

Compliance y Administración Pública: un análisis del sistema para la gestión de riesgos de corrupción en Colombia

Jonathan Alexander Castillo Higuera

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, Colombia

jonathan.higuera@usantoto.edu.co

Resumen

El presente artículo analiza la correspondencia entre el sistema colombiano para la gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública y el compliance como paradigma contemporáneo en la materia. En ese sentido, a partir de una metodología analítica comparativa, se describen los fundamentos dogmáticos del compliance, se recopila el marco jurídico aplicable a la gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública colombiana y se contrastan entre sí para establecer su situación actual.

Este estudio concluye que con la creación de los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP), a partir de la Ley 2195 de 2022, el ordenamiento jurídico colombiano incorpora formalmente los elementos propios del compliance al sistema de gestión de riesgos de corrupción; no obstante, dicho sistema requiere ajustes en su estructura de control y gestión de la información para cumplir plenamente sus objetivos: una Administración Pública transparente.

Palabras clave: *compliance, gestión del riesgo de corrupción, administración pública, transparencia e integridad, programas de transparencia y ética pública*

Abstract

This article analyzes the correspondence between the Colombian system for managing corruption risks in Public Administration and compliance as a contemporary paradigm in the field. In this regard, based on a comparative

analytical methodology, it describes the doctrinal foundations of compliance, compiles the legal framework applicable to the management of corruption risks in the Colombian Public Administration, and contrasts them in order to determine their current status.

The study concludes that, with the creation of the Public Transparency and Ethics Programs (PTEP) pursuant to Law 2195 of 2022, the Colombian legal system formally incorporates the core elements of compliance into the corruption risk management system; however, this system still requires adjustments in its control structure and information management in order to fully achieve its objectives: a transparent Public Administration.

Keywords: *compliance, corruption risk management, public administration, transparency and integrity, transparency and public ethics programs*

Introducción

Colombia atraviesa por una crítica situación de legitimidad institucional. Según el Índice de Percepción de Corrupción -IPC- para el año 2024, elaborado por Transparencia Internacional (2025) (donde 0 representa la corrupción absoluta y 100 una sociedad transparente), Colombia sacó 39 puntos, ubicándose en el puesto número 92, entre 180 países analizados.

Así mismo, según la OCDE (2024), organización a la que Colombia pertenece desde 2020, existe poca evaluación sistemática de los riesgos de corrupción y la distancia entre los marcos normativos de gestión de riesgos y la realidad de sus Estados miembro.

A su vez, Cortés Cuenca (2023) señala que mientras la corrupción se transforma y moderniza rápidamente, la reacción estatal ante estas nuevas realidades de criminalidad cada vez más organizada, es naturalmente retardada.

En este contexto, el *compliance*, que podría traducirse como Sistema de cumplimiento, emerge como una herramienta útil para gestionar los riesgos de corrupción. Desde su origen en el derecho empresarial anglosajón, esta figura se ha incorporado gradualmente en la tradición jurídica continental debido a su enfoque preventivo y el establecimiento de la responsabilidad penal y administrativa para las personas jurídicas, en diferentes legislaciones.

Al respecto, Carvajal Sánchez (2023) agrega que el compliance aplicado al sector público es una apuesta innovadora para enfrentar la corrupción. Esto, en la medida en que trasciende el clásico objetivo de la sanción, para enfocar los esfuerzos en la prevención desde una perspectiva cultural y comportamental.

Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano, desde su constitución misma, ha dispuesto principios y figuras para el buen funcionamiento del Estado y la prevención de la corrupción. Tal es el caso de sus artículos 209 y 269, los cuales consagran los principios de la función administrativa y la obligación para las entidades de implementar sistemas de control interno, respectivamente.

De igual forma, las precitadas disposiciones constitucionales han sido desarrolladas en diversas normas, entre las que se destacan la Ley 190 de 1995, con la finalidad de erradicar la corrupción administrativa, y la Ley 1474 de 2011, en la cual se ordena la creación de planes anticorrupción y atención al ciudadano -PAAC- en las instituciones del Estado.

Pese a lo anterior, llama la atención que entre la promulgación de la Ley 1474 y la última medición del IPC realizada por Transparencia Internacional, la percepción de la corrupción estatal no tuvo un cambio significativo.

Bajo este contexto, en el cual la normativa colombiana anticorrupción no se transforma en legitimidad ciudadana y las organizaciones internacionales resaltan

la carente autoevaluación del país frente a su sistema de integridad pública, es pertinente y necesario cuestionarse si ¿El sistema para la gestión de riesgos de corrupción adoptado por la Administración Pública colombiana satisface los parámetros del compliance, como paradigma internacional anticorrupción?

Para responder este interrogante, la presente investigación parte de una metodología analítico comparativa mediante la cual se plantean los siguientes objetivos:

Objetivo general: Analizar el sistema de gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública en Colombia a partir de los fundamentos dogmáticos del compliance.

Objetivos específicos: 1. Describir los fundamentos dogmáticos del compliance; 2. Recopilar las normas jurídicas aplicables al sistema de gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública en Colombia; 3. Comparar los fundamentos dogmáticos del compliance y el marco jurídico aplicable al sistema de gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública colombiana.

De igual forma, como hipótesis investigativa se plantea que el sistema para la gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública en Colombia cumple parcialmente los parámetros del compliance, como paradigma internacional anticorrupción.

Este análisis busca aportar una lectura dogmática y organizada del sistema normativo colombiano en materia de integridad pública, en diálogo con las tendencias contemporáneas de legitimidad ciudadana y gestión de riesgos de corrupción estatal.

Compliance: definición, origen y estructura de los sistemas de cumplimiento normativo para el sector público

Dos conceptos preliminares para comprender el compliance

La dialéctica permite la comprensión integral de un fenómeno a partir de la contraposición de ideas. En ese sentido, la confrontación entre la corrupción y su contraparte, la ética, clarifica el panorama teleológico hacia el que se orienta el compliance como parte de un sistema para gestionar los riesgos de corrupción en las administraciones públicas.

- **Ética**

Aristóteles (2001) afirma que la finalidad de las acciones humanas es la felicidad. Así mismo, sostiene que no son todas las acciones humanas las que llevan a la felicidad, sino aquellas guiadas por el ejercicio conjunto de la inteligencia y la virtud. El estudio de estas conductas es el objeto de estudio de la ética.

De igual forma, el propio Aristóteles (1988) en su tratado sobre la política, establece como su finalidad el bienestar común a través del desarrollo de la virtud y la participación activa en la vida de la polis.

En ese orden, para Aristóteles la felicidad se constituye en una causa común para la ética y la política, por lo cual podríamos definir a la ética pública como la búsqueda de la felicidad común a través del ejercicio colectivo de la virtud.

Sin embargo, como señala Cortina (2000), el concepto de felicidad se ha relativizado al punto de perder el sentido como idea que interesa al campo de la ética. En respuesta a esta situación, la propia autora propone una *ética mínima*, según la cual como sociedad debemos asegurar unos valores morales básicos que puedan ser exigidos a cada ciudadano. Para ella, valores como la justicia,

solidaridad, libertad, tolerancia, diálogo y respeto irrestricto a la dignidad humana constituyen los parámetros mínimos de una sociedad ética.

A su vez, para Bautista (2017) aplicar la ética a la función pública permite orientar la conducta de los funcionarios hacia el bien común. De esta manera, el ejercicio público se corresponde con auténticos valores democráticos como la transparencia y los controles al poder público, desde los cuales se controla la arbitrariedad en las actuaciones del Estado y se mantiene la confianza en la administración y sus instituciones.

Esta construcción de la ética pública, como un ejercicio colectivo de la virtud en procura de la justicia y el bien común, establece unas pautas claras para el servicio público en una sociedad auténticamente democrática.

- **Corrupción**

La corrupción, como problema público, es un fenómeno tan antiguo como la sociedad misma. Es por esto, que desde la antigüedad quienes pretendían el ejercicio del poder político debían formarse en valores éticos. En consecuencia, las antiguas civilizaciones nos legaron grandes tratados éticos como el *Código de Hammurabi* (siglo VIII a.C.), de Babilonia; los *cuatro grandes libros de Confucio* (siglo V a.C), de origen chino; los *principios del rey Asoka* (siglo III a.C), de la India.

Por su parte, de acuerdo con García (2010), Maquiavelo brinda un primer acercamiento sociológico al fenómeno de la corrupción, donde ésta es entendida como un estado social colectivo en el que el patrón de conducta moral es desobedecido.

Actualmente, definir la corrupción no es una tarea sencilla debido a los diferentes enfoques y contextos que se pueden determinar para su análisis. Sin embargo,

esta pluralidad de perspectivas permite encontrar ideas comunes y complementarias para construir un concepto más completo de este fenómeno.

Es así, como Rothstein y Varraich, (2017) afirman que la corrupción es un complejo problema público privado. Lo anterior se evidencia en que implica desde el favorecimiento de particulares por actores estatales, como declara Rose-Ackerman (citado en Cetina, 2016), hasta el favorecimiento de un partido político por parte de la Administración Pública, como señala Weber (2007).

Por su parte, Ayala-García, Bonet-Morón, Pérez-Valbuena, Heilbron-Fernández y Suret-Leguizamón (2022) encuentran dos grandes tipologías de corrupción: generalizada, consistente en las prácticas corruptas del común de la sociedad, y organizacional, la cual se ejerce al interior de las organizaciones públicas y privadas.

De igual forma, Ayala-García et al. (2022) encuentran distintos determinantes de la corrupción, a partir de la perspectiva de diferentes ciencias sociales. Así las cosas, para los autores, el derecho aborda este problema como un simple incumplimiento normativo, la ciencia política como un fallo en la estructura de poder, la economía como un costo de oportunidad y la sociología como un conflicto de valores entre la sociedad y el individuo.

Así las cosas, para la presente investigación, se entenderá la corrupción como un fenómeno público-privado consistente en el abuso del poder para el beneficio particular de servidores públicos o actores privados, en detrimento de los valores propios de una sociedad democrática.

Los sistemas de cumplimiento normativo en el sector público: definición y características

La traducción literal del término compliance hace referencia al cumplimiento, de algo, lo cual llevado al ámbito jurídico señala el cumplimiento de la norma. Sin

embargo, pese a que dicha acepción fue aceptada en un principio sin mayor reparo, hoy en día es insuficiente para explicar su relevancia organizacional.

Fortuny (2025) ofrece un acercamiento funcional al compliance, según el cual se trata de una serie de políticas, procedimientos y controles para asegurar que una organización -pública o privada- ejerza su actividad de conformidad con el ordenamiento jurídico.

A su vez, Ramírez y Ferré (2019) definen al compliance como un cuerpo normativo empresarial que busca establecer una cultura ética de cumplimiento de la Ley, previniendo la comisión de hechos delictivos al interior de la misma.

Por su parte, Carvajal (2023) entiende al compliance como una herramienta internormativa de autorregulación organizacional, orientada a promover una cultura de la integridad y el cumplimiento normativo a partir de la ética y el gobierno corporativo. En consonancia, Velasco (2023) afirma que el cumplimiento de las normas es alcanzable por cualquier medio que actúe efectivamente sobre la cognición humana, como la percepción y las motivaciones de las personas.

De igual forma, Flores (2024) señala que el compliance parte de la adopción de políticas y procedimientos corporativos basados en la prevención de riesgos para que las organizaciones -públicas o privadas- cumplan las regulaciones y códigos éticos aplicables.

Adicionalmente, Chávez Huertas (2020) contribuye a establecer que no es el compliance al diferenciarlo de las funciones de auditoría interna y la asesoría jurídica empresariales. En ese sentido, el autor afirma que mientras la auditoría tiene un carácter reactivo frente a la comisión de conductas y la asesoría jurídica se fundamenta en el secreto profesional y la salvaguarda de los intereses del

cliente, el compliance tiene un carácter preventivo, que prioriza la denuncia y el control por parte del oficial de cumplimiento.

Las anteriores definiciones se encuentran en dos componentes fundamentales: el cumplimiento normativo y la gestión de riesgos. Estos elementos son integrados por Henao y Castro (2020) quienes comprenden el compliance como un sistema de gestión de riesgos basado en el cumplimiento de la legalidad y una cultura organizacional que lo posibilita.

Debido al carácter sintético y organizador de la propuesta conceptual de Henao y Castro (2020), la misma será adoptada como referente en la presente investigación jurídica.

Antecedentes y origen del compliance en el sector público

El surgimiento del compliance está ineludiblemente ligado al nuevo paradigma de la sociedad de riesgo. Según Esteve (2019), la sociedad contemporánea no sólo enfrenta riesgos externos a ella, sino que debe afrontar situaciones adversas originadas en su propio desarrollo económico, social y tecnológico. Bajo este supuesto, la gestión integral de dichos riesgos cumple un rol fundamental en toda organización.

De acuerdo con Nieto (2024), el compliance como mecanismo para la gestión de riesgos se configura históricamente a partir de dos fases: la aparición de funciones de cumplimiento y la creación de los programas de cumplimiento.

El propio autor señala que a partir de las políticas del *New Deal* y *Administrative State*, de los Estados Unidos, se introducen las funciones de cumplimiento, al crear algunas medidas de autorregulación interna y designar responsables de su cumplimiento.

Por su parte, en la segunda fase los programas de compliance pretenden sistematizar sus funciones, creando así una red más compleja de cumplimiento normativo. Estos programas aparecen hacia la década de los setenta en el mismo país, como respuesta a los escándalos de corrupción relacionados con la industria armamentística y el Ministerio de Defensa estadounidense.

Dichos escándalos, motivaron la *Defense Industry Initiative on Business Ethics and Conduct*, una iniciativa empresarial para crear estándares éticos en la industria militar. Desde este momento, el Ministerio de Defensa estadounidense exige que cada empresa con la que contrate implemente en su interior un programa de cumplimiento normativo.

Al respecto Darnaculleta (2021), encuentra que los sistemas de autorregulación empresarial estadounidenses se crearon para evitar normas penales más severas, además de evitar riesgos reputacionales por casos de corrupción. De esta forma, las empresas que adoptan programas de compliance y colaboran con la investigación de ilícitos empresariales reciben sanciones menores y otros incentivos por parte de los órganos de investigación.

De igual forma, Carvajal (2023) resalta como antecedentes recientes las recomendaciones que desde 1989 hace el Grupo de Acción Financiera Internacional -GAFI- sobre las cuales se crearon diferentes sistemas de cumplimiento frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo LA/FT.

Frente a la implementación del compliance en el sector público, Nieto (2024) destaca la relevancia de la convención de Naciones Unidas contra la corrupción. Dicho instrumento internacional exige que cada Estado implemente mecanismos para el cumplimiento normativo basados en la integridad y el acceso democrático a la información, además de adoptar la responsabilidad civil, penal y/o

administrativa de la persona jurídica, de acuerdo con las condiciones propias de cada ordenamiento normativo.

Contenidos mínimos del compliance

Los elementos esenciales del compliance suelen variar según los autores. Por ejemplo, para Nieto (2024), los contenidos mínimos de un sistema de cumplimiento normativo clasifican en generales, si se encargan de la prevención, reacción y organización en la gestión de los riesgos de corrupción, o especiales, si se trata de establecer valores y normas de conducta al interior de la persona jurídica.

Por su parte, Bacigalupo (2012) determina la existencia del compliance en una organización a partir de: a) estándares de conducta y procedimientos para su cumplimiento, b) medidas de vigilancia y responsables de las mismas, c) política de prohibición para pagos indebidos, d) comunicación efectiva, e) control interno y supervisión, f) sistemas de sanciones al interior de la organización, g) identificación, persecución y denuncia en caso de sospechar la comisión de conductas indebidas.

A su vez, Carvajal (2023) encuentra que el compliance para el sector público debe estar compuesto de: i) evaluación de riesgos de conducta y de terceros frente a la corrupción; ii) códigos de ética pública y transparencia; iii) monitoreo del programa de integridad; iv) rendición de cuentas; v) declaración de conflictos de intereses, ingresos y patrimonio; vi) protocolo de actuación en conflictos de intereses; vii) canales internos y externos de denuncia; viii) monitoreo del programa de compliance por parte del oficial de cumplimiento; ix) protocolos de reversión de incumplimiento; x) debida diligencia.

Por último, Henao y Castro (2020) después de comparar diversas propuestas de parametrización del compliance, sintetizan sus componentes en cuatro elementos

esenciales: i) programa de cumplimiento, ii) sistema de prevención y detección de riesgos, iii) estructura de control y iv) sistemas para la gestión de información.

a) Programa de cumplimiento

Bedecarratz (2018) señala que los programas de cumplimiento son sistemas que aseguran el cumplimiento legal en una organización estableciendo normas de gobierno corporativo. Por su parte, Reyna Alfaro (2015) los considera como cuerpos normativos empresariales para implementar y regular la gestión de riesgos de la organización, estableciendo procedimientos y controles para tal fin.

A su vez, la eficacia de estos sistemas está determinada por 6 elementos, a saber: a) un análisis de las condiciones propias de la organización, b) un análisis integral de riesgos, c) protocolización del compliance en la política de gobierno corporativo, d) capacitación, e) evaluación permanente, f) mejoramiento continuo (Henao & Castro, 2020).

En ese orden, un programa de cumplimiento requiere del conocimiento pleno de la organización y sus valores, para determinar los posibles daños que puede llegar a sufrir y traducir esta evaluación oportunamente en políticas de gobierno corporativo, susceptibles de ser revisadas y actualizadas.

b) Sistema de prevención y detección de riesgos

Como se señaló anteriormente, el compliance se circunscribe al paradigma de la sociedad del riesgo. A su vez, conceptualizar el riesgo fue uno de los proyectos fundamentales del sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Para Galindo (2015) Luhmann propone una teoría del riesgo/peligro, desde la cual la posibilidad de daño no es una variable absoluta, sino que obedece a la decisión humana (riesgo) o a la acción de la naturaleza (peligro). En este sentido, el riesgo ya no es un daño inevitable, sino un problema a gestionar por medio de la observación y la experiencia.

Para Henao y Castro (2020) la gestión de riesgos consiste en identificar, evaluar y establecer una política de tratamiento a una actividad organizacional, en particular.

Por su parte, Nieto (2024), entiende el análisis de riesgos como el principal sistema de prevención con el que cuenta toda organización, en la medida en que aporta racionalidad y disminuye los costos de la actividad empresarial.

El mismo autor advierte que un adecuado análisis del riesgo implica: 1) establecer qué actividades realiza la empresa, 2) analizar qué hechos ilícitos o riesgosos pueden aparecer en cada una de ellas, 3) evaluar los controles existentes, 4) priorizar los riesgos por atender conforme a la evaluación previa (Nieto, 2024).

Así las cosas, el análisis de riesgos se constituye como una pieza indispensable de todo sistema de compliance, en la medida en que esta evaluación determina las políticas corporativas a implementar, los controles a establecer y los niveles de responsabilidad que cada nivel organizativo está dispuesto a asumir.

c) Estructura de control

Ningún sistema de compliance realmente eficiente podría implementarse sin un garante de su funcionamiento. Es aquí donde aparece el departamento de cumplimiento normativo y su responsable: el oficial de cumplimiento.

Al decir de Carvajal (2023) el oficial de cumplimiento es la base de una nueva cultura organizacional, con tres funciones fundamentales: consejería, monitoreo y sensibilización. El propio autor afirma que la naturaleza de estas funciones reclama independencia y una especial aptitud sicosocial que le permita generar un compromiso ético en el talento humano.

Sobre el ejercicio de estas funciones, Nieto (2024) es vehemente en señalar que el oficial de cumplimiento debe gozar de un cargo elevado e independiente en la entidad, puesto que de otro modo no podría supervisar la actuación de sus superiores ni denunciar sus faltas si fuera el caso.

Por su parte, Queralt (2016) asigna cinco funciones al oficial de cumplimiento en el sector público: i) evaluación de la integridad en las conductas de los servidores de la entidad, ii) diseño e implementación de un código ético, iii) denuncia y recepción de casos, iv) garantía de la integridad institucional, v) sensibilización y pedagogía del cumplimiento institucional.

En suma, la implementación de un programa de cumplimiento real y efectivo requiere de un contrapeso institucional al interior de las entidades, con capacidad de supervisar las políticas de integridad, aconsejar el diseño de controles y procedimientos, además de impulsar una cultura del cumplimiento en los diferentes niveles de la organización.

d) Sistemas de información y gestión de denuncias

Todo programa de compliance necesita un sistema de información adecuado para desarrollarse efectivamente. Gestionar la información en el marco del cumplimiento normativo implica la creación de canales de denuncias seguros, protocolos internos de comunicación y de relación con entidades externas a la organización encargadas de su vigilancia y control.

Para Beck (2013) estos sistemas de información deben contener protocolos de acción en casos sospechosos, canales de denuncia anónima, deberes de información, redes de comunicación interna y externa, herramientas de adaptación continua y mejoramiento permanente.

A propósito de la creación del canal de alertas, también llamado whistleblowing, Nieto (2024) advierte sobre la escasa regulación estatal para la protección del

denunciante. Lo anterior, a pesar del compromiso asumido por los países firmantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

Los elementos esenciales del compliance para el sector público, señalados por Henao y Castro (2020), fueron adaptados en la tabla 1, como se presenta a continuación:

Tabla 1

Elementos esenciales del Compliance para el sector público

ELEMENTOS DEL COMPLIANCE PARA EL SECTOR PÚBLICO	
<i>Programa de compliance</i>	a) Análisis de la organización b) Diagnóstico de riesgos c) Protocolización del programa d) Capacitación e) Evaluación continua f) Actualización
<i>Sistema de gestión de riesgos</i>	a) Identificación y prevención del riesgo b) Respuestas ante el riesgo
<i>Estructura de control</i>	a) Oficial de cumplimiento b) Dirección de la entidad c) Talento humano, en general
<i>Sistema para la gestión de la información</i>	a) Monitorización de información b) Canal de alertas c) Protocolos de comunicación ad intra d) Redes de comunicación con entidades externas de vigilancia y control

Nota. Adaptación propia a partir del trabajo de Henao y Castro (2020)

Marco normativo para la gestión de riesgos de corrupción en la administración pública en Colombia.

La Constitución Política de 1991 marca un hito relevante en la lucha contra la corrupción. Por medio de esta, el pueblo colombiano reformula la relación entre las instituciones estatales y la ciudadanía al consagrar el Estado social de derecho como su modelo constitucional.

Esta organización jurídico-política del Estado colombiano, fundamentada en la democracia y la dignidad humana, implicó que la Administración Pública adopte nuevos estándares basados en el control social por parte de la ciudadanía y el respeto irrestricto a los derechos humanos, a partir de nuevas disposiciones normativas como las que se estudian a continuación.

Disposiciones constitucionales frente a la lucha anticorrupción

Uno de los principales intereses de la constitución política colombiana es definir los fines del Estado y los principios de la función pública para materializarlos. En este sentido, el constituyente se preocupó por introducir diversas disposiciones normativas para organizar el ejercicio público y establecer garantías para la vigilancia y control ciudadano a la Administración Pública.

De este modo, los dos primeros artículos constitucionales sientan las bases sobre las que se fundamenta el poder público y los objetivos que se plantea realizar. Al consagrar el Estado social de derecho como modelo constitucional (art. 1, C.P.), organizado en forma de República, Colombia reconoce su fundamento en la división del poder público, la dignidad humana y la prevalencia del interés general, los cuales solo podrían realizarse en democracia por medio de un control real al poder estatal (art. 2, C.P.).

A su vez, la Carta Política estableció un marco de competencias y responsabilidades para las instituciones estatales y sus servidores, los cuales serían desarrollados más adelante por el legislador. De este modo, se dispuso la responsabilidad de los servidores públicos por omisión o extralimitación de sus funciones (art. 6 C.P.) y se ordenó legislar frente al contenido de la responsabilidad de los mismos (art. 124, C.P.).

Adicionalmente, el capítulo 2 del título V de la Constitución, establece las reglas y prohibiciones en el ejercicio de la función pública. Las normas contenidas en este acápite constitucional, establecen quienes son servidores públicos (art. 123, C.P.), prohíben el ingreso al servicio de condenados por corrupción y otros delitos relevantes, además de la permanencia de funcionarios declarados judicialmente responsables por dolo o culpa grave (art. 122, C.P.), proscriben el nepotismo en el ejercicio público y la celebración de contratos (Art. 126 y 127, C.P.), entre otros.

De igual forma, el Constituyente introdujo diversas cláusulas para asegurar el buen funcionamiento de la Administración pública y la ética en sus actuaciones. Entre estas disposiciones se destacan la exclusividad de competencias institucionales (art. 121, C.P.), por la cual se previene frente al abuso de funciones públicas, la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado (art. 90, C.P.), la obligación de aplicar sistemas de control interno frente a la corrupción (art. 209 y 269, C.P.) y la consagración de los principios de la función administrativa (art. 209, C.P.).

Frente al referido artículo 209 de la Constitución Política y su relación con la Administración Pública y el control interno, la Corte Constitucional señala que:

Como se aprecia, en este mandato superior, la Carta Política consagra varias máximas: (i) el servicio al interés general como objetivo fundamental de la administración pública; (ii) la igualdad, moralidad, eficacia, economía,

celeridad, imparcialidad y publicidad, como principios orientadores de la administración pública; (iii) la descentralización, delegación y desconcentración, como las formas y mecanismos para el desarrollo de la función pública; (iv) la necesaria coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para lograr la consecución de los fines del Estado Social de Derecho; (v) el control interno en todas las entidades del Estado, en todos sus niveles, el cual se llevará a cabo de conformidad con lo que determine la ley. (Corte Constitucional, 2013)

Instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción pública adoptados por Colombia

Convención interamericana contra la corrupción

Suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, por la Organización de Estados Americanos, y aprobada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 412 de 1997, esta convención obliga a los Estados firmantes a tipificar penalmente las conductas que constituyan actos de corrupción contra la Administración Pública, aun cuando no haya perjuicio patrimonial para el Estado.

Adicionalmente, ordena establecer normas de conducta y sistemas de control de ingresos para funcionarios públicos, canales de alerta frente a posibles casos de corrupción debidamente protegidos, además de estimular la participación de la sociedad civil en el control a la Administración Pública.

Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada

El Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 800 de 2003, ratificó la convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Por medio de este instrumento internacional, se dan directrices frente al lavado de activos, se reitera el compromiso de penalizar el cohecho en todas sus modalidades y se compromete al Estado colombiano a adoptar medidas eficaces en la lucha contra la corrupción.

Esta convención también representa un hito al obligar a los Estados firmantes a incluir la responsabilidad de la persona jurídica en la comisión de los delitos contra la Administración Pública, cuya sanción será penal, civil o administrativa, según sea más compatible para el ordenamiento jurídico de cada Estado.

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en Nueva York, esta convención fue aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 970 de 2005.

Por medio de este mecanismo se estructuran las bases del compliance en el sector público, al reiterar las medidas señaladas en la convención interamericana contra la corrupción y complementarlas con la obligación estatal de crear y ejecutar programas anticorrupción, así como instancias de supervisión y promoción de los mismos al interior de sus entidades.

Así mismo, esta convención ordenó a los Estados aplicar medidas similares al interior del sector privado, favoreciendo el impulso del compliance en el sector empresarial.

Desarrollo legal de la lucha contra la corrupción estatal

Ley 87 de 1993, sobre el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado

Por medio de esta ley, se desarrolla el mandato constitucional según el cual la Administración Pública en todos sus órdenes tendrá un sistema de control interno. De acuerdo con esta regulación, el control interno está orientado a proteger los recursos de las entidades y asegurar el logro de los objetivos de las mismas a partir del cumplimiento de las normas legales y constitucionales en que se inscriben.

Este sistema tiene un director propio que rinde cuentas al jefe inmediato al interior de la entidad, por lo cual es considerado un órgano directivo de la misma. La propia ley permite que esta función sea contratada con particulares.

Ley 190 de 1995, sobre la moralidad en la administración pública y la corrupción administrativa

Esta norma dispuso algunas condiciones para el acceso al servicio público, entre las cuales se encuentra el diligenciamiento de un formato único de hoja de vida y una declaración juramentada de bienes, la cual debe actualizarse cada año. Adicionalmente, ordenó crear en todas las entidades estatales una oficina para la atención de quejas y reclamos formulados por la ciudadanía.

Ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

A través de esta norma se reiteran los principios de la función administrativa y se crea el Sistema Nacional de Control interno para fortalecer la gerencia pública, además de definir la democratización y el control social como una obligación a implementar por parte de las entidades del Estado.

Ley 599, por medio de la cual se expide el código penal

En su título XV, el código penal colombiano tipifica los diversos delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Entre estas conductas punibles se encuentran las diferentes clases de peculado, cohecho, celebración indebida de contratos, prevaricato, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, entre otras.

De esta forma, la Administración Pública es consagrada como un bien jurídico penalmente tutelado.

Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas

Esta norma permite que la ciudadanía ejerza, de manera organizada, vigilancia sobre la gestión pública, respecto a autoridades o particulares encargados de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. De este modo, se materializa el principio constitucional de participación en la administración pública.

Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

A través de esta ley, el Congreso de la República de Colombia reguló las actuaciones de la administración pública y brindó herramientas a la ciudadanía para el control de las mismas. De esta forma, se reitera la prevalencia de los principios constitucionales de la función administrativa, se consagran los derechos de las personas ante las autoridades y los deberes de ambas en el marco del procedimiento administrativo.

Entre las disposiciones más relevantes se encuentra la regulación del derecho de petición, el control de la acción estatal en sede administrativa, la posibilidad de interponer recursos y el ejercicio de los medios de control contencioso-administrativo frente a la acción y omisión del Estado.

Ley 1474 de 2011, sobre mecanismos anticorrupción

Esta norma representa un hito en la lucha anticorrupción en la administración pública. Por medio de esta ley se fortalecieron las medidas administrativas, disciplinarias y penales para disuadir y castigar la ocurrencia de conductas contrarias a la integridad en el servicio público.

Entre las reformas más relevantes se destaca la restricción de subrogados penales por la comisión de delitos contra la Administración Pública, salvo en casos de cooperación efectiva con la justicia.

Adicionalmente, esta norma ordena a todas las entidades estatales la creación de un programa anticorrupción y de atención al público -PAAC-. Este programa debía actualizarse anualmente con base en un análisis de riesgos de corrupción de la entidad, una estrategia de mitigación de los mismos, de simplificación de trámites y propuestas de mejora en la atención al ciudadano.

De esta forma, el ordenamiento jurídico colombiano introdujo por primera vez uno de los elementos fundamentales del compliance: la gestión de riesgos de corrupción.

Ley de transparencia y acceso a la información, 1712 de 2014

Esta ley desarrolla el derecho a acceder a la información pública (art. 74, const.) y, en ese sentido, permite que la ciudadanía pueda hacer un mejor ejercicio de control a la administración pública, toda vez que se reduce la opacidad que beneficia a las prácticas de corrupción.

Así las cosas, las entidades se obligan a divulgar la información de sus actuaciones de forma proactiva, a la vez que deben suministrar respuestas oportunas, completas y de fondo respecto a los asuntos de su competencia.

Ley 1952 de 2019, por la cual se expide el código general disciplinario

Por medio de este código, el poder legislativo actualizó los derechos y deberes de los servidores públicos, así como el régimen de incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones con ocasión a su ejercicio. De igual forma, se establecen las clases de sanciones y el procedimiento sancionatorio en caso de ocurrencia de las faltas disciplinarias descritas.

Ley 2195 de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción

Esta norma integra distintos aspectos de la lucha contra la corrupción. Esta ley comprende desde el fortalecimiento administrativo público bajo criterios como la debida diligencia, el intercambio de información y la coordinación institucional hasta el fortalecimiento de la responsabilidad de la persona jurídica en hechos de corrupción, la pedagogía de la ética pública y la modificación de figuras para la defensa del patrimonio público tales como la acción de repetición y de responsabilidad fiscal.

Entre las características más relevantes de esta ley se encuentran: i) el tránsito de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) a los Programas de Transparencia y Ética Pública, medida que se enfoca en una gestión más integral de los riesgos de corrupción, ii) la creación de un fondo para la reparación de afectados por actos de corrupción, adscrito a la Procuraduría General de la Nación, iii) modificaciones en materia contractual tales como reducción de puntos por incumplimiento de contratos y aplicación de pliegos tipo a entidades de régimen especial.

Actos administrativos relevantes para enfrentar la corrupción en la actividad estatal

Decreto 124 de 2016, por el cual se actualiza la reglamentación del Plan Anticorrupción y de atención al ciudadano

Por medio de este decreto, la Presidencia de la República actualiza la metodología para la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), incorporando acciones de transparencia y acceso a la información pública relacionadas en la Ley 1712 de 2014, además de establecer una nueva matriz para la gestión de los riesgos de corrupción, con base en una identificación previa y una valoración del mismo.

Decreto 1122 DE 2024, por el cual se reglamentan los Programas de Transparencia y Ética Pública

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2195 de 2022, la Presidencia de la República expide este decreto para reglamentar los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-, los cuales reemplazan los antiguos Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -PAAC-, dispuestos en la Ley 1474 de 2011.

En ese orden, se encarga a la Secretaría de Transparencia el desarrollo de la metodología y estructuración de esta nueva figura, para lo cual dicha dependencia estableció un anexo técnico, el cual hace parte integral del decreto en referencia.

Según este instrumento, los PTEP se estructuran a partir de: i) un componente transversal, donde se indican los objetivos, alcance, herramientas, instancias de supervisión y auditoría, entre otros, y ii) un componente programático, el cual debe comprender la administración de riesgos, articulación de redes internas y externas para la atención de casos de corrupción, así como establecer un modelo de Estado abierto e iniciativas adicionales.

Resultados: la situación del compliance y la gestión de riesgos de corrupción en la Administración pública en Colombia

Una vez establecidos los fundamentos dogmáticos del compliance para el sector público y el marco jurídico aplicable a la gestión de riesgos de corrupción en la administración pública, resulta necesario compararlos entre sí para determinar su situación real.

En ese sentido, se construyó una matriz de correspondencia entre los elementos esenciales del compliance (programa de cumplimiento, sistema de gestión de riesgos, estructura de control, sistemas de información y denuncia) y las diferentes normas jurídicas que los desarrollan, se asignó un grado de adopción y un

resumen del análisis realizado. A continuación, se presentan los hallazgos encontrados a partir del instrumento referido anteriormente.

Programa de compliance para el sector público

De acuerdo con Reyna Alfaro (2015) el programa de cumplimiento es un cuerpo normativo creado por una organización para gestionar los riesgos de la misma, por medio de procedimientos y controles en el desarrollo de sus actividades. Estos programas deben fundarse en los propios valores institucionales, los cuales, en el caso de las entidades públicas, tienen origen constitucional.

A su vez, Henao y Castro (2020) establecen 6 criterios para determinar la eficacia de estos programas en el sector público: a) un análisis de las condiciones propias de la organización, b) un análisis integral de riesgos, c) protocolización del compliance en la política de gobierno corporativo, d) capacitación, e) evaluación permanente, f) mejoramiento continuo.

Los anteriores criterios propuestos por los autores en referencia fueron recogidos en los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-, creados por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, y su reglamentación a través del Decreto 1122 de 2025. Estas normas garantizan la protocolización del programa, un análisis completo de la entidad y los riesgos inherentes a sus actividades, así como la formación, evaluación y mejoramiento del sistema al vincularlos con la planeación institucional y los componentes generales y transversales de los PTEP.

Estos nuevos instrumentos sustituyen a los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -PAAC- creados por la Ley 1474 de 2011. Aunque los PAAC marcaron un hito al introducir por primera vez una matriz de riesgos de corrupción en las entidades de la Administración Pública, dichos planes fueron poco operativos al aislarse de los instrumentos de gestión institucional.

Esta situación evidenció la necesidad de articular ambas actividades en un nuevo mecanismo institucional: el Programa de Transparencia y Ética Pública. Según lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 31 de la Ley 2195, las entidades públicas deben armonizar los PTEP con su propio Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

En ese sentido, el primer componente del compliance para el sector público se encuentra plenamente satisfecho. Esto, en la medida en que la vinculación del programa de cumplimiento con los modelos de planeación y gestión, hace de la gestión anticorrupción una práctica institucional exigible, medible y actualizable, de conformidad con las situaciones propias de la Administración pública.

Sistema de gestión de riesgos

En su búsqueda por garantizar la eficiencia administrativa, la Constitución Política de 1991, en su artículo 269, ordenó la creación y aplicación del control interno al interior de las distintas entidades del Estado. Dicha disposición se hizo realidad con la promulgación de la Ley 87 de 1993.

Esta ley introdujo la gestión de riesgos como uno de sus objetivos y significó un primer avance legal para el diagnóstico del cumplimiento normativo dentro de la Administración Pública, especialmente a partir de la reglamentación del Modelo Estándar de Control Interno -MECI-, mediante el Decreto 1599 de 2005.

Sin embargo, dicha norma no contempló ningún instrumento para evaluar los riesgos de corrupción en las entidades. En respuesta a esta situación, la Ley 1474 de 2011, en su artículo 73, por primera vez ordenó implementar una matriz de riesgos de corrupción en la Administración Pública, como parte de un Plan de Acción y Atención al Ciudadano -PAAC- al interior de cada institución.

De este modo, las entidades públicas se hicieron más eficaces para identificar los riesgos de corrupción en sus actividades operativas. No obstante, la formulación de dichos planes al margen de los mecanismos de gestión institucional significó su ineficacia operativa.

Como respuesta ante esta situación, el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 ordenó reemplazar los Planes de Acción y Atención al Ciudadano -PAAC- por Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-. Estos nuevos programas se vinculan al modelo de planeación y gestión de las entidades creando un sistema integral en la prevención y detección de casos de corrupción.

De acuerdo con el Decreto 1122 de 2024, expedido por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la administración de riesgos hace parte del componente programático del PTEP. Así mismo, esta norma incorpora el lavado de activos -LA-, la financiación del terrorismo -FT- y la proliferación de armas de destrucción masiva -FP- al marco de riesgos de corrupción a gestionar por parte de las instituciones.

En concordancia, la Guía para la Gestión Integral del Riesgo en Entidades Públicas, proferida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en su versión 7, incorpora al sistema para la gestión de riesgos para la integridad pública como uno de los subsistemas del proceso de gestión integral de riesgos, junto con el sistema de riesgos fiscales, de información y reputacionales.

Como se observa, los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP- contemplan un robusto sistema de gestión de riesgos para la integridad pública. De igual forma, al incorporar este sistema dentro de una política integral para la gestión de riesgos en las instituciones públicas se le otorga un carácter aún más vinculante y práctico, garantizando la vigencia del mismo. En ese sentido, el

segundo componente del compliance para el sector público se encuentra satisfecho: un adecuado sistema para la gestión de riesgos de corrupción.

Estructura del control

Todo sistema de compliance requiere una estructura de control eficiente e independiente. Generalmente, esta función es desempeñada por un oficial de cumplimiento, quien debe encargarse de la auditoría y monitoreo del programa protocolizado por la organización.

Al respecto, Carvajal (2023) resalta el papel del oficial de cumplimiento como un signo propio del cambio comportamental que significa el compliance, siendo el motor de una cultura de cambio a partir de tres funciones: monitoreo, consejería y sensibilización.

Por su parte, Nieto (2024) hace énfasis en que el oficial de cumplimiento además de conocimientos técnicos debe ocupar un puesto elevado en la jerarquía institucional. Esto, en la medida en que no es creíble que quien está en un nivel medio/bajo pueda supervisar las actuaciones de sus superiores.

La Constitución Política, en su artículo 269, consagró la institución del control interno en la Administración pública. Esta institución fue desarrollada por la Ley 87 de 1993, norma que incluyó la gestión de riesgos como una de sus finalidades.

El artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 creó los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -PAAC-, los cuales se reglamentaron a través del Decreto 2641 de 2012. Este decreto y su anexo definieron la estructura de control de los PAAC, encargando a las oficinas de planeación de su consolidación y a la oficina de control interno su control y seguimiento.

El diseño de esta estructura de control frente a los Planes Anticorrupción, excluyó la participación activa tanto del nivel operativo como del nivel directivo. Esta fragmentación en la puesta en marcha de este mecanismo degeneró en una inoperante declaración de principios.

Por esta razón, el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022 ordenó reemplazar los Planes Anticorrupción por Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-. Este cambio, no fue meramente nominativo, sino que conlleva una visión más integral en la gestión de riesgos de corrupción y de transparencia al ser armonizada con los modelos de planeación y gestión de las entidades.

Este nuevo diseño implicó también una nueva estructura de control. En ese sentido, el Decreto 1122 de 2024 y su anexo técnico establecieron 4 líneas de control para la implementación de los PTEP: i) línea estratégica, encargada de la supervisión, ii) primera línea, encargada del monitoreo en las actividades operativas, iii) segunda línea, encargada de administrar el PTEP, iv) tercera línea, encargada de la auditoría y mejora. De esta forma, los Programas de Transparencia y Ética Pública logran comprometer los diferentes niveles organizativos en su gestión.

Frente a las funciones de compliance en el sector público, Queralt (2016) señala cinco funciones clave a desarrollar: a) evaluación de la integridad en las conductas de los servidores de la entidad, b) diseño e implementación de un código ético, c) denuncia y recepción de casos, d) garantía de la integridad institucional, e) sensibilización y pedagogía del cumplimiento institucional.

De acuerdo con el Decreto 1122 de 2024 y su anexo técnico, la línea estratégica está en cabeza de la dirección de la entidad y se encarga de formular el PTEP y la supervisión del mismo. La administración del PTEP corresponde a los directivos delegados por la dirección y conforma la segunda línea, la cual se encarga de

liderar los ciclos del Programa, rendir reportes del desarrollo del mismo y proponer mejoras.

La tercera línea, en cabeza de Control Interno, funge como un garante independiente y evalúa la integridad de las acciones de los funcionarios, mientras que la primera línea, está a cargo del nivel operativo de la entidad.

En este punto, llama la atención la inexistencia del oficial de cumplimiento y la asignación de sus funciones entre los distintos niveles organizativos. Por ejemplo, las funciones de sensibilización y pedagogía están en cabeza de la línea estratégica y la segunda línea de acción, mientras que Control interno ejerce una auditoría cuya independencia resulta cuestionable en ocasión a su relación con el nivel directivo de la propia entidad.

Así las cosas, pese a que el sistema de control de cumplimiento desarrollado por el Decreto 1122 de 2024, frente a los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-, sí representa un avance sustancial sobre los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -PAAC-, no satisface plenamente los criterios de independencia suficientes para controlar la sujeción de todos los niveles organizativos al Programa de compliance.

Sistema para la gestión de la información

Ningún programa de cumplimiento podría ejecutarse sin un sistema adecuado para gestionar su información. En ese orden, el sistema de información del compliance, de acuerdo con Beck (2013) debe incluir canales para recepción de denuncias anónimas, protocolos en casos de sospecha, sistemas adecuados para la detección y esclarecimiento de delitos y destinatario de los resultados investigativos.

La convención de Naciones Unidas contra la corrupción de 1993, en su artículo 3, vinculó a los Estados firmantes para que entre sus medidas preventivas incluyesen la creación de canales de alerta debidamente protegidos, además de promover la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Con este antecedente, el artículo 53 de la Ley 190 de 1995, ordenó crear en todas las entidades del Estado una dependencia para atender peticiones, quejas y reclamos. De igual forma, la Ley 1474 de 2011, en su artículo 73 al crear los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano -PAAC-, incluyeron entre sus propósitos la simplificación de trámites y propuestas de mejora de cara a la atención al usuario.

Más adelante, con la promulgación de la Ley 1712 de 2014, se desarrolla el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública. La norma en referencia, estableció el principio de publicidad y transparencia en la gestión de la información de las entidades, además de definir los mecanismos y recursos para acceder a la misma. Así las cosas, esta nueva reglamentación sería una contribución importante para reducir la opacidad en el ejercicio público.

Los anteriores avances fueron integrados en los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-. Adicionalmente, este nuevo mecanismo se incorpora conceptos como la debida diligencia, el intercambio de información y la coordinación interinstitucional

El Decreto 1122 de 2024, al reglamentar estos programas, ordena la creación de redes internas para comunicar los contenidos de dichos programas, además de consolidar redes externas para colaborar con otras entidades. Sin embargo, esta regulación omite definir los lineamientos frente a los casos sospechosos al interior de la entidad, las bases para crear un procedimiento de detección e investigación

de delitos, así como la definición de alertas tempranas ante los respectivos entes de control.

De igual forma, este decreto pese a definir los canales de denuncia como uno de los controles clave para proteger la integridad pública, omite brindar una metodología mínima para su creación y salvaguarda.

En este punto, se evidencia una gran semejanza entre los Planes Anticorrupción y de Atención Ciudadana -PAAC-, y los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP, en la medida en que, si bien este segundo presenta un desarrollo mucho más sistemático frente al primero, ambos instrumentos se quedan cortos en la definición de rutas claras para abordar los hechos de corrupción desde su fase preventiva.

En conclusión, este mecanismo no satisface los estándares adecuados para gestionar la información de forma confidencial y oportuna, tal como exigen los estándares del compliance y la propia Convención Interamericana contra la corrupción.

Los anteriores hallazgos se exhiben en la tabla 2, la cual presenta una matriz de correspondencia entre los fundamentos dogmáticos de compliance, el marco jurídico que las regula, su grado de implementación y la situación real en el sistema anticorrupción en Colombia.

Tabla 2

Matriz de correspondencia entre los fundamentos del compliance y el marco jurídico anticorrupción en Colombia

Fundamento dogmático de compliance	Marco jurídico aplicable	Grado de implementación	Situación de la categoría en el sistema de gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública
<i>Programa de cumplimiento</i>	Constitución Política (art. 209); Ley 2195 de 2022, art. 31; Decreto 1122 de 2024.	Alto	Los PTEP cumplen los criterios dogmáticos para elaborar un programa de compliance; su integración al modelo de planeación y gestión institucional garantiza una práctica exigible, medible y actualizable.
<i>Sistema de gestión de riesgos de corrupción</i>	Constitución Política (art. 269); Ley 87 de 1993; Ley 1474 de 2011, art. 73; Ley 2195 de 2022, art. 31; Decreto 1122 de 2024; Guía para la Gestión Integral del Riesgo en Entidades Públicas (DAFP)	Alto	El sistema de gestión de riesgos de corrupción presenta una visión actualizada al incorporar riesgos conexos en las prácticas corruptas como lo son el lavado de activos, la financiación de terrorismo y proliferación de armas. Además, se integra con la gestión de otros riesgos institucionales como los fiscales, jurídicos y reputacionales.
<i>Estructura de control</i>	Constitución Política (art. 269); Ley 87 de 1993; Ley 1474 de 2011; Ley 2195 de 2022, art. 31; Decreto 1122 de 2024.	Intermedio	Los PTEP mejoran la articulación entre los niveles administrativos. Sin embargo, no se garantiza la independencia en la auditoría de las funciones de cumplimiento.
<i>Sistema de gestión de la información y canal de denuncias</i>	Ley 190 de 1995; Ley 1474 de 2011; Ley 1712 de 2014; Ley 2195 de 2022; Decreto 1122 de 2024.	Intermedio	Los PTEP establecen redes de comunicación internas y externas, sin establecer protocolos frente a alertas tempranas o casos sospechosos. Adicionalmente, se crean canales de denuncia no reglamentados, lo que podría generar riesgos para los denunciantes.

Nota. Elaboración propia de acuerdo con los resultados de investigación

Conclusiones

El presente documento de investigación ha descrito las categorías dogmáticas propias de un tema relevante y novedoso para la gestión de riesgos de corrupción en la Administración pública, como lo es el compliance. De igual forma, en este proceso se recopiló el marco jurídico en materia anticorrupción en Colombia, además de comparar la correspondencia entre el citado marco jurídico y las exigencias de este nuevo paradigma de la integridad pública.

A partir de este ejercicio investigativo es posible concluir que:

1. El sistema colombiano para la gestión de riesgos de corrupción en la Administración Pública, al ser analizado desde los fundamentos dogmáticos del compliance, evidencia una implementación parcial. Lo anterior, teniendo en cuenta que, a pesar de la incorporación formal de sus elementos esenciales, a partir de los Programas de Transparencia y Ética Pública -PTEP-, se presentan problemas operativos en su estructura de control y la gestión de información y denuncias.
2. El compliance para el sector público se cimenta sobre un modelo preventivo de gestión de riesgos, estructurado en cuatro componentes fundamentales: a) programa de cumplimiento, b) sistema de gestión de riesgos, c) estructura de control, d) sistema de gestión de información y denuncias. La naturaleza preventiva basada en la gestión de riesgos de este sistema lo convierte en el paradigma contemporáneo en la lucha anticorrupción sobre el clásico modelo centrado en la sanción.
3. El marco jurídico colombiano aplicable a los temas anticorrupción ha evolucionado hacia un sistema basado en la gestión integral de riesgos, desde sus fundamentos constitucionales (arts. 209 y 269), su desarrollo a través de

normas como las Leyes 87 de 1993, 1474 de 2011, 1712 de 2014 y 2195 de 2022, así como su reglamentación.

4. La comparación entre los fundamentos dogmáticos del compliance y el marco jurídico aplicable a la Administración Pública en materia anticorrupción revela una implementación incompleta de este sistema en Colombia. Lo anterior, debido a que, si bien existe un programa de cumplimiento y un sistema complejo para gestionar los riesgos de corrupción, la falta de independencia y la dispersión de funciones en la estructura de control, aunadas a un débil sistema para gestionar su información y denuncias lo hace poco operativo ante el estándar internacional en la materia.

Referencias

Aristóteles. (1988). *La política*. Gredos.

Aristóteles. (2001). *Ética a Nicómaco*. Alianza.

Ayala-García, J., Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G., Heilbron-Fernández, E., & Suret-Leguizamón, J. (2022). La corrupción en Colombia: Un análisis integral. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (33), 1–42.

<https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/2c32665f-f630-4f1e-8a27-9bef95ae8d72/content>

Bacigalupo, E. (2012). *Compliance y derecho penal: Prevención de la responsabilidad penal de directivos y de empresas*. Hammurabi.

Bautista, O. (2017). *Ética pública y su vínculo con el gobierno*. Tirant lo Blanch.

Beck, U. (2013). Programas de compliance en el derecho penal de la empresa: Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica. En L.

Arroyo & A. Nieto (Eds.), *El derecho penal económico en la era del compliance* (pp. 63–107). Tirant lo Blanch.

Bedecarratz, F. (2018). La indeterminación del criminal compliance y el principio de legalidad. *Política Criminal*, 13(25), 208–232.
<https://doi.org/10.4067/S0718-33992018000100208>

Carvajal Sánchez, B. (2023). Los programas de cumplimiento (compliance) como complemento de la supervisión y regulación estatal en el derecho administrativo económico contemporáneo. En J. Pimiento Echeverri (Ed.), *Balance y desafíos del Estado regulador, supervisor, promotor y empresario: XXIV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Tomo II. Estado supervisor – Estado promotor* (pp. 53–93). Universidad Externado de Colombia.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/a0990d10-ac60-4459-9310-02d865952cea>

Cetina, C. (2016). Corrupción: Medición del problema y los problemas en su medición. *Diálogos sobre la Transparencia*.

Chávez Huertas, D. (2020). Compliance, integridad, derecho administrativo y el Covid-19: Eslabonamiento del compliance en el sistema conceptual regulatorio y su utilidad en el contexto de la pandemia. *Círculo de Derecho Administrativo*, 436–466.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22872>

Constitución Política de Colombia. (1991).

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 87 de 1993*.

Congreso de la República de Colombia. (1995). *Ley 190 de 1995*.

Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998*.

Congreso de la República de Colombia. (2000a). *Ley 599 de 2000*.

Congreso de la República de Colombia. (2000b). *Ley 610 de 2000*.

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 678 de 2001*.

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 850 de 2003*.

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 970 de 2005*.

Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1437 de 2011*.

Congreso de la República de Colombia. (2011b). *Ley 1474 de 2011*.

Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014*.

Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1952 de 2019*.

Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2195 de 2022*.

Corte Constitucional de Colombia. (2013, 13 de noviembre). *Sentencia C-826 de 2013* (M. P. L. E. Vargas Silva).

Cortés Cuenca, M. (2023). Los mapas de riesgos y sistemas de compliance en la Administración Pública colombiana. En A. Carrillo & G. Phaul Robredo (Eds.), *Desafíos de la lucha contra la corrupción: Gestión de riesgos y paradigmas globales* (pp. 193–206). Editorial Colex.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8881143>

Cortina, A. (2000). *Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica* (8.^a ed.). Tecnos.

- Darnaculleta, M. (2021). Consideraciones críticas sobre el public compliance como instrumento de gestión de la desconfianza. *La Ley. Compliance Penal*, (6), 1–24.
- Esteve, J. (2019). Prólogo. En C. Rojas, *Riesgos y derecho administrativo*. DER Ediciones.
- Flores, M. (2024). El compliance como mecanismo para la prevención de la corrupción. *Revista Derecho*, (8), 183–210.
<https://revistas.ues.edu.sv/index.php/revder>
- Fortuny, M. (2025). Introducción: La evolución del compliance en el sector público. En M. Fortuny & S. Subirana (Eds.), *Compliance en el sector público* (pp. 35–45). Aranzadi.
- Galindo, J. (2015). El concepto de riesgo en las teorías de Ulrich Beck y Niklas Luhmann. *Acta Sociológica*, (67), 141–164.
<https://doi.org/10.1016/j.acso.2015.03.005>
- García, E. (2010). *Istorie fiorentine de Maquiavelo: Una primera definición moderna de corrupción. Teoría y Realidad Constitucional*, (25), 57–67.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/25/enc/enc2.pdf>
- Henao, L., & Castro, C. (2020). *Compliance: Prevención de la corrupción pública y privada*. Tirant lo Blanch.
- Nieto, A. (2024). Cumplimiento normativo. En N. de la Mata, J. Dopico, J. Lascuráin & A. Nieto (Eds.), *Derecho penal económico y de la empresa* (pp. 221–245). Dykinson.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*.
<https://doi.org/10.1787/d1153060-es>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4632 de 2011*.

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Decreto 124 de 2016*.

Presidencia de la República de Colombia. (2024). *Decreto 1122 de 2024*.

Queralt, J. (2016). Public compliance y corrupción: Análisis conceptual y propuestas. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, (2), 1–11.
<https://repositorio.uam.es/handle/10486/702250>

Ramírez, P., & Ferré, J. (2019). *Compliance: Derecho penal corporativo y buena gobernanza empresarial*. Tirant lo Blanch.

Reyna Alfaro, L. (2015). Implementación de los compliance programas y sus efectos de exclusión o atenuación de la responsabilidad penal de los sujetos obligados. En K. Ambos, D. Caro & E. Malarino (Eds.), *Lavado de activos y compliance*. Jurista Editores.

Rothstein, B., & Varraich, A. (2017). *Making sense of corruption*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316681596>

Transparencia Internacional. (2025). *Índice de percepción de la corrupción 2024: La corrupción fomenta los delitos ambientales en las Américas*.
<https://images.transparencycdn.org/images/ES-CPI-2024-Americas-regional-press-release.pdf>

Velasco, F. (2023). Psicología para el derecho administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (7), 42–82.
<https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/psicologia-para-el-derecho-administrativo/1628>

Weber, M. (2007). *El político y el científico.*

<https://www.repositorioinstitucionaluacm.mx/jspui/bitstream/123456789/2429/1/El%20pol%C3%ADtico%20y%20el%20cient%C3%ADfico.pdf>