



GUIA DE LINEAMIENTOS ANTISOBORNO PARA EL DISTRITO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo 24 de 1993.

Bogotá, D.C., noviembre de 2018



Guía de lineamientos antisoborno
para el Distrito Capital

Veedor Distrital
Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital
Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación
Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Diana Enciso Upegui

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Janneth Caicedo Casanova

Equipo de Trabajo

Proyecto Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción

Francy Milena Alba Abril
Felipe Franco Gutiérrez



Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Metodología	5
1.1 Marco conceptual	5
1.2 Marco normativo	7
a. Convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción	7
b. Código Penal Colombiano.....	8
c. Ley 1778 de 2016 en materia de Soborno Transnacional	8
2. Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital	9
2.1 Identificación de puntos críticos	10
2.2 Identificación de señales de alerta	13
2.3 Adopción de medidas de control	15
a. Controles antisoborno en las auditorías internas de la entidad.....	16
b. Prohibición de “pagos de facilitación”	17
c. Adopción de una política de regalos.....	17
d. Seguimiento de la agenda de reuniones de la Alta Dirección	19
e. Control de comunicaciones relacionadas con procesos claves de toma de decisión de la entidad	19
f. Establecimiento de un canal y ruta de denuncias al interior de la entidad	20
2.4 Capacitación y sensibilización.....	20
2.5 Difusión a terceros.....	21
Referencias	22
Anexos.....	26

Lista de Tablas

<i>Tabla 1.</i> Concepto de cohecho y soborno	6
<i>Tabla 2.</i> Formas de cohecho en el Código Penal Colombiano.....	8
<i>Tabla 3.</i> Puntos críticos para el riesgo de soborno en entidades públicas.....	11
<i>Tabla 4.</i> Definiciones sobre regalos u hospitalidad	15
<i>Tabla 5.</i> Elementos de una política de regalos u hospitalidad	17

Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Proceso de gestión antisoborno	10
<i>Figura 2.</i> Señales de alerta de soborno	14
<i>Figura 3.</i> Medidas de control antisoborno	16



Introducción¹

Los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de lucha contra la corrupción establecen expresamente la necesidad de tomar acciones para contrarrestar la comisión del soborno. Al respecto, la normatividad Nacional establece el soborno como un delito contra la administración pública en diferentes modalidades (véase Ley 599 de 2000, arts. 405-407), y consagra el delito de soborno transnacional y las medidas para contrarrestarlo principalmente a través de programas de cumplimiento y ética empresarial para entidades del sector privado (véase Ley 1778 de 2016 “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”) con lo cual se establece que el soborno es una conducta que también genera responsabilidad para actores privados en el ámbito internacional.

Las entidades nacionales y distritales han adoptado lineamientos y medidas para erradicar la práctica del soborno en el sector público, las cuales se encuentran actualmente articuladas por el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, construido y liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, el cual busca que las entidades gubernamentales implementen acciones en siete dimensiones. Una de estas dimensiones es el talento humano, la cual se aborda con la formulación de una política de integridad, que busca crear un código de integridad, en el cual se describan valores que reflejen mínimos de integridad a ser aplicados por los servidores públicos (DAFP, 2017, p. 27) y que se desarrolle en una infraestructura de integridad institucional como códigos y políticas antisoborno y de conflictos de intereses, entre otras (DAFP, 2017, p. 28).

Los esfuerzos de las entidades distritales por implementar un conjunto de normas, valores éticos o lineamientos encaminados a moralizar los comportamientos de sus funcionarios, bajo los principios de transparencia y responsabilidad (Transparencia por Colombia, 2018, p. 45) fueron evaluados por el Índice de Transparencia de Bogotá 2016-2017. La medición de riesgos de corrupción administrativa se aplicó a 34 entidades distritales en tres factores: visibilidad, generados por la opacidad, restricción para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa, institucionalidad, generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones y, control y sanción, asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción. En el componente de institucionalidad, se midió la existencia de políticas antisoborno de estas entidades, obteniéndose un puntaje de 37,9 sobre 100 y de políticas antifraude y antipiratería con un puntaje de 27,6 sobre 100, entre otros lineamientos éticos.

¹ Las actuaciones de la Veeduría Distrital son de carácter preventivo y no implican coadministración o injerencia en las decisiones de las entidades distritales, por lo que en ejercicio de la autonomía administrativa son las propias entidades las que deben tomar las decisiones que estimen pertinentes. Por lo anterior, los documentos que emite la Veeduría Distrital sirven como guías de orientación para la Administración Distrital, no son de carácter vinculante y podrán ser acogidos como parámetro de recomendación en los casos en que resulte aplicable.



El soborno se entiende entonces como una problemática asociada a la corrupción con un espectro importante de incidencia en el orden público, y que genera afectaciones importantes tanto al erario público como a la confianza en las entidades distritales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Veeduría Distrital, en el marco del Proyecto Estratégico “Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción” que tiene como meta diseñar, construir y socializar herramientas que promuevan la lucha contra la corrupción en el Distrito Capital, propone en este documento unas herramientas para prevenir el soborno con unos lineamientos para su implementación integral.

Este documento es elaborado con base en el contexto Nacional, la experiencia internacional sobre prácticas antisoborno y los parámetros legales que existen para la actuación de las autoridades en la investigación y sanción de este delito, así como los aportes de dos mesas de trabajo realizadas por la Veeduría Distrital con la Fiscalía General de la Nación, Transparencia por Colombia, Procuraduría General de la Nación, la Personería de Bogotá y la Superintendencia de Sociedades; y con la ciudadanía.

Dentro de la primera parte del documento se expondrá la metodología que se tuvo en cuenta para construir este documento, compuesta de un marco conceptual sobre el soborno y el marco normativo que existe sobre este delito. La segunda parte del documento comprenderá los lineamientos antisoborno propuestos por la Veeduría Distrital que buscan una debida prevención y control de esta conducta al interior de las entidades distritales. Por último, se presentarán dos herramientas que complementan estos lineamientos, como medios prácticos con los cuales las entidades distritales pueden hacer frente a este delito.

1. Metodología

Los compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción adquiridos por Colombia establecen expresamente la necesidad de tomar acciones para contrarrestar la comisión del cohecho y el soborno. La normatividad nacional establece el soborno como un delito contra la administración pública, en diferentes modalidades, así como el establecimiento del delito de soborno transnacional y las medidas para contrarrestarlo, principalmente a través de programas de cumplimiento y ética empresarial para entidades del sector privado. Por esta razón se deben adaptar y desarrollar estos lineamientos para el Distrito.

Esta guía fue desarrollada a partir de (i) un marco conceptual frente a la problemática del soborno y sus diferentes acepciones y (ii) un marco normativo, compuesto de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que regulan la conducta del soborno. Lo anterior para efectos de desarrollar una serie de lineamientos y herramientas acordes con estos aspectos.

1.1 Marco conceptual

De acuerdo con información del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (2017), en Colombia un 30% de las personas aceptan haber pagado un soborno para

acceder a servicios públicos. Este estudio también determinó entre otros, que el servicio de salud es el servicio con la mayor tasa de sobornos pagados (20%), en donde una de cada cinco personas que accedieron a atención médica vital o de urgencia en 2016 pagaron un soborno para obtener el tratamiento requerido (Transparencia Internacional, 2017, p. 14-15).

Asimismo, de acuerdo con datos del Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA de la Fiscalía General de la Nación, entre 2008 y 2016, Bogotá reportó el porcentaje más alto en sanciones penales por delitos contra la administración pública respecto al promedio nacional el cual registró 89,2 sanciones por departamento. Dentro de los delitos contra la administración pública penalizados en Bogotá entre el 2008 y el 2016, el cohecho o soborno fue el delito más sancionado en la ciudad con un 43,5% y un incremento en el número de sanciones de 17 a 58 entre el 2014 y el 2016.

El delito de cohecho y el delito de soborno, de acuerdo con la normatividad penal colombiana, son dos delitos diferentes explicados de la siguiente manera:

Tabla 1. Concepto de cohecho y soborno

<i>Cohecho</i>	<i>Soborno</i>
Cuando una persona da u ofrece dinero u otra utilidad para que se realice u omita un acto propio del cargo de un funcionario público, o para que se ejecute uno contrario a sus deberes oficiales (Newman & Ángel, 2017, p. 33).	Cuando una persona entrega o promete dinero u otra utilidad a un testigo para que falte a la verdad o la calle total o parcialmente en su testimonio (Artículo 444 del Código Penal, modificado por el artículo 31 de la Ley 1474 de 2011).

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

La Veeduría Distrital aclara que si bien existe la diferencia jurídica entre cohecho y soborno (Newman & Ángel, 2017), se utilizará la acepción común de “soborno” o “antisoborno” a lo largo de este documento.

El delito de cohecho es una forma de soborno entendida como “[una] evidente corrupción en donde el funcionario público se engaña a si mismo al dar algo inestimable como es la función pública por un objeto de menor valor como es el dinero o la promesa de una remuneración” (Corte Suprema de Justicia, 1976 citado por Gómez & Gómez, 2008). La victimización por corrupción se da cuando a los ciudadanos se les solicita un pago por acceder a un servicio, conducta propia del cohecho. De acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University, dicha victimización en Colombia ha aumentado cerca de cinco puntos porcentuales entre 2007 y 2016, pasando de 16% a 21% siendo ésta la más alta frente al resto del país en casi todos los periodos de la medición (LAPOP, 2007-2016).

Ahora bien, el cohecho es también una conducta susceptible de presentarse por parte de actores privados. Se ha reconocido en este sentido que el cohecho aumenta los costos de transacción y genera desconfianza en las relaciones de negocios. Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia realizan desde el año 2008 una encuesta nacional de prácticas contra el soborno en empresas colombianas, para efectos de saber cómo valoran los empresarios el problema



del cohecho y las medidas y acciones para prevenirlo y combatirlo (Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 5).

La Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas realizada en 2016 a 690 empresarios de ocho ciudades del país demostró un aumento en la percepción del soborno en el entorno de los negocios. El 63% de los encuestados consideró que la principal motivación para ofrecer sobornos a funcionarios públicos es obtener negocios, mientras que el 37% señaló que la corrupción en el sector público es el principal obstáculo para la implementación de prácticas antisoborno (Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia, 2017). Aun cuando se destaca la puesta en marcha de sistemas de integridad corporativa en las diferentes empresas encuestadas, se evidenció la necesidad de reforzar el establecimiento de estándares éticos en los cuales se busque el cuidado y defensa de lo público desde el ámbito privado.

1.2 Marco normativo

a. Convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada en Colombia mediante la Ley 970 de 2005, establece que los Estados deben adoptar normas que tipifiquen el soborno de funcionarios públicos nacionales e internacionales. De acuerdo con el artículo 15 de esta convención, el soborno se entiende como:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales (Ley 970, 2005, art. 15).

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada en Colombia por la Ley 412 de 1997) busca que los Estados consideren la aplicación de diferentes medidas preventivas frente a conductas que constituyen corrupción. Entre estas medidas, la Convención destaca en su artículo 3 la adopción de medidas que

(...) impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Otro aspecto a destacar es que la Convención Interamericana hace expresa mención al delito de soborno transnacional, considerándolo como un acto de corrupción bajo los postulados de la Convención. Adicionalmente, la Convención insta a los Estados que no hayan tipificado el soborno transnacional a brindar la asistencia y cooperación necesarias para prevenir y sancionar esta conducta (artículo 8).

b. Código Penal Colombiano

El delito de cohecho se compone de tres modalidades descritas por el Código Penal Colombiano en el Título XV de delitos contra la administración pública:

Tabla 2. Formas de cohecho en el Código Penal Colombiano

	<i>Tipos</i>	<i>Explicación</i>
Cohecho	Propio (Art. 405 C.P.)	Cuando el servidor público recibe para sí o para otro dinero u otra utilidad, o acepta promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales.
	Impropio (Art. 406 C.P.)	Cuando el servidor público acepta para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones.
	Para dar u ofrecer (Art. 407 C.P.)	Se aplica para la persona que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los dos casos previstos anteriormente.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

El delito de soborno propiamente tal se encuentra dispuesto como un delito contra la eficaz y recta impartición de justicia, asociado al falso testimonio. Lo anterior dado que la entrega del dinero o utilidad que motiva la conducta, busca desviar la realización de un testimonio o evitar que este ocurra. De igual manera, el Código Penal dispone también el delito de soborno en la actuación penal en su artículo 444-A, el cual consiste en:

El que en provecho suyo o de un tercero entregue o prometa dinero u otra utilidad a persona que fue testigo de un hecho delictivo, para que se abstenga de concurrir a declarar, o para que falte a la verdad, o la calle total o parcialmente, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de cincuenta (50) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

c. Ley 1778 de 2016 en materia de Soborno Transnacional

Dentro de las modificaciones introducidas por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) se introdujo el delito de soborno transnacional como la conducta que comete una persona al:

(...) dar, prometer u ofrecer a un servidor público extranjero, para su provecho o de un tercero, directa o indirectamente, una suma de dinero o cualquier otro objeto o utilidad a cambio de que este realice, omita, o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de



sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional (Ley 599, 2000, art. 433).

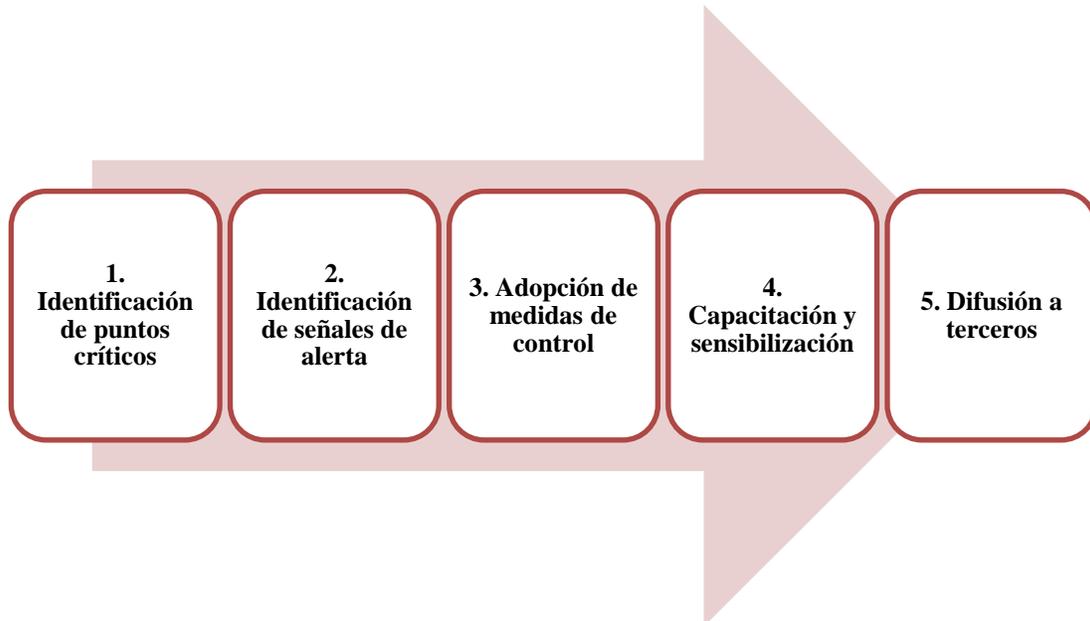
Este delito fue posteriormente desarrollado por la Ley 1778 de 2016 que dispone el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas que cometen este tipo de soborno, así como el régimen sancionatorio y las atribuciones que se le otorgan a la Superintendencia de Sociedades en materia de programas de ética empresarial, asistencia jurídica recíproca y otras prácticas institucionales sobre este tema. Cabe resaltar que con esta ley Colombia adoptó la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 2012.

2. Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital

Esta guía está diseñada para que su aplicación sea extensiva a todos los servidores y/o contratistas de las entidades públicas distritales, no obstante se dirige a cargos directivos con poder de decisión o que cumplan funciones de gestión de recursos o de servicios al interior de la entidad, como son los jefes de talento humano, contratación, jurídicos y de control interno.

A continuación se proponen cinco lineamientos principales en materia antisoborno, que son complementados por dos herramientas puntuales que serán explicadas en la siguiente sección. Estos lineamientos son puntos esenciales para (i) surtir un proceso de evaluación de riesgos de soborno dentro de la entidad (ii) trazar acciones de control y mitigación temprana de la conducta y (iii) establecer contenidos mínimos para la capacitación, sensibilización y difusión de una política o procedimiento interno antisoborno. De esta manera, estos lineamientos se articulan como un solo proceso que puede ser replicado en los esquemas institucionales de las entidades distritales, tal y como se muestra a continuación:

Figura 1. Proceso de gestión antisoborno



Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital.

2.1 Identificación de puntos críticos

Como primera medida, la entidad distrital debe realizar un análisis de sus funciones y procesos, para identificar puntos en donde exista un posible riesgo de soborno. Estos “puntos críticos” representan principalmente procesos de gestión administrativa de las entidades públicas, en donde quien comete el soborno puede conseguir una contraprestación directa. Dicha contraprestación puede verse manifestada en una ventaja, o incluso en réditos económicos que se dan como resultado de la ejecución normal de dichos procesos de gestión.

Esta identificación debe obedecer a la naturaleza propia de cada entidad distrital, para lo cual es importante hacer una revisión de la estructura orgánica, funciones y procesos y procedimientos dispuestos en su acto de constitución (ley, acuerdo o decreto distrital). No obstante lo anterior, dado que las entidades del sector público comparten esquemas comunes de funcionamiento y constitución, que comprenden procesos de gestión administrativa comunes, se pueden identificar de manera inicial tres puntos críticos donde se puede presentar un riesgo de soborno:

Tabla 3. Puntos críticos para el riesgo de soborno en entidades públicas

<i>Proceso/Punto crítico</i>	<i>Descripción del punto crítico</i>
Contratación	<p>La gestión contractual es, indudablemente, el punto más crítico de soborno en las entidades públicas, de acuerdo a las consultas realizadas para la construcción de esta guía. En procesos de contratación en donde se destinan altos rubros de presupuesto, existe el riesgo que individuos interesados en obtener la adjudicación de estos contratos ofrezcan sobornos o dadivas en las entidades públicas, con el fin de ser quienes reciban el contrato. Incluso, el soborno puede presentarse para manipular el proceso desde su etapa previa, de manera que un único oferente reciba la adjudicación a través de propuestas o licitaciones “hechas a la medida” de ese oferente.</p> <p>El soborno genera principalmente un costo de transacción en la contratación pública. Este costo de transacción entendido como el costo que no se produce directamente del proceso tradicional de producción de bienes y servicios, afecta la eficiencia, la eficacia, y, por lo tanto, la efectividad en la contratación principalmente en cuatro escenarios de afectación formulados por Martínez y Ramírez (2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afectación en precios: El soborno exigido implica una elevación en el precio del bien o servicio demandado por el Estado, lo cual genera una mayor ineficiencia económica ya que se está pagando un mayor valor. Se presenta también cuando el proveedor reduce el precio del bien y/o servicio a contratar, lo cual implica una reducción en su calidad. • Afectación en la utilidad: Se presenta cuando el contratista reduce su margen de utilidades, sin afectar la calidad y especificaciones del contrato. • Afectación en las condiciones del contrato: En este escenario, las partes llegan a un acuerdo basado en que el agente no acepta alteraciones en el precio ni en el valor de la adjudicación del contrato (soborno) y el contratista no acepta reducir el margen de utilidad esperado, a cambio de lograr afectar las especificaciones y condiciones contractuales en cuanto a la calidad, tiempo, garantías o materiales asociados al contrato. • Afectación de la oportunidad: Esta afectación está asociada al impacto negativo que genera para la sociedad que el contratista u oferente más idóneo para prestar el bien y/o servicio a contratar pierda su motivación en participar del proceso de contratación, a causa del cobro de un soborno.
Talento Humano	<p>La gestión del empleo público o del talento humano en las entidades públicas es un aspecto fundamental para la economía y la competitividad del país (DAFP, 2018). En este sentido, su afectación recae predominantemente en el desempeño económico y el bienestar que se provee a los ciudadanos que son destinatarios de los servicios públicos. La toma de decisiones en esta materia goza de un alto nivel de discrecionalidad por parte de los funcionarios encargados de esta labor, lo cual hace que sea un punto crítico para la comisión del soborno, en tanto la provisión de cargos provisionales y de libre nombramiento y remoción, así como contratos de prestación de servicios de manera irregular por favoritismos o retribuciones, conlleva una prestación ineficiente del servicio público y por ende una disminución en la competitividad.</p>

	<p>La relación de la gestión del empleo público y la competitividad del país ha sido estudiada por el Foro Económico Mundial, con la medición del Índice de Competitividad Global. Este Índice, desarrollado desde 1979, evalúa la habilidad de 137 economías mundiales para proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos, a través de un conjunto de indicadores descompuestos en 12 pilares (Schwab, 2017, p. 317). El primer pilar de este Índice denominado “Instituciones” evalúa el entorno institucional de un país a partir de la eficiencia y el comportamiento de los actores públicos y privados, por lo cual se relaciona directamente con la gestión del empleo público (Fondo Económico Mundial, 2017, p. 329).</p> <p>Uno de los componentes de este primer pilar se refiere a “pagos irregulares y sobornos” en donde se evalúa que tan común es que las empresas realicen pagos o sobornos relacionados con (a) importaciones y exportaciones; (b) servicios públicos; (c) pagos de impuestos anuales; (d) adjudicación de contratos públicos y licencias; (e) obtener un fallo judicial favorable decisiones (Schwab, 2017, p. 342). En su última medición para Colombia del periodo 2017-2018, esta variable obtuvo un valor de 96/137, no obstante, el pilar de instituciones obtuvo la calificación más baja en el ranking del país (117/137) lo cual expresa como este tipo de conductas afecta negativamente la eficiencia de las instituciones públicas en nuestro país.</p> <p>En este sentido, aspectos predominantes en la comisión del soborno como la desviación de fondos públicos y el favoritismo en las decisiones públicas (DAFP, 2018, p. 20), hacen parte de la problemática de corrupción que existe en Colombia, la cual deteriora el ambiente económico y laboral, y requiere de medidas de incidencia positiva en el nivel de competitividad del país, para así mejorar los niveles de prosperidad y bienestar de sus ciudadanos.</p>
<p>Control Interno de Gestión</p>	<p>La Ley 87 de 1993 define el control interno en su artículo 1° como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad. Ahora bien, dentro de la teoría del control interno existe un amplio número de medidas de control que hacen parte de la labor de las entidades distritales, puntualmente de las oficinas de control interno. Para los propósitos de esta guía, merece especial énfasis el proceso de control interno de gestión, el cual es definido por la Contaduría General de la Nación (2010) como:</p> <p>[L]as actividades de control orientadas a determinar permanentemente la eficiencia y eficacia con las que se han utilizado los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño (p.17).</p> <p>El control interno de gestión supone entonces la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las funciones de las entidades que conforman al Estado colombiano (DAFP, 2017a. p. 4), lo cual involucra procesos administrativos de la entidad como la contratación, compras, adquisiciones y préstamos. Los funcionarios encargados de esta labor se ven también expuestos a riesgos de soborno, en tanto pueden ser objeto de ofrecimientos guiados a obviar labores de control propias de su función. Es así como el</p>

	<p>soborno puede generar deficiencias en el control de los procesos administrativos, lo cual resultaría también en una pérdida de eficiencia en la prestación de servicios por parte de la entidad pública.</p>
<p>Trámites y servicio a la ciudadanía</p>	<p>El DAFP ha señalado que la prestación de trámites a la ciudadanía, asociados con la entrega de bienes y servicios públicos es un proceso susceptible de corrupción, particularmente por la incertidumbre que propicia la regulación del trámite en la relación con el ciudadano (DAFP, 2016, p. 5).</p> <p>El soborno como conducta de corrupción, de acuerdo con el DAFP (2016), se puede presentar en los trámites a la ciudadanía en dos momentos diferenciados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se realiza el intercambio entre el ciudadano y el servidor a cargo del trámite; • Cuando se ejecuta el procedimiento interno de la entidad para cumplir con el trámite dispuesto. <p>En el procedimiento de un trámite, como ha sido definido por el DAFP en su “Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios” se identifican dos instancias en las que se presenta el soborno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la revisión de documentos para la realización del trámite, existe el riesgo de que se ofrezcan sobornos para borrar información institucional en beneficio propio; • En la gestión realizada por la entidad pueden darse pagos directos a los servidores encargados, para adulterar la información otorgada, o para extraer información previa a la formalización del trámite.

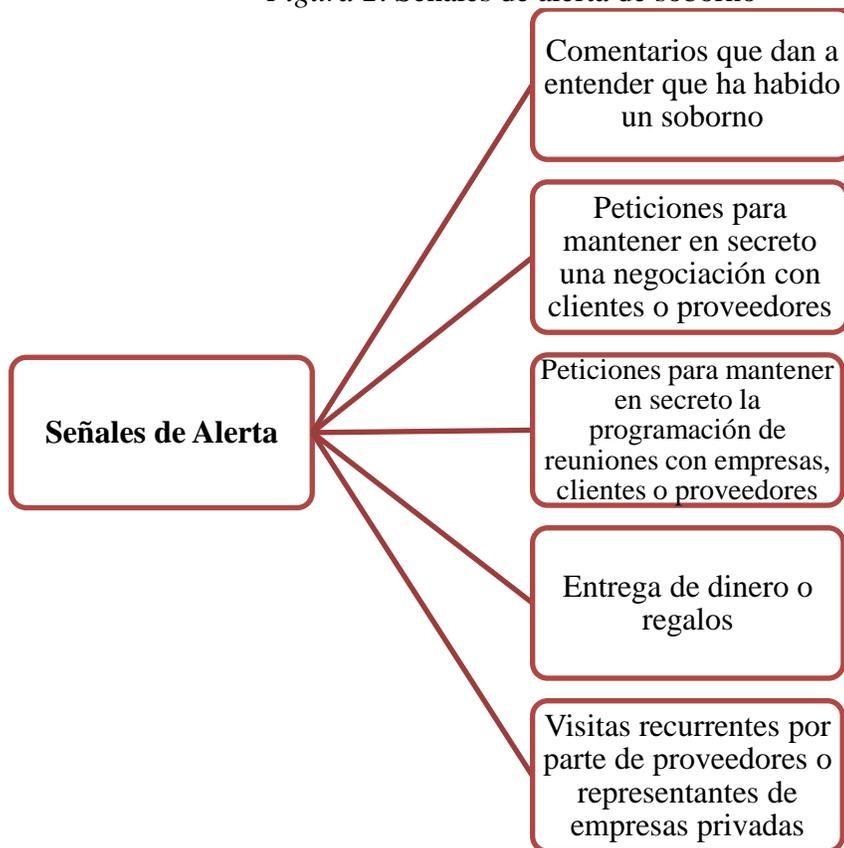
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

Ahora bien, este ejercicio de identificación debe también articularse con los riesgos identificados en el mapa de riesgos de corrupción que realiza cada entidad, por disposición de la Ley 1474 de 2011. El mapa de riesgos de corrupción tiene como principal objetivo “conocer las fuentes de riesgos, sus causas y consecuencias” (Presidencia de la República, 2015, p. 9) dentro de los cuales se contempla el riesgo de soborno, de conformidad con la naturaleza propia de dicha entidad.

2.2 Identificación de señales de alerta

Una vez identificados los puntos críticos para el soborno al interior de las entidades distritales, se deben establecer las señales de alerta de soborno que puedan presentarse en estos procesos. A partir de la implementación de la Ley 20.393 que “Establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en los delitos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos de Cohecho” de Chile, empresas como la Asociación Chilena de Seguridad han identificado una serie de señales de alerta de soborno que son aplicables al ejercicio de las entidades públicas del Distrito Capital:

Figura 2. Señales de alerta de soborno



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en Manual de Prevención del Delito de Cohecho (Ley 20.393) de la Asociación Chilena de Seguridad, 2013.

Si bien las primeras señales de alerta suponen un comportamiento por parte de los funcionarios públicos al interior de su entidad (comentarios o promesas de ocultamiento de reuniones), la entrega de dinero o regalos, y las visitas realizadas a altos directivos se dan por parte de terceros interesados en obtener un beneficio que resulta de la gestión pública de la entidad, a través del ofrecimiento y pago de un soborno.

En el desarrollo de las actividades de gestión administrativa de las entidades distritales, los directivos involucrados en los procesos identificados como puntos críticos están expuestos a que se les ofrezca, prometa o entregue bienes y servicios por concepto de regalos u hospitalidad por parte de proveedores o agentes externos. Si bien estas prácticas son bastante comunes y hacen parte de las políticas comerciales en diferentes regiones y países del mundo, la Cámara de Comercio Internacional ICC señala que en algunos casos pueden considerarse como un soborno, dependiendo del cargo del donante o receptor, la frecuencia, el valor o la importancia y el contexto en el que se ofrecen (ICC, 2017, p. 167).

Al respecto, la ICC ha publicado unas “Directrices sobre obsequios y hospitalidad” (2017) en donde se ofrece una serie de definiciones a tener en cuenta frente a este tema:

Tabla 4. Definiciones sobre regalos u hospitalidad

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>
Regalo (u obsequio)	Todo pago, gratuidad, gratificación, regalo o beneficio, pecuniario o no, ofrecido, prometido, dado o recibido, sin ninguna compensación material o inmaterial directa o indirecta.
Hospitalidad	Toda forma de atención social, entretenimiento, viajes o alojamiento, o invitaciones a actos deportivos o culturales.
Beneficios	Significa obsequios y hospitalidad, como se definen anteriormente y cuando se les designa colectivamente.

Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital con base en Compendio ICC de Integridad Empresarial, ICC, 2017.

En Colombia no existe una norma legal que establezca parámetros para determinar cómo y cuándo se deben aceptar retribuciones por concepto de regalos u hospitalidad, no obstante se han presentado directrices específicas sobre la materia para el sector salud con la expedición de la Resolución 2881 del 5 de julio de 2018. Mediante esta resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social creó el Registro de Transferencias de Valor, aplicable a operaciones entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud, mediante el cual se busca contribuir a la transparencia en las relaciones de estos actores mediante el registro de la entrega de dineros o bienes y servicios, entendidos como transferencias de valor (artículo 2).

Ahora bien, existen una serie de directrices puntuales desarrolladas desde el sector privado que pueden trasladarse al ámbito de actuación de entidades públicas a través del desarrollo de una política de regalos, que requerirá principalmente del compromiso de la alta dirección de la entidad para su debida aplicación.

Por otro lado, las visitas recurrentes de proveedores o representantes de empresas que realizan negocios con entidades públicas son una señal de alerta o sospecha de soborno. Usualmente este tipo de reuniones buscan concretar las condiciones sobre las cuales se dará el intercambio entre quien comete el soborno y quien lo recibe. Aun cuando la recurrencia de reuniones es un aspecto inevitable dentro del quehacer propio de las entidades públicas, es importante que se garantice que éstas se realizan bajo la mayor transparencia.

2.3 Adopción de medidas de control

Para dar respuesta a las señales de alerta anteriormente mencionadas, se contemplan las siguientes medidas a adoptar, las cuales apuntan a la prevención y mitigación del riesgo de la comisión del soborno:

Figura 3. Medidas de control antisoborno



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

a. Controles antisoborno en las auditorías internas de la entidad

La realización de ejercicios de auditoría interna son prácticas habituales para las entidades distritales. No obstante, de acuerdo con el Instituto de Auditores Internos IIA, estas prácticas pueden cobrar un especial valor al momento de evaluar la efectividad de las medidas anticorrupción que sean implementadas por la entidad, para así anticipar riesgos de corrupción e identificar la existencia de incidentes potenciales o reales (IIA, 2014, p. 5).

La auditoría interna puede verse a partir de dos enfoques: la auditoría de las medidas antisoborno o anticorrupción de una entidad o la incorporación de controles antisoborno o anticorrupción en todos los ejercicios de auditoría, desde el análisis de riesgos hasta el alcance mismo de cada auditoría particular (IIA, 2014, p. 7). Bajo este segundo enfoque, existen una serie de controles que pueden adoptarse para prevenir o mitigar el riesgo de soborno:

1. Revisar los flujos de caja y transacciones financieras realizadas por la entidad
2. Evaluar la respuesta de la entidad desde su institucionalidad ante posibles escenarios de soborno
3. Evaluar las medidas anticorrupción implementadas, y su cumplimiento y conformidad con el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la legislación aplicable en cada proceso
4. Auditar el área específica bajo riesgo de soborno de manera individualizada

Estos controles pueden adoptarse incluso a partir de la evaluación de las medidas anticorrupción de cada entidad, y requerirán del análisis de información y datos de operación que le permitan al auditor identificar las señales de alerta o sospecha de soborno. En este sentido, cabe destacar la importancia del compromiso de la alta dirección en la realización de estos ejercicios y en la entrega de la información correspondiente sin ninguna restricción o condicionamiento.

b. Prohibición de “pagos de facilitación”

De acuerdo con Argandoña (2004), los “pagos de facilitación” (*facilitation payments*) implican una forma de corrupción que tiene un efecto perjudicial para el funcionamiento de las administraciones públicas y privadas, ya que aumentan los costos asociados a la operación normal de estas administraciones y minan la solidez ética de las organizaciones. Por pago de facilitación se entiende cualquier “pago o regalo de pequeña cuantía que se hacen a una persona –un funcionario público– para conseguir un favor, como acelerar un trámite administrativo, obtener un permiso, una licencia o un servicio, o evitar un abuso de poder” (Argandoña, 2004, p. 3), lo cual en principio supone la existencia de un soborno. Estos pagos son a menudo otorgados a funcionarios de bajo nivel y no implican sumas considerables de dinero. En el ámbito empresarial la existencia de este tipo de pagos en algunos casos es legítima. Bajo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA) de Estados Unidos de América, los pagos de facilitación son legales y se definen como pagos a los funcionarios de gobierno para acciones rutinarias y no discrecionales, mientras que en el caso del Reino Unido, la Ley Antisoborno (UK Antibribery Act) no dispone excepción alguna para estos pagos, por lo que se entienden como presuntamente ilegales (Secretaría de Transparencia, 2016, p. 42).

Al respecto, se recomienda adoptar una política de cero tolerancia con este tipo de retribuciones, la cual debe ser extensiva a todos los servidores y contratistas de la entidad, indistintamente del rango. Lo anterior en razón a que estos pagos o “dativas” como se les puede conocer en Colombia, están totalmente prohibidos en la legislación penal al ser considerados como cohecho.

c. Adopción de una política de regalos

Como se mencionó anteriormente, los regalos u hospitalidad pueden considerarse como un soborno, dependiendo de cada caso en concreto. En este sentido, resulta importante que la entidad distrital adopte una política de regalos acorde con sus arreglos institucionales, que permita como mínimo (i) incorporar directrices claras sobre que debe considerarse como regalo u hospitalidad; (ii) bajo qué circunstancias estas deben autorizarse y (iii) que procedimiento debe instaurarse para reportarlos. La Veeduría Distrital introduce como parte de esta guía de lineamientos un modelo de política de regalos (Anexo A), basada en los siguientes elementos definidos por la Cámara de Comercio Internacional ICC (2017):

Tabla 5. Elementos de una política de regalos u hospitalidad

<i>Elemento</i>	<i>Descripción</i>
Objetivo	Evitar obsequios u hospitalidad que puedan considerarse sobornos o prácticas corruptas

Ámbito	La política debe ser aplicable para todos los directivos, empleados y servidores de la entidad, y en la medida de lo posible, a sus proveedores. Esta política debe tener un carácter vinculante, por lo que debe ser contenida en un acto administrativo que cuente con el aval y firma del directivo de la entidad.
Definiciones	Establecer claramente que se entiende por regalo, hospitalidad y beneficio. Al respecto, ver Tabla 2.
Disposiciones Generales	La política debe regular: <ul style="list-style-type: none"> i. La dependencia, dirección u oficina a cargo de la gestión de esta política; ii. La prohibición de instigar la recepción u otorgamiento de regalos; iii. La definición y prohibición de pagos de facilitación bajo cualquier concepto; iv. La comunicación de esta política al interior de la entidad y a terceros; v. La formación y capacitación sobre este tema, extensiva a todos los funcionarios y servidores de la entidad pública.
Procedimientos de reporte y autorización	Debe establecerse un procedimiento claro de reporte y autorización de regalos y hospitalidades, que puede realizarse a partir de un registro común y estandarizado que determine la entidad, y con la entrega de informes de comisión o de declaración de viajes que puedan considerarse como hospitalidad, siguiendo las directrices establecidas previamente.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en Compendio ICC de Integridad Empresarial, ICC, 2017.

Una política de regalos debe también regirse por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, bajo los cuales se determine que gastos están relacionados con la gestión de la entidad y son entregados de buena fe. Estas consideraciones, si bien hacen parte de las valoraciones y criterios subjetivos que se dispongan en cada entidad distrital, deberán ser lo suficientemente específicas a lo largo de la política. Para ello, se recomienda también tener en cuenta dentro de los ejercicios de formación y capacitación, como se mostrará más adelante, incorporar ejemplos comprensibles o de mejores prácticas que orienten a los funcionarios sobre estos puntos (ICC, 2017, p. 169).

Igualmente, existen situaciones en las cuales la comisión del soborno supone también la existencia de un conflicto de intereses, en el escenario en que un particular entrega un regalo u ofrece una hospitalidad a un familiar que trabaja en una entidad pública. Al respecto, la Veeduría Distrital ha definido el conflicto de intereses como “aquella situación que afecte la neutralidad del servidor público en la toma de decisiones propias de su competencia, para conseguir un beneficio particular en detrimento del interés público” (Veeduría Distrital, 2017, p. 9). La Cámara de Comercio Internacional ICC ha señalado que estas situaciones pueden considerarse como soborno en tanto son una forma indirecta de influir, de forma corrupta, al funcionario público (ICC, 2017, p. 170). En este sentido, es importante articular los procesos o políticas de gestión de conflictos de intereses que existan en la entidad con la política de regalos, para así establecer dichas circunstancias y prohibirlas de manera clara, a la luz del régimen legal disciplinario y el Código de Integridad.

Si bien esta política haría parte del andamiaje institucional de la entidad, se debe promover su obligatoriedad y compromiso con su cumplimiento con la expedición de una declaración que soporte (i) la difusión de la política a todos los funcionarios y servidores y (ii) el reconocimiento de la misma por parte del funcionario, con el fin de evidenciar su incumplimiento ante posibles investigaciones que llegaren a surtirse. La entidad debe también articular esta política con su propia política de integridad, definida a partir del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG, por



cuanto la política de regalos constituye un mecanismo de vigilancia de la integridad de las actuaciones de los servidores públicos que permite gestionar situaciones de conflictos entre los intereses públicos y los intereses privados (DAFP, 2018, p.27)

Para la implementación de una política de regalos (Anexo A) se propone un formato de declaración de dicha política como segunda herramienta que acompaña esta guía de lineamientos (Anexo B). Se debe propender porque esta política sea publicada en la página web de la entidad como parte de las medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, dictadas por la ley.

d. Seguimiento de la agenda de reuniones de la Alta Dirección

Las visitas recurrentes de proveedores o representantes de empresas son labores usuales dentro de las entidades públicas. No obstante, ante el riesgo de soborno que estas acarrearán, debe garantizarse que éstas se realicen bajo la mayor transparencia y con garantías de imparcialidad.

Para desarrollar este lineamiento se propone una herramienta para el registro de visitas (Anexo C), basado en experiencias internacionales como el sistema de registro de visitas utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

El seguimiento de las visitas debe ser una labor extensible a todos los servidores de la entidad distrital, con el acompañamiento de la oficina de control interno quien deberá monitorear el cumplimiento periódico del registro y podrá evidenciar señales de alerta temprana. En este sentido, este seguimiento debe ser articulado con una estrategia de seguimiento y monitoreo que establezca la revisión del reporte de manera periódica, en la cual se consolide no solo señales de alerta temprana sino patrones frente a la recurrencia de visitas que reciba un mismo funcionario, o que tengan un mismo propósito.

e. Control de comunicaciones relacionadas con procesos claves de toma de decisión de la entidad

Para la OCDE (2007), los controles internos pueden estar relacionados al proceso de toma de decisión y a la estructura, así como a los procesos administrativos en cada entidad pública. Los procesos contractuales y de talento humano, como ya se ha determinado, son considerados puntos críticos para la comisión del soborno y en la mayoría de los casos, comprenden procesos de especial importancia para el desempeño de la entidad distrital. En este sentido, es recomendable que se articule un control de las comunicaciones que se surten dentro de los procesos contractuales y de vinculación de personal de la entidad, para efectos de monitorear y evidenciar previamente posibles alertas de soborno. Para este control, es recomendable la adopción de un protocolo de comunicaciones para procesos o proyectos estratégicos dentro de la entidad, bien sea por su monto o por la calidad del bien o servicio a contratar, o también frente a la vinculación de altos directivos o funcionarios con alto poder de decisión.

Es importante que el área de control interno de gestión sea vinculada a estos procesos desde sus inicios, y que se articulen estos controles sin ninguna restricción en el manejo de la información,



para garantizar la debida identificación del riesgo, de manera previa, y las acciones de control que puedan tomarse, incluso en tiempo real, para mitigarlo.

f. Establecimiento de un canal y ruta de denuncias al interior de la entidad

Uno de los criterios a tener en cuenta dentro de una estrategia de lucha contra la corrupción es el canal de denuncia que se provee para reportar actos de corrupción. Para la Veeduría Distrital (2018), el acto de denunciar supone una acción explícita del individuo que cuenta con una información especial, por lo que los sistemas de denuncia que existen en las entidades deben considerar esta circunstancia especial y contemplar elementos necesarios tanto para la recepción de dicha denuncia así como para la protección del denunciante.

Por tal motivo, es importante que se garantice que toda persona que tenga conocimiento o sospecha de la comisión del delito de soborno, lo informe a su entidad a través de un canal de denuncias definido para ello, o para cualquier conducta asociada con corrupción. Este canal debe ser accesible a través de la red interna o internet, y tal como lo ha resaltado la Veeduría Distrital en su “Documento técnico para el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección al denunciante en el Distrito Capital” (2018, p. 3) debe disponer que en el tratamiento de denuncias por actos de corrupción, como es el caso de una denuncia de soborno, se privilegie la confidencialidad y el anonimato, se asegure un tratamiento debido de la información aportada y se propenda por la adopción de medidas de protección material a favor del denunciante, en caso de ser necesario.

2.4 Capacitación y sensibilización

En el marco de su plan de capacitación anual, las entidades distritales deben incluir un módulo de capacitación en materia de gestión antisoborno, en donde se establezca que se considera como soborno, las diferentes formas de cohecho que existen en la normatividad penal y el régimen de sanciones penales y disciplinarias aplicables. En este sentido, un aspecto a resaltar dentro de las capacitaciones en esta materia es que por denuncias del delito de cohecho (entiéndase soborno), es procedente el principio de oportunidad:

Quando el autor o partícipe en los casos de cohecho formulare la respectiva denuncia que da origen a la investigación penal, acompañada de evidencia útil en el juicio, y sirva como testigo de cargo, siempre y cuando repare de manera voluntaria e integral el daño causado. (Ley 906, 2004, art. 324 #18.).

Este módulo debe entonces contener información sobre el canal de denuncia de la entidad, y la ruta de denuncias que deben seguir los funcionarios cuando exista un caso o sospecha de soborno, para efectos de promover una cultura de denuncia de esta conducta.

Se recomienda que estas capacitaciones sean desarrolladas por un experto en el tema, y que puedan certificarse por parte de la entidad, ya que esto ayuda a constatar el conocimiento del funcionario de la ley y las sanciones que el soborno conlleva, y permite la detección y procesamiento del delito



ya que ayuda a probar la mala fe. Para mayor ilustración en este tema, pueden utilizarse los casos compilados por la OCDE en su documento “El cohecho en las adquisiciones del sector público: Métodos, actores y medidas para combatirlo” donde se relatan diez casos de soborno, que sirven como ejemplos útiles y concretos para comprender como se configura el delito, métodos de detección y sus consecuencias (OCDE, 2007, págs. 85-114).

Asimismo, es recomendable que se adelanten labores de sensibilización desde todos los niveles de la entidad, evidenciando el soborno como un delito así como una conducta que vulnera la ética y la integridad, así como la importancia de denunciar oportunamente por los canales que están disponibles en la entidad. En razón de lo anterior, debe articularse el contenido del Código de Integridad del Distrito Capital, señalando que el soborno es una conducta contraria a todos los valores del Código.

2.5 Difusión a terceros

Como se ha evidenciado a lo largo de la presente guía, el soborno es una conducta que involucra mayoritariamente a terceros externos a la entidad pública. Con base en lo anterior, se aconseja adoptar medidas que permitan difundir de manera efectiva el compromiso de la entidad en contra del soborno. Un medio para ello es la adopción de una circular que plasme (i) la existencia de un proceso o política antisoborno al interior de la entidad y (ii) el compromiso desde la alta dirección de cero tolerancia con el soborno. Esta circular puede entregarse a cada tercero externo que realice negocios o transacciones con la entidad para su conocimiento y consideración, y deberá publicarse en la página web como parte de la normatividad aplicable en la entidad.

De igual manera, se sugiere la inclusión de una “cláusula anticorrupción” en los contratos elaborados por la entidad, que dé cuenta del compromiso de la entidad en la lucha contra prácticas asociadas a la corrupción como el conflicto de intereses y el soborno, y la promoción de una cultura de integridad fundamentada en el Código de Integridad y las leyes que resulten aplicables. Finalmente, y como una estrategia de difusión, pueden realizarse piezas comunicativas que sean publicadas en todos los medios de comunicación utilizados por la entidad, en donde se plasmen los aspectos más relevantes de su proceso o política antisoborno.



Referencias

- Argandoña, A. (2004). *La corrupción y las empresas: El caso de los pagos de facilitación*. Documento de Investigación 539. Barcelona, España: IESE Business School. Recuperado de <https://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0539.pdf>
- Asociación Chilena de Seguridad (2013). Manual de Prevención del Delito de Cohecho. Recuperado de http://www.achs.cl/portal/trabajadores/Documents/manual_de_politicas_de_preencion_de_delitos_sancionados_por_ley_20393_ACHS.pdf
- Cámara de Comercio Internacional-ICC (2017). Compendio ICC de Integridad Empresarial. Recuperado de <https://cms.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2018/07/icc-business-integrity-compendium-es.pdf>
- Congreso de la República. (29 de noviembre de 1993). “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*”. [Ley 87 de 1993]. D.O. No. 41.120.
- Congreso de la República. (7 de noviembre de 1997). “*Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis*”. [Ley 412 de 1997]. D.O. No. 43.168.
- Congreso de la República. (24 de julio de 2000). “*Por la cual se expide el Código Penal*”. [Ley 599 de 2000]. D.O. No. 44.097.
- Congreso de la República. (13 de julio de 2005). “*Por la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003.*”. [Ley 970 de 2005]. D.O. No. 45.970.
- Congreso de la República. (12 de julio de 2011). “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”. [Ley 1474 de 2011]. D.O. No. 48.128.
- Congreso de la República. (2 de febrero de 2016). “*Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción*”. [Ley 1778 de 2016]. D.O. No. 49.774.
- Congreso de los Estados Unidos de América. (19 de diciembre de 2017) “*Foreign Corrupt Practices Act*” (FCPA). Recuperado de <https://www.sec.gov/spotlight/foreign-corrupt-practices-act.shtml>



- Congreso Nacional de Chile. (25 de noviembre de 2009) “*Establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en los delitos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos de Cohecho*”. [Ley 20.393 de 2009]. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008668>
- Contaduría General de la República (2010). La contabilidad y el control públicos: un enfoque conceptual, normativo y jurisprudencial. *Serie Textos de Contabilidad Pública*, Volumen 1. Bogotá, Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2008). *Primera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/cuaderno15_primera_encuesta_soborno.pdf
- Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2017). Comunicado quinta encuesta nacional de prácticas contra el soborno en empresas colombianas [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/comunicado-quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contra-el-soborno-en-empresas-colombianas/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2016). Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/protocolo_corrupcion
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2017). Manual Operativo Sistema de Gestión MIPG. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2017a). Guía Rol de las Unidades de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2017_10_02_Actualizaci%C3%B3n_guia_rol_oci.pdf/5de024cd-5d86-4d97-b984-af95c3e1df0f
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2018). Guía de gestión estratégica del talento humano GETH en el sector público colombiano. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/mipg/pdf/Guia%20de%20Gestion%20Estrategica%20del%20Talento%20Humano.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. Sistema Penal Oral Acusatorio-SPOA. [Página Web]. (Fecha de consulta 9 de marzo de 2018) Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/consultas/>



- Gómez, A. & Gómez, CA. (2008). *Delitos contra la Administración Pública*. Tercera Edición. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Instituto de Auditores Internos-IIA (2014). Auditing Anti-Bribery and Anti-Corruption Programs. Recuperado de <https://www.iaa.nl/SiteFiles/Nieuws/PG-Auditing-Anti-bribery-and-Anti-corruption-Programs.pdf>
- Martínez, E.E. & Ramírez, J.M. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8(15) pp. 148-162. Bucaramanga, Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Portal de transparencia. Disponible en <https://apps4.mineco.gob.pe/visitasportal/pages/visitasVista.htm>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (5 de julio de 2018). *Por la cual se crea el Registro de Transferencias de Valor entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud* [Resolución No. 2881 de 2018].
- Newman, V. & Angel, M.P. (2017). *Estado del Arte sobre la Corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE (2007). El cohecho en las adquisiciones del sector público: Métodos, actores y medidas para combatirlo. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/el-cohecho-en-las-adquisiciones-del-sector-publico_9789264045569-es#page1
- Organización de Estados Americanos. (29 de marzo de 1996). “*Convención Interamericana contra la Corrupción*”. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (31 de octubre de 2003). “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Parlamento del Reino Unido. (1 de julio de 2011) *Act to make provision about offences relating to bribery; and for connected purposes* [UK Antibribery Act] Recuperado de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2015). *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*. Recuperado de <http://www.anticorruption.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-gestion-riesgo-anticorruption.pdf>



- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2016). *Guía para empresas en Colombia ¿Cómo y por qué implementar un Programa Empresarial de Cumplimiento Anticorrupción?*. Recuperado de <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-empresas-colombia.pdf>
- Schwab, K. (2017). Insight Report. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018 (Reporte del Índice de Competitividad Global). Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>
- Transparencia Internacional. People and Corruption: Latin America and the Caribbean. Global Corruption Barometer (Barómetro Global de la Corrupción). [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_citizens_voices_from_around_the_world
- Transparencia por Colombia. (2018). Documento metodológico final Índice de Transparencia de Bogotá-ÍTB 2016-2017.
- United States Department of Justice. Foreign Corrupt Practices Act. [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>
- Vanderbilt University (2017). Latin American Public Opinion Project – LAPOP. Barómetro de las Américas.
- Veeduría Distrital (2017). Guía para gestionar Conflictos de Intereses en el sector público distrital. Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20para%20gestionar%20conflictos%20de%20intereses%20en%20el%20sector%20publico%20distrital%20VF%20\(08%20feb%202018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20para%20gestionar%20conflictos%20de%20intereses%20en%20el%20sector%20publico%20distrital%20VF%20(08%20feb%202018).pdf)
- Veeduría Distrital (2018). Documento Técnico para el Fortalecimiento de los Mecanismos de Denuncia y Protección al Denunciante en el Distrito Capital. Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Documento%20tecnico%20para%20el%20fortalecimiento%20mecanismos%20denuncia%20y%20proteccion%20al%20denunciante%20VF%20\(04%20sep%202018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Documento%20tecnico%20para%20el%20fortalecimiento%20mecanismos%20denuncia%20y%20proteccion%20al%20denunciante%20VF%20(04%20sep%202018).pdf)



Anexos

Anexo A. Modelo de Política de Regalos, Beneficios y Hospitalidad

1. Presentación

[DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD], como parte de la construcción de una cultura de integridad, la cual está basada en nuestros valores de [INTRODUZCA LOS VALORES QUE HACEN PARTE DEL CÓDIGO DE INTEGRIDAD DE LA ENTIDAD], y poniendo en práctica las acciones que contribuyen a una gestión transparente, formula la siguiente política con el fin de regular el ofrecimiento o recepción de regalos, beneficios y/o hospitalidad, en el ámbito del desempeño de las funciones de los servidores públicos de [NOMBRE DE LA ENTIDAD].

2. Objetivo

La presente política busca proteger a [ENTIDAD] de un posible riesgo de soborno al evitar el otorgamiento y recepción de regalos u hospitalidad que puedan considerarse sobornos o prácticas corruptas.

3. Alcance

La presente política es aplicable y de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios públicos de [ENTIDAD] en el nivel directivo y funcional, los contratistas y consultores de la entidad y los proveedores o terceros que mantengan relaciones o negocios periódicos con la entidad.

4. Definiciones

A los efectos de la presente política, se adoptan las siguientes definiciones²:

- Regalo: También entendido como “obsequio” es todo pago, gratificación o beneficio, pecuniario o no pecuniario, ofrecido, prometido, dado o recibido directa o indirectamente por un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.
- Hospitalidad: Es toda forma de atención social, entretenimiento, viajes o alojamiento, o invitaciones a actos culturales que se le ofrezca, prometa o entregue a un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.

² Para mayor información revise Cámara de Comercio Internacional, “Directrices sobre obsequios y hospitalidad” (2014)



- **Beneficios:** Es el conjunto de regalos y hospitalidad que se ofrezcan, prometan o entreguen a un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.

5. Disposiciones generales

- a) Se prohíbe el recibimiento u ofrecimiento de cualquier tipo de regalo, cortesía o beneficio que no sea razonable, proporcionado o relacionado con las funciones de [ENTIDAD] y que pueda influir en la independencia de juicio o inducir a garantizar cualquier tipo de favor en la realización de cualquier actividad que pueda vincular a [ENTIDAD]
- b) Se prohíbe recibir cualquier tipo de regalo de material promocional como agendas, esferos, calendarios, sombrillas, entre otros por parte de proveedores o terceros. No obstante, los regalos de valor simbólico (bajo) pueden recibirse en cantidades razonables.
- c) No ofrecemos, aceptamos o solicitamos regalos o atenciones a cambio de otorgar alguna ventaja o de desconocer algún procedimiento, en favor o en contra de un tercero.
- d) Bajo ninguna circunstancia se recibe dinero en efectivo, especie o cualquier atención.

6. Pagos de facilitación

[ENTIDAD] no acepta ‘pagos de facilitación’, entendidos como pagos destinados a acelerar trámites administrativos propios de [ENTIDAD].

7. Procedimientos de reporte

Para los casos de recepción de regalos o beneficios, el funcionario debe proceder a reportarlo a través del sistema dispuesto por la oficina de talento humano de [ENTIDAD] dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción. Copia del presente registro debe enviarse al jefe inmediato para su conocimiento y fines pertinentes. Tenga en cuenta que el registro debe señalar:

- Nombre del donante;
- Nombre y cargo del funcionario receptor;
- Nombre del superior inmediato;
- Fecha de entrega del regalo;
- Valor nominal/estimado del regalo otorgado;
- Justificación de la decisión.

Para los casos de aceptación de hospitalidad, el funcionario debe reportarlo mediante informe de comisión certificado por la oficina de talento humano, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la aceptación de esta hospitalidad, especificando puntualmente los elementos señalados en el acápite anterior. Este informe debe ser aprobado por el jefe inmediato, y copia del mismo deberá reposar en el archivo interno de [ENTIDAD].



8. Consultas

En caso de dudas en cuanto a la viabilidad de recibir u ofrecer regalos, beneficios u hospitalidad bajo los términos de la presente Política, o si existen circunstancias que no permiten la aplicación de estas directrices, el funcionario debe remitirse a su superior inmediato para su resolución.

Una vez evaluada la situación y efectuada la evaluación respectiva, el superior inmediato puede someter el caso a consideración de la oficina de control interno de gestión quien podrá brindar concepto sobre el tema.

9. Denuncias

Ante casos de violación o incumplimiento de las disposiciones de la presente Política, el funcionario debe reportarla de manera inmediata a su superior jerárquico o al canal de denuncias dispuesto para dicho fin [ESPECIFICAR CANAL DE DENUNCIA DISPONIBLE EN LA ENTIDAD].

10. Difusión

La presente política será comunicada periódicamente por [ENTIDAD], incluyendo actividades de capacitación y sensibilización abiertas a todos sus funcionarios y contratistas.

Esta política se encuentra disponible en la página web de [ENTIDAD] en el siguiente link [LINK DE ENLACE]

11. Responsables de Control:

Los Directivos, jefes y coordinadores de centros de gestión y proyectos, serán responsables de reportar al área de Talento Humano de [ENTIDAD] sobre cualquier ofrecimiento o entrega que suponga regalo, beneficio o favor que vaya en contravía de lo dispuesto en la presente Política.

El área de Talento Humano de la entidad ejercerá también labores de control y seguimiento a casos que se enmarquen dentro de la presente Política, y realizará las labores de acompañamiento y capacitación en esta materia.



Anexo B. Declaración de aceptación de la Política de Regalos

Bogotá D.C, [FECHA DE FIRMA DE LA DECLARACIÓN]

Ref. Declaración de reconocimiento de la política de regalos de [ENTIDAD]

Yo, [NOMBRE DEL FUNCIONARIO], identificado con cedula de ciudadanía No. XXXXX, en mi calidad de funcionario/a contratista de [ENTIDAD] y en desempeño de mis funciones como [CARGO Y DEPENDENCIA DE LA ENTIDAD], reconozco, declaro y acepto de acuerdo con la Política de Regalos, Beneficios u Hospitalidad de la entidad, que

1. El ofrecimiento, recibimiento u aceptación de regalos, beneficios u hospitalidad es una conducta que atenta contra los valores de la [ENTIDAD] y por tal motivo es prohibida.
2. No entregaré, recibiré o aceptaré cualquier tipo de regalo, cortesía o beneficio que no sea razonable, proporcionado o relacionado con las funciones de [ENTIDAD] y que pueda influir en la independencia de juicio o inducir a garantizar cualquier tipo de favor en la realización de cualquier actividad que pueda vincular a [ENTIDAD];
3. No recibiré o aceptaré cualquier tipo de regalo de material promocional como agendas, esferos, calendarios, sombrillas, entre otros por parte de proveedores o terceros.
4. Bajo ninguna circunstancia recibiré dinero en efectivo, especie o cualquier atención, o bajo el concepto de pago de facilitación para acelerar trámites propios de mi función dentro de [ENTIDAD]

Asumo, a través de la suscripción del presente compromiso, las consecuencias penales y disciplinarias previstas en la ley si se presenta una situación que vaya en contravía de la Política de Regalos, Beneficios u Hospitalidad de la entidad.

Para constancia de lo anterior, se firma el presente documento.

Firma del funcionario
C.C. XXXXXXXX



Anexo C. Sistema de registro de visitas

El sistema de registro de visitas utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú consta de una interfaz que incluye una tabla de registro como aparece a continuación:

<i>Fecha</i>	<i>Visitante</i>	<i>Documento</i>	<i>Entidad</i>	<i>Motivo</i>	<i>Sede</i>	<i>Empleado</i>	<i>Oficina/Cargo</i>	<i>Lugar de reunión</i>	<i>Hora de ingreso</i>	<i>Hora de salida</i>

En este sentido, se recomienda que el sistema a implementar cuente con los siguientes campos de registro:

- Fecha;
- Nombre del visitante;
- Documento de identidad del visitante,
- Entidad a la que representa;
- Motivo de la reunión;
- Sede en donde se realiza la reunión (donde sea aplicable);
- Nombre del funcionario que atiende y dependencia;
- Horas de ingreso y salida.

Es recomendable que este sistema se implemente de forma electrónica, a través de un aplicativo propio de la entidad, para efectos de garantizar su acceso abierto por parte de las dependencias y organismos de control, y que se garantice que sea publicable en la página web de la entidad. Cabe también señalar que el manejo de datos del registro debe realizarse conforme a la política de tratamiento de datos personales de la entidad, motivo por el cual es importante que esta política se encuentre expedida conforme a los parámetros legales en la materia.

FIN