, las Personas Expuestas Políticamente (PEP), garantizaría que no se creara una cultura de desconfianza y que mejorara la eficacia en función de costos del sistema

En promedio en la OCDE, los datos muestran que las principales instancias decisorias (Presidente/Primer Ministro, ministros), así como altos funcionarios, tienden a tener mayores obligaciones de declaración (Gráfica 2.6). Los servidores públicos tienen, a menudo, requerimientos relativamente menos estrictos. Existen argumentos a favor de esta diferenciación en requisitos de información para políticos y altos funcionarios. La primera es que se espera que los funcionarios electos sean más transparentes, para que los ciudadanos puedan tomar decisiones fundamentadas al votar en las elecciones. Además, una vez electo, dicha información puede ser necesaria para evaluar los intereses que pudieran influir en discusiones o decisiones al votar en el Congreso. También podría argumentarse que, dado su poder de decisión, los funcionarios electos y servidores públicos de alto nivel son más influyentes y corren mayor riesgo de captura o corrupción.

En contraste con la mayoría de los países de la OCDE, los requisitos de declaración son universales para todos los puestos en Colombia. De esto surge la duda de si los requisitos, bajo la nueva Ley 1990, siguen un enfoque basado en riesgo y tal vez sean demasiado engorrosos para los funcionarios. Esto puede tener además efectos potencialmente perjudiciales en la moral de algunos servidores públicos. Por ejemplo, algunos funcionarios podrían interpretar este requisito general como el origen de una cultura organizacional que presupone que los servidores públicos son corruptos. De este modo, la ley puede haber incrementado inadvertidamente los incentivos para omitir o falsear información, disminuyendo el atractivo de trabajar en el sector público y dificultando la contratación o retención del mejor talento.

Gráfica 2.6. **Declaraciones en la rama Ejecutiva del Gobierno, 2014**



Fuente: OECD (2016), Panorama de las Administraciones Públicas 2015, INAP, Madrid. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es*.

Más aún, a pesar del uso de un sistema electrónico, el requisito universal de presentar una declaración patrimonial y de intereses puede sobrecargar a los organismos responsables con las tareas de comunicar eficazmente los requisitos, recibir y examinar las declaraciones y cumplir cualquier otra actividad relacionada con su mandato, si tal requisito no viene acompañado de los recursos humanos y financieros adecuados. En 2016, 202,805 servidores públicos tuvieron la obligación de presentar la declaración de activos e intereses.

Colombia podría considerar un enfoque de declaraciones mejor adaptado, para asegurar su efectividad e impacto. Para asegurar un proceso eficaz, el universo de dichas declaraciones podría reducirse al considerar criterios comunes aplicados en otros países, que determinan quién realmente debe declarar (Cuadro 2.18), tales como:

- Rama de gobierno
- Jerarquía (p. ej., todos los funcionarios a nivel de director y superior)
- Cargo (ministro, viceministro, director, etc.)
- Función (toma de decisiones administrativas, adjudicación de contratos, contratación pública, inspección fiscal, aduanas, etc.)
- Riesgo de corrupción: identificar a los declarantes en función de su rol y del riesgo que corren de participar en actividades corruptas (licencias de construcción, contratos de infraestructura, aduanas, etc.) (Rossi et al., 2017)
- Categorización como persona expuesta políticamente (PEP)

En consuecuencia, la declaración podría ser obligatoria en Colombia para los funcionarios de alto rango, aquellos en situación de mayor riesgo de corrupción, por ejemplo con base en las evaluaciones de riesgo realizadas por entidades públicas (capítulo 3), y aquellos clasificados como Persona Expuesta Políticamente (PEP), regulados en Colombia bajo el Decreto 1674 de 2016.

Cuadro 2.18. **Declaración patrimonial obligatoria para funcionarios determinados en la Argentina**

La Oficina Anticorrupción es el organismo gubernamental encargado de la gestión del Sistema de Declaraciones Juradas. Depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El sistema de declaraciones juradas en la Argentina no requiere que todos los servidores públicos declaren sus activos. Las personas que están obligadas a presentar declaraciones patrimoniales son:

- Nivel jerárquico: desde el Presidente hasta los funcionarios con cargo de Director Nacional o equivalente
- Naturaleza de su función: aquellos que, más allá del rango que ocupan, son funcionarios o empleados públicos de las comisiones de adquisiciones o son responsables de otorgar autorizaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad o el control de su funcionamiento. Quiénes controlan ingresos públicos también deben presentar declaración patrimonial.
- Los candidatos a cargos de elección nacionales.

Estos servidores públicos tienen que presentar la declaración en tres situaciones: (1) dentro de los 30 días de haber iniciado sus funciones públicas, (2) anualmente, y (3) después de dejar el cargo. Para junio de 2016, había 48,494 obligaciones de presentar Declaraciones Juradas.

Fuente: https://www.argentina.gob.ar/presentardeclaracionjurada

Una estrategia de comunicación debe esclarecer el traslape conceptual entre el sistema de declaración de bienes y rentas y la declaración ad hoc de situaciones de conflicto de intereses, y recordar a los servidores públicos su obligación de presentar la declaración de bienes y rentas, tanto en el sistema como de manera específica.

Las entrevistas revelaron cierta confusión entre los servidores públicos respecto a las declaraciones patrimonial y de intereses y el manejo de conflictos de interés que surgen ad hoc. Es esencial esclarecer el traslape conceptual entre los procedimientos de declaración específica de situaciones de conflicto de intereses que surgen y la declaración anual patrimonial y de intereses. Se debe comunicar claramente que la presentación de la declaración no exime al funcionario público de declarar proactivamente un conflicto de intereses potencial o real, de manera ad hoc a su superior, o que puede solicitar asesoramiento en caso de duda a los Puntos de Contacto de Integridad, como se recomendó anteriormente.

De hecho, las declaraciones anuales estáticas de bienes e intereses no son lo suficientemente flexibles como para hacer frente a situaciones emergentes de conflictos de interés, y tampoco se indica cómo haya sido resuelto algún conflicto de interés actual. Ambos aspectos requieren una política separada que permita a los funcionarios notificar a sus gerentes acerca de una situación de conflicto de interés y llegar a una resolución, posiblemente con la ayuda de los Puntos de Contacto de Integridad.

Estos esfuerzos podrían arraigarse en las campañas internas y externas de concientización sobre el sistema de declaraciones (portal web, redes sociales, correos electrónicos, boletines informativos, tutoriales en video y charlas temáticas) para asegurar una alta tasa de respuesta. El DAFP también ha introducido el Espacio Virtual de Asesoría (EVA) que está llevando a cabo una serie de chats temáticos dirigidos a los servidores públicos sobre la declaración financiera y de intereses. En su sitio web, los requisitos están claramente establecidos; también se puede encontrar el marco legal, así como instrucciones detalladas. Colombia también podría enviar recordatorios a los servidores públicos, a través de sus direcciones de correo electrónico oficiales, para presentar la declaración anual a tiempo.

Dado que actualmente no hay autoridad en Colombia que tenga el mandato de verificar y auditar las declaraciones de información financiera y de intereses, Colombia podría otorgar a una agencia, por ejemplo la Procuraduría, el mandato de asegurar una verificación eficaz. Ello incluiría el derecho de verificar la información o de poner segmentos de las declaraciones a disposición del público, posibilitando así el control por parte de los ciudadanos

Es esencial establecer un sistema de supervisión para proveer monitoreo y cumplimiento. De hecho, la eficacia del régimen de declaraciones depende de la capacidad del sistema para detectar infracciones y administrar sanciones (OECD, 2016). Los países pueden asegurar esto a través de un sistema confidencial que garantice una verificación y auditoría eficaces, o difundiendo declaraciones públicamente, para que la ciudadanía pueda desempeñar una función de supervisión (o combinando ambos elementos).

Un régimen eficaz de declaraciones confidencial requiere que el organismo encargado de administrar el sistema de declaraciones sea políticamente neutral, cuente con la confianza del público y pueda verificar y auditar las declaraciones. Según una encuesta de la OCDE de 2012, tras la recopilación de formularios de declaración, más del 80% de los países de la OCDE que tienen requisitos vigentes de declaraciones verifican que se presenten los formularios correspondientes (Tabla 2.5). Diez países, entre ellos Canadá, Francia, Corea y Suiza, verifican la recepción del formulario de declaración, verifican que venga incluida toda la información requerida y auditan o revisan la exactitud de dicha información, para todos aquellos que deban declarar intereses privados (Tabla 2.5). En los casos en que estas condiciones no puedan cumplirse, la disponibilidad pública permite a los interesados (es decir, individuos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) fortalecer el cumplimiento del sistema de declaraciones con una función de control. Por ejemplo, mientras Italia e Irlanda no verifican los formularios de declaración, requieren su presentación en línea, permitiendo así al público verificar la información.

Como se ha comentado anteriormente, más allá de la verificación de la presentación de las declaraciones financieras y de intereses, las declaraciones no son revisadas ni auditadas sistemáticamente por los órganos de GRH actualmente responsables en los ministerios competentes ni por el DAFP. Por otra parte, la información proporcionada en el formulario de declaración está clasificada y sólo puede ser proporcionada a solicitud de las unidades de control disciplinario, en caso de procedimientos disciplinarios y tributarios, o ante tribunales ordinarios para causas penales y civiles en las que se presuman actos de corrupción contra el Estado colombiano. De manera general, las debilidades en el seguimiento tras la recepción de las declaraciones menoscaban la eficacia del sistema, ya que de hecho no existe la capacidad para detectar infracciones y administrar sanciones.

Para asegurar un proceso eficaz de verificación y auditoría, Colombia podría considerar la posibilidad de modificar los Decretos 2232 de 1995 y 1083 de 2015 para otorgar a un organismo el mandato de auditar las declaraciones financieras y de intereses, de manera sistemática y regular, lo que implicaría cotejar las información preveniente de otras bases de datos, tales como registros catastrales o información financiera. Por ejemplo, en Chile, Costa Rica y Perú, el Contralor General tiene el mandato de auditar las declaraciones de conflicto de intereses y patrimoniales. En Chile, ello incluye el derecho a acceder a información de otras instituciones (Cuadro 2.19). En Francia, un organismo independiente, la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública, es responsable de administrar el sistema de declaraciones. Esto incluye un proceso de verificación y auditoría que comprueba otras bases de datos (Cuadro 2.20).

Tabla 2.5. **Medidas para la declaración de intereses privados por servidores públicos**

	Verificación de que el formato de declaración haya sido presentado	Revisar que se haya proporcionado toda la información requerida	Auditoría interna sobre la exactitud de la información presentada
Australia	●	●	●
Austria	●	●	●
Bélgica	●	●	●
Canadá	●	●	●
Chile	●	●	●
Dinamarca	●	●	●
Estonia	●	⊙	⊙
Finlandia	●	●	●
Francia	●	⊙	⊙
Alemania	●	●	⊙
Hungría	●	●	●
Islandia	●	●	●
Irlanda	●	●	●
Italia	●	●	●
Japón	●	●	●
Corea	●	●	●
Luxemburgo	x	x	x
México	●	●	⊙
Países Bajos	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	⊙
Noruega	●	⊙	●
Polonia	●	●	⊙
Portugal	●	●	●
República Eslovaca	●	●	●
Eslovenia	●	⊙	⊙
España	●	●	●
Suecia	●	●	⊙
Suiza	●	●	●
Turquía	●	●	●
Reino Unido	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●
Egipto	●	●	●
Ucrania	⊙	⊙	●
Total OCDE			
● Procedimiento llevado a cabo para quienes deben presentar formato de declaración	25	19	6
⊙ Procedimiento llevado a cabo solo para algunos que deben presentar formato de declaración	0	4	8
● Procedimiento no realizado	5	7	16

Fuente: Governments at a Glance [Un Vistazo General a los Gobiernos] 2013 (OECD).

Cuadro 2.19. **Sistema de declaración patrimonial y de conflictos de interés en Chile**

En Chile, conforme a la Ley N ° 20.880, todos los servidores públicos, incluidos funcionarios electos, generales de las Fuerzas Armadas, directores de empresas estatales y miembros de las juntas de universidades estatales tienen que presentar una declaración patrimonial y de conflictos de interés. La declaración debe ser presentada al asumir el cargo, anualmente y al dejar el cargo.

La declaración debe ser presentada electrónicamente a través del portal administrado por la Contraloría General de la República de Chile (CGR). La declaración consta de la siguiente información:

- Todas las actividades profesionales, sindicales o caritativas, remuneradas y no remuneradas

Cuadro 2.19. **Sistema de declaración patrimonial y de conflictos de interés en Chile** *(cont.)*

- Propiedades en Chile o en el extranjero
- Derechos de uso de agua
- Bienes personales
- Ingresos y activos
- Deudas totales
- Bienes del cónyuge o de la pareja civil
- Bienes de los hijos dependientes
- Declaración voluntaria de cualquier otra fuente que pueda presentar un conflicto de intereses.

Una vez reservada la información confidencial, p.ej. la dirección privada, se hace pública la declaración patrimonial y de conflictos de interés de los servidores públicos de mayor rango. El resto de las declaraciones queda a disposición, previa solicitud.

En caso de violación de la obligación de presentar la declaración (es decir, falta de presentación o presentación tardía), el funcionario puede ser multado o cesado.

La CGR supervisa la oportunidad, integralidad y exactitud del contenido de estas declaraciones y tiene el derecho de solicitar información de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Impuestos Internos, Registro Civil, Catastro o cualquier otra entidad.

Fuente: Contraloría General de la República de Chile (CGR), 2016, Guía sobre la declaración de intereses y patrimonio de la Ley N° 20.880, *www.declaracionjurada.cl/dip/pdf/GUIA_25.08.2016.pdf*.

Cuadro 2.20. **La Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública en Francia**

Desde 1988, los servidores públicos franceses están obligados a declarar sus bienes para evitar el enriquecimiento ilícito. Hasta finales de 2013, la Comisión de Transparencia Financiera en la Política era responsable de controlar dichas declaraciones. Como consecuencia de varios escándalos, la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, HATVP) fue creada con una autoridad legal más amplia, para asegurar una auditoría eficaz de las declaraciones patrimoniales y de intereses.

La HATVP recibe y audita las declaraciones de 14,000 altos funcionarios políticos y mandos públicos superiores:

- Miembros del Gobierno, Parlamento y Parlamento Europeo.
- Importantes funcionarios electos locales y sus principales asesores.
- Asesores del Presidente, miembros del Gobierno y presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado.
- Miembros de autoridades administrativas independientes.
- Altos servidores públicos nombrados por el Consejo de Ministros.
- Titulares de empresas de propiedad pública o parcialmente pública.

Algunas de las declaraciones patrimoniales y de intereses privados son publicadas en línea y pronto serán reutilizables como datos abiertos. Una de las excepciones corresponde a las declaraciones patrimoniales de los parlamentarios, que no son publicadas en línea,

Cuadro 2.20. **La Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública en Francia** *(cont.)*

pero que están disponibles en ciertos recintos gubernamentales locales. Las declaraciones patrimoniales de los funcionarios electos locales y de servidores públicos no electos no son publicadas, tras una decisión del Consejo Constitucional en 2013.

Las declaraciones patrimoniales deben presentarse en línea al tomar posesión de un cargo, cuando ocurre un cambio sustancial en el patrimonio y al dejar el cargo. La información presentada en la declaración se refiere a bienes inmuebles, bienes muebles (p. ej., activos financieros, seguros de vida, cuentas bancarias, vehículos) y cualquier préstamo y deuda financiera existente. La HATVP verifica las declaraciones e investiga posibles omisiones o variaciones inexplicables en el patrimonio estando en el cargo. Todas las declaraciones son controladas sistemáticamente para algunos grupos específicos, como miembros del Gobierno y del Parlamento. Para los servidores públicos que desempeñan otras funciones, se establece un plan de controles, sistemáticos para ciertas funciones específicas y aleatorios para otras. La HATVP cuenta con atribuciones para remitir los casos al fiscal, para su investigación criminal. Además, supervisa el procedimiento de verificación fiscal de los miembros del Gobierno.

Derecho a cotejar las bases de datos

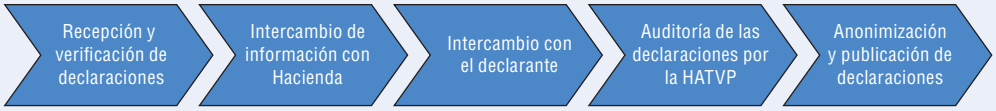
Para cumplir con su mandato, la HATVP tiene el derecho de solicitar a las autoridades fiscales el análisis de las declaraciones y de acceder a documentos externos o a cualquier información fiscal que considere de interés. Asimismo, la HATVP puede exigir información por parte de instituciones y personas que detengan información útil para el proceso de auditoría. Las declaraciones patrimoniales de los ministros de Gobierno y miembros del Parlamento son transferidas a la Dirección General de Finanzas Públicas y, a cambio, la administración tributaria proporciona a la Alta Autoridad "toda la información que permita evaluar la exhaustividad, exactitud y sinceridad de la declaración patrimonial. En particular los comprobantes de impuesto sobre la renta del interesado y, en su caso, los comprobantes de pago del impuesto sobre la fortuna". Los funcionarios de la administración tributaria quedan eximidos de la obligación de secreto profesional respecto de los miembros y relatores de la Alta Autoridad. Los ciudadanos también pueden informar a la Alta Autoridad de cualquier irregularidad que detecten en las declaraciones en línea.

Sanciones

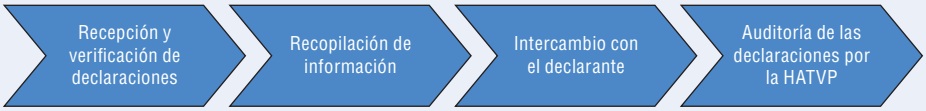
Un funcionario público que no presente una declaración, omita declarar bienes sustantivos o reporte una evaluación patrimonial falsa, podrá ser sancionado con hasta tres años de prisión y una multa de 45,000 euros. Un funcionario público que no cumpla con los mandatos de la HATVP o no presente los documentos solicitados puede ser sancionado con una pena de prisión de un año y una multa de 15,000 euros. Sanciones adicionales pueden incluir la pérdida de derechos cívicos por hasta diez meses o la inhabilitación permanente de ocupar un cargo público.

Proceso de verificación y auditoría

Para los miembros del gobierno y parlamentarios



Para todos los demás declarantes



Fuente: Basado en información proporcionada por la Autoridad Superior para la Transparencia en la Vida Pública

En Colombia, se podría, por ejemplo, considerar la posibilidad de otorgar a la Procuraduría General de la Nación (PGN) el mandato de supervisar el proceso de verificación y auditoría del sistema de información financiera y de intereses. Esto debería ir acompañado del desarrollo de los recursos tecnológicos, financieros y humanos necesarios en la entidad. Más importante aún, para poder auditar eficazmente la información presentada, la PGN o la entidad que sea encargada, deberá tener acceso a la información de las Oficinas de Registro Público, del DAFP, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y de las superintendencias y entidades financieras y de seguridad social. Sólo mediante la autorización dada al PGN de cotejar y analizar la información se podría garantizar un proceso de verificación y auditoría eficaz.

Tal cambio en la autoridad para auditar declaraciones requeriría un cambio normativo en relación con el carácter reservado de la información financiera y su uso sistemático por un organismo de control como la PGN. Actualmente, la información proporcionada en las informaciones es reservada, conforme a la Ley 1266 de 2008, Ley 1581 de 2012, Ley 1712 de 2014 y Ley 1755 de 2015. Esto significa que sólo se puede acceder a la información en el contexto de un procedimiento judicial, fiscal o disciplinario o cuando el titular de la información autoriza el acceso, como ha ocurrido con la reciente publicación voluntaria de información financiera y de intereses por parte de los ministros y directores de departamentos administrativos. Por lo tanto, a largo plazo, si se desea auditar la declaración patrimonial, sería necesario un cambio legal estatutario, ya sea mediante la aprobación de una nueva ley o mediante la modificación del estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que permitiría a la PGN acceder a los datos presentados en la declaración financiera y de intereses. Adicionalmente, habría que buscar soluciones tecnológicas para intercambiar información, no sólo entre la PGN y el DAFP, sino también con otras entidades y bases de datos.

A corto plazo, la PGN podría convocar reuniones periódicas entre la UIAF, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República (CGR), de acuerdo con el principio de colaboración armoniosa entre los órganos estatales, según lo estipulado en el artículo 113 de la Constitución colombiana. En estas reuniones, de acuerdo con un memorando de entendimiento o una directiva conjunta, la UIAF podría intercambiar, con el Fiscal General, la PGN y la CGR, una lista de servidores públicos a quienes se hayan detectado operaciones sospechosas para verificar si alguno de ellos hubiera incrementado ilegalmente su patrimonio, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Esto permitiría a la PGN acceder a la información almacenada en el SIGEP sin enmendar la ley. Por otra parte, esta información podría ser utilizada para identificar los cargos en situación de riesgo cuyos titulares deberían estar obligados a presentar declaraciones financieras y de intereses. Sin embargo, esto mantendría la naturaleza reactiva actual y no permitiría el uso sistemático de la información con fines analíticos o preventivos.

Alternativamente, o adicionalmente, Colombia podría hacer públicas las declaraciones. La divulgación de información pública añade un nivel adicional de escrutinio al agregar un número incontable de actores externos, a saber, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil e individuos, que podrían verificar la información presentada y reportar inconsistencias a las autoridades. De esta manera, la disponibilidad pública puede reforzar el efecto disuasivo y crear presión social para la adherencia a los estándares de integridad. Por ejemplo, en Canadá, los miembros del Parlamento presentan declaraciones de información financiera detallada, incluida la declaración de las deudas de tarjetas de crédito superiores a 10,000 dólares canadienses. Un resumen de la declaración es publicado en línea, mostrando el patrimonio del miembro del Parlamento, pero no su valor (Messick, 2009).

Sin embargo, contrariamente a las prácticas en la mayoría de los países de la OCDE, Colombia no hace públicos los formularios de declaración. De acuerdo con la Ley de Transparencia 2014, la información es manejada como clasificada si infringe el derecho de la persona a la privacidad y la seguridad.

Por ello, Colombia podría considerar modificar la Ley de Transparencia, para permitir la divulgación pública de información financiera y de intereses, como ya se ha hecho, de manera voluntaria, desde mayo de 2016. Esto significaría no compartir la dirección, número de cuenta bancaria o información de vehículo, sino compartir información general, p.ej. un valor aproximado. El formato podría ser similar al formulario proporcionado por el DAFP, en mayo de 2016, para la publicación voluntaria de declaraciones patrimonial y de intereses, donde se omite la información de la cuenta bancaria. Para asegurar que el público pueda desempeñar una función de supervisión, Colombia podría considerar la posibilidad de establecer una base de datos en línea que permitiera búsquedas. De manera similar a Bolivia, Colombia podría considerar la posibilidad de introducir una cláusula que permitiera a las personas solicitar el formulario completo si demuestran tener necesidad de ello (Messick, 2009).

La divulgación pública podría limitarse a ciertas categorías de servidores públicos. Por ejemplo, los Estados Unidos no difunden públicamente los formularios de declaración de los individuos asignados a la Oficina del Director de Inteligencia Nacional (Office of the Director of National Intelligence), la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency), la Agencia de Inteligencia de Defensa (Defence Intelligence Agency), la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (National Geospatial-Intelligence Agency) o la Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency), o que participen en actividades de inteligencia en cualquier agencia de los Estados Unidos.

Asegurar respuestas eficaces a las violaciones de la integridad

Para garantizar la credibilidad del marco de ética y de conflicto de intereses, los servidores públicos deben ser responsabilizados en caso de incumplimiento; esto requiere coherencia y consistencia entre el marco de gestión de la integridad y el sistema disciplinario

Las medidas de cumplimiento – como sistemas disciplinarios y, en su caso, mecanismos para la recuperación de pérdidas económicas y daños y perjuicios – son los "dientes" que requiere el marco de integridad de todo país y son un medio primordial para que los gobiernos puedan disuadir las irregularidades. Si son aplicadas de manera transparente, justa y oportuna, las sanciones pueden asimismo aportar credibilidad y legitimar la existencia de reglas y marcos de integridad gubernamentales, ayudando a consolidarlos con el tiempo y a inculcar valores de integridad en las personas y organismos a modo de normas de cultura.

Asimismo, las medidas de cumplimiento ayudan a señalar a los ciudadanos que el gobierno toma en serio los intereses superiores de la ciudadanía y que es digno de su confianza. En efecto, un sólido cumplimiento demuestra que el estado de derecho aplica para todos y que los servidores públicos no pueden actuar con impunidad. Este es un principio particularmente importante de defender, dada la fuerte relación entre las percepciones de corrupción de los ciudadanos y su confianza en los líderes e instituciones del gobierno. Los gobiernos deben, por lo tanto, tomar medidas para evitar un círculo vicioso, donde los niveles de confianza en las instituciones, en disminución continua, conduzcan a su vez a mayores incentivos para cometer (y tolerar) con el tiempo infracciones a la integridad, como son los actos de corrupción.

En efecto, la experiencia de los países de la OCDE demuestra que un marco de integridad del sector público eficaz e integral establece un equilibrio entre los enfoques basados en valores y los basados en reglas y, como tal, incluye no sólo pilares para definir, apoyar y supervisar la integridad sino también para asegurar el cumplimiento de las reglas y normas de integridad. El establecimiento de una cultura organizacional abierta debe asimismo estar respaldado por mecanismos de cumplimiento pertinentes para garantizar la credibilidad. La evidencia sugiere que las organizaciones deben reaccionar ante comportamientos indeseados, incluso ante pequeñas acciones, ya que la aceptación continua de tal comportamiento podría conducir a una erosión de la integridad en la organización o a fomentar el cinismo y la frustración en aquellos que siguen (todavía) las reglas.

Entre los países miembros de la OCDE, por ejemplo, las sanciones más utilizadas por incumplir la política de conflictos de interés son la persecución disciplinaria y penal, junto con la cancelación de decisiones y contratos afectados (Cuadro 2.21).

Cuadro 2.21. **Establecer sanciones proporcionales por violar las políticas de conflictos de interés**

La naturaleza del cargo es tomada en consideración cuando los países determinan las consecuencias de índole personal apropiadas por violar la política de conflictos de interés. La siguiente lista de consecuencias de índole personal indica la variedad de sanciones severas aplicadas a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- Pérdida de mandato para los titulares de cargos públicos políticos y superiores, asesores o consultores técnicos
- Cese inmediato del cargo y devolución de todas las sumas recibidas, para consejeros ministeriales
- Suspensión de tres años de altos cargos políticos y públicos para altos funcionarios
- Pérdida del cargo en caso de personal gerencial
- Multa e inactividad o suspensión para funcionarios y personal contractual.

Fuente: OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en.*

En Colombia, cada entidad pública tiene la responsabilidad de detectar casos y sancionarlos, a través del sistema de Control Disciplinario Interno o bien canalizando los casos a la autoridad responsable, como la Procuraduría General de la Nación (PGN). En cuanto a las faltas sancionables, están definidas actualmente en el Código Disciplinario Único, que marca la diferencia entre faltas graves (artículo 48) y faltas graves/leves (artículo 50), e incluyen violaciones de la integridad tales como solicitar favores o regalos y actuar en presencia de un conflicto de intereses. Participar en una actividad que da lugar a un conflicto de intereses resulta en una ofensa disciplinaria contra el servidor público. En tal caso, son responsables los órganos disciplinarios (PGN, Procuradurías a nivel de distrito y municipio (Personerías), Oficinas de Control Disciplinario Interno y el Consejo Superior de la Judicatura (en Sala Disciplinaria) de investigar y estudiar cada caso particular. Las consecuencias para un funcionario en situación de conflicto de intereses incluyen la remoción del cargo público y la posibilidad de sanciones disciplinarias y administrativas.

Como se mencionó anteriormente, actualmente se está reformando el Código Disciplinario, ya que se considera que permite un alto grado de discrecionalidad con respecto a la aplicación de sus normas y sanciones. Considerando que las recomendaciones anteriores

enfatizaron la importancia de establecer un Código General de Integridad y de actualizar los códigos organizacionales de las entidades públicas, la legitimidad y efectividad del marco de integridad colombiano también dependerá de que los mecanismos de cumplimiento ofrezcan respuestas "apropiadas y oportunas" a toda presunta violación de las normas de integridad pública (Gilman, 2005) y, en particular, de que el sistema disciplinario sea coherente y consistente con el marco de integridad.

Para ello, Colombia podría considerar las siguientes opciones:

- Vincular claramente los instrumentos de integridad con mecanismos de responsabilización de cuentas, para sensibilizar a los servidores públicos sobre las responsabilidades que van de la mano con su conducta, como lo dispuesto en Italia (artículo 53 del Decreto Legislativo 165/2001) y en el Código de Conducta de Jordania, cuyo artículo 3 señala que "toda violación de las disposiciones del Código exige rendición de cuentas y medidas disciplinarias y sanciones, de conformidad con las normas de este sistema" (OECD, 2010).
- Garantizar que cualquier deber u obligación, mencionado en los instrumentos de integridad, esté vinculado al Código Disciplinario Único, el cual debe prever sanciones apropiadas para cumplir con los principios y condiciones que rigen la acción disciplinaria en Colombia (p. ej., debido proceso, legalidad y proporcionalidad). Debido al papel central del DAFP en la definición de políticas e instrumentos de integridad en la administración pública, la PGN y el DAFP deben coordinarse con el poder legislativo, el cual trabaja actualmente en la revisión del Código Disciplinario Único.

El mecanismo de cumplimiento no sólo debe ser coherente con el marco de integridad, sino que también puede complementarse con formas innovadoras de sanción, que atiendan las dinámicas sociales e influyan en el comportamiento de quienes actúan deshonestamente a través del comportamiento de otros. La investigación conductual muestra que sólo pocas personas actúan de manera viciosa, egoísta y oportunista. A la vez, pocas personas son intrínsecamente morales sin restricciones. La mayoría de los individuos equilibran su comportamiento en una latitud moral entre el beneficio personal y una identidad social positiva. Reciben señales de su entorno acerca de lo que es socialmente aceptable. Por ejemplo, experimentos han demostrado que si un miembro de un mismo grupo se comporta con deshonestidad, su ejemplo tiende a ser seguido por otros; si pertenece a un grupo rival, el efecto es el contrario y los participantes se comportan de manera más honesta que los del grupo de control (Gino et al., 2009). Por otro lado, existe evidencia de que la erosión del comportamiento ético es aceptable para un grupo cuando se produce gradualmente (Gino y Bazerman, 2009). Esto sugiere que una organización puede deslizarse hacia la corrupción, sin que nadie se percate de ello y, por lo tanto, sin que nadie lo denuncie.

Desde una perspectiva de políticas, estos y otros hallazgos similares sugieren, como en la "teoría de las ventanas rotas", que es preferible reaccionar ante el comportamiento indebido, incluso para acciones pequeñas y aparentemente insignificantes, ya que pueden ser el inicio de un derrotero hacia comportamientos más graves y aceptados, creando así un círculo vicioso donde los corruptos dominan la cultura organizacional (Cuadro 2.22). Reaccionar, sin embargo, no significa necesariamente aplicar sanciones elevadas. Es más importante una retroalimentación oportuna y visible, de modo que la sanción esté directamente relacionada con el comportamiento indeseado y sancionado. Esto destaca también, una vez más, la importancia de hacer visible las "historias de éxito ético", para fomentar una dinámica positiva en el organismo: lo "bueno" debería ser más visible que lo "malo".

El incumplimiento de las obligaciones del sistema de declaraciones de información financiera y de intereses debe ser sancionable, para garantizar que los servidores públicos se adhieran a él

Las sanciones son esenciales para garantizar el cumplimiento de los requerimientos del sistema de declaración patrimonial y de intereses. Diferentes tipos de sanciones pueden ser un poderoso elemento de disuasión para los servidores públicos que participen en conductas deshonestas. Dependiendo de la violación, tales sanciones pueden implicar sanciones penales, administrativas o disciplinarias, responsabilidad civil y otras medidas más leves, como advertencias, comunicados públicos o disculpas y similares. En la mayoría de los países de la OCDE, se aplican sanciones administrativas o disciplinarias por incumplimiento de obligaciones relativas a las declaraciones (OECD, 2011b).

Cuadro 2.22. **Modelo de alineación de valores de Australia**

El modelo de alineación de valores de Australia enfatiza que no todo mundo es igual, y no todos los individuos de una organización comparten los mismos valores. La participación relativa de los tres grupos siguientes de empleados determina en gran medida la cultura organizacional.

- El grupo A representa a las personas con poca probabilidad de actuar de manera corrupta, independientemente de las circunstancias, tal vez como resultado de valores internos o identidad.
- El grupo B representa a las personas cuya decisión de actuar de manera corrupta dependerá de las circunstancias. En condiciones ideales, es improbable que este grupo actúe corruptamente. Sin embargo, lo contrario sería cierto si las circunstancias personales o de entorno fueran propicias.
- El grupo C representa un pequeño grupo de personas que presumiblemente actuarán de manera corrupta cada vez que puedan salirse con la suya. Este grupo está impulsado por el interés propio y tiende a responder sólo a la disuasión eficaz.

Un marco de integridad eficaz reconoce la existencia de cada una de estas categorías de personas, y está diseñado en consecuencia para:

- Reclutar de acuerdo a valores que resistan la corrupción (Grupo A)
- Proveer un ambiente de trabajo para el personal en el que se valoren los altos estándares profesionales, se minimicen las oportunidades de conducta corrupta y se facilite el cumplimiento de las medidas de integridad (ofreciendo condiciones ideales al Grupo B) y
- Estar preparado para la existencia del grupo puramente egoísta (Grupo C) mediante medidas eficaces de detección y disuasión.

El objetivo del marco de integridad es lograr un equilibrio adecuado de medidas, teniendo en cuenta los riesgos.

Fuente: Australian Commission for Law Enforcement Integrity [Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley], *https://www.aclei.gov.au/corruption-prevention/key-concepts/values-alignment*

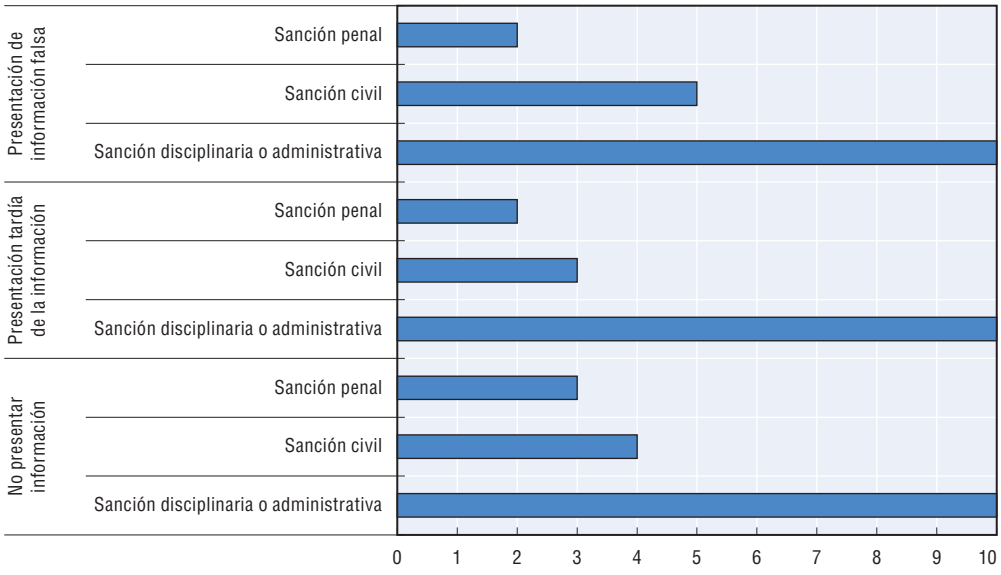
Las sanciones por incumplimiento están relacionadas con el proceso de presentación o con la información proporcionada (OECD, 2011b):

- Proceso de presentación: No presentación de la declaración o presentación tardía
- Información proporcionada: declaración incompleta de la información requerida, declaración falsa inadvertida, declaración falsa intencional

En Colombia, no existen sanciones claras aplicables por no presentar las declaraciones o por su presentación tardía. La presentación de una declaración es actualmente una obligación del servidor público y, como tal, la no presentación puede ser una infracción grave o leve. Respecto a la información declarada, el Decreto 2232 de 1995, conforme al Código Disciplinario Único, establece que los servidores públicos que presentan información falsa cometen una falta gravísima, que puede ser sancionada con despido e inhabilitación general para el servicio público. Sin embargo, dado que el actual proceso de verificación es limitado, cabe dudar de que las sanciones sean aplicadas en la realidad, y no se dispone de información estadística sobre las sanciones aplicadas por proporcionar información falsa en las declaraciones. Como tal, existe un grave desequilibrio y los servidores públicos podrían sentirse inclinados a no presentar la declaración en lugar de declarar su patrimonio e intereses.

Por lo tanto, Colombia debe aclarar las sanciones relativas al proceso de presentación, de acuerdo con tres tipos de faltas: no declarar, declarar fuera de tiempo y proporcionar información incompleta. En la mayoría de los países, estos tipos de incumplimiento implican sanciones administrativas o multas (Gráfica 2.7). Por ejemplo, la Ley francesa 2013-906, de 11 de octubre de 2013, sobre la transparencia de la vida pública, prevé una serie de sanciones administrativas, civiles y penales por incumplimiento. Si un miembro de la asamblea nacional (diputado) no declara una parte sustancial de sus bienes o intereses, o si proporciona una valoración falsa de sus bienes, será castigado con tres años de prisión y una multa de 45,000 euros. Además, también puede ser inhabilitado para ocupar cargos públicos. Si una declaración presentada es incompleta, o si el miembro de la Asamblea Nacional no ha respondido a una solicitud de aclaración por la Alta Autoridad, la sanción será de un año de prisión y una multa de 15,000 euros.

Gráfica 2.7. **Sanciones a funcionarios en caso de violación de los requisitos de declaraciones en 10 países del G20**



Nota: Los datos se refieren a las sanciones vigentes en Australia, Canadá, Francia, Italia, Japón, Corea, México, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos

Fuente: G20 Working Group (2014), Good practices in asset disclosure systems in G20 Countries [Buenas prácticas en sistemas de declaraciones de activos en países del G20]

Asimismo, en Colombia, el alcance de la sanción por declarar información falsa depende de la intencionalidad. Si bien este enfoque gradual es positivo, podría ser complicado en la práctica. De hecho, esto podría significar que muy pocos servidores públicos fueran imputados, debido a la dificultad de probar la intención. Por ello, tratándose de discrepancias detectadas, se debe pedir a los funcionarios que aclaren estas últimas. En los casos en que las discrepancias no puedan ser explicadas legítimamente, Colombia tendrá que asegurarse de que la información sobre las incoherencias detectadas sea intercambiada con las entidades encargadas de hacer cumplir la ley. En particular, deberá intercambiarse información con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Fiscalía General de la Nación, para investigar y perseguir los delitos subyacentes, tales como el enriquecimiento ilícito.

Monitoreo y evaluación

Se podría establecer un sistema para supervisar la política de integridad pública mediante la introducción de herramientas y procesos de monitoreo y evaluación eficaces

El monitoreo y la evaluación son herramientas poderosas para asegurar el aprendizaje organizacional, la administración responsable y la formulación de políticas eficaces. El monitoreo de la implementación de las políticas, más que de su sola existencia, asegura que el compromiso con la integridad se vea seguido por la acción. La información sobre las medidas adoptadas por diferentes instituciones o niveles de gobierno debe ser notificada a los niveles superiores para que pueda ser supervisada, compartida y mejorada centralmente.

Para que Colombia pueda avanzar en el desarrollo de herramientas de integridad y asegurar el aprendizaje continuo en la puesta en práctica del marco de gestión de la integridad que desarrolla actualmente, se podría asignar al DAFP, en coordinación con los puntos de contacto de integridad recomendados anteriormente, la responsabilidad de asegurar el control y monitoreo de la implementación del nuevo marco de gestión de la integridad, identificado en las recomendaciones anteriores. Esto debe aplicarse de conformidad con sus actuales directrices, herramientas y prácticas de planeación y monitoreo. Hoy en día, esto requeriría la incorporación de políticas de integridad al Modelo Integrado de Planeación y Gestión, así como el monitoreo de su implementación a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) aplicado anualmente. El monitoreo de estas políticas también debe ser considerado en el Modelo Único de Gestión actualmente desarrollado.

La información confiable sobre qué políticas realmente conducen a mejoras medibles en el campo en cuestión es extraordinariamente valiosa para el diseño de nuevas políticas y el ajuste de las reglamentaciones existentes. Una evaluación cuidadosa puede identificar el impacto de la implementación eficaz de las políticas de integridad. Valores de comparación válidos son requeridos necesariamente para atribuir cambios en los resultados deseables a políticas determinadas. Pueden ser aproximados, llevando a cabo una evaluación de referencia de los indicadores relevantes antes de implementar las políticas. Las medidas piloto, que buscan probar nuevos enfoques o medidas, podrían ser evaluadas de manera más rigurosa para controlar las hipótesis de contraste, p. ej., mediante ensayos controlados aleatorios.

Considerando que los códigos son instrumentos inherentemente flexibles, el monitoreo de su implementación es crucial para determinar si alcanzan el objetivo de promover altos estándares de conducta en el servicio público. La medición de la internalización del valor requiere datos de encuestas. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realiza anualmente una Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), dirigida a servidores públicos a nivel nacional, que indaga sobre la percepción relacionada con

el medio ambiente y el desempeño de las entidades públicas, con el fin de medir el desarrollo institucional del país. La encuesta incluye una sección sobre "prácticas irregulares", que incluye preguntas sobre la eficacia de iniciativas de integridad específicas, sobre mecanismos de denuncia y sobre factores que influyen en el desarrollo de prácticas irregulares. Otras preguntas, identificadas como indicadores de la implementación o repercusión de una política de integridad, podrían ser integradas a la encuesta.

Si bien la EDI aporta información útil sobre una serie de políticas y mecanismos de integridad, no se ha realizado investigación alguna para determinar el grado de familiarización de los servidores públicos con los valores de integridad y las normas del servicio público. La EDI podría fortalecerse sobre la base de buenas prácticas internacionales, disponibles a partir de encuestas de integridad (OECD, 2012b). En particular, al recopilarse datos de las encuestas, las respuestas libres de deseabilidad social y de parloteo (cheap talk) aportaron la información más objetiva. Para lograr resultados creíbles, las preguntas podrían evaluar el grado de comprensión del código de conducta y pedir a los encuestados que lo apliquen a un dilema moral específico. Si los datos muestran que los servidores públicos aún no han alcanzado una comprensión intrínseca satisfactoria de los valores de integridad, se pueden elaborar directrices adicionales para aclarar los valores y las normas de conducta que establece el código.

Además, el número de casos y los datos de las denuncias pueden aportar información sobre la eficacia de las medidas para promover el comportamiento ético y prevenir la corrupción y la conducta indebida. Si bien el número de casos por sí solo no permite inferir en un entorno altamente corrupto o mecanismos eficaces de denuncia, un monitoreo consistente en el tiempo y una evaluación sistemática de estos números permitiría rastrear cambios y detectar irregularidades. Sin embargo, la evaluación del desempeño requiere un cambio hacia el desarrollo, monitoreo y publicación de indicadores clave de desempeño que pueden ayudar a evaluar distintas dimensiones, tales como eficacia, eficiencia y oportunidad. Se trata de un ejercicio valioso, que busca promover la rendición de cuentas y demostrar apego a los valores de integridad al comunicar al público el desempeño de los mecanismos de cumplimiento. No hay indicador único que pueda ser útil de forma aislada, sino más bien, debe evaluarse un conjunto de indicadores como un todo, aunados a la información contextual. El cuadro 2.23, a continuación, destaca algunos indicadores de desempeño utilizados en el ámbito judicial, que podrían ser considerados por las autoridades colombianas.

Cuadro 2.23. **Posibles indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos**

Indicadores clave de desempeño (KPI) de eficacia

- Proporción de presuntas faltas reportadas y finalmente llevadas a procedimiento disciplinario formal: Es posible que no todas las faltas reportadas sean perseguidas tras una investigación preliminar de audiencia; sin embargo, la proporción de casos no perseguidos, especialmente si son analizados por área de gobierno o tipo de falta, puede esclarecer, de inicio, si los casos válidos ingresan con éxito al sistema disciplinario.
- Incidencias y frecuencia de apelaciones: Una medida de la calidad de las decisiones de sanción y de la previsibilidad del régimen. Las métricas comunes incluyen el número de apelaciones por población (o funcionarios responsables ante la ley disciplinaria) y de casos impugnados en segunda instancia, como porcentaje de los casos resueltos en primera instancia.

Cuadro 2.23. **Posibles indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos** *(cont.)*

- Casos inadmisibles o desestimados: La proporción de casos declarados inadmisibles (así como el desglose de los motivos de desestimación) puede ser considerada como una indicación de la calidad y eficacia de los procedimientos, y del cumplimiento del gobierno con los procedimientos disciplinarios.
- Decisiones revocadas: Una segunda medida común de la calidad de las decisiones de sanción es la proporción de casos impugnados en los cuales fueron revocadas las decisiones iniciales. Esto puede indicar, además de incumplimiento de procedimientos disciplinarios adecuados, la insuficiente proporcionalidad de las sanciones.
- Frecuencia de resolución: Otro indicador común de eficacia, la tasas de liquidación, se refiere a la proporción de sanciones emitidas entre casos inicialmente reportados. La tasa de liquidación sirve como indicador sustituto para identificar sistemas "con fugas", en donde los casos no son presentados o resueltos.

Los KPI de eficiencia

- Casos pendientes: La proporción de casos totales que sin resolver, en un momento dado, puede ser un indicador útil de la gestión de los casos.
- Duración promedio o mediana de los procedimientos (días): La duración promedio de los procedimiento para los casos se calcula con una fórmula de uso común en la literatura: [(Pendientes_t-1 + Pendientes_t)/(Entrantes_t + Resueltos_t)]*365.
- Gasto promedio por caso: Los indicadores sustitutos de eficiencia financiera pueden incluir el total de recursos asignados a la investigación y tramitación de procedimientos administrativos sancionadores, dividido entre el número de casos formales. Otras metodologías incluyen el gasto total de los procedimientos disciplinario por funcionario hallado culpable.

Los KPI de calidad y equidad

- Además de algunos de los indicadores antes mencionados (es decir, altas tasas de impugnación o de casos admisibles/desechados podrían sugerir un trato procesal poco equitativo), los siguientes datos cualitativos también pueden resultar de utilidad. El Consejo de Europa ha elaborado un "manual para la realización de encuestas de satisfacción de usuarios de los tribunales" que podría ofrecer discernimiento para ejercicios similares en regímenes disciplinarios administrativos:
- Datos de encuestas a funcionarios (incluidos directivos) sobre sus percepciones acerca de condiciones de equidad, de disponibilidad de oportunidades de capacitación, etc.
- Datos de encuestas de percepción entre sindicatos públicos, auditores internos o personal de tribunales (casos graves), etc.

Fuente: Council of Europe, CEPEJ (2015); Palumbo, G., et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers* [Desempeño Judicial y sus determinantes: una perspectiva comparativa entre países, *Documentos de Política Económica*], No.5, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en*.

Como consecuencia, Colombia podría considerar el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación más específicos, incluyendo:

- Recopilar sistemáticamente datos e información relacionados con políticas de ética pública y conflictos de intereses.
- Monitorear la implementación de su código de integridad a través de herramientas de diagnóstico, tales como encuestas y datos estadísticos (Cuadro 2.24).

- Ampliar las encuestas existentes (p. ej. EDI) para evaluar los conocimientos de los empleados públicos y la internalización de las normas de ética.
- Revisar la manera en que los organismos públicos proporcionan asesoramiento sobre el código.
- Definir metas a largo plazo para políticas de integridad determinadas y realizar una evaluación de referencia de los indicadores de resultados respectivos.

Estos datos e información deben estar disponibles en formato de Datos Abiertos y canalizados por los organismos respectivos al Observatorio de Transparencia (véase el capítulo 1).

Cuadro 2.24. **Seguimiento de la puesta en práctica del código de ética en Polonia**

Una encuesta, conocida como monitoreo de la "Ordenanza n° 70 del Primer Ministro, de fecha 6 de octubre de 2011, sobre las directrices para el cumplimiento de las normas de la función pública y los principios del código de ética de la función pública", fue encomendada por el Titular de la Función Pública (TFP) en 2014. La Función Pública es el órgano administrativo gubernamental central encargado de los asuntos de servicio civil, dependiente de la Cancillería del Primer Ministro.

La encuesta fue aplicada a tres grupos de individuos:

1) Miembros del cuerpo de servicio civil

En este caso, la encuesta se refería, por una parte, al grado de implementación de la ordenanza en sus respectivas oficinas y, por otra parte, a su evaluación subjetiva del funcionamiento y eficacia de la ordenanza. Se pidió a los miembros del cuerpo de servicio civil que completaran una encuesta de 16 preguntas (la mayoría en forma de preguntas cerradas, alguna cuantas permitiendo comentarios). Las preguntas se referían a las siguientes cuestiones, entre otras:

- Conocimiento de los principios enumerados en la Ordenanza
- Impacto de la entrada en vigor de la Ordenanza sobre cambios en la función pública
- La necesidad o conveniencia de ampliar la lista mediante la adición de nuevas reglas
- Comprensibilidad y claridad de las directrices y principios establecidos en la Ordenanza
- La utilidad de la Ordenanza para resolver dilemas profesionales.

Adicionalmente, se evaluó la correcta comprensión del principio de "abnegación" y "conducta digna", así como la necesidad de impartir capacitación en el campo del cumplimiento. Las encuestas están disponibles en el sitio web del Departamento de la Función Pública. Se pidió a los encuestados que respondieran y enviaran la encuesta electrónicamente a una dirección de correo electrónico dedicada.

2) Directores Generales, directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal

En este caso, la encuesta tenía por objeto verificar el alcance y la forma de ejecución de las tareas que debían cumplir de conformidad con las disposiciones de la ordenanza, entre ellas, por ejemplo:

- La forma en que se garantiza el cumplimiento de las normas en la oficina
- Información acerca del cumplimiento de los principios aplicables en la adopción de las decisiones que autorizaban a los miembros del cuerpo de la administración pública a tener un empleo adicional o autorizar a un funcionario de la administración pública, con un puesto superior en la función pública, a emprender actividades generadoras de ingresos

Cuadro 2.24. **Seguimiento de la puesta en práctica del código de ética en Polonia** *(cont.)*

- La forma en que los principios en cuestión eran tomados en cuenta en los programas de gestión de recursos humanos que se estuvieran desarrollando
- La forma en que eran tomados en cuenta los principios pertinentes en la determinación del alcance de la fase de servicio preparatorio, etc.

3) Expertos independientes - teóricos y profesionales de la administración pública

En este caso, la encuesta tenía por objeto obtener la evaluación independiente de un especialista sobre el funcionamiento de las normas éticas dentro de la administración pública, para obtener sugerencias sobre los principios éticos aplicables a la función pública e identificar los aspectos del proceso de gestión que pudieran necesitar ser complementados o actualizados, aclarados o enfatizados en mayor medida, o incluso corregidos o redactados.

La tasa de respuesta fue diferente en los tres grupos. La Función Pública recibió 1,291 encuestas respondidas por miembros del cuerpo de servicio civil (el número de encuestas respondidas representa aproximadamente el 1% del número de miembros del cuerpo de servicio civil), 107 encuestas dirigidas a directores (es decir, el 100% de todos los directores generales), oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal (98 en total). También se recibieron otras encuestas, respondidas voluntariamente por el jefe de las oficinas fiscales, y siete respuestas de expertos independientes, o aproximadamente el 13% de todos los expertos invitados al estudio. Dado que esta encuesta fue el primer ejercicio de este tipo llevado a cabo a gran escala, la información recopilada podría utilizarse para continuar desarrollando la política de integridad en el sistema polaco de administración pública.

Fuente: Adaptado de la presentación de la cancillería polaca del Primer Ministro en el taller de la OCDE en Bratislava en 2015.

La publicación de informes anuales de avance y la elaboración de indicadores claros y transparentes garantizarían el seguimiento y la evaluación de la eficacia del sistema de declaración patrimonial y de intereses

Dado que el sistema de declaraciones está adaptado al contexto del país y a los riesgos de corrupción, el sistema de declaraciones necesitará evaluaciones y ajustes periódicos (Rossi et al., 2017). El DAFP, o la PGN u otra entidad, en caso de recibir el encargo de auditar las declaraciones, podrán considerar la revisión periódica del sistema de declaraciones y la eficacia de su implementación. Podría ser bajo la forma de una encuesta. De este modo, los principios de facilidad de uso, relevancia y equilibrio podrían ser evaluados. Es más, los funcionarios responsables del sistema de información financiera y de intereses deben ser consultados periódicamente para garantizar que la información recopilada permita identificar posibles situaciones de conflicto de intereses.

El DAFP, o la PGN u otra entidad, también podría considerar informar anualmente sobre el impacto del sistema de declaraciones, publicando estadísticas acerca de denuncias recibidas, informes de los medios, casos notificados por otras autoridades, casos remitidos, casos con datos corregidos, verificaciones y auditorías, sanciones, investigaciones abiertas y cerradas, así como datos sobre decisiones judiciales. De manera similar, los costos financieros y de recursos humanos deben ser compilados para evaluar la rentabilidad del sistema. Una vez más, estas estadísticas deben ser canalizadas también a través del Observatorio de Transparencia.

Propuestas de acción

Para concluir, el capítulo recomienda a Colombia que tome las siguientes medidas, con la finalidad de construir y fortalecer la cultura de integridad en la administración pública.

Construyendo un marco normativo y de integridad organizacional para la administración colombiana

- El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) debe liderar el fomento de una cultura de integridad en la administración pública, contando con los recursos organizacionales, financieros y humanos necesarios, y coordinarse con otros actores relevantes, a través de la Comisión Nacional de Moralización.
- Para asegurar una implementación eficaz de las políticas de integridad en toda la administración pública, el DAFP podría considerar el establecimiento de puntos de contacto de integridad (unidades o personas) dentro de cada entidad pública.
- El marco de gestión de la integridad pública desarrollado por el DAFP debe basarse en riesgos, aplicarse a todos los servidores públicos, independientemente de su condición contractual, definir valores públicos y proporcionar directrices y procedimientos para situaciones de conflicto de intereses y dilemas éticos.
- El desarrollo actual de un marco de gestión de la integridad ha creado la oportunidad de revisar los códigos existentes a nivel organizacional, de manera participativa, y de asegurar una implementación más eficaz de estos Códigos de Integridad Organizacional dirigidos a modificar comportamientos.

Desarrollar capacidades y concientización de la integridad

- Para realzar la independencia académica de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el procedimiento de nombramiento de su Director podría ser revisado y asociado con un sistema de pesos y contrapesos.
- Para alcanzar estándares nacionales e internacionales de excelencia académica, la ESAP debe introducir mecanismos para establecer un proceso de contratación de personal transparente y competitivo.
- El DAFP y la ESAP necesitan coordinarse mejor para asegurar coherencia entre políticas y capacitación, y desarrollar cursos generales sobre integridad para todos los servidores públicos, así como módulos especializados para mandos superiores y servidores públicos que trabajen en posiciones específicas de riesgo.
- Deben organizarse actividades regulares de sensibilización para comunicar los deberes y valores éticos dentro del organismo, así como externamente a la sociedad en su conjunto.

Anclar la integridad en la gestión de recursos humanos

- La equidad organizacional percibida es crucial para establecer una cultura organizacional de integridad; como tal, Colombia debe garantizar la equidad y la integridad de sus políticas de gestión de recursos humanos mejorando sus procedimientos de reclutamiento basados en el mérito, en todos los niveles.
- Los criterios de integridad para puestos de trabajo podrían ser incluidos, y los candidatos evaluados en valores éticos durante el proceso de selección; adicionalmente, el apego a los valores del organismo podría ser requerido de todos los solicitantes que se postulen para un puesto.

- La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) podría incluir la integridad como un indicador de desempeño para incentivar el comportamiento ético.
- El DAFP podría desarrollar un programa de tutoría para servidores públicos de categorías subalternas, para fomentar el desarrollo de capacidades éticas y formar un grupo de líderes éticos para el futuro.

Salvaguardar la integridad mediante un sistema eficaz de declaraciones de información financiera y de intereses

- Priorizando el objetivo de prevenir el abuso de poder, Colombia podría ampliar la información relacionada con posibles situaciones de conflicto de intereses solicitada en el actual sistema de declaraciones de bienes y rentas.
- Reducir el círculo de servidores públicos que deben presentar la declaración patrimonial y de intereses a los cargos superiores y a quienes están expuestos a un mayor riesgo de corrupción, por ejemplo, las Personas Expuestas Políticamente (PEP), garantizaría que no se creara una cultura de desconfianza y mejoraría la eficacia en función de costos del sistema.
- Una estrategia de comunicación debe esclarecer el traslape conceptual entre el sistema de declaración bienes y rentas y la declaración ad hoc de situaciones de conflicto de intereses, y recordar a los servidores públicos su obligación de presentar de la declaración bienes y rentas, tanto en el sistema como de manera específica.
- Dado que actualmente ninguna autoridad en Colombia tiene el mandato de verificar y auditar las declaraciones de información financiera y de intereses, Colombia podría otorgar a una agencia, por ejemplo la Procuraduría, el mandato de asegurar una verificación eficaz, incluyendo el derecho de verificar la información o hacer poner segmentos de las declaraciones a disposición del público para hacer posible el control por parte de los ciudadanos.

Asegurar respuestas eficaces a las violaciones de la integridad

- Para garantizar la credibilidad del marco de ética y de conflicto de intereses, los servidores públicos deben ser responsabilizados en caso de incumplimiento; esto requiere coherencia y consistencia entre el marco de gestión de la integridad y el sistema disciplinario.
- El incumplimiento de las obligaciones del sistema declaraciones de de información financiera y de intereses debe ser sancionable para garantizar que los servidores públicos se adhieran a él.

Monitoreo y evaluación

- Se podría establecer un sistema para supervisar la política de integridad pública mediante la introducción de herramientas y procesos de monitoreo y evaluación eficaces.
- La publicación de informes anuales de avance y la elaboración de indicadores claros y transparentes garantizarían el seguimiento y la evaluación de la eficacia del sistema de declaración patrimonial y de intereses.

Referencias

Aquino, K. & Reed, A. (2002), "The Self-Importance of Moral Identity", *Journal of Personality and Social Psychology* [La Autoimportancia de la Identidad Moral, Revista de Personalidad y Psicología Socia], 3(6):1423-1440

Ariely, D. (2012), The (honest) truth about dishonesty: How we lie to everyone–especially ourselves [La verdad (honesta) sobre la falta de honradez: Cómo mentimos a todo el mundo - especialmente a nosotros mismos], New York: Harper.

Bursztyn, L., Fiorin, S., Gottlieb, D., Kanz, M. (2016), "Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a Field Experiment, Working Paper [Incentivos morales en el reembolso de la deuda de tarjeta de crédito: Evidencia de un Experimento de Campo, Documento de Trabajo.].

DANE (2016), Encuestas sobre ambiente y desempeño institucional 2016,

Doig, A., & Wilson, J. (1998). The effectiveness of codes of conduct, Business Ethics [La eficacia de los códigos de conducta, Ética Empresarial], 7(8), 140-149.

Fischbacher, U. & Föllmi-Heusi, F. (2012), Lies in Disguise. Research Paper Series Thurgau Institute of Economics and Department of Economics no. 40, University of Konstanz [Mentiras Disfrazadas. Un estudio experimental del engaño. Serie de Artículos de Investigación, Instituto Thurgau de Economía y Departamento de Economía nº 40, Universidad de Konstanz]

Ford, R. C., & Richardson, W. D. (1994). A review of the empirical literature [Toma de decisiones ética: Una revisión de la literatura empírica], Journal of Business Ethics, 13, 205–221.

G20 Working Group (2014), Good practices in asset disclosure systems in G20 Countries [Buenas prácticas en sistemas de declaraciones de activos en países del G20], *http://www.g20australia.org/official_resources/good_practices_asset_disclosure_systems_g20_countries.html*

Gilman, S. C. (2005), "Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons [Códigos de Ética y Códigos de Conducta como Herramientas para Promover un Servicio Público Ético y Profesional: Éxitos y lecciones comparativas], Banco Mundial, Washington DC, *http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf*

Gino, F.; and Bazerman, M. H. (2009), "When misconduct goes unnoticed: The acceptability of gradual erosion in others' unethical behavior [Cuando la conducta indebida pasa desapercibida: la aceptabilidad de la erosion en los otros]", *Journal of Experimental Social Psychology*, 45 (4), 708–719.

Gino, F.; Ayal, S.; and Ariely, D. (2009), "Contagion and Differentiation in Unethical Behavior [Contagión y diferenciación en la conducta poco ética]", *Psychological Science*, 20 (3), 393–398.

Hoppe, T (2014), *Practioner manual on processing and analysing income and asset declarations on public officials*, Eastern Partnership Council of Europe Facility Project on 'Good Governance and Fight against Corruption [Manual sobre el procesamiento y análisis de las declaraciones de ingresos y activos de servidores públicos, Proyecto del Fondo del Consejo de Europa de la Asociación Oriental para "Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción]

Kidder, D. L. (2005), Is it 'who I am', 'what I can get away with', or 'what you've done to me'? A multi-theory examination of employee misconduct [¿Será "quién soy", "con lo que me puedo librar" o "lo que me has hecho"? Un examen multi-teoría de la conducta indebida de los empleados], Journal of Business Ethics 57(4): 389–398.

Loe, T. W., Ferrell, L., & Mansfield, P. (2000), A review of empirical studies assessing ethical decision making in business [Una revisión de los estudios empíricos que evalúan la toma de decisiones éticas en los negocios], Journal of Business Ethics, 25, 185–204.

Maesschalck, J., & Schram, F. (2006), Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid. Burger, Bestuur En Beleid, 3(1), 49–61.

Mazar, N., Amir, O. & Ariely, D. (2008), "The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance [La deshonestidad de la gente honesta: Una Teoría del Mantenimiento del Autoconcepto], Journal of Marketing Research, 45(6):633-644.

Messick, R. (2003), *Income and asset declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime* [Declaración de ingresos y activos: *Temas a considerar al desarrollar un régimen de declaraciones*], U4 Anti- Corruption Resource Centre, U4 Issue (6), Bergen.

Mulcahy, S. (2015), *Regulating Nepotism*, Transparency International [Regulando el Nepotismo, Transparencia Internacional,], *https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Regulating_Nepotism_2015.pdf*

OECD (2017a), OECD Recommendation on Public Integrity [Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública.].

OECD (2017b), *National Schools of Government: Building Civil Service Capacity [Escuelas Nacionales de Gobierno: Desarrollando capacidades de la función pública]*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264268906-en*

OECD (2016), Panorama de las Administraciones Públicas 2015, INAP, Madrid. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264262072-es*.

OECD (2013a), "Human resource management in Colombia [Gestión de recursos humanos en Colombia]", in *OECD Public Governance Reviews, Colombia: Implementing Good Governance [Implementando la buena gobernanza*], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-9-en*

OECD (2013b), OECD Integrity Review of Italy: *Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews [*Revisión de Integridad para Italia: Reforzar la integridad del Sector público, Restablecer la Confianza para el Crecimiento Sustentable*, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE], OECD Publishing. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en*.

OECD (2012a), Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service [Revision de Integridad para Brasil: Administracion de riesgos para un Servicio Publico más Transparente], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en*.

OECD (2012b), Performance of Integrity Measures: Proposal for an integrity module for staff surveys [Desempeño de medidas de integridad: Propuesta de un módulo de integridad para encuestas de personal], OECD, Paris, *http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2012)1/REV1&docLanguage=En*

OECD (2011a), Panorama de las Administraciones Públicas 2009, INAP, Madrid. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264091412-es*.

OECD (2011b), Asset Declarations for Public Officials: *A Tool to Prevent Corruption* [Declaraciones Patrimoniales de los Servidores Públicos: Una Herramienta para Prevenir la Corrupción], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en*

OECD (2010), *Implementing a Code of Conduct for the Public Sector in Jordan*. OECD Joint Learning Study [Implementación de un Código de Conducta para el Sector Público en Jordania. Estudio de Aprendizaje Conjunto de la OCDE], *https://www.oecd.org/gov/ethics/45916428.pdf*.

OECD (2009), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation [Hacia un marco de buena integridad: instrumentos, procesos, estructuras y condiciones de implementacion], OECD, Paris. *http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1*.

OECD (2007), *Elements for an updated framework for integrity and corruption prevention in the public service*, OECD Paper presented at the meeting of "Expert group on conflict of interest with special session on lobbying: Enhancing transparency and accountability [Elementos para un marco actualizado para la prevención de la integridad y la corrupción en la función pública, Documento de la OCDE presentado en la reunión de Grupo experto en conflictos de interés con sesión especial sobre cabildeo: Mejora de la transparencia y la rendición de cuentas "]", OECD, Paris.

OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences* [*Gestión de Conflictos de interés, Directrices de la OCDE y Experiencias de los Países*], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en*

OECD (2000), *Trust in Government:* Ethics Measures in OECD countries [Confianza en el Gobierno: Corrupción y Productividad en los Países de la OCDE]. OECD Publishing, París.

Pruckner, G & Sausgruber, R. (2013) "Honesty on the streets: a field study on newspaper purchasing [Honestidad en las calles: un estudio de campo sobre la compra de periódicos]", Journal of the European Economic Association, 11(3):661-679.

Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure* [Obtener el panorama completo de los servidores públicos: Guía práctica para la declaración financiera eficaz], Stolen Asset Recovery (StAR) Series, Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-0953-8. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Ruxandra, B. et al. (2010), Income and Asset Disclosure Systems: *Establishing Good Governance through accountability*, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network [Declaraciones de Ingresos y Activos: Estableciendo una buena gobernanza a través de la red de rendición de cuentas, Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica], Número 17/ Junio

Strazza, L. (2014), *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*, Inter-American Development Bank, *https://publications.iadb.org/handle/11319/6621*

Transparencia por Colombia (2014a), *Recomendaciones sobre Transparencia y Lucha Contra la Corrupción para el Gobierno Nacional – Una mirada desde la Sociedad Civil*. Documento de Política, Bogotá, *http://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/documentopolitica_tpc_2014*

Transparencia por Colombia (2014b), *Guía práctica para el trámite de conflictos de intereses en la gestión administrativa*, Bogotá, *https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/4_conflictodeintereses*

UEEPCI (2016), *Guía para identificar y prevenir conductas que puedan constituir conflicto de interés de los servidores públicos*, Ciudad de México, *http://www.gob.mx/sfp/documentos/guia-para-identificar-y-prevenir-conductas-que-puedan-constituir-conflicto-de-interes-de-los-servidores-publicos*

Ungar (2013), La destitución de Petro y las debilidades del sistema político, *El Espectador*, 11 December 2013, Bogotá, *http://www.elespectador.com/opinion/destitucion-de-petro-y-debilidades-del-sistema-politico-columna-463622*

Vargas, G and Schlutz, D (2016), *Opening Public Officials' Coffers: A Quantitative Analysis of the Impact of the Financial Disclosure Regulation on National Corruption Levels* [Apertura de Cofres de servidores públicos: Análisis Cuantitativo del Impacto del Reglamento de Declaración Financiera sobre Niveles Nacionales de Corrupción], Hertie School of Governance, Berlin

Weaver, G. R. and Treviño L. K. (2001), The Role of Human Resources in Ethics/Compliance Management: A Fairness Perspective [El Papel de los Recursos Humanos en la Ética/Gestión del Cumplimiento: *Una perspectiva de la equidad*], *Human Resource Management Review* 11, 113–134.

World Bank (2013), "Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations [Declaraciones de Ingresos y Activos: Ilustraciones de estudios de caso.]", Directions in Development. Washington, DC: Banco Mundial. doi:10.1596/978-0-8213-9796-1.

© OCDE 2017

Capítulo 3

Implementación de un enfoque basado en riesgo para fortalecer la integridad e incorporar el control interno al sistema de gobernanza pública colombiano

Este capítulo pone en relieve el valor agregado de un sistema de control interno sólido y contemporáneo para mitigar los retos inherentes a la asignación de recursos escasos y beneficiar a los ciudadanos colombianos. La gestión de riesgos es la fuerza motriz que impulsa los esfuerzos del gobierno para lidiar con las incertidumbres y amenazas, incluyendo los riesgos de fraude y corrupción que dificultan la consecución de los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas. La función de la auditoria interna es proporcionar un aseguramiento razonable de que los sistemas de gestión y los mecanismos de defensa sean capaces de lidiar con el bajo desempeño, las irregularidades, el fraude y la corrupción.

Un marco sólido de control interno es la piedra angular de una organización en la lucha contra la corrupción, y está compuesta por los procesos, las políticas, los dispositivos, las prácticas y todas aquellas actividades adicionales que sirvan para minimizar los riesgos o mejorar las oportunidades. Esto puede incluir todos los factores tangibles e intangibles que permitan a una organización identificar y hacer frente adecuadamente a las incertidumbres internas y externas, sean estas de orden operativo, financiero o de cumplimiento. Un marco de control interno eficaz debe, en última instancia, ayudar al organismo a cumplir con su mandato y con toda legislación relevante, salvaguardar los activos del organismo y propiciar la presentación de denuncias, internas y externas.

Si bien son los altos directivos los principales responsables de implementar controles internos y supervisar su eficacia, todos los funcionarios de un organismo público - de los más veteranos al personal junior - tienen un papel que jugar en identificar riesgos y deficiencias, así como en asegurar que los controles internos los atiendan y mitiguen, de una manera rentable. En efecto, todo miembro del personal debe ser alentado a contribuir continuamente al desarrollo de mejores sistemas y procedimientos, que aumenten la integridad y mejoren la resistencia del organismo a la corrupción.

La auditoría interna es el siguiente pilar de defensa contra la corrupción: ofrece la garantía objetiva de que la administración de riesgos y los controles internos funcionan correctamente. Una adecuada función de monitoreo y aseguramiento, de la auditoría interna, garantiza que las deficiencias en el control interno sean identificadas y comunicadas, de manera oportuna, a los actores responsables de tomar las acciones correctivas. El proceso de seguimiento consiste, de manera más concreta, en establecer un enfoque sólido para diseñar e implementar los procedimientos de vigilancia a los cuales se les haya asignado prioridad, de acuerdo con el riesgo que representan; evaluando y reportando los resultados, y dando seguimiento a las medidas correctivas, en caso de ser necesario.

Es importante hacer notar que, mientras que las funciones de riesgos, control y auditoría son esenciales en la lucha contra la corrupción, también son ingredientes necesarios para una mayor rendición de cuentas y mejor gestión y efectividad. Con este fin, los controles ayudan a los organismos a funcionar de manera más fluida, reducir costos y evitar el desperdicio. También ayudan a que los servidores públicos rindan cuentas sobre sus acciones e informen al público y a las instituciones de supervisión sobre el desempeño y los resultados obtenidos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (DAFP) es la entidad responsable de desarrollar y supervisar las políticas, normas e instrumentos de control interno, incluyendo las funciones de gestión de riesgos y de auditoría interna.

Este capítulo examina la madurez y la integración de los procesos y actividades de control interno. También examina la asignación de funciones y obligaciones en la administración pública de Colombia, de acuerdo con el modelo de tres líneas de defensa. En tercer lugar, considera la medida en que estos se sustentan en los principios de gestión de riesgos, de controles equilibrados y rentables y de supervisión eficaz del aseguramiento.

Incorporación de la gestión de riesgos de fraude y corrupción en los organismos públicos de Colombia

El DAFP debe comprometerse de manera más decidida a un enfoque basado en riesgos, como fundamento para consolidar un entorno de control no conducente al fraude y a la corrupción

En numerosos países miembros y socios de la OCDE, el control de corrupción y fraude ha sido diseñado en torno a medidas reactivas, dado que la verdadera acción comienza una vez que se descubre un incidente, detonando la investigación y la implementación de medidas disciplinarias u otras acciones en contra de los empleados y partes externas involucradas. En dichas entidades se hace poco énfasis, cuando se hace, en la necesidad de introducir mecanismos proactivos de gestión de riesgos de fraude y de corrupción. El objetivo de una gestión proactiva de riesgos de fraude y de corrupción es apoyar a las organizaciones públicas en la consecución de su misión y objetivos estratégicos, garantizando que el dinero de los contribuyentes y de las entidades gubernamentales sea utilizado para los fines indicados. Una evaluación de riesgos realizada adecuadamente es la base para comprender cabalmente la vulnerabilidad de un sistema y la capacidad de poner en práctica los controles requeridos (es decir, que sean proporcionales y eficaces) para hacer frente a los riesgos de fraude y corrupción, tanto residuales como, y sobre todo, inherentes. Una estrategia de control sólida debe detallar las acciones previstas por la entidad para prevenir, detectar y responder a eventos de fraude y corrupción.

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude *(Office Européen de Lutte Antifraude)* hace énfasis en la importancia de que todas las organizaciones implementen acciones concretas para responder de manera proactiva a los riesgos de fraude y corrupción (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. **El enfoque de la Comisión Europea frente a la lucha contra el fraude**

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude *(Office Européen de Lutte Antifraude)* recomienda que las organizaciones públicas adopten un enfoque proactivo, estructurado y dirigido, para manejar el riesgo de fraude y corrupción. Todas las organizaciones que administren fondos públicos deben implementar medidas proactivas y proporcionales, haciendo uso de herramientas anticorrupción rentables.

Todos los organismos públicos deben tener una política de tolerancia cero al fraude, comenzando por que la cúpula adopte el tono correcto. Una evaluación de riesgos de fraude bien dirigida, combinada con un compromiso de lucha contra el fraude, comunicada de manera adecuada, puede enviar un mensaje claro a los potenciales defraudadores. Cabe señalar que la implementación eficaz de los sistemas de control sólidos puede reducir considerablemente el riesgo de fraude, pero no pueden eliminar completamente el riesgo de que se suscite un fraude o que pase desapercibido. Por esta razón, dichos sistemas también deben asegurar que se establezcan procesos para detectar fraudes y tomar las medidas necesarias cuando se detecte un presunto caso de fraude.

Una estructura de gestión de riesgos especializada puede proporcionar un enfoque holístico sobre la manera en que los organismos públicos pueden configurar sus defensas para impedir, detectar y hacer frente a los actos de fraude y de corrupción.

Fuente: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures

En Colombia, la gestión de riesgos de corrupción es obligatoria para todas las entidades públicas desde 2011, en virtud de la Ley 1474, el Estatuto Anticorrupción. La identificación y evaluación de riesgos de corrupción comenzó como un ejercicio complementario en 2012, promovido por la Secretaría de Transparencia (ST). Desde el inicio, la metodología se basó principalmente en el modelo de control interno existente (el Modelo Estándar de Control Interno, o MECI). Basándose en la experiencia adquirida tras realizar este ejercicio, en 2015 se emitió una segunda versión de la metodología que se alinea aún mejor y más explícitamente con el MECI, dado que este último se revisó después de la introducción del Marco Integrado de Control Interno, COSO 2013.

Tras dos ejercicios de mapeo y de evaluación de riesgos institucionales, por un lado, y de riesgos de corrupción por otro lado, se detectaron tanto puntos fuertes como puntos débiles. A pesar de que los dos enfoques metodológicos están bastante alineados y se basan en los mismos principios, actualmente muchas de las instituciones colombianas indicaron estar desarrollando registros de riesgo y mapeos independientes, para cada una de estas categorías de riesgo. Esto también se debe a que los diferentes canales de información requieren que los mapas de riesgo de corrupción sean enviados a la Secretaría de Transparencia. Inevitablemente, esto genera potenciales duplicaciones, superposiciones y desperdicio de recursos, dependiendo de la manera en que estos dos ejercicios sean implementados en la práctica.

A su vez, el tener un procedimiento de evaluación de riesgos de fraude y corrupción especializado pone en relieve la importancia, al interior de toda la estructura gubernamental, de gestionar estos riesgos de manera eficaz, a nivel de entidad. Los titulares de las instituciones y otro personal de designación política, así como los servidores públicos, toman conciencia de la importancia de este ejercicio para fortalecer las estructuras de integridad y de rendición de cuentas. Esto no significa que la gestión de riesgos de corrupción compita en modo alguno con la función de gestión de riesgos institucional. Ambos son elementos importantes dentro de los sistemas de administración pública y el objetivo final es integrar ambos procesos en la operación diaria. De acuerdo con el DAFP, en la práctica se aconseja a las entidades tener un solo mapa de riesgos institucional, el cual debe incluir tanto la corrupción como los riesgos operativos que puedan afectar la consecución de los objetivos de las entidades.

Por lo tanto, para beneficiarse de las sinergias y alinear ambos ejercicios de manera más eficaz, y simultáneamente reducir los costos de operación, Colombia podría considerar evaluar la gradual incorporación de la gestión de riesgos de corrupción en los procesos y en las actividades del MECI.

El siguiente esquema, tomado del Manual de Gestión de Riesgos de Fraude del COSO/ACFE, vincula claramente los 17 principios del Marco Integrado de Control Interno COSO 2013, los cuales, a pesar de las diferencias, se ven en gran medida reflejados en la última versión del MECI, con los cinco (5) principios anti-fraude de este manual (Gráfica 3.1). Este enfoque pone de manifiesto la estrecha relación entre los mecanismos de control interno y una estrategia eficaz de gestión de riesgos de fraude y de corrupción.

La Unidad de planeación de cada entidad pública es responsable de supervisar tanto el MECI como el proceso de mapeo de riesgos de corrupción. Las entrevistas sostenidas con los titulares de las Oficinas de Control Interno (OCI) de diversas organizaciones públicas, revelaron una sólida comprensión de la necesidad de involucrar a gerentes y personal, es decir, a los responsables del riesgo, en las evaluaciones de riesgo y actividades correspondientes. Por otro lado, las OCI son responsables de brindar aseguramiento sobre la calidad del proceso y garantizar que los riesgos sean identificados, evaluados y debidamente mitigados, como parte de las funciones de la primera y la segunda línea de defensa.

Gráfica 3.1. **Vinculación de los componentes de Control Interno - Marco Integrado COSO 2013, con los principios COSO del Manual de Gestión de Riesgos de Fraude**



Fuente: Adaptado del Marco Integrado de Control Interno COSO 2013 y del Manual de gestión de riesgos de Fraude COSO 2016.

Las disposiciones institucionales y operativas relacionadas con la gestión de riesgos de corrupción en entidades reguladas y supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, como el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), parecen estar muy bien estructurados e implementados. En efecto, estas entidades están sujetas a normas más estrictas, y en general tienen sistemas de administración, así como procesos de gestión de riesgos y control interno, más sofisticados debido a los requisitos de gobernanza corporativa y reglamentos correspondientes y a las buenas prácticas internacionales (tales como las directrices de gobernanza corporativa de la OCDE/G20). Es importante señalar que el Sistema de Administración de Riesgo de Fraude y Corrupción (SARFC), del FONADE, es parte de un amplio sistema empresarial de gestión de riesgos que involucra también a los sistemas de administración de riesgos operativos (SARO) y de los riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo (SARLAFT). Además de la Unidad de planeación, responsable de la gestión de riesgos como es el caso en otras organizaciones públicas colombianas, en el FONADE también existe un Comité de Riesgos especializado.

Se deben reforzar los atributos de integridad en el entorno de control interno y se debe demostrar el tono adecuado desde la cima de la organización, para generar las condiciones necesarias para la gestión eficaz de los riesgos de fraude y corrupción

Como se mencionó anteriormente, los directivos son los principales responsables de diseñar y establecer un sólido entorno de control, demostrando el apego de la entidad a los valores éticos. Sin embargo, cuando se trata de implementar atributos y herramientas de integridad concretas (p. ej., código de ética, requisitos de declaración de conflictos de

interés, cursos sobre dilemas éticos etc.), cada persona tiene una función específica, desde los gerentes medios y superiores hasta el personal. Los valores éticos del organismo, así como los procesos y los procedimientos que sustentan dichos valores, deben ser comunicados, implementados y, en caso de ser necesario, deben hacerse cumplir en todo el organismo. Esta no es una tarea fácil. Las percepciones y el comportamiento humano pueden influir en la puesta en práctica de las políticas y códigos éticos.

Tal como se destacó en el capítulo 2, para que los servidores públicos entiendan la diferencia entre obtener una copia del código de ética, al momento de integrarse a la organización, y realmente contribuir al desarrollo de un entorno de control ético sostenible y funcional, Colombia debe tener como prioridad concientizar a los servidores públicos y realizar actividades de capacitación relacionadas con los requisitos de integridad y ética en toda la entidad. Más aún, la gerencia debe evaluar, supervisar y, en caso de suscitarse conductas no deseadas, actuar y comunicar su reacción oportuna. El entorno de control no debe ser administrado de manera ad hoc, sino que debe ser parte integral de la planeación, las operaciones diarias y los estándares de evaluación y vigilancia de los procesos. Los auditores internos, en su papel de "agentes de cambio" al interior de la organización, deben evaluar el entorno de control como parte de su mandato de aseguramiento, e incentivar a la administración para hacer frente a las fallas y deficiencias relacionadas con la eficacia y madurez del entorno de control. El Cuadro 3.2 ilustra medidas concretas que Colombia podría adoptar o reforzar, para alcanzar un óptimo ambiente de control anticorrupción.

Cuadro 3.2. **Medidas clave para desarrollar un ambiente no conducente a la corrupción**

- Todos los planes administrativos, independientemente de su nivel, deben reflejar los valores y la ética del organismo.
- Requerir un "contrato ético", o código de conducta, individual entre el empleado y el empleador al ingresar en el servicio público, así como su refrendo periódico (p. ej., cada año).
- Capacitación en la resolución de dilemas, en donde se expliquen los valores del organismo en situaciones concretas (para todos los niveles, incluyendo la dirección).
- Talleres de ética y valores, algunos específicamente dirigidos a los ejecutivos de nivel medio y alto.
- Los procedimientos de contratación, evaluación y cese del área de recursos humanos deben reflejar y apoyar abiertamente la misión y los valores del organismo.
- Los valores del organismo deben estar incluidos en los perfiles y descripciones de los puestos
- Cláusulas éticas en los procesos de contratación y en los contratos suscritos con proveedores externos.
- Coordinadores de ética con responsabilidades específicas de promover e incrementar la conciencia de ética.
- Exhibir públicamente los valores clave del organismo.
- Desarrollar un proceso para informar sobre presuntas violaciones del código de conducta del organismo.

Fuente: Sistemas de Control Interno en el Sector Público de la Unión Europea, Documento de Posición 2015.

Además de las recomendaciones expuestas en el capítulo 2, Colombia también podría garantizar, mediante una mayor concientización y capacitación, que el personal con nombramientos políticos, los gestores públicos, los servidores públicos, especialmente aquellos en las unidades de planeación y en las OCI, reconozcan que la corrupción y las violaciones de la integridad son una amenaza para el entorno de control interno.

Los esfuerzos por adaptar e incorporar actividades de concientización y capacitación podrían incluir lo siguiente:

- La metodología utilizada para la elaboración de mapas de riesgos de corrupción podría convertirse en parte de los seminarios de desarrollo de capacidades y de capacitación sobre los estándares del MECI, para lograr una mejor alineación de la evaluación de los riesgos de corrupción y de integridad con el procedimiento de evaluación de riesgo utilizada.
- Sobre la base de experiencias anteriores, se podrían desarrollar módulos específicos para prevenir, detectar y hacer frente a prácticas de corrupción en colaboración con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Esto debería ser adaptado a las necesidades de los servidores públicos en las unidades de planeación, del personal de las OCI y de los gerentes superiores de las entidades públicas, especialmente aquellos en áreas de alto riesgo, tales como recursos humanos, gestión financiera y adquisiciones.
- Estos módulos deben hacer hincapié en la amplia variedad de prácticas corruptas y de tipos de violaciones de la integridad, para asegurar que los servidores públicos las identifiquen como un riesgo e implementen controles adecuados y rentables.
- Las políticas de la administración pública colombiana deben hace énfasis en el valor de convertirse en un ejemplo a seguir y en adoptar el tono desde la cúpula para promover la ética. Algunas acciones concretas podrían incluir:
  1. Seleccionar a los directivos con base en características que favorezcan la conducta ética y evaluar el cumplimiento ético durante los procedimientos de selección.
  2. Realizar seminarios y campañas de concientización grupales e individuales, sobre ética y valores.
  3. Implementar herramientas de auto-evaluación para los administradores (cuestionario de evaluación), que incluyan aspectos éticos.
  4. Realizar evaluaciones de 360° a los altos directivos, así como a los gerentes en puestos de alto riesgo (incluyendo evaluaciones que incluyan aspectos éticos).

Se debe mejorar la definición de las funciones y responsabilidades concretas de las Oficinas de Control Interno para prevenir, detectar y hacer frente a los esquemas de fraude y corrupción

Los principales modelos de gestión de riesgos de fraude y corrupción, en los países miembros y los socios de la OCDE, ponen en relieve el hecho de que la responsabilidad principal de prevención y detección de la corrupción recae en los directivos y en el personal de los organismos públicos (funciones de primera y segunda línea de defensa), así como en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, tales como las fuerzas del orden y las instituciones anticorrupción. Las unidades de auditoria interna no deben dar prioridad a la lucha contra el fraude y la corrupción, sino fomentar un entorno que no sea propicio para este tipo de esquemas. Además, los auditores internos no deben estar directamente involucrados en las investigaciones de fraude y de corrupción.

En Colombia, las OCI deberían asumir una función de auditoria interna contemporánea, como proveedoras de aseguramiento, ubicadas en la tercera línea de defensa dentro del sistema global de control interno institucional. Al brindar asesoramiento y conocimientos al marco general de gestión del organismo, la auditoria interna desempeña un papel vital como agente de cambio positivo en la organización y ayuda a prevenir fraudes y corrupción. Por lo tanto, las OCI pueden desempeñar una función sólida, rentable y objetiva en la concientización y prevención de la corrupción, sin embargo, no deben ser consideradas como las principales responsables. En este entorno, se debe definir de manera cuidadosa el papel del personal de las OCI en la gestión de los riesgos de corrupción, para evitar duplicaciones y vacíos en el régimen de control.

La función de las OCI con respecto a la investigación de casos de fraude o de corrupción debe estar claramente definida en los estatutos de la auditoria interna. En caso de que la auditoria interna tenga alguna responsabilidad en la gestión de riesgos con respecto a estos asuntos, ello debe quedar definido en los estatutos, dejando en claro que el trabajo no se lleva a cabo como parte de la función de auditoria interna y determinando como se garantiza su independencia y objetividad. En Colombia, parece que, en algunos casos, funcionarios con nombramientos políticos y altos directivos del sector público, esperan que la auditoria interna participe más activamente en la gestión de los riesgos de fraude y corrupción.

Las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna (International Internal Audit Standards, IIA) reconocen la importancia de la gestión de riesgos de fraude y la relevancia de la función desempeñada por los auditores internos. Sin embargo, esta función se centra en proporcionar aseguramiento. La función de la auditoria interna no consiste en gestionar los riesgos de fraude en nombre de los organismos, sino ofrecer el aseguramiento que todos los riesgos, incluidos los riesgos de fraude y corrupción, estén siendo gestionados con eficacia. En caso de que el personal de la OCI identifique áreas vulnerables de control durante una auditoría, que pudieran dar pie al fraude, o encuentre evidencia de que el fraude ha sido o está siendo perpetrado, deben ser capaces de referirse a los correspondientes procedimientos de auditoria interna sobre el manejo de la sospecha de fraude y consultar el plan del organismo de respuesta al fraude para su implementación. Por lo regular, a través de estos mecanismos es posible identificar las acciones a seguir y a quién se debe dar aviso.

En este marco, los titulares de las OCI podrían verse en la necesidad de prorrogar la auditoría y realizar pruebas adicionales, para identificar actividades que pudieran ser indicadores de fraude, y examinar cuidadosamente las evidencias disponibles a fin de determinar si existe una clara evidencia de fraude, con el fin de recomendar una investigación. Una consideración clave sería determinar el momento en que se debe dar aviso a la gerencia (p. ej., a los servidores públicos con responsabilidades anti-fraude o a la Oficial de Notificación sobre Lavado de Dinero). Esta será una decisión clave para el Jefe de la OCI en base a las circunstancias individuales y a las políticas, procedimientos y responsabilidades previamente establecidas en el correspondiente organismo público.

El Marco Internacional de Prácticas Profesionales (International Professional Practice Framework, IPPF) del Instituto de Auditores Internos define el fraude como “cualquier acto ilegal caracterizado por engaño, ocultamiento o violación de confianza (…) perpetrado por actores y organizaciones con el fin de obtener dinero, bienes o servicios; para evitar el pago o la pérdida de servicios; o para conseguir beneficios personales o empresariales”. El Estándar 2110 de Gobernanza del Instituto de Auditores Internos (IPPF, 2015) se refiere específicamente a la responsabilidad de la auditoría interna de evaluar la situación existente y presentar recomendaciones apropiadas para mejorar la gestión pública, a fin de promover los valores

y los principios éticos correctos dentro de la entidad. Es más, existe una guía práctica para Evaluar Programas y Actividades Relacionados con la Ética (IIA, 2012).

Los siguientes principios se refieren a la manera en que la Auditoría Interna debe responder a los riesgos de fraude y de corrupción (IPPF del IIA):

- 1210.A2 (Pericia): "Los auditores internos deben tener conocimientos suficientes para evaluar el riesgo de fraude y la forma en que se gestiona por parte de la organización, pero no es de esperar que tengan conocimientos similares a los de aquellas personas cuya responsabilidad principal es la detección e investigación del fraude."
- 1220.A1 (Cuidado profesional): "El auditor interno debe ejercer el debido cuidado profesional al considerar (…): La probabilidad de errores materiales, fraude o incumplimientos"
- 2060: "El director ejecutivo de auditoría debe informar periódicamente al Consejo y a la alta dirección sobre (…)exposiciones de riesgo relevantes y cuestiones de control, cuestiones de gobierno corporativo y otras cuestiones necesarias o requeridas."
- 2120.A2 (Gestión de riesgos): "La actividad de auditoría interna debe evaluar la posibilidad de ocurrencia de fraude y cómo la organización maneja gestiona el riesgo de fraude."
- 2210.A2 (Objetivos del trabajo): "El auditor interno debe considerar la probabilidad de errores, fraude, incumplimientos y otras exposiciones significativas al elaborar los objetivos del trabajo."

Por lo tanto, Colombia debe asegurar que los estatutos de la auditoría interna definan claramente el procedimiento para comunicar los casos de corrupción y violaciones financieras a las autoridades competentes, tanto interna como externamente, es decir, a la Oficinas de Control Disciplinario, la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN), y la Fiscalía. Esto se debe hacer dentro de un periodo de tiempo determinado, a partir de la fecha en que se haya detectado o haya sucedido el evento.

Más allá de estos procedimientos de denuncia, la auditoría interna debe tener un enfoque proactivo que detecte señales de alerta y síntomas de corrupción. Entre otras herramientas de auditoría y técnicas aplicadas para detectar actividades de corrupción, se puede hacer referencia a la evaluación de controles internos, tales como controles administrativos y contables, minería de datos por medio de técnicas de auditoría asistida por computadoras (Computer-Assisted Audit Techniques, CAAT), herramientas de recopilación de datos tales como entrevistas, cuestionarios de observaciones, muestreo y análisis, así como revisiones analíticas, tales como análisis de proporción y análisis de variación

Al entrar en contacto con las misiones de auditoría, los auditores deben actuar para determinar indicadores de fraude y corrupción que puedan ser identificados en la mayoría de los procesos base. Para reconocer estos indicadores, los auditores deben confiar en su experiencia técnica, su criterio profesional y la buena comprensión de cómo pueden ser cometidos actos potenciales de fraude y corrupción. Las estrategias de auditoría deben estar dirigidas a las áreas operativas propensas al fraude y a la corrupción, mediante la elaboración de indicadores de riesgo eficaces (banderas rojas). Para mejorar las aptitudes y capacidades de auditoría en la detección de fraudes, Colombia podría considerar la elaboración de "Directrices de Auditoría para Detección de Fraudes" con el fin de homogeneizar e integrar los procesos de lucha contra el fraude y proporcionar a los auditores internos normas metodológicas y herramientas. El siguiente cuadro presenta una visión rápida del enfoque del Reino Unido hacia la auditoría interna, en relación con el fraude y la corrupción (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. **Función de la auditoría interna en el fraude y la corrupción**

Detectar el fraude y la corrupción no es una de las principales funciones de la auditoría interna. El papel de la auditoría interna es emitir un dictamen independiente, basado en una evaluación objetiva del marco de gobernanza, administración de riesgos y control. De esta manera, los auditores internos pueden:

- Revisar la evaluación de riesgos del organismo en busca de evidencia en la cual basar una opinión respecto a sí se han identificado y resuelto los riesgos de fraude y de corrupción de manera correcta (es decir, dentro de la tolerancia al riesgo). • Emitir una opinión independiente sobre la eficacia de la prevención y la detección de los procesos existentes para reducir el riesgo de fraude y/o de corrupción.
- Revisar los nuevos programas y políticas (y cambios en las políticas y programas existentes) en busca de evidencia de que el riesgo de fraude y la corrupción hayan sido considerados, donde correspondiera, y ofrecer un dictamen sobre la presumible eficacia de los controles diseñados para reducir el riesgo.
- Considerar la posibilidad de fraude y corrupción en cada intervención de auditoría e identificar indicadores de posible comisión de delito o de debilidades de control que podrían indicar una vulnerabilidad al fraude o corrupción.
- Revisar las áreas donde hayan ocurrido instancias graves de fraude o corrupción, para identificar las debilidades del sistema que hubieran sido explotadas o controles inoperantes, y hacer recomendaciones, en su caso, en cuanto al refuerzo de los controles internos.
- Apoyar, o llevar a cabo, investigaciones en nombre de la administración. Los auditores internos sólo deben investigar casos, presuntos o reales, de fraude o corrupción, si cuentan con los conocimientos y comprensión adecuados de las leyes pertinentes que les permitan llevar a cabo esta labor con eficacia. Si se lleva a cabo el trabajo de investigación, la administración debe estar al tanto de que el auditor interno está actuando fuera de las atribuciones fundamentales de la auditoría interna, y de las posibles repercusiones sobre el plan de auditoría.
- Emitir un dictamen sobre la presumible eficacia de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción del organismo (p. ej. políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si éstos han sido comunicados eficazmente a través del organismo. Los directivos son los principales responsables de garantizar que exista una estrategia adecuada y es función de auditoría interna revisar la eficacia de dicha estrategia.

Fuente: United Kingdom, HM Treasury (2012), *Fraud and the Government Internal Auditor*, January 2012 [Reino Unido, Oficina de Hacienda de Su Majestad, *El Fraude y el Auditor Interno Gubernamental*, enero de 2012]

Algunas propuestas concretas para estructurar la función de auditoría interna en la gestión de los riesgos de fraude y corrupción podrían incluir las siguientes acciones:

- Al llevar a cabo una auditoría, el personal de la OCI reconoce escenarios típicos y señales de alerta que pueden ser inherentes a procesos individuales. Esta información puede ser utilizada para desarrollar materiales de capacitación para los directivos y el personal en el área de operaciones correspondiente;
- Los auditores internos pueden actuar como expertos de contenido para el desarrollo de capacitación en línea (p.ej., códigos de conducta, conflicto de intereses, acoso, etc.) y páginas web de educación sobre corrupción, proporcionando información para los responsables de los procesos respecto a los tipos de corrupción y las causas de los posibles actos de corrupción, en un proceso determinado. Este sitio puede proporcionar información

acerca de las repercusiones de una mala segregación de funciones y las típicas "banderas rojas" de controles de baja eficiencia dentro de procesos institucionales concretos.

- Los auditores internos también pueden apoyar el proceso de reingeniería y desarrollo de procesos, aportando discernimiento sobre los puntos de control en el proceso que puedan presentar oportunidades de corrupción si no son gestionadas adecuadamente.
- El área de auditoría interna puede realizar algún nivel de evaluación de riesgos de fraude como parte del desarrollo de su planeación de auditoría anual. Aunque no es responsable de la evaluación de riesgo de toda la entidad, el personal de las OCI puede actuar como un experto imparcial y propiciar debates significativos entre las diferentes áreas de negocio, para mitigar el efecto de "silo" y poner en evidencia los riesgos de corrupción.

El análisis de datos y de macrodatos (Big Data) puede ser explotado y apalancado de manera más sólida, para fortalecer la transparencia y dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para combatir el fraude y la corrupción

El ejercicio de gestión de riesgos depende en gran medida de la capacidad y conocimientos del personal involucrado, así como de la calidad de los datos e insumos utilizados en cada una de las actividades correspondientes, es decir, de la identificación y evaluación de los riesgos, la evaluación de la eficacia de los controles existentes y la identificación de patrones de corrupción y tendencias históricas. Conforme los datos operativos, de gestión y de control se vuelven más accesibles, los auditores internos, funcionarios de riesgos y gerentes deben trabajar de manera conjunta para identificar flujos de datos que puedan ser monitoreados y analizados para detectar incertidumbres y anomalías.

El Análisis Forense Digital (Forensic Data Analytics, FDA) puede ser un valioso aliado en la prevención y detección de fraudes y corrupción, haciendo uso de la información disponible en las bases de datos gubernamentales. Permite la identificación de patrones y correlaciones significativas en los datos históricos existentes, para predecir acontecimientos y evaluar los distintos motivos que provocaron actividades fraudulentas. Herramientas avanzadas, o más inmaduras, de Análisis Forense Digital son utilizadas por varias organizaciones públicas, con un impacto positivo en combatir la corrupción. Uno de los mayores desafíos radica en el hecho de que muchos de los datos del gobierno están poco estructurados y, por lo tanto, son difíciles de combinar y evaluar. En la mayoría de los organismos públicos, los datos existen en formatos estructurados (bases de datos, sencillas o más sofisticadas) y no estructurados (correos electrónicos, documentos de procesamiento de texto, multimedia, vídeo, archivos PDF, hojas de cálculo, redes sociales). Las técnicas de análisis forense de datos no estructurados pueden convertir datos sin procesar en formatos que pueden ser usados para generar información basada en evidencia, para prevenir o detectar prácticas fraudulentas y corruptas. El informe del de la Asociación de Examinadores de Fraude (Association of Fraud Examiners, ACFE) de 2014, identifica la supervisión y el análisis proactivo de los datos como uno de los instrumentos más eficaces para el control anticorrupción, reduciendo las pérdidas atribuibles a la corrupción y la duración de los esquemas de corrupción. Más aún, el informe del 2016 de la Asociación de Examinadores de Fraude subrayó que el 36.7% de las organizaciones víctimas de fraudes o de corrupción, que estaban usando la supervisión proactiva de datos y técnicas de análisis como parte de su programa de lucha contra el fraude, sufrieron 54% menos perdidas y detectaron los fraudes en la mitad de tiempo, en comparación con las organizaciones que no utilizaron esta técnica.

El siguiente cuadro ilustra un ejemplo específico del valor agregado que implica el uso del análisis de datos para hacer frente a la corrupción en el sector salud (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. **Detección de corrupción en el sector salud a través de una "auditoria de fraude" en Calabria, Italia**

En Calabria, innumerables investigaciones en el sistema de salud señalan a la corrupción, incluyendo la infiltración de la mafia, como un delito y un acto de conspiración. En su informe ante el parlamento italiano del 27 de febrero de 2009, Renato Brunetta, Ministro de Administración Pública e Innovación, demostró que Calabria era la región con mayor corrupción en el sector salud. Aun así, gran parte de la corrupción permanece oculta; a pesar de las leyes sobre revisiones y controles, las organizaciones de salud carecían de un sistema de control global de sanciones administrativas y de desempeño económico.

La corrupción en la administración pública es un problema muy complejo en muchos aspectos. En general, el empleado, el gerente o el director general de una entidad pública, que viola las leyes de manera deliberada para obtener ganancias ilícitas provenientes de la administración de fondos públicos, no actúa solo. La corrupción está basada en un sistema de redes complejas en múltiples niveles. Con el fin de detectar actividades ilegales y permitir que se adopten las medidas necesarias, el *Business Information Service (BIS)* elaboró una metodología, implementada por la Autoridad de Salud Provincial de Catanzaro, que utiliza la gestión de datos para detectar fraudes administrativos y contables en empresas del sector salud. Con un presupuesto de alrededor de 12,000 EUR por año y 8 empleados, la "auditoría de fraudes" de Catanzaro emplea controles internos y un conjunto de procedimientos y técnicas, basados en tecnologías de la información (TI), para programar y posteriormente supervisar las operaciones comerciales, con el fin de encontrar pistas sobre posibles mecanismos de corrupción, en tres áreas:

- En primer lugar, se realizó un análisis sistemático de los documentos contables y facturas de los proveedores, con la finalidad de detectar facturaciones dobles, facturas no vencidas y montos superiores a los facturados. Se empleó un programa especial desarrollado por el BIS para implementar la Ley Benford (que compara la frecuencia con la que aparecen los números con patrones esperados) para analizar la distribución de todas las cifras relativas al número de factura, fecha e importes correspondientes a cada empresa del sector salud. Se identificó un riesgo de corrupción de 0.1% en los 12,000 documentos revisados. En el proceso de seguimiento fueron identificadas facturas correspondientes a dos empresas, con la misma numeración pero con diferente fecha. Una factura de compra de rastrillos desechables a un precio de 9.00 EUR por pieza, siendo que el precio acordado era de 0.084 EUR, e incrementos en el costo de suministro de diapositivas para análisis químicos y de solución de electrolitos, en donde el precio de adjudicación y el precio de suministro se incrementaron 50 veces y 100 veces respectivamente.

  En segundo lugar, se revisaron las licitaciones en donde participaron menos de tres empresas para el suministro de bienes y servicios, para descubrir las adjudicaciones de contratos en riesgo de ilegitimidad. En diez casos, se adjudicaron

- contratos en licitaciones en donde solamente había participado una empresa. En los casos en los que se detectó un delito, el asunto fue remitido a las autoridades competentes.
- Por último, la supervisión de violaciones a la red informática, a través de un programa especial "sniffer", puso en evidencia el robo de datos y piratería por parte de fuentes tanto internas como externas. Esto puso en evidencia a dos empresas de servicios de salud que estaban eludiendo el servidor de seguridad y el proxy, lo que fue remitido a la policía para su investigación.

Fuente: Comisión Europea (2015), Calidad de la Administración Pública-Herramientas para los Administrativos, abril, 2015.

Existe evidencia sólida que indica que las organizaciones públicas en los estados miembros de la OCDE se benefician con el uso de herramientas y técnicas analíticas de datos para mejorar su capacidad para: (Manual de Tecnología Global para Auditorias de las IIA)

- Identificar debilidades en el sistema de control interno.
- Examinar el 100% de las transacciones en comparación con el muestreo.
- Comparar datos de diferentes aplicaciones.
- Realizar pruebas diseñadas para la detección de fraudes y verificación de controles.
- Automatizar pruebas en áreas de alto riesgo.
- Conservar registros de los análisis realizados.

El análisis de datos puede ayudar a Colombia en su esfuerzo por garantizar que la gestión de riesgo de la corrupción no se limite a un ejercicio aislado. La minería de datos y las técnicas de búsqueda de datos coincidentes permitirán a los organismos públicos colombianos identificar todos los riesgos potenciales y utilizar datos estructurados y no estructurados para comprender mejor el impacto potencial de un rango de riesgos. Al incorporar el análisis de datos en la función de control de riesgo, la administración colombiana podría monitorear el desempeño mediante análisis de susceptibilidad al riesgo, escenificar eventos de riesgos clave y adquirir una mayor susceptibilidad al riesgo en el desarrollo de intervenciones y estrategias de mitigación. El siguiente cuadro ilustra los pasos básicos a seguir en la utilización de los datos de pruebas de fraude predefinidos, para facilitar el seguimiento permanente y las técnicas de auditoría (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. **Utilización del análisis de datos en la lucha contra el fraude y la corrupción**

1. Definición prueba de Fraude



Definir los indicadores de fraude que se deseen incluir en la evaluación en base a la experiencia, los límites establecidos por las reglas de negocios y los esquemas comunes de fraude

2. Identificación y extracción de datos



Identificar los sistemas fuente de TI que almacenen los datos requeridos y extraer dicha información dentro de un ambiente controlado. Los datos requeridos para las pruebas deben ser solicitados de manera formal.

3. Depuración de datos



Depurar los datos y convertirlos a un formato analizable.

4. Análisis de datos



Convertir las evaluaciones de fraude a datos técnicos de prueba adecuados y analizar los datos utilizando la técnica de interrogación de datos para identificar tendencias inusuales y anomalías



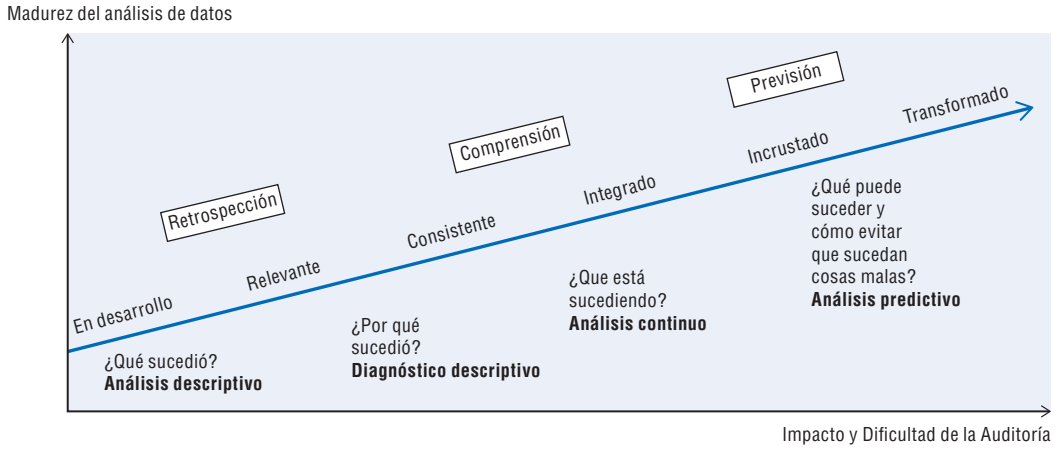
5. Reporte y monitoreo

Elaborar reportes, dirigidos a los responsables de los procesos, con un enfoque de negocios que sean fáciles de comprender, resuman los resultados y analicen la información. De ser necesario, los ensayos se pueden volverse a realizar periódicamente para propiciar un monitoreo continuo.

Fuente: Oficina del Contralor General de Canadá, "Designing and implementing tailored control activities to detect and prevent potential corruption schemes - Experiences from Canada" ["Diseño e implementación de actividades de control a la medida para detectar y prevenir esquemas potenciales de corrupción - Experiencias del Canadá"], presentación durante el taller "Modernising Internal Audit" ["Modernización de la Auditoría Interna"], diciembre 2016.

Especialmente en el ámbito de la lucha contra la corrupción, el proceso implica la recopilación y el almacenamiento de los datos pertinentes y su análisis para detectar patrones, discrepancias y anomalías. En la era digital y del gobierno digital, casi cada acto corrupto deja tras de sí un rastro de huellas digitales. Los principales organismos públicos dedicados a la prevención de la corrupción están utilizando las nuevas herramientas y tecnologías para descubrir casos de corrupción, idealmente antes de que estos sucedan. El análisis de datos puede mejorar los métodos tradicionales, basados en reglas, para detectar irregularidades y proporcionar evidencia para evaluar el desempeño de los controles existentes, para su mejora constante, ya que los autores potenciales y los esquemas de corrupción están en implacable y constante evolución. Hacer uso del análisis de datos permite encontrar la razón de fondo, identificar tendencias y proporcionar resultados detallados. La Gráfica 3.2 muestra los diferentes niveles de especialización de las contribuciones del análisis de datos al diseño basado en la evidencia de fraude y corrupción, así como a las estrategias de mitigación de riesgos.

Gráfica 3.2. **Migrar del análisis descriptivo al análisis prescriptivo de datos**



Fuente: OCDE

Las técnicas de análisis de datos no están estrictamente asociadas con una infraestructura complicada y costosa y con los activos de datos estructurados. El siguiente Cuadro proporciona un breve resumen de la Ley Benford, que ha demostrado ser una herramienta valiosa para detectar conductas fraudulentas y corruptas. La Ley Benford puede ser implementada utilizando unas sencillas hojas de Excel, comúnmente usada por los auditores internos en sus operaciones diarias, para identificar patrones de datos inusuales que puedan indicar la presencia de fraudes y de corrupción (Cuadro 3.6).

Con la finalidad de promover el uso de técnicas y herramientas de análisis de datos, Colombia podría establecer un grupo de trabajo para evaluar las capacidades y las tecnologías, e identificar una organización piloto para obtener "logros rápidos" y medibles. Más aún, llevar a cabo talleres de consulta con los titulares y el personal de las OCI, para mapear el estado actual del análisis de datos e identificar oportunidades y medidas concretas para avanzar, podría generar conciencia y apoyo de los auditores, la administración y el personal encargados de los riesgos de fraude y corrupción. La prueba piloto debería probar

las herramientas y la infraestructura de implementación, así como proporcionar evidencias cuantificables de su impacto y beneficios. La fase de despliegue debería incluir otras pruebas piloto y medidas concretas para incorporar el análisis de datos en la evaluación de riesgos de corrupción y en la planeación de auditorías. En este plan de acción, algunas actividades concretas podrían incluir:

- Los titulares de las OCI deben ser los primeros en demostrar el valor agregado de invertir en herramientas de análisis de datos eficaces e ilustrar cómo el análisis de datos ayuda a la lucha contra la corrupción.
- Las OCI pueden comenzar a utilizar herramientas de análisis de datos simples y enfocarse en las áreas en donde las ventajas sean claras y los datos estén disponibles.
- Brindar capacitación en el análisis de datos, aunque sea a un nivel básico, a los empleados de las OCI, apoyados por actividades específicas, puede redundar en resultados tangibles, ya que, con conocimientos especializados, es posible realizar un análisis significativo con las herramientas disponibles, tales como Microsoft Excel.

Cuadro 3.6. **La Ley Benford puede ser una forma rentable de identificar fraudes**

La Ley Benford, también llamada la Ley del Primer Dígito, fue dada a conocer por el físico Frank Benford en 1938. Tras observar conjuntos de números naturales, descubrió un patrón sorprendente en la frecuencia de ocurrencia de los dígitos del uno al nueve como primer número de una lista. En esencia, la ley establece que en las listas numeradas que proporcionan datos reales (p. ej., un registro de desembolsos y recepción de efectivo, pagos de contratos, pagos o cobros de tarjeta de crédito), el dígito inicial es uno en casi el 33 por ciento de los casos (es decir, una tercera parte). Por otro lado, los números más elevados aparecen como dígito inicial con menos frecuencia a medida que van aumentando en magnitud, al punto que el nueve es el primer dígito menos del cinco por ciento de las veces.

$$P(d) = \log_{10}(d+1) - \log_{10}(d) = \log_{10}\left(\frac{d+1}{d}\right) = \log_{10}\left(1+\frac{1}{d}\right).$$

La Ley Benford permite comprobar ciertos puntos y números e identificar aquellos que aparecen con más frecuencia de lo que deberían y, que, por lo tanto, son sospechosos. La aplicación práctica de esta teoría ha sido la ruina de los defraudadores y una bendición para los examinadores de fraude.

Por ejemplo, supongamos que un empleado está cometiendo un fraude al realizar pagos a un proveedor ficticio. Dado que los importes de estos pagos fraudulentos son ficticios, el dígito inicial de todas las transacciones ficticias y las transacciones válidas no cumplirán con el patrón de la Ley Benford. Más aún, asumamos que muchos de estos pagos fraudulentos tienen al tres como dígito principal, por ejemplo, $39, $322 o $3,187. Al aplicar la prueba de primer dígito a la información de desembolso, los auditores detectarán que las cantidades con el dígito tres aparecen con una frecuencia mayor al patrón usual de ocurrencia de 12.5%.

Fuente: Global Technology Audit Guide (GTAG), IPPF – Practical Guidance, Data Analysis Technologies, Institute of Internal Auditors, 2011 [Guía de Auditoría de Tecnología Global (GTAG), lPPF - Directrices Prácticas, Tecnologías de Análisis de Datos, Instituto de Auditores Internos, 2011] y *http://www.theiia.org/intAuditor/itaudit/archives/2008/february/puttingbenfords-*

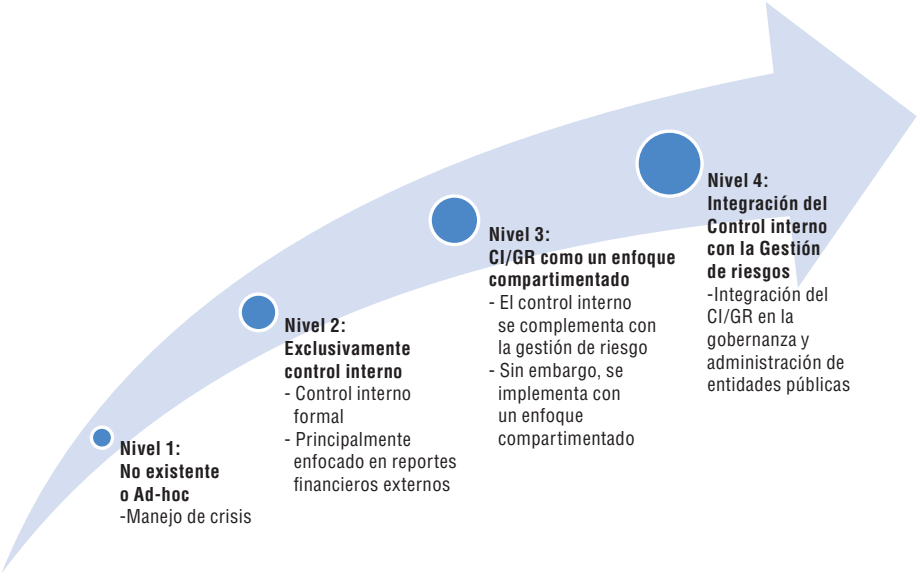
Integración del control interno para lograr una buena gobernanza pública que rinda cuentas

El DAFP debe realizar un esfuerzo más puntual por cerrar la brecha de implementación e integración de las funciones de control interno en los sistemas de gestión de los organismos públicos

Numerosos estados miembros y socios de la OCDE siguen enfrentando serios desafíos en su esfuerzo por cerrar la brecha entre la implementación conceptual de sus marcos de control interno y la materialización real de los componentes y las funciones de control interno. Uno de los temas más importantes relacionados con la vinculación entre la gestión de control interno y los sistemas de gestión de los organismos públicos, es que los empleados con nombramientos políticos, los gerentes públicos y el personal, a menudo no entienden el valor agregado del control interno para mejorar el desempeño y alcanzar los objetivos institucionales. Como se discutió anteriormente, con frecuencia no alcanzan a comprender que la función general de un sistema de control interno moderno implica mucho más que identificar malas conductas, fraudes y esquemas de corrupción y sancionar a los involucrados.

La siguiente Gráfica ilustra cuatro etapas básicas de la integración del control interno y de los procesos de gestión de riesgos en la gobernanza y sistemas de gestión de la organización (Gráfica 3.3).

Gráfica 3.3. **Niveles de madurez en la integración de la gestión de riesgos y de control interno**



Fuente: OCDE

Colombia tiene una larga tradición de control interno en el sector público, pero lograr una visión sistémica de los componentes de control interno sigue siendo un reto. El marco de control interno colombiano (Modelo Estándar de Control Interno, MECI) fue desarrollado originalmente en 2005, con la ayuda de una consultaría financiada por USAID, y está basado en el Modelo Unificado de Control Interno de la Comisión Treadway de 1992, conocido como COSO I. El MECI es la espina dorsal del sistema de control interno y de funciones en Colombia hasta el día de hoy. En 2014, el DAFP realizó una revisión interna del MECI (sin la

participación de consultarías externas) para abordar los retos de implementación y lograr una mejor alineación con la versión actualizada del Modelo Unificado de Control Interno COSO 2013. El nuevo MECI es una versión simplificada y más integrada de su versión anterior, y toma en cuenta los puntos débiles identificados en el modelo 2005.

Efectivamente, la administración colombiana parece estar bastante avanzada en reconocer el valor de generar conciencia respecto al control interno en la administración pública. El Modelo Integrado de Gestión incorpora los componentes y funciones de control interno como parte integral de la gobernanza pública y de los ciclos de gestión (eje transversal). Este nuevo modelo es una mejora del Modelo Integrado de Planeación (MIP), en el cual actualmente el MECI no está integrado, sino que aparece como un elemento independiente que busca supervisar, controlar y evaluar el MIP. El MIP es, junto con SINERGIA que fue desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la herramienta más importante para evaluar la gestión pública. Sin embargo, en la práctica, el modelo parece haber sido reducido al Formulario Único de Reporte de Avances de Gestión (FURAG), una herramienta de reporte que debe ser completada por los gerentes, lo cual llevó al desarrollo en curso de un modelo unificado de gestión.

Colombia debe dedicar más recursos a cerrar la brecha de implementación en relación con el uso del MIP y aprovechar la introducción del nuevo Modelo Integrado de Gestión (MIG) para brindar mayor eficiencia al MECI en la gobernanza y los sistemas de gestión. Esta no es una tarea fácil y de inicio es necesario adaptarlo y dar una capacitación sustentable a directivos y empleados, así como a titulares y empleados de las OCI.

En Bélgica, el Servicio Público Federal de Control de Gestión y Presupuesto elaboró un marco de control interno para abordar el problema de la "brecha administrativa", es decir, la diferencia entre lo que se ha logrado y lo que estaba planeado. Con este fin, la Unidad de Apoyo Administrativo adoptó un enfoque que integra el ciclo de riesgo y, por extensión, la implementación del sistema de control interno en las cuatro fases del ciclo de gestión PDCA (Planificar - Llevar a cabo - Verificar - Actuar, cf. Deming), en doce pasos. El Apoyo Administrativo creó una herramienta intuitiva, Diábolo, que funciona como hoja de procesos y contiene un módulo de riesgos integral. El modelo belga ha tenido gran éxito en combinar el ciclo PDCA y el sistema de control interno para reducir las "brechas administrativas" y permitirle al organismo mejorar su gobernanza global, en base a la retroalimentación de actividades y resultados. Un enfoque estructurado ofrece la perspectiva de un mejor desempeño, dado que se lleva a cabo una supervisión permanente de la consecución de los objetivos, junto con la utilización de recursos.

La integración de los procesos de control interno al ciclo de gestión ha presentado diversos desafíos, dependiendo de la cultura y de los recursos de las instancias federales. Se hace notar que este es un esfuerzo continuo y la Unidad de Apoyo Administrativo organiza una reunión mensual de intercambio para el control interno. A través del intercambio de ideas, experiencias y conocimientos con otras entidades, la unidad proporciona información a aquellos que aún están en las primeras etapas de creación de un sistema de control interno. También se ofrece capacitación en control interno en el Instituto de Capacitación del Gobierno Federal (*Institut de Formation de l'Administration Fédérale*, IFA). También puede, a petición de determinados servicios o instituciones, impartir capacitación interna. Es más, la creación del Comité de Auditoría de la Administración Federal (*Comité d'Audit de l'Administration Fédérale*, CAAF) en la primavera de 2010, ha dado un gran impulso a la integración de los principios de buena gobernanza en la administración federal. Desde entonces, las entidades comprendidas en el ámbito de auditoría tienen la obligación de

elaborar un informe anual sobre la situación de su sistema de control interno durante el año anterior. El informe debe ser presentado al CAAF a más tardar el 15 de febrero de cada año. Estos informes constituyen además la base para elaborar la notificación obligatoria del CAAF al ministro correspondiente, así como al Consejo de Ministros. En este contexto, el Apoyo Administrativo también ha creado un manual dirigido a las instituciones y, en colaboración con la secretaría del CAAF, ha elaborado directrices para ayudar en la elaboración del informe. El Cuadro 3.7 ilustra el enfoque belga, que vincula las funciones de control interno a la gestión pública mediante el ciclo PDCA de Deming.

Cuadro 3.7. **Apalancamiento del control interno en el ciclo de gestión PDCA**

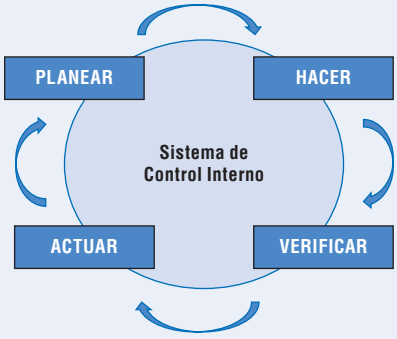
El alcance y las actividades de una entidad pública son determinadas por factores como:

- Los objetivos políticos estratégicos
- Las prioridades anuales de las políticas
- Las expectativas de los ciudadanos
- Las limitaciones de recursos

El titular de una entidad pública debe rendir cuentas con respecto a la gestión de los recursos de que dispone para cumplir con las expectativas de las partes interesadas, de la manera más eficaz. Para este fin, es responsable de:

- Evaluar lo que se ha realizado en comparación con lo que estaba planeado
- Implementar las medidas necesarias para mejorar la situación
- Anticipar los cambios y los riesgos que pudieran surgir

El ciclo Deming proporciona una buena oportunidad para ilustrar la necesidad de integrar los procesos de control interno en la operación diaria.



La Unidad de Apoyo Administrativo de Bélgica adoptó un enfoque que integra el ciclo de riesgo y, por extensión, la implementación del sistema de control interno en las cuatro fases del ciclo de gestión (Planear - Llevar a cabo - Verificar - Actuar, cf. Deming), en doce pasos.

- Durante la fase de planeación (Planear), el organismo define las expectativas periódicas respecto a los servicios prestados, así como los recursos necesarios. El sistema de medición, compuesto por un conjunto de indicadores e informes, toma en cuenta los resultados de la supervisión periódica.
- La fase de ejecución (Llevar a cabo) incluye las actividades “cotidianas” del organismo. Durante esta fase, se recopila información básica para su estudio en la fase de análisis. La administración garantiza la correcta ejecución de las actividades y la adecuada aplicación del sistema de medición

Cuadro 3.7. **Apalancamiento del control interno en el ciclo de gestión PDCA** *(cont.)*

- Durante la fase de análisis (Verificar), se evalúan y discuten los resultados obtenidos. Este es uno de los aspectos más importantes del control administrativo; en esta etapa, el sistema de control interno comienza a actualizarse en función de los eventos que ocurrieron durante la fase de ejecución. Con este fin, el Apoyo Administrativo creó una herramienta intuitiva, Diábolo, que funciona como hoja de procesos y contiene un módulo de riesgo integral. Facilita la identificación y la evaluación de riesgos. Las medidas de control pueden entonces ser evaluadas, lo cual reduce la vulnerabilidad del organismo a los riesgos. La exposición al riesgo es un indicador de la posible necesidad de hacer frente a un riesgo prioritario.
- Durante la etapa de reacción (Actuar), se desarrollan las medidas indicadas para hacer frente a un riesgo. Es necesario contar con el apoyo indicado para garantizar que las medidas adoptadas sean implementadas adecuadamente.

Los riesgos relacionados con las políticas tienen que ser indicados por separado, dado que se refieren a objetivos a largo plazo dentro del plan de gestión o del acuerdo gubernamental. Su monitoreo requiere una menor recurrencia que el de la gestión de riesgos. Pueden ser estimados durante la fase de planeación, por medio de un análisis FODA, con miras a posibles rectificaciones estratégicas u operativas. La elaboración de informes periódicos por parte de los administradores del ciclo de gestión proporciona una valiosa contribución en este caso.

Fuente: Public Internal Control Systems in the European Union and Practical Guide for the Development and maintenance of an Internal control System by the Belgian Public Federal Service for Budget and Management Control [Sistemas de Control Interno Público en la Unión Europea y la Guía Práctica para el Desarrollo y Mantenimiento de un Sistema de Control Interno elaborado por el Servicio Público Federal de Presupuestos y Control Interno de Bélgica].

En Colombia, algunas propuestas de acción concretas podrían incluir:

- Simplificar aún más las funciones y actividades de control interno en la gobernanza y sistemas de gestión de la administración pública colombiana, convirtiendo estas funciones en un componente integral de la actual administración pública y de las reformas de la gestión financiera.
- Tomar todas las medidas legislativas y prácticas necesarias para garantizar que las recomendaciones de auditoría reciban seguimiento y queden vinculadas al proceso de reforma y reingeniería de los sistemas de gestión pública y procedimientos administrativos.
- Las Unidades de Planeación deben buscar una participación activa de las principales unidades operativas en la ejecución del MECI y especialmente en la función de gestión de riesgos.
- Los titulares de las instituciones y el personal de designación política deben acudir a un seminario especifico (p. ej., un módulo amigable e interactivo impartido por Internet) sobre la importancia del control interno para mejorar el desempeño institucional y alcanzar los objetivos de la institución. Deben comprender que el control interno es una potente herramienta de gestión que les ayudará a tener éxito en su misión.
- La gerencia media y superior también debe aprender a confiar en la gestión de riesgos y en las herramientas de auditoría interna para desempeñar sus operaciones cotidianas. El control interno no es ni una carga burocrática adicional ni una función de "policía". Es el medio para hacer frente a las amenazas, a los escasos recursos públicos y a la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones gubernamentales.

Los criterios para la evaluación externa del sistema de control interno podrían estar mejor articulados, alineados y armonizados mediante el fortalecimiento de la coordinación entre la Contraloría General, el DAFP y la Contaduría

El análisis inicial muestra que la Contraloría General de la República (CGR), el DAFP y la Contaduría presentan sus propios informes a la asamblea legislativa sobre la eficacia del sistema de control interno. Esta actividad ha llevado en ocasiones a resultados diferentes, creando debates sobre la coherencia metodológica en lugar de generar discusiones sobre el fondo y las mejoras necesarias. La CGR sigue una metodología basada en COSO II (modelo SICA de Chile), en donde se pueden realizar visitas de campo y que está más centrada en el control financiero; es decir, en la protección de los recursos públicos y cuestiones fiscales relacionadas.

A su vez, el DAFP supervisa y evalúa el desarrollo de las condiciones del sistema de control interno a nivel de las entidades, mediante la consolidación de los resultados de la autoevaluación MECI, ejercicio que las OCI llevan a cabo anualmente, a nivel de entidad. La evaluación de los resultados de la autoevaluación está planteando graves problemas y se están realizando esfuerzos continuos para mejorar la metodología, las preguntas pertinentes y los indicadores, así como la documentación de los resultados. En efecto, la autoevaluación tiene sus limitaciones. Durante las entrevistas se señaló que, en el pasado, en algunas ocasiones la auto-evaluación asigno a ciertas entidades el resultado de "exitosas", siendo que se trataba de entidades de bajo desempeño, corruptas y que incluso enfrentaban situaciones de quiebra. Además, para organizaciones públicas menores, como los pequeños municipios, la evaluación MECI puede llegar a ser demandante, resultando en la subcontratación de la evaluación, en el uso de recursos ya escasos o en limitándose a marcar casillas, sin proporcionar la debida documentación y pruebas.

Colombia podría considerar formalizar y estandarizar las iniciativas ya existentes de armonización y coordinación, estableciendo un grupo de trabajo permanente conformado por las instituciones de auditoría interna y externa y las entidades de control interno. Ya hay algunos avances en este campo, como se ilustra en el ejercicio de evaluación de 2015. El planteamiento básico es que las evaluaciones realizadas por el DAFP, la Contaduría y el CGR no producen resultados que deban ser comparados entre sí, sino que deben ser articulados y complementarios. No obstante, parece existir confusión entre el personal de las OCI y el resto de los servidores públicos en relación al alcance, beneficio y validez de estos diferentes ejercicios de evaluación.

Los conceptos fundamentales relacionados con el control interno y la gestión de riesgo pueden ser similares entre los diferentes modelos de Colombia, pero no debe ser responsabilidad de la entidad fiscalizada lograr superar la curva de aprendizaje potencial para comprender las diferencias. Los beneficios de un marco armonizado incluyen, pero no están limitados a:

- *Desarrollo simplificado de capacidades y capacitación, tanto para auditores como auditados, con el consiguiente ahorro en costos*. Por ejemplo, el costo de actualización de un solo conjunto de estándares y sus correspondientes herramientas, para alinearlos con la evolución internacional y las actualizaciones técnicas de auditoría, sería significativamente menor que hacerlo para marcos de referencia diferentes.
- *Facilitar la difusión de conocimientos relacionados con la auditoría en las tres ramas y niveles de gobierno, mejorando así su eficacia y su eficiencia*. La implementación consistente de normas y marcos, por parte de las entidades de auditoría, permite la aplicación eficaz y eficiente de los procesos de control interno y de las prácticas de gestión de riesgos por parte de las entidades públicas, y cierra las brechas de las políticas relacionadas con el diseño de las actividades relacionadas.

- *Simplificar la autoevaluación y los modelos de evaluación*. Una evaluación de esta naturaleza permitiría supervisar y medir de manera más confiable y eficaz la implementación real de las actividades de control interno y de gestión de riesgos. Adicionalmente, aportaría a todos los colombianos interesados información valiosa sobre cómo abordar las cuestiones fundamentales que impiden la puesta en marcha de un sistema de control interno óptimo y funcional, incluyendo la función de gestión de riesgos.

El cuadro 3.8 proporciona información adicional, desde la perspectiva europea, que las instituciones colombianas podrían tomar en consideración para mejorar la evaluación de los sistemas de control interno y la gestión de riesgos, incluyendo las funciones de auditoría interna.

Cuadro 3.8. **Directrices para monitorear la eficacia de los sistemas de control interno y de gestión de riesgos**

Las Recomendaciones de la 8ª Directiva Europea en Derecho de Sociedades en referencia a la Auditoría Legal ofrecen puntos clave que deben ser tomados en cuenta en la implementación de un sistema que supervise correctamente la eficacia del control interno, la auditoría interna y los sistemas de gestión de riesgos. Incluyen las siguientes preguntas:

1. ¿Quién supervisa la idoneidad del sistema de control interno? ¿Existen procedimientos para revisar la idoneidad de los controles financieros y otros controles fundamentales, para todos los nuevos sistemas, proyectos y actividades?
   - Un elemento clave de cualquier sistema de control interno eficaz es un mecanismo para proporcionar retroalimentación respecto a la manera en que operan los sistemas y procesos, de modo que se puedan identificar las deficiencias y las áreas de oportunidad para implementar los cambios necesarios. En primer lugar, la existencia de un departamento de control interno ayudará a los administradores a implementar controles internos sólidos. La operación de los controles clave estará sujeta a revisión por la auditoría interna y externa, junto con otras agencias de revisión, tanto internas como externas al organismo. Si existe un departamento de control interno, se puede solicitar orientación a la gerencia de administración de riesgos o de auditoría interna
2. ¿Existen mecanismos para evaluar periódicamente la eficacia del marco de control del organismo?
   - Un requisito fundamental de muchos de los requisitos de control interno contenidos en la legislación, en toda la UE y el resto del mundo, es una certificación anual en cuanto a la idoneidad y eficacia del sistema de control interno. Dicha certificación debe quedar claramente evidenciada. La revisión del marco de control será responsabilidad del comité de auditoría, el cual recibirá información y garantías de la auditoría interna, la gerencia de riesgos y los auditores externos.
3. ¿Que evalúa la auditoría interna?
   - El comité de auditoría evalúa el desempeño de la función de auditoría interna, recibiendo información de desempeño de la propia función, y consultando a los directivos apropiados y a los auditores externos. Adicionalmente, la función debe ser revisada, de manera independiente, por una agencia externa, como el Instituto de Auditores Internos (IIA), como se especifica en el Marco de Prácticas Profesionales Internacionales, emitido por el IIA.
4. ¿Cómo fueron priorizadas las actividades de auditoría propuestas? ¿Está vinculada la determinación al plan de administración de riesgos de los organismos y a la propia evaluación de riesgos de la auditoría interna? ¿Son cuestionados los planes de auditoría interna y de presupuesto cuando son presentados?

Cuadro 3.8. **Directrices para monitorear la eficacia de los sistemas de control interno y de gestión de riesgos** *(cont.)*

- El trabajo de auditoría interna debe quedar plasmado en un plan basado en el riesgo, cuestionado y aprobado anualmente por el comité de auditoría. Este plan debe ser enriquecido por el trabajo de otros organismos de revisión, como la auditoría externa y la administración de riesgos, y debe contener suficientes tareas para que el jefe de auditoría interna pueda tener una visión global de la idoneidad de los procesos de administración de riesgos operados por el organismo. Si no existe ningún proceso formal de administración de riesgos, o si el proceso es deficiente, la auditoría interna tendrá que depender, para su revisión, de algún otro método de evaluación de actividades y controles clave. Esto podría estar basado en su propia evaluación de riesgos.

Fuente: Federation of European Risk Management Associations (FERMA) and European Confederation of Institutes of Internal Auditors (ECIIA), *Guidance on the 8th EU Company Law Directive*, [Federación Europea de Asociaciones de Gestión de Riesgos (FERMA) y la Confederación Europea de Institutos de Auditores Interna (ECIIA), *Recomendaciones sobre la Octava Directiva de Derecho de Sociedades en la Unión Europea]* 2011.

El DAFP podría analizar medidas prácticas para mejorar la metodología y la aplicación del ejercicio de autoevaluación en el marco del MECI. El DAFP podría trabajar estrechamente con otras instituciones de control interno y de auditoría colombianas para cerrar las brechas jurídicas y políticas y promover un enfoque coherente, a través de toda la estructura gubernamental, del control interno y de la gestión de riesgos, unificando los marcos existentes y mejorando la coordinación de los sectores interesados.

Facultar a las OCI para que se enfoquen en su función de aseguramiento con respecto a la eficacia de los mecanismos de control interno y de gestión de riesgos

Se podrían explorar los beneficios de los modelos de servicios de auditoría compartidos, adaptados a las necesidades y a la capacidad de la administración pública colombiana, en un determinado sector o a nivel municipal

El verdadero desafío para la auditoría interna, en la era de crisis financiera y austeridad, es cómo hacer más con menos, por ejemplo compartiendo servicios de auditoría interna entre múltiples entidades. Idealmente, la auditoría interna debe depositar su confianza en los mecanismos de control de primera y segunda línea de defensa, para asignar recursos de manera más eficiente a las áreas de mayor riesgo o donde existan faltantes o deficiencias en otras modalidades de control. En numerosos estados miembros y socios de la OCDE, los presupuestos de auditoria están siendo reducidos justamente cuando el personal político y los altos servidores públicos tienen una mayor necesidad de recibir aseguramiento de los controles de auditoria.

En Colombia, hay 24 sectores administrativos, 32 departamentos y 1,096 municipios. En varias instancias, existen importantes limitaciones de recursos y capacidades. Por ejemplo, algunos municipios son demasiado pequeños para contar con una OCI. Paralelamente, el artículo 75 de la ley 617 del 2000 establece que las funciones de contabilidad y de control interno podrán ser ejercidas por organismos conexos dentro de la respectiva entidad territorial en relación a los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categoría, lo que prácticamente significa que estas entidades locales no están obligadas por ley a desarrollar su propia OCI.

Sin embargo, incluso a nivel nacional, muchos de los titulares de las OCI entrevistados informaron que no cuentan con suficiente personal, que el personal asignado no cuenta con las habilidades y conocimientos necesarios y que no están involucrados en el proceso de selección de su personal. Otras cuestiones están relacionadas con el régimen de remuneración de los titulares y del personal de las OCI, su posición dentro de las instituciones y la comprensión de la importancia de la auditoría interna como una función de control por parte de los directivos de las instituciones, el resto del personal nombrado políticamente y los altos directivos del sector público.

El Reino Unido, que cuenta con uno de las más avanzadas y sofisticadas estructuras de auditoría interna en el mundo, ha estado trabajando en un enfoque de servicios de auditoría compartida, tras la publicación, por la Tesorería de su Majestad, de la revisión de Revisión de la Gestión Financiera (FMR) en diciembre de 2013. (Cuadro 3.9).

El FMR formuló tres recomendaciones relativas a la auditoría interna:

- Consolidar los servicios compartidos de auditoría interna, migrando de la estructura departamental a un servicio integral, el cual debe ser una entidad independiente de la Tesorería.
- Fortalecer el papel del encargado de la auditoría interna, para que se convierte en "Jefe de auditoría interna del gobierno", quien reportará al director general de gasto y finanzas de la Tesorería, y
- Brindar servicio, de manera integral, a todo el Gobierno, así como a los funcionarios a cargo de la contabilidad.

Cuadro 3.9. **Desarrollo de la Agencia de Auditoría Interna del Gobierno, (GIAA por sus siglas en inglés)**

La GIAA es la encargada de proporcionar:

- Auditorias y servicios de control a los departamentos individuales, además de controles para los riesgos comunes identificados en toda la estructura gubernamental.
- Políticas de auditoría interna y aseguramiento, y desarrollo de la profesión en toda la estructura gubernamental (en nombre del Tesorería de su Majestad)

La GIAA está actualmente distribuida en 81 sedes en todo el Reino Unido, con 67% del personal fuera de Londres, y brinda servicios a 124 organizaciones públicas. Aproximadamente 70% de los auditores internos del Gobierno Central trabajan en la GIAA.

La visión de la GIAA es ser principal proveedor experto y confiable de auditorías consistentes y de alta calidad, así como de servicios de control para todo el gobierno, ser valorada por sus clientes y reconocida como un catalizador para impulsar la mejora de las instituciones.

Fuente: Presentation on "Models of Internal Audit" by United Kingdom's Government Internal Audit Agency, Modernising Internal Audit Workshop [Presentación sobre "Modelos de Auditoria Interna" del Órgano de Auditoria Interna del Gobierno del Reino Unido, Modernización de los Talleres de Auditoría Interna], 5 y 6 de Diciembre de 2016.

El principio detrás de la creación de los servicios compartidos es disponer de un número suficiente de auditores internos concentrados, para desarrollar sus capacidades y formar a los futuros líderes, así como generar un intercambio de recursos, especialmente entre sectores especializados. Varios de los titulares de las OCI hicieron referencia a los beneficios de poseer

la combinación adecuada de habilidades dentro de sus equipos y la OCI de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) hizo especial énfasis en el éxito obtenido de la práctica de reunir equipos multidisciplinarios de auditores. Claro está que la OCI de la DIAN cuenta con un equipo de alrededor de 20–25 personas, con un amplio universo de auditorías de 10'000 empleados y 47 direcciones departamentales. Están desarrollando sistemas de auditoría interna basados en riesgos y elaborando mapas de aseguramiento con la mayoría de las unidades operativas. Simultáneamente, están realizando importantes esfuerzos para demostrar a los altos directivos y gerentes de nivel medio el valor agregado de la auditoría interna y de herramientas tales como ARI.

La cuestión es si otras OCI pueden también tener acceso a recursos suficientes. Los resultados del enfoque de servicios de auditoría compartida resultan en beneficios derivados de la concentración de conocimientos y prácticas innovadoras, así como de la masa crítica (p. ej., concentración de expertos en análisis de fraude forense o en seguridad cibernética). Este modelo puede asimismo mejorar la eficiencia y la calidad del servicio, reducir el costo financiero, adaptar y desarrollar los conocimientos de auditoria y el modelo de capacidades, basado en las expectativas y las necesidades de los usuarios. Esta lógica también está impulsando el desarrollo de la administración centralizada de los servicios de auditoría interna de Bélgica (Cuadro 3.10).

El DAFP podría explorar los beneficios de poner a prueba un modelo de servicios de auditorías compartidas en un determinado sector, por ejemplo, en el sector salud o en los gobiernos locales, especialmente como una estrategia para fortalecer el control interno de las áreas locales que hayan sido afectadas por el conflicto, tal como se exige en el Acuerdo de Paz.

Actualmente en el sector salud hay once (11) OCI. Las organizaciones de salud que comparten misiones, tareas y procesos, así como amenazas y desafíos, podrían beneficiarse del intercambio de servicios de auditoría. La necesidad actual de los ciudadanos de contar con un sistema eficaz de salud pública aumenta rápidamente, mientras que los gobiernos tratan de reducir el financiamiento público y mejorar la atención médica. Por lo tanto, es fundamental implementar controles adecuados en las áreas administrativas, financieras o medidas institucionales más amplias, para mitigar los riesgos de corrupción y las amenazas relativas a la prestación eficiente de servicios de salud. En gran medida, el sector salud implementa procedimientos de control interno de manera regular, al igual que cualquier otro sector. No obstante, se le identifica como un sector de alto riesgo, dado que presenta muchos puntos vulnerables que pueden resultar en la prestación de servicios deficientes, desperdicio y negligencia, así como esquemas corruptos y conflictos de intereses (captura de políticas, adquisiciones públicas, sobre-facturación, extorsión médico-paciente para no respetar los turnos, vínculos entre profesionales de la medicina y la industria farmacéutica, etc.), lo que lo convierte en un buen candidato para una función de auditoría interna eficaz. Las organizaciones de salud pública enfrentan riesgos nuevos y emergentes, que requieren evaluaciones rápidas y medidas de mitigación rentables. La complejidad de las cuestiones involucradas subrayan la necesidad de una función de auditoría interna en el sector salud bien dotada de recursos y eficaz, con la capacidad de integrar completamente técnicas como la planeación anual de auditorías basadas en el riesgo, el dominio de las herramientas de análisis de datos para identificar patrones, tendencias y relaciones rápidamente, y el usos de herramientas de tecnología de la información (IT) para atender las crecientes preocupaciones de privacidad de datos y seguridad cibernética. En este marco, Colombia podría evaluar la manera en que un enfoque de auditoría compartida podría posibilitar la dotación de personal

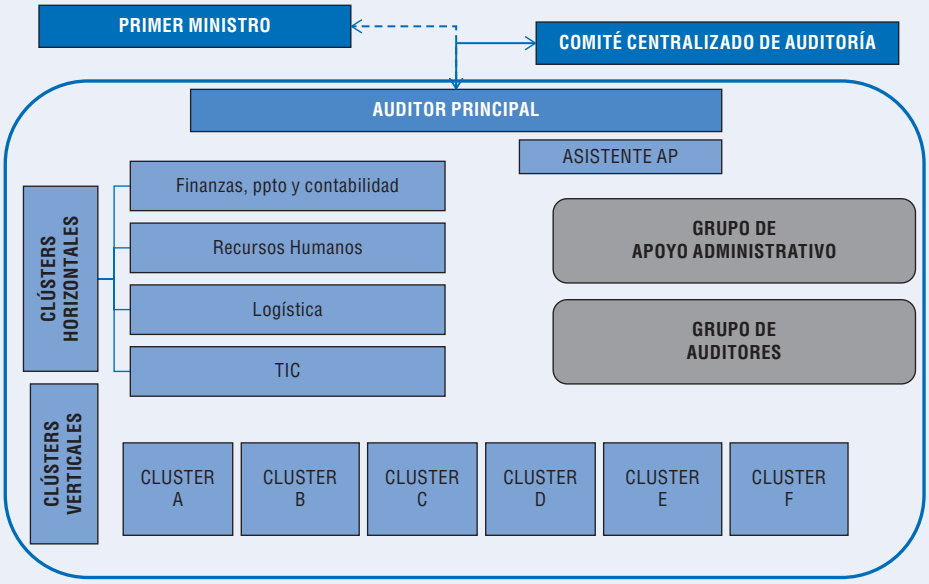
de auditoría interna, con suficiente conocimientos técnicos especializados y con perfiles de competencias requeridos para abordar esta desafiante misión.

Cuadro 3.10. **El enfoque de servicios de auditoría centralizados de Bélgica**

Hechos clave:

1. Marco legal: Decreto Real (2016).
2. Justificación de la centralización (criterio):
   1. Eficiencia y economía (ventajas de escala, conocimientos especializados, etc.);
   2. Eficacia: cobertura adecuada del universo de auditorías, teniendo en cuenta el contexto federal belga (pequeños ministerios);
3. Estructura: Centralizada con aglomeraciones horizontales y verticales; todos los servicios federales están cubiertos (aglomeraciones verticales); composición flexible de los equipos de auditoría;
4. En proceso: Desarrollo de metodologías de auditoría forense como herramienta independiente, funcional exclusivamente dentro del servicio de Auditoría Interna
5. Independencia: Independencia Organizacional, Líneas de Comunicación, Comité de Auditoría, Estatutos de Auditoría, Director de Auditoria (CAE por sus siglas en inglés).

Marco metodológico: Todo tipo de auditoría (operativa, financiera, de cumplimiento, etc.); enfoque de auditoría basada en riesgo; auditoría por solicitud; normas IPPF del IIA.



Fuente: Federal Public Service of Belgium, Budget and Management Control, presentation titled "Public Internal Control in the Belgian Public Administration" [Servicio Público Federal de Bélgica, Presupuesto y Control Administrativo publicación titulada "El control interno en la administración pública belga"], 2016.

Los gobiernos locales también son áreas potenciales para pruebas piloto del enfoque de auditoría compartida, ya que varias entidades de los gobiernos locales no tienen el tamaño ni los recursos necesarios para desarrollar un servicio de auditoría interna. Al mismo tiempo, es esencial fortalecer la capacidad institucional para la buena gestión pública mediante el control interno, para lograr la implementación del Acuerdo de Paz. Los Servicios de Auditoría

Compartida a nivel local también podrían ser interesantes desde la perspectiva de garantizar la capacidad necesaria a nivel local para asegurar la implementación del Acuerdo de Paz. Más aún, el hecho de que los titulares de estas entidades normalmente sean de elección popular, hace que la cuestión de la independencia sea más difícil que en otras organizaciones públicas. Los municipios y otras entidades del gobierno local podrían unir fuerzas y explorar el modelo de servicios de auditoría compartida para obtener acceso a la experiencia de auditoría interna y a la función de aseguramiento necesarias, que no podrían tener con sus propios recursos. El artículo 75 de la Ley 617 del 2000 parece proporcionar el fundamento jurídico para la introducción de una unidad de auditoría interna que preste servicios a diversas instituciones gubernamentales locales. Aunque el modelo del Reino Unido no está diseñado para brindar servicio a gobiernos locales, ofrece algunas ideas valiosas para abordar algunos de los retos institucionales y organizacionales de este modelo.

Sin embargo, en la etapa de planeación de un ejercicio de este tipo, las desventajas de este modelo también deben ser tomadas en consideración. Una de las principales cuestiones planteadas es el riesgo de que los directivos y el personal perciban esta función como un control "externo" y que los auditores estén alejados de las operaciones cotidianas y de los procesos de gestión de las áreas auditadas. Se puede percibir al auditor externo como a alguien que no pertenece a la institución, con un conocimiento limitado de las operaciones de la entidad.

El nombre de las Oficinas de Control Interno podría cambiarse a Unidades de Auditoría Interna para reflejar su misión básica de aseguramiento y asesoría y deslindarse claramente del Control Interno Disciplinario

Uno de los principales desafíos para lograr estructurar un sistema de control interno institucional eficaz es asignar roles y responsabilidades, a todos los niveles de las entidades públicas, en relación con el control interno y la gestión de riesgos. En este marco, la función de aseguramiento de la auditoría interna debe ser claro y estar bien entendido, tanto interna como externamente. Además, la auditoría interna debe contar con un manual de auditoría moderno y práctico, acompañado de herramientas concretas, tales como tecnologías de la información y de comunicaciones (TIC) para auditoría, metodología de planeación de la auditoría basada en riesgo y marcos de referencia de madurez y competencias. Para cumplir con su misión, la auditoría interna debe ser independiente de la primera y segunda línea de aseguramiento, así como de los mandos directivos y responsabilidades relacionadas. Asimismo, deben definirse y aclararse las funciones de los auditores internos en las investigaciones, los procedimientos disciplinarios y el manejo de denuncias, de acuerdo con las prácticas y normas vigentes a nivel internacional.

El modelo de tres líneas de aseguramiento distingue entre tres funciones básicas:

- **Administración (Primera Línea):** Funciones encargadas de diseñar, desarrollar, implementar y ejecutar los controles, procesos y prácticas para prestar los servicios, alcanzar los objetivos y dar los resultados esperados (es decir, los productos). Esta línea puede ser denominada como "administración del programa" y es responsable de la gestión eficaz y eficiente de la prestación del servicio y de las operaciones diarias de la entidad. Dado que la supervisión y el aseguramiento independiente no pueden compensar las debilidades en la gestión ni el control, estas funciones son generalmente las que más influencian la gestión de riesgos en la entidad;
- **Supervisión (Segunda Línea):** Las funciones responsables de supervisar y monitorear a la jerarquía administrativa y a las actividades de servicio. Estos grupos pueden incluir (pero no se limitan) a los responsables de las funciones de supervisión y control financiero,

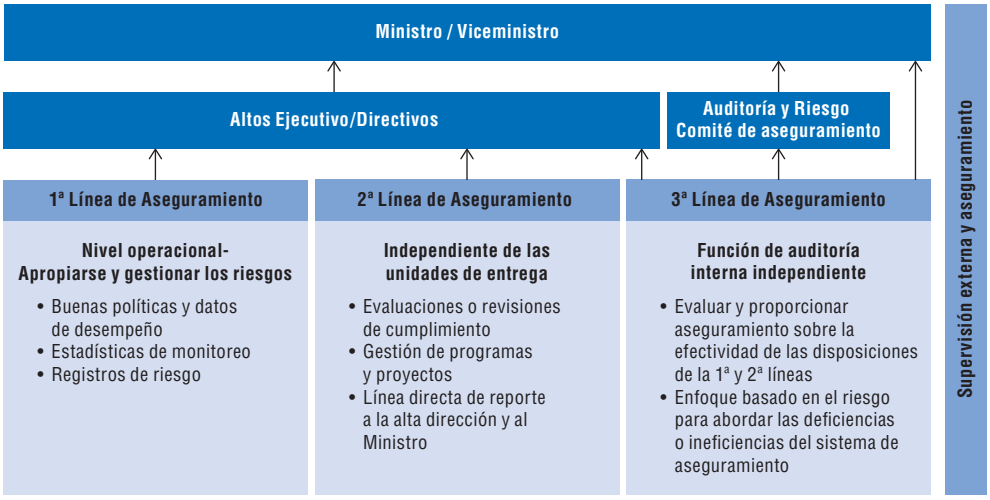
de privacidad, de seguridad, de gestión de riesgos, de aseguramiento de la calidad, de integridad y de cumplimiento. Las funciones de supervisión también informan a las instancias decisorias sobre las perspectivas y los conocimientos objetivos, y proporcionan una supervisión continua para fortalecer la gestión de riesgos.

- **Auditoría Interna (Tercera Línea):** Una función de evaluación profesional, independiente y objetiva que utilice un enfoque disciplinado, basado en pruebas, para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión del riesgo, el control y la gestión de procesos. La auditoría interna puede ofrecer servicios de consultaría y aseguramiento, o una combinación de ambos, para informar sobre las decisiones clave y apoyar la buena gestión pública y la rendición de cuentas.

La gráfica 3.4 muestra los atributos básicos del modelo adaptado a la estructura básica de los Ministerios/Departamentos administrativos y describe las tareas básicas de cada una de las líneas.

En Colombia, todavía existe cierta confusión, entre los servidores públicos, sobre el papel y las funciones exactas de la OCI. A menudo se les considera como una unidad policiaca enfocada en el cumplimiento. Desde una perspectiva de comunicación y con la finalidad de fomentar la comprensión de la labor de la OCI entre la jerarquía política, la alta dirección, los mandos medios y el personal, las OCI podrían cambiar su nombre a Unidades de Auditoria Interna. Otras opciones, para reflejar como las OCI ayudan a mejorar el desempeño, podrían incluir modelos como el seguido por la Junta de Supervisión de la Auditoría de Sociedades Anónimas (Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB) en donde se encomienda la responsabilidad de la auditoría interna a la Oficina de Supervisión Interna y de Aseguramiento de Despempeño (Office of Internal Oversight and Performance Assurance, IOPA). La IOPA es la unidad encargada de realizar el examen interno de los programas y operaciones del PCAOB, y de garantizar la eficiencia, eficacia e integridad de dichas actividades.

Gráfica 3.4. **Las Tres Líneas del Modelo de Aseguramiento**



Fuente: Adaptado por la Secretaría de la OCDE con aportaciones de ECIIA-FERMA (2010), *Guidance on the 8th European Company Law Directive on Statutory Audit*, DIRECTIVE 2006/43/EC – Art. 41-2b; Institute of Internal Auditors (IIA), *Three Lines of Defence Model*, 2013; Public Internal Control in the European Union, "Assurance Maps" presentation [*Recomendaciones sobre la Octava Directriz de la Unión Europea en Derecho de Sociedades, relativa a la Auditoría Legal*, la DIRECTIVA 2006/43/CE - Articulo 41-2b; el Instituto de Auditores Internos (IIA), *Modelo de Tres Líneas de Defensa*, 2013; Control Interno Público en la Unión Europea, presentación de "Mapas de Aseguramiento"], PIC EU-28 Conference 2015.

Como se señaló anteriormente, es especialmente importante definir claramente el papel y las tareas de una función de auditoría interna contemporánea con respecto a las investigaciones y auditorías forenses. Estos diferentes tipos de actividades de supervisión parecen generar cierta confusión entre los diferentes actores colombianos en relación con la misión principal de la auditoría interna. La Gráfica 3.5 describe los atributos básicos de estas actividades de supervisión, relacionando el tema con diversos niveles de riesgo.

Gráfica 3.5. **Progresión del Riesgo y Actividades de Supervisión**



Fuente: OCDE

Algunas acciones concretas, para mejorar la capacidad y aumentar la conciencia sobre el valor agregado de una función de auditoria interna contemporánea y sólida, son:

- Llevar a cabo iniciativas educativas dirigidas a los titulares de organismos públicos, tanto para la alta gerencia como para gerentes medios y empleados, para comunicar el papel y la importancia de la auditoría interna en la promoción de la buena gestión y de la rendición de cuentas.
- Los esfuerzos futuros por modernizar la auditoría interna deben incluir una estrategia de comunicación y las herramientas asociadas con la función de la auditoría interna, destacando su importancia en un marco integrado de control, dirigidos a una amplia audiencia dentro de la administración pública colombiana.
- Los titulares de las unidades de auditoría deberían aprovechar la oportunidad para propiciar la conversación, posicionando el Modelo de Tres Líneas de Defensa. La auditoría interna puede asumir un papel consultivo y educador para ayudar a los principales interesados a comprender la importancia de la estructura de las tres líneas de defensa eficaces.
- Las mejores prácticas de los países miembros de la OCDE, en un proceso de transición hacia un marco moderno de control interno integrado, demuestran la necesidad de una sólida función de contraloría, respaldada por un riguroso sistema de auditoría interna. Deben realizare todos los esfuerzos para asegurar que se implementen estas dos funciones y que estén respaldadas por las estrategias de transición apropiadas.

- El fortalecimiento de la auditoría interna debe basarse en un modelo de madurez que implique la modernización de la auditoría interna en etapas, con objetivos previamente establecidos para áreas clave, incluyendo el requerimiento, para todo el gobierno, de reportar a la oficina del presidente.
- El Manual de Auditoría Interna debe incluir medidas concretas para facilitar la planeación de auditorías basadas en el riesgo.
- El uso de herramientas de TIC, tales como una plataforma de TI, deben incluir acceso a las auditorías e investigaciones existentes, para ayudar en la planeación y la realización de actividades de supervisión y que puedan ser un recurso útil y una herramienta de control para posibilitar la reducción de controles duplicados y auditorías realizadas.
- El Manual de Auditoría debe incluir herramientas para ayudar a las unidades de auditoría interna a asesorar a la administración en sus operaciones, de manera que estén listas para ser auditadas. Estas herramientas deben incluir Autoevaluaciones de Control, así como estrategias para llevar a cabo revisiones preparativas previas a la auditoría.

Los servicios de auditoría interna profesionales podrían mejorar mediante la implementación de políticas de gestión de recursos humanos que garanticen su independencia y que fortalezcan las capacidades de los equipos de auditoría interna, a través de cursos en temas especializados

Las prácticas de administración pública que garanticen el mérito, profesionalismo, estabilidad y continuidad en la contratación de personal, se encuentran entre los requisitos básicos para establecer y mantener la eficacia y el valor agregado del marco de control interno y del ambiente laboral.

Sin embargo, en varios países miembros de la OCDE, las limitaciones presupuestales han afectado gravemente la capacidad de los departamentos de auditoría interna del sector público para atraer y retener talento, especialmente en áreas técnicas como la seguridad cibernética y la minería de datos. Las empresas del sector privado pueden atraer a los auditores más talentosos del sector público con una mejor paga. Dada la persistencia de las medidas de austeridad en numerosas entidades gubernamentales en todo el mundo y la cultura de algunas de las entidades del sector público, hay poco margen para otorgar bonificaciones a quienes trabajan en el sector público. Sólo el 40% de los empleados del sector público reportan tener la oportunidad de ganar un bono, en comparación con el 75% de los empleados en los demás sectores (Auditing the Public Sector, IIA's Common Body of Knowledge [Auditando al Sector Público, de los Conocimientos Comunes del IIA], 2015). Colombia también enfrenta serios desafíos para atraer, desarrollar y retener a personas competentes con el conjunto adecuado de habilidades y el compromiso ético para trabajar en el área de control y auditoría.

Otro prerrequisito para una función de auditoría interna eficaz es la cuestión de independencia y posición dentro de la organización. Con el artículo 8 de la Ley 1474 de 2011, Colombia dio un paso importante en esta dirección, garantizando la meritocracia en la selección y nombramiento de expertos calificados y altamente capacitados como jefes de OCI, involucrando al Presidente de la República de Colombia de manera directa.

Sin embargo, en la práctica, parece que en numerosos casos el impacto y la influencia de las OCI depende de la relación personal entre el jefe de la OCI y el director de la institución, y de su comprensión y grado de sensibilización a la importancia de los mecanismos de control interno y, sobre todo, de la función de aseguramiento de la auditoría interna. Dado que el jefe de la OCI estructuralmente no tiene el nivel de director, no necesariamente participa en reuniones administrativas a ese nivel, lo que significa que tiene poca información sobre,

los objetivos y desafíos que enfrentan las instituciones, dificultando la función de auditoría interna y socavando el impacto real y el valor agregado del trabajo de las OCI.

Por lo tanto, Colombia podría considerar la posibilidad de ascender al jefe de la OCI a la categoría de director, dándole al mismo tiempo más visibilidad. Se le podría dar asimismo acceso directo al titular de la institución y asegurar que la OCI esté al tanto de la evolución del universo de la auditoría con respecto a la planeación, decisiones administrativas, procesos, amenazas, oportunidades y toda información vital para su misión. Alternativamente, podría formalizare, a través del reglamento, la participación de los jefes de las OCI en las reuniones de nivel directivo. Más aún, es fundamental que se asigne a las OCI suficientes recursos humanos y presupuestales (p. ej., fondos para la capacitación del personal).

Algunas medidas adicionales, para incrementar la independencia y demostrar la importancia del papel de las OCI en la mejora de la gobernanza y la rendición de cuentas, podrían incluir:

- Realizar auditorías y evaluaciones que fomenten apropiación, rendición de cuentas y desarrollo de habilidades entre los directivos del sector público, para las actividades de control interno y gestión de riesgos.
- Transferir la línea presupuestal de remuneración del jefe de la OCI de las organizaciones individuales al DAFP, y gradualmente crear un solo régimen de remuneración para todos los jefes de las OCI. En una segunda fase, esto también podría realizare para el personal de las OCI, siempre y cuando esta estructura esté basada en perfiles de puesto y de competencias concretas, así como en nombramiento en base a esquemas de meritocracia;
- Reconsiderar la utilización del polígrafo a los titulares de las OCI, en virtud de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, en el Proceso 2647 del 1 de agosto de 2008, debido a que esto es también contrario a las políticas del DAFP de fomento a la confianza en la administración pública y a que su valor es limitado.
- Revisar la metodología para evaluar a los jefes de las OCI, actualmente basado en una evaluación de 360 grados, hacia una evaluación basada en resultados. Esto es importante dado que los resultados de la evaluación están vinculados a la posibilidad de obtener un bono, en caso de que cumplan con 90 de 100 posibles puntos en la evaluación.

Respecto al fortalecimiento de capacidades y necesidades de capacitación, también puede haber una política nacional de certificación para profesionales de control y auditoría internos, vinculada con las actividades de capacitación y desarrollo de capacidades. Las últimas revisiones y datos relevantes de América Latina, Medio Oriente y el Norte de África (MENA) reportan un bajo porcentaje de profesionales con certificaciones tales como la de Auditor Interno Certificado (Certified Internal Auditor, CIA) o Profesional Certificado en Auditoría Gubernamental (Certified Government Auditing Professional, CGAP). Además, estas certificaciones, reconocidas internacionalmente, han sido ocasionalmente criticadas por estar fuertemente orientada hacia el sector privado, por ser muy amplias y genéricas en relación con los retos y necesidades específicas de un país determinado, y por no estar adaptadas para enfocarse de manera eficaz en funciones básicas tales como finanzas públicas, contratación pública y proyectos de infraestructura, servicios de salud y de bienestar social.

Los esfuerzos a nivel nacional por abordar la falta de conocimientos especializados y capacidad profesional pueden incluir el desarrollo de módulos de formación personalizada en cooperación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ESAP) y/o el establecimiento de centros de capacitación ubicados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría, la PGN, las cámaras profesionales, asociaciones o las universidades. La cuestión

de la calidad de estos módulos, y su impacto real en las habilidades y desempeño de los profesionales de control y auditoría, plantea serios desafíos. Estos esfuerzos por desarrollar una "certificación profesional", limitada al contexto nacional, están vinculados sobre todo con cuestiones de políticas de contratación, perfil de carrera, remuneración y movilidad, en el campo de control y auditoría. El Cuadro 3.11 proporciona información sobre la experiencia canadiense para la contratación y formación de auditores internos, así como los atributos básicos de un programa para capacitar y certificar a los auditores públicos, que aplica para más de un país en el sureste de Europa, quienes trabajaron de manera conjunta para atender la cuestión de la falta de capacidades y habilidades.

Cuadro 3.11. **La profesionalización y el desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna**

A. Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna Canadiense (programa de IARD)

I. Beneficios del Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna.

Además de cursos de orientación, tutoría y desarrollo profesional, el Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna (IARD) ofrece:

- la experiencia y capacitación práctica necesarias para obtener la designación de Auditor Interno Certificado (CIA)
- Un plan de desarrollo diseñado para ayudarle a ser exitoso, que incluye objetivos de trabajo basados en las competencias y en el apoyo de personal senior
- oportunidades únicas de aprendizaje en el trabajo, donde aprenderán la profesión de auditoría interna en el Gobierno de Canadá
- sesiones de desarrollo profesional, ofrecidas por el Instituto de Auditores Internos, afines a su puesto y certificación CIA
- potencial de promoción

II. Experiencia en el trabajo del Programa de Reclutamiento y Desarrollo de Auditoría Interna.

Trabajará bajo supervisión general, respaldando y realizando las tareas asignadas en cada una de las fases de una intervención, como miembro de un equipo de auditoría. Los equipos de auditoría típicamente reportan al Director o Titular de Auditoría Interna.

Los equipos de auditoría están diseñados para:

- aportar, a los directivos departamentales, dictámenes sobre la eficacia e idoneidad de los procesos de administración de riesgos, control y gobernanza.
- informar de los resultados de las auditorías basadas en riesgos.

III. La Contraloría General de Canadá ha desarrollado el Diccionario y Perfiles de Competencia de Auditoría Interna, como una herramienta del Marco global de Gestión de Recursos Humanos (HRMF) de Auditoría Interna (AI). El AI HRMF tiene como objetivo apoyar y habilitar a una comunidad de AI, autosuficiente y de calidad, en el sector público federal. Ofrece una excelente infraestructura, junto con herramientas y servicios de apoyo, para posicionar a la comunidad de la AI como profesionales que llevan a cabo un trabajo, en el gobierno de Canadá, que agrega valor a sus organismos.

El diccionario y perfiles de competencias de AI son los principales pilares de la administración basada en competencias (CBM). Permiten a los organismos centrarse en la manera en que una persona emprende su labor con base en las destrezas, habilidades y

Cuadro 3.11. **La profesionalización y el desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna** *(cont.)*

conocimientos necesarios para realizar las tareas. CBM es la aplicación, de un conjunto de competencias, a la administración de recursos humanos (plantilla, capacitación, gestión del desempeño y planeación de recursos) para lograr excelencia en el desempeño y resultados que sean relevantes para los organismos.

B. Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (TIAPS)

La Capacitación de Auditores Internos en el Sector público (TIAPS) ofrece un interesante ejemplo de certificación en auditoría interna orientada al sector público, que combina mejores prácticas internacionales con preocupaciones regulatorias localizadas, impartida en el idioma del país anfitrión.

I. Alcance y características clave

La idea detrás del TIAPS comenzó en Eslovenia en el 2002. El programa de TIAPS fue desarrollado para fortalecer las competencias en procesos de auditoría interna en el sector público, dedicando especial atención a los requisitos introducidos por los procesos de adhesión a la Unión Europea. Las directrices, obligatorias y recomendadas, emitidas por el IIA han sido vistas, desde tiempo atrás, como centradas en el sector privado e incapaces de atender integralmente las preocupaciones del sector público.

Una de las maneras en que el TIAPS aborda tales vacíos es incluyendo un módulo personalizable sobre legislación y fiscalidad, redactado por expertos de los países participantes. La forma de enseñar normas y prácticas difiere de la del IIA, en que se basa más en reglas que en principios. El TIAPS indica claramente a sus estudiantes lo que debe hacerse y cómo, a diferencia de la orientación emitida por el IIA, que deja un margen generoso para la interpretación.

El TIAPS está dirigido a empleados del sector público con licenciatura y que cuenten ya con experiencia práctica en áreas como contabilidad, supervisión financiera y control. El programa consta de siete módulos, divididos en dos niveles, certificado y diploma, cuyos módulos, excepto el de Legislación y Tributación Nacional, fueron desarrollados por el Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA).

II. Desafíos

El mayor obstáculo para implementar el TIAPS es también su mayor fortaleza: la adaptación a nivel local del plan de estudios. Esto requiere instituciones involucradas en realizar gran parte del trabajo de preparación antes de la entrega del programa, lo que incluye traducir el material de capacitación y entrenar a los capacitadores locales que impartirán el contenido de los módulos en el idioma local.

Una cuestión conexa es la necesidad de encontrar y contratar expertos para crear los módulos de legislación y tributación. El equipo de implementación del programa contrata a traductores con conocimientos sólidos de la esencia del contenido; la traducción inicial es revisada por un editor o revisor, para hacer cualquier adecuación necesaria, conforme a la terminología estándar en cada país.

A pesar de ser un programa relativamente joven, el TIAPS ofrece especializaciones. Estos, sin embargo, todavía no alcanzan el nivel de equivalencia total para reemplazar directamente a las certificaciones especializadas – como la de Auditor Certificado en Sistemas de Información (CISA), otorgado por la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ISACA) – aunque hay planes para hacerlo en el mediano plazo.

Cuadro 3.11. **La profesionalización y el desarrollo de capacidades del servicio de auditoría interna** *(cont.)*

El programa también tiene manera de monitorear y asegurar que sus profesionales certificados se mantengan actualizados en las tendencias en evolución de la auditoría, como lo hacen el IIA y la ISACA, a través de sus requisitos de educación profesional continua.

Fuente: Office of the Comptroller General of Canada [Oficina de la Contraloría General de Canadá,], *IARD Post-Secondary Recruitment* [*Reclutamiento post-Secundario*]; *https://emploisfp-psjobs.cfp-psc.gc.ca/psrs-srfp/applicant/page1800?poster=941922&toggleLanguage=en*; IARD Program; *http://www.tbs-sct.gc.ca/ip-pi/job-emploi/ford-rpaf/benefitsiard-avantagesrpai-eng.asp*; *Training for Internal Auditors in the Public Sector-An Alternative Approach for State Internal Auditors*, Knowledge Showcases, Asian Development Bank [Capacitando a los Auditores Internos en el Sector Público-Una Alternativa para Auditores Internos del Estado, Knowledge Showcases, Banco Asiático de Desarrollo], 2016.

A fin de fortalecer la función de auditoría profesional y garantizar la prestación de servicios de aseguramiento sólidos, Colombia podría considerar la implementación de las siguientes acciones:

- Introducir un programa de capacitación obligatorio para todos los auditores internos (e investigadores) actuales y futuros, en colaboración con instituciones universitarias, la Escuela Nacional de Administración Pública y organizaciones profesionales como el Instituto Colombiano de Auditores Internos.
- Dar prioridad a las personas que tengan un Certificado de Auditor Interno (CIA) o un Certificado Profesional de Auditoría Gubernamental (CGAP) o que tengan nombramientos similares, tales como contabilidad (p. ej. CPA, CA, CGA, CMA), en la contratación de futuros auditores internos.
- Estudiar la posibilidad de facilitar la membresía de IIA a todos los auditores internos, para promover el estudio por cuenta propia y el desarrollo profesional, así como para facilitar la obtención del Certificado de Auditoría Interna.
- Evaluar y aplicar medidas de asignación de personal alternativas a fin de reforzar la independencia de los auditores y garantizar su nivel de calificaciones. Entre las opciones que se deben considerar están los nombramientos de plazo fijo y/o alguna forma de registro de control de profesionales de riesgo y auditoría cuya contratación se llevaría a cabo en base a designaciones y habilidades necesarias.
- Incluir una propuesta de modelo de competencias, junto con descripciones de puestos de trabajo, en el Manual de Auditoría Interna.
- Asegurar que los procesos de inducción incluyan información respecto a la institución y el sector, y que existan oportunidades adicionales de capacitación para lograr la certificación.
- Asegurar que siempre estén disponibles las oportunidades de capacitación para el jefe y los empleados (Colombia tuvo un incremento de 58% de personas que adquirieron la designación de CIA en tan solo seis meses).
- Desarrollar módulos adaptados a necesidades específicas en la ESAP, junto con la AI nacional y los capítulos de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE), para preparar personas que deseen presentar el examen de Auditor Interno Certificado (CIA) y de Examinador de Fraudes Certificado (CFE).

- Garantizar un claro perfil del personal, en relación con el tamaño de la entidad, y un equipo de profesionales expertos en las unidades de auditoría interna (OCI):
  1. A nivel nacional, los jefes de las OCI (126 en total) son seleccionados en base al mérito y son nombrados directamente por el presidente, pero su personal no está sujeto a perfiles de puesto, ni competencias claras, ni a una selección en base a un esquema de meritocracia.
  2. Por lo tanto, depende del titular de la institución que el personal de la unidad de auditoría tenga la fortaleza adecuada. En consecuencia, el trabajo del titular de la OCI puede igualmente recibir apoyo o ser boicoteado.
  3. Las OCI deben participar en el proceso de selección de su personal, junto con las áreas de RH.

Colombia podría explorar los beneficios de introducir consejos o comités independientes de auditoria y de riesgo, en relación con la eficacia y la eficiencia de la función de gestión de riesgos y de control interno

En Colombia, actualmente no existen comités de auditoría y de riesgo u órganos equivalentes establecidos en las organizaciones públicas. De acuerdo con los datos correspondientes, los Comités de Auditoría y Riesgo se establecen en la mayoría de las organizaciones del sector privado, pero son mucho menos comunes en organizaciones del sector público, tales como ministerios y entidades de gobiernos locales. Las Empresas Públicas (State Owned Enterprises, SOE) normalmente deben tener un comité de auditoría u órgano equivalente, en cumplimiento con los requerimientos del mercado o con las reglas de gobierno corporativo. Los Principios de Gobierno Corporativo (julio de 2015) del G20/OCDE indican claramente que el Consejo es responsable de "Garantizar la integridad de los sistemas de presentación de informes contables y financieros de la empresa, incluida la auditoría independiente, y la adopción de sistemas adecuados de control, en concreto, de gestión de riesgos, de control económico y operativo, y su adecuación a la legislación y a las normas pertinentes".

Se considera una buena práctica que los auditores internos reporten a un comité de auditoría, independiente del Consejo de Administración, o algún otro órgano equivalente que también sea responsable de la relación con el auditor externo, permitiendo una respuesta coordinada por parte del consejo. En algunos países miembros de la OCDE, por ejemplo, Estados Unidos y Nueva Zelanda, la existencia de comités de auditoría ha provocado que la alta dirección se enfoque en el control interno y la gestión de riesgos, y ha llamado la atención de los altos directivos sobre las funciones del auditor interno. Es más, en el sector privado, el comité de auditoría normalmente sería el encargado de supervisar los informes financieros internos y externos, la gestión de riesgos, control interno, cumplimiento, ética, y mecanismos de auditoría externa, así como de garantizar la independencia de la función de auditoría interna (véanse las directrices pertinentes en IIA, la INTOSAI, COSO-Comisión Treadway y a la Federación Internacional de Contadores).

Asimismo, un Comité de Auditoría y Riesgos verdaderamente independiente, con conocimientos altamente especializados, puede encauzar la influencia política hacia las actividades de control y auditoría, y mitigar los posibles sesgos de los auditores que evalúan la calidad de las disposiciones de control interno y administración de riesgos. También puede fortalecer el impacto de estos procesos dentro del organismo, vinculándolos con la consecución de los objetivos de la entidad, propiciando así la participación de los mandos medios y superiores, así como del resto del personal.

El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos relevantes de establecimiento de comités/consejos de auditoría y riesgo en organizaciones públicas en países miembros de la OCDE (Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12. **Ejemplos destacados de Comités/Consejos de Auditoría Pública y de Riesgos**

El Comité de Auditoría Departamental de Canadá

El Comité de Auditoría Departamental (CAD) es un recurso estratégico para el titular adjunto. Proporciona asesoramiento objetivo y recomendaciones al titular adjunto en relación con la suficiencia, la calidad y los resultados del aseguramiento sobre la idoneidad y el funcionamiento del marco y los procesos de los departamentos de gestión de riesgos, de control y de gobernanza (incluyendo la rendición de cuentas y los sistemas de auditoria). Los titulares adjuntos pueden utilizar esta información para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y el desempeño general de sus departamentos. Dentro de la administración pública federal canadiense, los comités de auditoría independientes, conformados por miembros externos, se han convertido en asesores esenciales en el diseño y la evaluación de controles internos y de riesgo.

- Los comités de auditoría deben incluir una mayoría de miembros externos, contratados fuera de la administración pública federal, es decir, que no sean empleados o contratistas del gobierno, o que tengan nombramientos ministeriales.
- Son nombrados por un plazo no superior a cuatro años, que puede ser renovado por un segundo periodo.
- Tienen, como mínimo, tres miembros con un cuórum de mayoría simple.
- Desde 2007, ha habido más de 350 miembros nombrados en 42 comités de auditoría departamental (DAC).

El Comité de Auditoria y Aseguramiento de Riesgos del Reino Unido:

Tras la reforma de control interno público de 2011–2013, los Comités de Auditoría ahora suelen denominarse Comités de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos. El Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos, conformado por directores independientes no ejecutivos, apoya al funcionario encargado de la contabilidad, con la principal responsabilidad de examinar el alcance y la fiabilidad de los aseguramientos a lo largo del año.

El Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos desempeña un papel clave en asegurar que la respuesta de la gestión y la resolución de las recomendaciones de auditoría y los riesgos identificados sean satisfactorias. Las responsabilidades del Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos están establecidas en el Manual del Comité de Auditoria y Aseguramiento de Riesgos publicado por la Tesorería de su Majestad. El Comité tiene responsabilidades específicas, relativas a las tareas de auditoría interna y externa y de aseguramiento, así como a las cuestiones relativas a la presentación de informes financieros.

En consecuencia, existe una mayor sinergia entre el propósito del Titular de Auditoría Interna y la función del Comité de Auditoría y Aseguramiento de Riesgos. El comité suele estar interesado en los términos de referencia/estatutos de la auditoria interna, para garantizar que haya suficiente nivel e independencia para operar libremente y con eficacia. También le interesa de manera particular que los recursos de la auditoría sean los adecuados. El comité asesorará al consejo, y al funcionario encargado de la contabilidad, sobre la estrategia y planes de auditoría interna, formando una opinión sobre la idoneidad de su respaldo al titular de auditoria interna, acerca de su responsabilidad de presentar un dictamen anual sobre la idoneidad y eficacia general de la gobernanza, gestión de riesgos y control de procesos del organismo.

Cuadro 3.12. **Ejemplos destacados de Comités/Consejos de Auditoría Pública y de Riesgos** *(cont.)*

El enfoque italiano de los Comités de Auditoría y de Riesgos:

En Italia, el decreto legislativo N° 150/2009, que puso en práctica a la Ley n° 15 del 4 de marzo de 2009, referente al mejoramiento de la productividad en el sector público y a la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas, estableció dos órganos para medir y evaluar las actuaciones individuales y de las organizaciones de la administración pública:

- un organismo central, conocido como CIVIT (Comisión Independiente para la Evaluación, la Integridad y la Transparencia de la Administración Pública) y,
- para cada administración individual, los OIV (Órganos Independientes de Evaluación de Desempeño).

Un organismo central, conocido como CIVIT (Comisión Independiente para la Evaluación, la Integridad y la Transparencia de la Administración Pública) y,

Para cada administración individual, los OIV (Órganos Independientes de Evaluación de Desempeño).

La ley encomienda a la CIVIT, que está llamada a mostrar independencia de juicio y evaluación y a trabajar en completa autonomía, la tarea de dirigir, coordinar y supervisar las funciones de evaluación, para garantizar la transparencia de los sistemas adoptados y la visibilidad de los indicadores de desempeño de la gestión de los organismos públicos. Esta función es también particularmente relevante, ya que la ley considera a la transparencia en los datos como una herramienta para garantizar la integridad de la administración pública y evitar así el grave problema de la corrupción. Los miembros de la CIVIT son nombrados por el gabinete.

Cada administración también cuenta con un órgano independiente de evaluación de desempeño (OIV) que realiza múltiples tareas, tales como:

- monitorear el funcionamiento general del sistema de evaluación, transparencia e integridad de los controles internos, y presentar un informe anual sobre su funcionamiento;
- reportar oportunamente los problemas, a los órganos internos relevantes del gobierno y la administración;
- asegurar que los procesos de medición y evaluación sean correctos, con el fin de mantener el principio de recompensa al mérito y al profesionalismo;
- aplicar correctamente las directrices, métodos e instrumentos proporcionados por CIVIT;
- promover y certificar la transparencia y la integridad; y
- comprobar los resultados y buenas prácticas derivados de promover la igualdad de oportunidades.

Fuente: Office of the Comptroller General of Canada, Departmental Audit Committees [Oficina del Contralor General de Canadá, Comités De Auditoría Departamentales], *http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/oversight-surveillance/ae-ve/dac-cmv/index-eng.asp* and Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States [Compendio de los Sistemas Públicos de Control interno en los Estados Miembros de la Unión Europea], 2014, *http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html*

Sin embargo, la introducción de los Comités de Auditoría y de Riesgos plantea varios desafíos, incluyendo cuestiones de selección, nombramiento y remuneración. Adicionalmente, se debe examinar cuidadosamente el alcance y las relaciones institucionales con las partes interesadas existentes en el campo de control y auditoria.

Algunos ejemplos concretos y pasos a seguir podrían incluir:

- El DAFP podría explorar la posibilidad de implementar Comités de Auditoría dirigidos por la administración, incluyendo el proyecto de términos de referencia del comité, como una herramienta para ayudar a promover la independencia de la auditoría.
- Un buen punto de partida para este debate podrían ser las experiencias de los estados miembros de la OCDE y especialmente el ejemplo canadiense de Comités de Auditoría Departamental especializados para las grandes entidades y comités de auditoría compartidos para entidades más pequeñas dentro del mismo campo político.
- El DAFP podría considerar la posibilidad de llevar a cabo un proyecto piloto de Comité de Auditoría y de Riesgos para evaluar su impacto y valor agregado en áreas tales como mejorar la independencia de la auditoría interna, mejorar la concientización sobre la importancia de la función de aseguramiento y asegurar recursos suficientes. También se podría proporcionar una evaluación independiente, así como formular las recomendaciones necesarias, sobre la capacidad, independencia y desempeño de la función de auditoría interna.

Propuestas de acción

Por lo anterior, las siguientes medidas podrían ser adoptadas por Colombia para fortalecer la integridad mediante la incorporación del control interno y la gestión de riesgos en los sistemas de gobernanza pública.

Incorporación de la gestión de riesgos de fraudes y corrupción en los organismos públicos de Colombia

- El DAFP debe comprometerse de manera más puntual con un enfoque basado riesgos, como fundamento para consolidar un entorno de control que no sea conducente al fraude y a la corrupción.
- Se deben reforzar los atributos de integridad del ambiente de control interno y se debe comunicar el tono adecuado desde la cúpula de la organización, para generar las condiciones previas necesarias para la gestión eficaz de los riesgos de fraude y corrupción.
- Se debe mejorar la definición de las funciones y de las responsabilidades concretas de las OCI para prevenir, detectar y hacer frente a los esquemas de fraude y corrupción.
- El análisis de datos y de macro datos (big data) puede ser explotado y apalancado de manera más importante, para fortalecer la transparencia y dar sustento a un enfoque anticipatorio basado en el riesgo para la lucha contra el fraude y la corrupción.

Integración del control interno para lograr una buena gobernanza pública que rinda cuentas

- El DAFP debe realizar un mayor esfuerzo por cerrar la brecha de implementación e integrar las funciones de control interno en los sistemas de gestión de las organizaciones públicas.
- Los criterios para la evaluación externa del sistema de control interno podrían estar mejor articulados, alineados y armonizados mediante el fortalecimiento de la coordinación entre la Contraloría General, el DAFP y la Contaduría.

Facultar a las OCI para que se enfoquen en su función de aseguramiento con respecto a la eficacia de los esquemas de control interno y de gestión de riesgos

- Se podrían explorar los beneficios de los modelos de servicios de auditoría compartidos, adaptados a las necesidades y a la capacidad de la administración pública colombiana, en un ámbito político determinado o a nivel municipal.

- El nombre de las Oficinas de Control Interno podría cambiarse a Unidades de Auditoría Interna para reflejar su misión básica de aseguramiento y asesoría y deslindarse claramente de la Oficina de Control Interno Disciplinario.
- Los servicios de auditoría interna profesionales podrían mejorar mediante la implementación de políticas de gestión de recursos humanos que garanticen su independencia y que fortalezcan las capacidades de los equipos de auditoría interna, a través de cursos en temas especializados.
- Colombia podría explorar los beneficios de introducir consejos o comités independientes de auditoria y de riesgo, en relación con la eficacia y la eficiencia de la función de gestión de riesgos y de control interno.

Referencias

AICPA (2003), "Consideration of fraud in a financial statement audit (supersedes SAS No.82) [Consideración del fraude en una auditoría de estados financieros - reemplaza SAS No.82]", Statement on Auditing Standard (SAS), No. 99, American Institution of Certified Public Accountants, New York, NY.

ACFE (2014), *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*, Association of Certified Fraud Examiners [*Informe a las Naciones sobre Fraude y Abuso Laboral, Asociación de Examinadores de Fraude Certificados*], Austin, TX.

ACFE (2016), *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*, Association of Certified Fraud Examiners [*Informe a las Naciones sobre Fraude y Abuso Laboral, Asociación de Examinadores de Fraude Certificados*], Austin, TX.

ANAO (2015), *Public Sector Audit Committees: Independent assurance and advice for Accountable Authorities* [*Oficina de Nacional Auditoría de Australia, Comités de Auditoría del Sector Público: Aseguramiento independiente y asesoramiento para Autoridades Responsables*], Australian National Audit Office, Canberra, *www.anao.gov.au/work/better-practice-guide/public-sector-audit-committees-independent-assuranceand-advice*.

Australian Standard (2008), AS 8001–2208, Fraud and Corruption Control [control de fraude y corrupción], Sydney, Australia.

Belgian Public Federal Service of Budget and Management Control (2012), *Practical Guide for the Development and Maintenance of an Internal Control System* [Servicio Público Federal de Presupuestos y Control Interno de Bélgica: *Guía Práctica para el Desarrollo y Mantenimiento de un Sistema de Control Interno*], Management Support Unit, Brussels, Belgium.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013), *Internal Control-Integrated Framework* [Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway-COSO - *Marco Integrado de Control Interno*].

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2004), *Enterprise Risk Management* [Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway - COSO - Administración de Riesgos Empresariales].

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) and Institute of Internal Auditors (IIA)), *Leveraging COSO Across the Three Lines of Defence* [Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway - COSO- e Instituto de Auditores Internos - IIA - Aprovechando COSO a través de las Tres Líneas de Defensa].

Crime and Misconduct Commission of Queensland (2005), *Fraud and Corruption Control – Guidelines for Best Practice* [Comisión de Delincuencia y Conducta Reprehensible de Queensland, *Control de Fraude y Corrupción - Directrices para mejores prácticas*], Brisbane, Australia.

European Commission (2014), *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures* [Comisión Europea (2014), *Evaluación del riesgo de fraude y Medidas efectivas y proporcionadas de lucha contra el fraude*,], *http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures*

European Commission, (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States* [*Compendio de los Sistemas Públicos de Control interno en los Estados Miembros de la Unión Europea*], Second Edition, *http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html*

Institute of Internal Auditors (2016), *International Professional Practices Framework, Practice Guide: Internal Audit and the Second Line of Defense* [Instituto de Auditores Internos, *Marco Internacional de Prácticas Profesionales, Guía de Prácticas: auditoría interna y la segunda línea de defensa*], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Audit Research Foundation (2015), *The Global Internal Audit Common Body of Knowledge, Responding to Fraud Risk – Exploring Where Internal Auditing Stands* [Fundación del Instituto de Investigación de Auditoría Interna, *Cuerpo de Conocimiento Común Mundial de Auditoría Interna, Respuesta al Riesgo de Fraude – Explorando donde se ubica la Auditoría Interna*], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Audit Research Foundation (2015), *The Global Internal Audit Common Body of Knowledge Auditing the Public Sector – Managing Expectations, Delivering Results* [Fundación del Instituto de Investigación de Auditoría Interna, *Cuerpo de Conocimiento Común Mundial de Auditoría Interna, Auditoría del Sector Público - Gestión de Expectativas, Entrega de Resultados*], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Auditors (2014), *Global Public Sector Insight: Independent Audit Committees in Public Sector Organizations* [Instituto de Auditores Internos, *Perspectiva Global del Sector público: Comités de Auditoría en Organismos del Sector público*], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Auditors (2013), *The Three lines of Defence in Effective Risk Management and Control*, IIA's Position Paper [Instituto de Auditores Internos, *Las Tres Líneas de Defensa en Gestión y Control de Riesgos Eficaces*, Documento de Posición del IIA], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Auditors Audit Executive Center (2012) *Assurance Mapping – Charting the Course for Effective Risk Oversight* [Instituto de Auditores Internos, *Mapeo del Aseguramiento – Trazando el Camino para una Supervisión Eficaz del Riesgo*].

Institute of Internal Auditors Research Foundation (2011), *Internal Auditing's Role in Risk Management*, The IIARF White Paper [Fundación para la Investigación del Instituto de Auditores Internos, *El Papel de la Auditoría Interna en la administración de riesgos*, Libro Blanco del IIARF], Altamonte Springs, Fla., USA. *https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Internal%20Auditings%20Role%20in%20Risk%20Management.pdf*.

Institute of Internal Auditors (2011), *Global Technology Audit Guide* (GTAG), IPPF – Practical Guidance, Data Analysis Technologies [Instituto de Auditores Internos, *Guía de Auditoría de Tecnología Global* (GTAG), lPPF - Directrices Prácticas, Tecnologías de Análisis de Datos], Altamonte Springs, Fla., USA.

Institute of Internal Auditors Research Foundation (2009), *Global Technology Audit Guide, Fraud Prevention and Detection in an Automated World* [Fundación para la Investigación del Instituto de Auditores Internos, *Guía Global de Auditoría de Tecnologías, Prevención y Detección del Fraude en un Mundo Automatizado*], Altamonte Springs, Fla., USA.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (2010), "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", INTOSAI Guidance for Good Governance [INTOSAI *Directrices para las Normas de Control Interno del Sector Público*], Vienna, Austria. *http://psc-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf*.

Marc Robinson (2016), "Budget reform before and after the global financial crisis", OECD Journal on Budgeting, Vol. 16/1. *http://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jlvc85w7nkf*

Noel Hepworth and Robert de Koning (2012), "Audit Committees in the Public Sector. A Discussion Paper" [Comités de Auditoría en el Sector Público. Un documento de debate], London-Brussels. *https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/Audit%20committees%20in%20the%20public%20sector%20May%202012.pdf*.

OECD (2015), *G20/OECD Principles of Corporate Governance* [*Principios de Gobernanza Corporativa del G20 y la OCDE*], OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en*

OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* [*Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*], OECD, Paris. *https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf*.

OECD/IDB (2014), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es*.

OECD (2012), *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en*.

Office of the Comptroller General of Canada (2011), *Internal Audit Sector, Internal Audit Talent Management – Competency Profiles and Dictionary*, Treasury Board of Canada Secretariat [Oficina del Contralor General de Canadá, *Sector de Auditoría Interna, Gestión de Talentos de Auditoría Interna - Perfiles de Competencia y Diccionario*, Secretaría del Consejo de Administración del Canadá, Ottawa, Canada], Ottawa, Canada.

Public Internal Control in the European Union, PIC EU-28 Conference, Assurance Maps[Control Interno Público en la Unión Europea, Conferencia PIC UE-28, Mapas de Aseguramiento], París 2015

United Kingdom's HM Treasury (2013), *Review of Financial Management in Government* [*Oficina de Hacienda de Su Majestad(2013), revisión de la gestión financiera en el Gobierno*], London, UK.

United Kingdom's HM Treasury (2012), *Assurance Frameworks* [Marcos de Aseguramiento de la Oficina de Hacienda de Su Majestad], London, UK.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(04 2017 06 4 P) ISBN 978-92-64-27862-2 – 2017

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia

INVIRTIENDO EN INTEGRIDAD PÚBLICA PARA AFIANZAR LA PAZ Y EL DESARROLLO

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacidad, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoria, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

La integridad es crucial para asegurar una paz sostenible en Colombia. Este estudio ofrece un análisis enfocado en el sistema de integridad del país, abordando las lagunas existentes y elaborando recomendaciones de políticas públicas para construir un sistema de integridad pública coherente y sostenible. El estudio de integridad presta especial atención a la optimización de la coordinación a nivel nacional y con las regiones, a la creación de una cultura de integridad en la administración pública y a la efectiva rendición de cuentas a través del control interno y la gestión de riesgos. También resalta la necesidad de integrar las políticas de integridad en los procesos y sectores relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz para prevenir la corrupción y contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible del país.

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-27862-2
04 2017 06 4 P

9 789264 278622