



DIAN

**RESOLUCIÓN NÚMERO**

(            )

Por la cual se implementa y desarrolla la “Estrategia Territorios”

**EL DIRECTOR GENERAL (E) DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL  
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

En uso de las facultades legales, y en especial, de las establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 8 y el artículo 80 del Decreto 1742 de 2020, y

**CONSIDERANDO**

Que de acuerdo con lo señalado en el numeral 11 del artículo 3 del Decreto 1742 de 2020, una de las funciones asignadas a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, es establecer alianzas estratégicas para posicionar la cultura de la contribución en la ciudadanía, combatir la evasión, el contrabando y la morosidad tributaria, aduanera y cambiaria.

Que según el numeral 3 del artículo 8 del Decreto 1742 de 2020 el Director General de la DIAN tiene la función de definir las políticas relacionadas con el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Entidad, y en especial, de aquellos que hagan referencia a la cercanía con el ciudadano o con el servicio al cliente.

Que de conformidad con los numerales 7 y 14 del artículo 13 del Decreto 1742 de 2020, son funciones de la Dirección de Gestión de Impuestos: impartir instrucciones en materia de atención y servicio al cliente y evaluar la gestión en los puntos de atención al contribuyente y al usuario aduanero, de acuerdo con el Plan Estratégico y los planes operativos de la Entidad; al igual que liderar las políticas y planes relativos al recaudo, cobro, devoluciones, contabilidad, control extensivo, servicio al ciudadano, administración del Registro Único Tributario, cultura de la contribución, formalización tributaria, facturación electrónica y en general todos los procesos, subprocesos y procedimientos que la normatividad asigne a la Dirección de Gestión de Impuestos.

Que uno de los lineamientos del Plan Estratégico Institucional establece que la DIAN debe ser una entidad apreciada por los grupos de valor e interés, y ello se logra en la medida que las actuaciones de los servidores públicos sean transparentes, cercanas, respetuosas y efectivas hacia dichos grupos; de esa forma la entidad generará confianza, motivará el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y será valorada por su aporte a la consolidación de un Estado social de derecho.

Por la cual se implementa y desarrolla el programa “Estrategia Territorios”

Que dentro del objetivo estratégico referente a la cercanía al ciudadano y servicio al cliente y políticas institucionales, la DIAN tiene el compromiso de prestar servicios de calidad en la atención de los usuarios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Que de acuerdo con los lineamientos de relacionamiento con el ciudadano, son objetivos específicos: posicionar las áreas de servicio al ciudadano como pilar estratégico de la entidad, reorientar los ciclos de servicio a la mejora de la calidad de atención y optimizar las dinámicas de trabajo del proceso de servicio al ciudadano a partir del fortalecimiento del talento humano y la innovación.

Que en aras de maximizar el cumplimiento de los lineamientos de relacionamiento con el ciudadano, se implementará la estrategia territorios, a través de alianzas con entidades públicas y/o privadas ubicadas en municipios apartados donde la DIAN no tiene presencia directa.

Que las entidades que decidan vincularse voluntariamente a la estrategia lo harán en virtud del principio de coordinación y colaboración, si su naturaleza es pública, o en cumplimiento del objeto para el cual fueron creadas, si su naturaleza es privada.

Que de acuerdo con el artículo 80 del Decreto 1742 de 2020 las funciones del Director General podrán ser delegadas en cualquiera de los Directores de Gestión y/o en el empleado público de la DIAN que sea designado mediante resolución del Director General, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales.

Que para facilitar la implementación de la estrategia territorios, se delegará en los Directores Seccionales de Impuestos, Directores Seccionales de Aduanas y Directores Seccionales de Impuestos y Aduanas, la facultad de suscribir “Memorandos de Entendimiento” o “cartas de intención” con las entidades aliadas, que no tengan el alcance de contrato estatal.

Que en atención a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 80 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 32 de la Resolución número 91 de 2021, el proyecto de resolución se publicó en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para comentarios y observaciones.

En mérito de lo expuesto

#### RESUELVE:

**Artículo 1. Definición de la estrategia.** La Estrategia Territorios constituye un lineamiento operativo orientado a la materialización del lineamiento estratégico “*La DIAN, una entidad apreciada por sus grupos de valor e interés*”, enmarcado en el Plan Estratégico Institucional. Su finalidad es ampliar la cobertura en la prestación de servicios mediante el canal de videoatención, garantizando altos estándares de calidad en la atención a la ciudadanía. A través de esta estrategia, se contribuye al cumplimiento del propósito misional de la entidad: “*Hacemos posible que todas las personas aporten los recursos necesarios para el sostenimiento del Estado Social de Derecho*”.

**Artículo 2. Implementación de la Estrategia Territorios.** Se implementará a través de alianzas estratégicas con entidades territoriales, Cámaras de Comercio, agremiaciones, entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y demás entidades de naturaleza pública y/o privada ubicadas en municipios apartados donde la DIAN no tiene presencia directa.

Por la cual se implementa y desarrolla el programa “Estrategia Territorios”

En el marco de las alianzas estratégicas los mencionados entes pondrán a disposición de los ciudadanos los elementos necesarios para que éstos puedan interactuar con la DIAN por el canal de videoatención, y de esa forma, acceder al portafolio de trámites y servicios establecido en el artículo cuarto de la presente resolución.

**Artículo 3. *Objetivos de la estrategia.*** Los objetivos de la estrategia son: fortalecer la cercanía institucional con los ciudadanos; ampliar la cobertura de servicios en territorios apartados; facilitar la formalización y el cumplimiento de obligaciones fiscales; e incrementar el recaudo tributario ofreciendo alternativas de atención accesible y eficientes.

**Artículo 4. *Portafolio de trámites y Servicios.*** En el marco de la estrategia, la DIAN ofrecerá los siguientes trámites y servicios: Inscripción o actualización del RUT para personas naturales y jurídicas; actualizaciones del RUT sujetas a verificación; y orientación tributaria, aduanera y cambiaria (TAC) en lo relacionado con el cumplimiento de obligaciones formales.

**Artículo 5. *Modalidades de atención.*** La DIAN realizará la prestación de servicios a través de un canal de atención no presencial denominado videoatención, al cual accederán los ciudadanos mediante los elementos que les faciliten las entidades aliadas.

**Artículo 6. *Condiciones de atención no presencial- Videoatención.*** Las entidades que participen en las alianzas estratégicas desarrollarán las siguientes acciones, con la finalidad de implementar la modalidad de videoatención:

La DIAN ilustrará por intermedio de sus funcionarios al personal que designen las alcaldías y demás entes para efectos de asistir a los ciudadanos durante el proceso de videoatención; y a su vez, coordinará con los aliados la agenda de atención según la demanda.

Las Alcaldías municipales y demás entes podrán a disposición de los ciudadanos espacios, equipos, conexión a internet y demás elementos necesarios para que estos últimos puedan interactuar con la DIAN por el canal de videoatención; destinarán personal para que oriente a los ciudadanos durante la videoatención; y concertarán de forma previa con la DIAN la agenda de atención. Las anteriores acciones serán desarrolladas de forma voluntaria, sin ningún costo y no implican relación laboral entre la DIAN y las personas que las entidades aliadas destinen para el efecto.

**Artículo 7. *Delegación de funciones.*** Se delega en los Directores Seccionales de Impuestos, Directores Seccionales de Aduanas y Directores Seccionales de Impuestos y Aduanas, la facultad de suscribir “Memorandos de Entendimiento” o “cartas de intención” con alcaldías municipales, cámaras de comercio, agremiaciones y otras entidades de naturaleza pública y/o privada, con el fin de garantizar la implementación de la estrategia.

**Parágrafo.** Las Divisiones de Gestión Jurídica o quienes hagan sus veces prestarán apoyo jurídico a los Directores Seccionales en la revisión de los documentos mencionados, asegurando que las alianzas cumplan con las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 8. *Publicación*** Publicar la presente resolución en el Diario Oficial, de conformidad con el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 9. *Vigencia.*** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Por la cual se implementa y desarrolla el programa “Estrategia Territorios”

---

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D. C a los

**Luis Eduardo Llinás Chica**  
Director General (E)

Proyectó: Alejandro Mendoza celada - Despacho Subdirección de Servicio al Ciudadano en Asuntos Tributarios.

Revisó: Ligia Inés Pacheco Niño - Subdirectora de Servicio al Ciudadano en Asuntos Tributarios  
Argemiro Franco Munera - Coordinación de Canales de servicio y Experiencia del Usuario  
Gloria Maria Taibel Arroyo - Despacho Dirección de Gestión Impuestos  
Luis Adelmo Plaza Guamanga - Asesor Dirección de Gestión Jurídica

Aprobó: Luisa Rocío Reyes Pacheco - Directora de Gestión de Impuestos  
Gustavo Peralta Figueredo - Director de Gestión Jurídica

<b>DIAN</b> <sup>®</sup>	<b>Memoria Justificativa Expedición Normativa</b>	<b>FT-PEC-2289</b>
<b>PROCESO: Planeación, Estrategia y Control</b>		<b>VERSIÓN 4</b>

<b>Dirección de Gestión que promueve el proyecto</b>	<i>Dirección de Gestión de Impuestos</i>
<b>Fecha (27/02/2025):</b>	<i>27 de marzo de 2025</i>
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	Por la cual se implementa y desarrolla la “Estrategia Territorios”

**ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

La expedición de esta resolución está alineada con el documento CONPES 4070 del 20 de diciembre de 2021, que tiene como uno de sus objetivos estratégicos “Robustecer los procesos de responsabilidad compartida entre los actores de la sociedad y el Estado para la solución conjunta de problemas estatales y administrativos.” Este enfoque busca promover la corresponsabilidad y generar confianza mediante acciones que incentiven la asunción de responsabilidades acordes a cada actor de la sociedad, fomentando la suma de voluntades, esfuerzos y recursos para abordar y resolver problemas de interés general.

De igual manera, uno de los lineamientos del Plan Estratégico Institucional, establece que la DIAN debe ser una entidad apreciada por los grupos de valor e interés, y ello se logra en la medida que las actuaciones de los servidores públicos sean transparentes, cercanas, respetuosas y efectivas hacia dichos grupos; de esa forma la entidad generará confianza, motivará el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y será valorada por su aporte a la consolidación de un Estado social de derecho.

Asimismo, se pretende avanzar en la construcción de confianza a través de una nueva forma de gobernar, donde el ciudadano sea un aliado estratégico de la administración pública. Este cambio implica una transición del paradigma de gobernar para los ciudadanos hacia una dimensión más participativa: gobernar con los ciudadanos. En este contexto, se destaca la importancia de interactuar y conocer a los ciudadanos para ajustar los servicios de la DIAN a sus necesidades y expectativas. Esto permitirá fortalecer la relación entre la DIAN y la ciudadanía, basada en la confianza y el equilibrio entre las expectativas de los ciudadanos y las respuestas ofrecidas por la entidad.

El objetivo principal de la “Estrategia Territorios” es fortalecer la cercanía institucional con los ciudadanos, ampliar la cobertura de servicios en territorios apartados, facilitar la formalización y el cumplimiento de obligaciones fiscales, e incrementar el recaudo tributario. Estas acciones, enfocadas en estrategias de atención accesible, consolidan la misión de la DIAN como una entidad cercana, promotora de la formalización, y garante del cumplimiento de las obligaciones fiscales, contribuyendo de manera significativa al aumento del recaudo.

**1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

La resolución se considera de carácter general, se aplicará en todo el territorio nacional y se encuentra dirigida a todas las Direcciones Seccionales de Impuestos, Direcciones Seccionales de Aduanas y Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas.

**3. VIABILIDAD JURÍDICA**

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

La resolución se expide en uso de las facultades constitucionales y legales, especialmente, de las establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 8 y el artículo 80 del Decreto 1742 de 2020.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las disposiciones objeto de reglamentación se encuentran vigentes.

3.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

No aplica

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción), cuando sea del caso.

No aplica

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica.

#### 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica.

#### 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

*"El proyecto normativo propuesto no genera ningún tipo de impacto ambiental, toda vez que su implementación no da lugar a afectaciones sobre este particular."*

Con la implementación del proyecto normativo se van a adelantar actividades que generan:	Si	No
a. afectación a la fauna (-)		X
b. afectación a la flora (-)		X
c. contaminación del recurso agua (-)		X
d. contaminación del recurso aire (-)		X
e. contaminación del recurso suelo (-)		X
f. agotamiento de la capa de Ozono (-)		X
g. agotamiento de recursos naturales (agua, madera, gas, carbón, entre otros) (-)		X
h. agotamiento del recurso hídrico (-)		X
i. contaminación auditiva (-)		X
j. sobrepresión del relleno sanitario (-)		X
k. disminución de la sobrepresión hacia rellenos sanitarios (+)		X
l. disminución del consumo de energía (+)		X
m. disminución del consumo de agua (+)		X
n. disminución en la extracción y demanda de los recursos naturales (+)		X
o. generación de abono orgánico (+)		X
p. optimización en el uso de los recursos naturales (+)		X

#### 7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

No aplica

#### 8. SEGURIDAD JURÍDICA

No aplica

**9. EL PROYECTO CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTOS EN EL DECRETO 1081 DE 2015**

Si  NO

**10. CUALQUIER OTRO ASPECTO QUE CONSIDERE RELEVANTE O DE IMPORTANCIA PARA LA ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN**

Ninguno.

**11. Publicidad.**

Se realizará la publicación del proyecto para comentarios en la página web de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 32 de la Resolución número 91 de 2021

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Certificación de publicación (De conformidad con la Ley debe someterse a consideración del público la información del proyecto antes de su expedición:	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___
Concepto(s) de otras entidades (Si se requiere de conformidad con alguna normativa especial)	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Informe de observaciones y respuestas  El análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos se hará una vez se cumpla el termino aquí previsto para su publicación, los comentarios se recepcionarán a través del buzón de correo: <a href="mailto:subdir_servicio_ciudadano@dian.gov.co">subdir_servicio_ciudadano@dian.gov.co</a>	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Visto bueno de la Dirección de Gestión de Innovación y Tecnología (En caso de que el proyecto implique desarrollos tecnológicos o impacte los existentes)	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Visto bueno de la Dirección de Gestión Corporativa	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Visto bueno del jefe de la Oficina de Seguridad de la Información	(Marque con una x) SI ___ NO ___ NA ___ X
Otros anexos. Documento CONPES 4070 del 20 de diciembre de 2021	(Marque con una x) SI <input checked="" type="checkbox"/> NO ___ NA ___
Planeación Estratégica Institucional 2025	(Marque con una x) SI <input checked="" type="checkbox"/> NO ___ NA ___

<b>Elaboró:</b>	Ligia Inés Pacheco Niño	Subdirectora	Subdirector de Servicio al Ciudadano en Asuntos Tributarios
<b>Revisó:</b>	Luisa Rocío Reyes Pacheco	Directora	Dirección de Gestión de Impuestos
<b>Aprobó:</b>	Gustavo Alfredo Peralta Figueredo	Director	Dirección de Gestión Jurídica



# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4070

## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE ESTADO ABIERTO

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio del Interior  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República  
Archivo General de la Nación  
Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 20 de diciembre de 2021

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**  
Ministro del Interior

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Rufz Orejuela**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**  
Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Rufz Gómez**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**  
Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**  
Ministro de Minas y Energía

**María Ximena Lombana Villalba**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Carmen Ligia Valderrama Rojas**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Angélica María Mayolo Obregón**  
Ministra de Cultura

**Guillermo Antonio Herrera Castaño**  
Ministro del Deporte

**Tito José Crissien Borrero**  
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Alejandra Carolina Botero Barco**  
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**  
Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

La mejora continua de la calidad de la democracia y su administración es un ejercicio en el cual la ciudadanía en su conjunto está llamada a intervenir. En Colombia, se han propiciado arreglos institucionales encaminados a solventar problemas estructurales en términos de acceso a la información pública, integridad en el servicio público, lucha contra la corrupción, involucramiento ciudadano en la toma de decisiones y rigidez en las soluciones de política pública. No obstante, es necesario que estos antecedentes normativos y de política se articulen entre sí, para alcanzar el objetivo de generar confianza ciudadana en la institucionalidad pública y avanzar en una agenda de construcción conjunta de soluciones a los problemas públicos.

En este sentido, el problema central al que busca responder esta política está relacionado con la insuficiente articulación de normatividad, arreglos institucionales, e inclusión de actores de la institucionalidad pública y la sociedad alrededor de la construcción de confianza pública en el marco de la transición efectiva hacia un Estado abierto. Esta problemática se traduce, específicamente, en desafíos como la ausencia de garantías en el acceso a la información pública, la débil consolidación de la cultura de integridad, la carencia de capacidad institucional sólida para la lucha contra la corrupción, el limitado relacionamiento entre actores de la sociedad y la tímida consolidación de la innovación pública como herramienta fundamental para la gestión pública.

En consecuencia, el presente documento responde a la necesidad de diseñar e implementar lineamientos de política pública encaminados a consolidar y poner en marcha un modelo Estado abierto, que promuevan un mejor desempeño de la administración pública. Lo anterior reconociendo la importancia de lograr una articulación efectiva de acciones de transparencia y acceso a la información pública, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación que garanticen un relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía basado en la confianza y en el equilibrio entre las expectativas ciudadanas y las respuestas que brindan las instituciones públicas. Cabe anotar que este propósito contribuye también al cumplimiento de compromisos y acuerdos internacionales que ha adquirido el país con su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030.

Las acciones propuestas en esta política y consignadas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), estarán a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia

Compra Eficiente y el Archivo General de la Nación, y tendrán un horizonte de cuatro años empezando en 2022 y finalizando en 2025, con una inversión total aproximada de 3.006 millones de pesos que provienen del Presupuesto General de la Nación.

**Clasificación:** D78; J18

**Palabras clave:** Estado abierto, transparencia, integridad, legalidad, lucha contra la corrupción, e innovación pública.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>13</b>
2.1. Antecedentes.....	13
2.1.1. Transparencia y acceso a la información.....	17
2.1.2. Integridad pública .....	18
2.1.3. Legalidad y lucha contra la corrupción .....	19
2.1.4. Diálogo y corresponsabilidad.....	22
2.1.5. Innovación pública .....	25
2.1.6. Esfuerzos presupuestales para la transición hacia un Estado abierto.....	26
2.2. Justificación.....	29
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>31</b>
3.1. Transparencia y acceso a la información.....	34
3.2. Integridad pública .....	35
3.3. Legalidad y lucha contra la corrupción .....	36
3.4. Diálogo y corresponsabilidad.....	37
3.5. Innovación pública .....	37
<b>4. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>38</b>
4.1. Débil garantía del derecho de acceso y uso de la información pública .....	39
4.1.1. Limitados mecanismos para facilitar el acceso a la información pública .....	39
4.1.2. Escasas acciones orientadas a la transparencia focalizada.....	42
4.2. Insuficiente consolidación de una cultura de integridad pública.....	45
4.2.1. Débil gestión del talento humano que desincentiva el desempeño y el comportamiento íntegro .....	45
4.2.2. Mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas .....	49
4.3. Respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas.....	51
4.3.1. Aplicación débil de un enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción .....	51

4.3.2.	Mecanismos débiles para el trámite de reportes y denuncias de corrupción, y protección al denunciante.....	53
4.3.3.	Débil articulación para la generación de información, investigación y sanción de prácticas corruptas .....	55
4.4.	Baja generación de valor público a partir de acciones de articulación con actores sociales y sector privado .....	57
4.4.1.	Procesos de rendición de cuentas y control ciudadano débiles que afectan los procesos de las políticas públicas.....	57
4.4.2.	Debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados en la generación de confianza.....	61
4.5.	Insuficientes conocimientos y apropiación de metodologías y herramientas a nivel institucional para la adopción e implementación de la innovación pública como elemento transversal del Estado abierto.....	65
<b>5.</b>	<b>DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>67</b>
5.1.	Objetivo general .....	68
5.2.	Objetivos específicos.....	68
5.3.	Plan de acción.....	68
5.3.1.	Fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública que permitan un diálogo transparente e informado entre la ciudadanía y el Estado .....	69
5.3.2.	Desarrollar la cultura de integridad pública como elemento fundamental para hacer prevalecer el interés público sobre el privado.....	73
5.3.3.	Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad para fortalecer la gestión pública y lograr el equilibrio entre expectativas ciudadanas y respuestas institucionales .....	75
5.3.4.	Robustecer los procesos de corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público y la resolución conjunta de problemas públicos.....	79
5.3.5.	Impulsar iniciativas de innovación pública como una herramienta transversal para consolidar procesos guiados hacia un Estado abierto.....	82
5.4.	Seguimiento.....	83
5.5.	Financiamiento .....	84
<b>6.</b>	<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>86</b>
	<b>GLOSARIO .....</b>	<b>92</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>93</b>

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS) .....	93
Anexo B. Informe detallado de la normativa vigente .....	94
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>105</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución por tipo de vinculación.....	47
Gráfico 2. Calificación por barreras.....	66

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Elementos del Estado Abierto .....	34
--	----

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos invertidos estimados por proyecto o iniciativa.....	27
Tabla 2. Resultados política de integridad medición Furag vigencias 2018 y 2019 .....	50
Tabla 3. Entidades nacionales y territoriales que involucran diferentes grupos de valor en actividades de participación y acciones de diálogo presenciales (%) .....	59
Tabla 4. Cronograma de seguimiento.....	84
Tabla 5. Financiamiento estimado de la política por objetivo.....	84
Tabla 6. Financiamiento estimado de la política por entidad .....	85



## SIGLAS Y ABREVIACIONES

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
BID	Banco Interamericano
CGR	Contraloría General de la República
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Cnclcc	Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción
CNM	Comisión Nacional de Moralización
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Contrial	Corporación para el control social
CRM	Comisiones Regionales de Moralización
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDI	Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional
EDID	Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental
Fiiapp	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Furag	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
ITA	Índice de Transparencia y Acceso a la Información
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAAC	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RITA	Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción
Secop	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
Sigep	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público
Siipo	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SNI	Sistema Nacional de Integridad

SNRdC	Sistema Nacional de Rendición de Cuentas
TpC	Transparencia por Colombia
Uriel	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de consolidación de la democracia en el Estado colombiano ha sido **apalancado en gran medida por los esfuerzos hacia la modernización y la eficiencia de la gestión pública**. Los compromisos internacionales suscritos por el Estado colombiano, tales como las convenciones de lucha contra la corrupción y promoción del gobierno abierto<sup>1</sup>, así como iniciativas nacionales promovidas por ciudadanos e instituciones públicas de tipo normativo y de política relacionadas con transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana, integridad pública, innovación y lucha contra la corrupción, han apuntado hacia la consolidación de la gobernanza y la apertura del Estado, fomentando el relacionamiento constante entre los actores estatales.

**A pesar de los esfuerzos normativos existentes, siguen persistiendo retos que impiden afirmar que en el país existe un engranaje institucional efectivo que promueva la transición hacia un Estado abierto.** Existen datos que evidencian esta situación, por ejemplo, con respecto a las gestiones para la garantía del derecho de acceso a la información pública, el Índice de Transparencia Abierta (ITA) del Formulario Único de Registro de Avances de la Gestión Pública (Furag), durante la vigencia 2019, obtuvo un resultado promedio de 79,6 de 100 puntos posibles para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y de 56,9 puntos para las entidades territoriales (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020). A su vez, el proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, señala que en 2020, en sus indicadores *Voz y Rendición de cuentas*, *Control de corrupción*, y *Efectividad del gobierno*, Colombia obtuvo 52,7; 47,6; y 55,3 puntos de 100 posibles respectivamente (Banco Mundial, 2020). Así mismo, Colombia sigue estancado en su puntaje del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, pues entre 2016 y 2020 oscila entre 37 y 39 puntos de 100 posibles (Transparency International, 2021).

**De forma paralela, la situación de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y privadas refleja la brecha existente en el relacionamiento entre actores.** En efecto, el Barómetro de Confianza de Edelman revela que Colombia es el tercer país que más desconfía del Gobierno con un 33 %, equivalente a 16 puntos porcentuales por debajo del promedio global; mientras el porcentaje de confianza a las empresas es de 66 %, a las Organizaciones No Gubernamentales de 65 % y a los medios de comunicación de 48 % (Edelman, 2020). Por tanto, tal desconfianza es un factor generador de barreras para la innovación pública y para la participación ciudadana, en el sentido que estos

---

<sup>1</sup> Dentro de los compromisos internacionales suscritos por el Estado colombiano, se destaca la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Convención Lucha Contra el Soborno Internacional, y la Alianza para el Gobierno Abierto.

procesos se fundamentan en la interacción, diálogo y ejercicios de co-creación entre los diferentes actores de la sociedad, limitando la capacidad de generar o llevar a la práctica nuevas ideas para la solución de problemáticas públicas.

**En suma, estas cifras evidencian que, a pesar del importante acervo normativo y de los múltiples esfuerzos institucionales en estas materias, persiste una dificultad para su articulación efectiva y para garantizar que la ciudadanía perciba que sus expectativas son efectivamente respondidas, sobre la base del diálogo y la confianza.** En consecuencia, la problemática central a la que responde esta política es la insuficiente articulación normativa y de los arreglos institucionales existentes, así como la insuficiente inclusión de actores de la institucionalidad pública y la sociedad, que impiden la transición efectiva hacia un Estado abierto. De manera particular, Colombia se enfrenta aún a dificultades como: (i) limitaciones para facilitar el acceso a la información pública y el escaso avance en acciones orientadas a la transparencia focalizada; (ii) debilidades en la gestión del talento humano para garantizar un comportamiento íntegro; (iii) mecanismos desarticulados para la gestión de los conflictos de interés y la falta de un enfoque integral para la gestión de riesgos; (iv) debilidades para dar trámite a las denuncias por hechos de corrupción, así como la poca articulación para la investigación y sanción, que minan la percepción de la efectividad en la lucha contra la corrupción en el país y; (v) persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y aversas al cambio, y limitadas habilidades y capacidades para innovar en los servidores públicos.

**En este sentido, el Gobierno nacional avanza en el compromiso de propiciar la transición hacia un modelo de Estado abierto.** Lo anterior con el fin de fortalecer el relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos, a través del engranaje de sus cinco pilares fundamentales. En virtud de lo expuesto, el presente documento realiza una aproximación conceptual del Estado abierto y sus componentes. Igualmente, propone acciones para: (i) fomentar la garantía del derecho a la información pública; (ii) promover la cultura de integridad pública; (iii) consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y cultura de la legalidad; (iv) propiciar la corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público; y (v) promover iniciativas de innovación pública que consoliden procesos guiados hacia un Estado abierto.

**Por tanto, este documento se compone de seis secciones.** La primera es la presente introducción. La segunda sección contiene los antecedentes y justificación, los cuales mencionan los avances y arreglos institucionales existentes en los elementos que componen el Estado abierto, así como retos generales que evidencian la necesidad de la política. La tercera sección presenta el marco conceptual que hace una contextualización sobre la noción de Estado abierto, hasta ahora inexistente de manera unificada en Colombia. Posteriormente,

la cuarta sección expone el diagnóstico que ilustra los desafíos existentes, sus causas y consecuencias. En la quinta sección se formulan los objetivos de la presente política y sus líneas de acción. Finalmente, la sexta sección recoge las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

### 2.1. Antecedentes

A lo largo de la última década, los Estados han migrado hacia la consolidación de **modelos de Estado abierto**, paradigma orientado a mejorar la gobernanza pública en las tres ramas del poder público y que implica la toma de decisiones abierta y en colaboración con los ciudadanos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

Algunos antecedentes importantes previos al concepto de Estado abierto se encuentran enfocados en la **Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)**. Esta iniciativa fue promovida por Estados Unidos en el año 2011, de la cual Colombia hace parte desde sus inicios. La participación de Colombia en AGA ha sido fundamental para orientar y desarrollar acciones hacia estándares internacionales, fortalecer las plataformas electrónicas de divulgación de información, garantizar el derecho de acceso a información pública, avanzar en el programa de la Agencia de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, entre otros procesos (Alianza para el Gobierno Abierto, 2018). Estos pasos han sido importantes para la articulación de acciones de las tres ramas del poder público a nivel nacional y territorial.

Es relevante indicar que, desde que Colombia hace parte de AGA, se han implementado tres Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto y, después de un amplio proceso de co-creación, el IV Plan de Acción<sup>2</sup> fue aprobado en diciembre de 2020. Estos planes articulan las acciones del Gobierno nacional, así como de entidades territoriales, de la rama judicial, entidades de control y acciones de las organizaciones sociales. Dentro de los procesos implementados a partir de estas estrategias, se destaca la creación del Portal de Estado Colombiano, el desarrollo de la estrategia de Gobierno en Línea, la elaboración de la plataforma Mapa Regalías y la realización del primer proceso de rendición de cuentas de una entidad de la rama judicial (Consejo de Estado). Adicionalmente, es importante mencionar los avances normativos en datos abiertos como la creación de un

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-colombia-2020-2022>

protocolo adscrito al sistema integrado de gestión institucional en la información producida por el Senado de la República, y la segunda fase de la aplicación Mi Senado para la construcción de un espacio interactivo de recepción de opiniones ciudadanas en el proceso de construcción de proyectos de ley (Datasketch, 2021).

**Pese a ello, según el Mecanismo de Revisión Independiente<sup>3</sup>, la mayor conclusión del proceso de revisión de los planes implementados fue la ausencia de propuestas novedosas en materia de Gobierno abierto.** De esta manera, resalta la necesidad de generar debates y reflejar en los compromisos aquellos temas de interés en el país, que surjan a partir de espacios de participación con la ciudadanía durante la formulación y ejecución de los planes (Mecanismo de Revisión Independiente, 2013). El mismo mecanismo mencionó dentro de su evaluación que de 30 sub-compromisos, solo 13 promovieron el avance significativo y excepcional hacia un Gobierno abierto, mientras 4 fueron una contribución marginal y 13 no constituyeron ningún cambio (Mecanismo de Revisión Independiente, 2017).

Otro de los impulsos estratégicos en la consolidación del Estado abierto en Colombia, fue la suscripción de la Carta Iberoamericana de Gobierno abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el año 2016. En este texto se brindó un conjunto de lineamientos y un marco de acción para el robustecimiento del Gobierno abierto en el país y de los planes de acción de AGA, a través de la apertura de información, de datos y de procesos públicos, así como del uso intensivo de las plataformas digitales y tecnologías de la información. Así mismo, se suscribió la Carta iberoamericana de innovación pública del CLAD en 2020, dicho documento, plantea una serie de principios, criterios y acciones que buscan enriquecer la gobernanza y el buen gobierno, impulsando un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente.

Por otra parte, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad*, en la Línea C. *Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos*, estableció que se diseñaría e implementaría una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad (Departamento Nacional de Planeación, 2019). De manera adicional, con el propósito de cumplir el objetivo de afianzar el relacionamiento colaborativo con el ciudadano, el PND propuso establecer estándares mínimos de Estado abierto para el Gobierno nacional y los territoriales.

---

<sup>3</sup> El Mecanismo de Revisión Independiente se encarga de evaluar las actividades realizadas por los países miembro de AGA, abordando, el grado de cumplimiento, la relevancia de los compromisos y el impacto potencial o los cambios que se pudieron llegar a partir de los compromisos.

De igual manera, es fundamental resaltar que el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha permitido al país reconocer con mayor profundidad el estado de sus políticas en materia de transparencia, integridad y legalidad y avanzar en una hoja de ruta de gobernanza pública. Por ejemplo, la OCDE reconoce especialmente los avances en gobierno digital (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020). Similarmente, en el marco del reporte de post-acceso de Colombia, se presentaron avances en los compromisos relacionados con el Estado abierto, como (i) efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia; (ii) transparencia y rendición de cuentas; (iii) marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción; y (iv) capacidad administrativa subnacional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

En este sentido, la OCDE ha alentado al país a continuar con la implementación de las recomendaciones, la articulación con otras ramas del poder público, la transición hacia el Estado abierto y el fortalecimiento de gobiernos territoriales. También, se resaltó que Colombia está en mora de generar una regulación específica para el ejercicio de cabildeo. Adicionalmente, tomando en consideración que el gobierno corporativo<sup>4</sup> es la herramienta para promover la transparencia y gestionar los riesgos en empresa, uno de los compromisos post-acceso a la OCDE incluye la implementación de los principios y recomendaciones de gobierno corporativo en empresas del Estado.

En este marco, el país ha realizado esfuerzos importantes para la consolidación del modelo de Estado abierto. Así, desde el 2011 Colombia ha sido prolífica en normativa relacionada con promoción de la transparencia, participación ciudadana, integridad pública, servicio al ciudadano, lucha contra la corrupción, entre otros temas que se asocian a los desarrollos conceptuales y de política pública en torno a los enfoques de gobierno o Estado abierto.

Entre los esfuerzos más transversales en este sentido, vale la pena mencionar la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) instaurado mediante el Decreto 1083 de 2015<sup>5</sup>. Este concretó uno de los avances más importantes en la integración de las políticas de apertura del gobierno con la gestión de todas las entidades públicas del país. En ese sentido, resulta relevante señalar que el MIPG contempla lineamientos en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, integridad, racionalización de trámites, entre otras políticas. De manera subsecuente, el Decreto 1499

---

<sup>4</sup> El gobierno corporativo permite implementar medidas de transparencia, monitorear riesgos y adoptar políticas de cumplimiento.

<sup>5</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

de 2017<sup>6</sup>, actualizó y consolidó MIPG mediante la creación de un solo sistema integrado de gestión en las organizaciones públicas, que tiene como propósito la generación de valor público a través de siete dimensiones de la gestión<sup>7</sup>.

**Así, en la implementación del MIPG, son fundamentales las políticas de gestión y desempeño institucional de talento humano, de integridad, de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, de participación ciudadana y de gobierno digital, entre otras.** Todas estas políticas son centrales en un modelo de Estado abierto pues de su articulación depende la generación de confianza entre actores de la sociedad, el relacionamiento efectivo y con este, el mejoramiento de la gestión pública y la garantía de derechos fundamentales a la ciudadanía. Asimismo, las orientaciones sobre identificación de riesgos de corrupción están integradas a las herramientas de gestión de riesgos del MIPG y han venido siendo implementadas en el marco de estas políticas.

**Vale la pena mencionar que, entre los antecedentes más recientes a la elaboración de este documento de política, se cuentan dos ejercicios de recolección de insumos ciudadanos.** El primero de ellos estuvo relacionado con los resultados de la Gran Conversación Nacional, en donde se recogieron propuestas y recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, entre otros temas. Por otro lado, se llevó a cabo un ejercicio de co-creación que involucró actores del sector público, privado y sociedad civil, a partir del cual se consolidaron y validaron insumos importantes que sirvieron de base para la identificación de debilidades y fortalezas que permitieran generar acciones para la transición efectiva hacia un modelo de Estado abierto. En este sentido, este ejercicio buscó incorporar soluciones innovadoras para la formulación del diagnóstico de este CONPES a través de lineamientos metodológicos, los cuales contribuyen al fortalecimiento de la democracia y legitimidad del poder público, procurando tener una visión y análisis a partir de todas las orbitas de las diferentes problemáticas.

**Considerando la importante cantidad de esfuerzos institucionales que anteceden la formulación de esta política, estos se han organizado de manera que respondan a los temas desarrollados en la estructura de esta política pública.** A continuación, se presentan los principales esfuerzos normativos, de política y en materia de arreglos institucionales que

---

<sup>6</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>7</sup> Las siete dimensiones son: talento humano, dimensionamiento estratégico, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento, y control interno.



han estado encaminados a solucionar los problemas estructurales en cada uno de los componentes de esta política.

### 2.1.1. Transparencia y acceso a la información

En esta materia, el principal hito normativo lo constituye la Ley 1712 de 2014<sup>8</sup>, reglamentada parcialmente mediante el Decreto 103 de 2015<sup>9</sup>, el cual se encuentra compilado en el Decreto 1081 de 2015<sup>10</sup>, pues sentó las bases para la **garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública**. Esta Ley permitió establecer los parámetros para incorporar principios como la máxima publicidad y la divulgación proactiva de la información pública, los mecanismos para materializar la transparencia activa y pasiva, la obligación de las entidades de publicar datos abiertos y adoptar los instrumentos de gestión de la información, entre otras medidas. De manera complementaria, se promulgaron la Ley 1755 de 2015<sup>11</sup>, que reguló el derecho de petición, herramienta usada por los ciudadanos para exigir la garantía de sus derechos, y el Decreto 1081 de 2015 que plantea directrices generales para la publicación y divulgación de información pública. Sin embargo, la ausencia del mapeo de los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014, así como el desconocimiento de las disposiciones por parte de estos ha representado un desafío para su cumplimiento efectivo.

Uno de los esfuerzos más recientes se da en torno a la **garantía del derecho de acceso a la información pública**, que se materializa a través de la expedición de la **Resolución 1519 de 2020<sup>12</sup> del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**. Esta define nuevas directrices de accesibilidad web que permitirá que los sitios web de los sujetos obligados sean accesibles para personas en situación de discapacidad; nuevos estándares de contenidos para la transparencia en la sección de transparencia y acceso a la información de los sitios web, así como su integración con el Portal Único del Estado colombiano GOV.CO; nuevos requisitos de seguridad digital, la seguridad de la información y la privacidad de los datos; y condiciones sobre datos abiertos (Gobierno digital, 2020). En términos de implementación de esta resolución, se ha trabajado

---

<sup>8</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

<sup>11</sup> Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>12</sup> Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos.

sobre la socialización con entidades, los ajustes necesarios en el Furag para la medición de la implementación y las guías para entidades sobre cómo debe implementarse.

**En consecuencia, en materia de transparencia y acceso a la información, el país debe trascender lo dispuesto en las normas para garantizar que los servidores públicos tomen conciencia sobre la importancia de garantizar este derecho fundamental y se reconozca cómo este impacta efectivamente el goce otros derechos.** En efecto, las mediciones existentes relacionadas al tema, tales como el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de la Procuraduría General de la Nación, así como encuestas internacionales<sup>13</sup>, dan cuenta del cumplimiento de la norma, pero es esencial que haya un convencimiento por parte de los servidores sobre el valor que esto aporta a la gestión pública.

### **2.1.2. Integridad pública**

**La apropiación de los valores del servicio público representa un reto permanente en el Estado, toda vez que el ejercicio de generar un cambio cultural y arraigo de valores en los servidores públicos es una tarea complicada y que debe ser reforzada en el tiempo.** El Decreto 1499 de 2017 estableció, dentro de las políticas de Gestión y Desempeño Institucional del MIPG, la política de integridad, con base en el proceso de adopción del Código de Integridad: Valores del Servicio Público. Además, a partir de los compromisos de ingreso a la OCDE, las organizaciones públicas han avanzado en la implementación del Código de Integridad, en búsqueda de fortalecer la cultura de integridad. Con este Código, el país desarrolló un enfoque preventivo y de cambio cultural para promover y apropiarse la ética de lo público en los actores involucrados en la administración. Por otra parte, con un alcance similar e inspirado en este esfuerzo, el Congreso de la República, mediante la Ley 1828 de 2017<sup>14</sup> estableció el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, buscando delimitar la actuación de quienes desempeñan funciones públicas.

**Por otro lado, existen importantes avances con respecto al reporte y manejo de conflictos de interés, no obstante, hace falta avanzar en la mejora de los sistemas de información de servidores y colaboradores públicos.** La Ley 2013 de 2019<sup>15</sup> estableció la publicación y divulgación proactiva de la Declaración de Bienes y Rentas, Registro de Conflicto de Interés y Declaración del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de todos

---

<sup>13</sup> Barómetro de las Américas.

<sup>14</sup> Por medio de la cual se expide el código de ética y disciplinario del congresista y se dictan otras disposiciones.

<sup>15</sup> Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés.

los servidores públicos del país. Igualmente, la Ley 2003 de 2019<sup>16</sup>, que modificó parcialmente la Ley 5 de 1992<sup>17</sup>, señaló que todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, complementando los lineamientos de integridad en una rama del poder público diferente a la ejecutiva. Al 30 de junio de 2021, 277.249 sujetos obligados habían publicado la declaración de bienes y rentas, y conflictos de intereses en el aplicativo del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (Sigep). Sin embargo, debido a que actualmente no existe un mapeo del universo total de sujetos obligados, se ha evidenciado la necesidad de mejorar la calidad de la información para lograr una mayor efectividad e integridad de los funcionarios, servidores y colaboradores públicos.

**Más recientemente, se aprobó la Ley 2016 de 2020<sup>18</sup>, que establece la creación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) en el Servicio Público Colombiano.** Su fin es el de articular la adopción del Código de Integridad en las entidades públicas y difundir estos ideales con el sector privado involucrado en asuntos públicos. El Sistema es coordinado por la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM).

**Actualmente, no existe suficiente información sobre el impacto de las medidas dirigidas a fomentar la integridad en el servicio público, considerando su carácter reciente.** En todo caso, entre los principales avances en materia de integridad, se cuenta el hecho de que un número importante de entidades nacionales y territoriales han adoptado efectivamente un código de integridad. No obstante, entre los principales retos de la aplicación de estas disposiciones, está el de concebir la integridad como un elemento amplio y transversal al servicio público, que impacta de manera directa el desempeño de las entidades públicas y, por lo tanto, redundando en el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes. De igual manera, es fundamental considerar la articulación de las disposiciones en materia de integridad con otros aspectos, como las disposiciones en materia de empleo público.

### 2.1.3. Legalidad y lucha contra la corrupción

**El principal hito en materia de lucha contra la corrupción lo constituye la expedición de la Ley 1474 de 2011<sup>19</sup>, o Estatuto Anticorrupción, reglamentado parcialmente**

---

<sup>16</sup> Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

<sup>17</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

<sup>18</sup> Por la cual se adopta el código de integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> 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.

mediante el Decreto 4632 de 2011<sup>20</sup>. Mediante esta Ley se fortalecieron los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la administración pública, a través de la obligatoriedad de formular anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), que contempla un mapa de riesgos de corrupción y las medidas para mitigar estos riesgos. Adicionalmente, se avanzó en la sanción de conductas corruptas por medio de la tipificación de delitos para el sector público y privado relacionados con corrupción en contra de la administración pública.

Igualmente, el Estatuto Anticorrupción retoma y crea instancias para la articulación de los esfuerzos anticorrupción. Entre ellas, se resaltan la Comisión Nacional de Moralización (CNM) que fue creada por la Ley 190 de 1995<sup>21</sup>, las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) con funciones de prevención, denuncia y lucha contra la corrupción, y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (Cnclcc) que contribuye al seguimiento ciudadano de las políticas, programas y acciones formuladas en esta materia. Estas instancias tienen aún importantes oportunidades de fortalecimiento pues, particularmente, la CNM y las CRM han enfrentado obstáculos en la visibilidad de su gestión, y en la articulación de mecanismos de diálogo e intercambio de información con la Cnclcc (Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, 2016) y con otras instancias de participación fundamentales para su accionar. Estas instancias, esenciales para la articulación interinstitucional y para el trabajo conjunto con la sociedad civil, se reglamentaron en el Decreto 4632 de 2011.

En materia de política pública, es de anotar que, en 2013 se aprobó el Documento CONPES 167, *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*<sup>22</sup>. En este Documento se estableció una definición de corrupción para el accionar público y se dispuso un marco de acción para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país entre los años 2013 y 2018. En consonancia con los esfuerzos para el desarrollo del Estado abierto, esta fue la primera política pública anticorrupción en el país que abordó la necesidad de encontrar soluciones en aspectos como la divulgación de la gestión presupuestal, los obstáculos del óptimo funcionamiento del empleo público, la urgente necesidad de atacar los niveles de impunidad por actos de corrupción, entre otros.

---

<sup>20</sup> Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1474 de 2011 en lo que se refiere a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y se dictan otras disposiciones.

<sup>21</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

<sup>22</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf>

Sin embargo, el nivel de cumplimiento del Documento CONPES 167 no fue del 100 %<sup>23</sup>. Esto se debió a la inclusión en el plan de acción de entidades que no componen la rama ejecutiva del nivel nacional, y que no están obligadas a cumplir los compromisos establecidos en este instrumento de política. Por lo tanto, los objetivos que se vieron rezagados en su cumplimiento fueron los relacionados con mejorar el acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción y hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción. Esto tuvo implicaciones en el cumplimiento de algunas acciones, específicamente en las relacionadas con la implementación de la medición del Índice Integral de Legalidad.

Aunado a lo anterior, el Decreto 124 de 2016<sup>24</sup>, compilado en el Decreto 1081 de 2015, instituyó la metodología para hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y la metodología para diseñar y hacer seguimiento a los mapas de riesgos de corrupción. No obstante, los mapas de riesgo, como medida de prevención de ocurrencia de hechos corruptos han visto a prueba su efectividad, en la medida en que el éxito de este tipo de ejercicios radica en el nivel de apropiación que de ellos tengan las entidades, así como de su conciencia sobre la importancia y los beneficios que su correcta aplicación conlleva.

De manera más reciente, el Decreto 338 de 2019<sup>25</sup>, compilado en el Decreto 1083 de 2015, creó la Red Anticorrupción, conformada por los jefes de control interno de todas las entidades públicas. Su secretaría técnica está a cargo de la Secretaría de Transparencia y su función es generar alertas preventivas y articular acciones oportunas y eficaces en la identificación de casos o riesgos de corrupción en el sector público. En este marco, se habilitó un correo electrónico a disposición de los jefes de control interno para denunciar posibles hechos de corrupción, sin excluir la responsabilidad de reportar a las instituciones competentes. Igualmente, la Secretaría de Transparencia hace informes trimestrales para reportar al Consejo Asesor del Gobierno nacional y así, fortalecer el sistema.

Similarmente, se creó de La Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA), la cual representa un avance hacia la articulación de la gestión de riesgos y el

---

<sup>23</sup> El documento CONPES registró un cumplimiento del 99,45 %, lo cual resulta inusual debido a los procesos rigurosos de planeación y concertación que se llevan a cabo en la formulación de este tipo de políticas públicas.

<sup>24</sup> Por el cual se sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

<sup>25</sup> Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Control Interno y se crea la Red Anticorrupción.

**enfoque de integridad.** Esta red busca ampliar los canales de denuncia y fortalecer la participación ciudadana. Actualmente, está conformada por entidades de la rama ejecutiva y se pretende avanzar hacia su implementación en entidades territoriales.

**A pesar de lo expuesto, actualmente, en el país existe un margen amplio de acción para fortalecer la lucha contra la corrupción.** En efecto, en el balance realizado por Transparencia por Colombia (TpC) en 2020 sobre la Acción pública del Gobierno nacional, se identificó que existe una dispersión y desarticulación por parte de las entidades del Gobierno en la realización de acciones anticorrupción, así como una asignación de tareas a diversas entidades sin la adecuada asignación de recursos. En el balance también se explicitaron algunos retos en materia de capacidad de gestión y coordinación entre entidades como Secretaría de Transparencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otras. (Transparencia por Colombia, 2020).

#### 2.1.4. Diálogo y corresponsabilidad

Un elemento fundamental del Estado abierto se centra en la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, seguimiento y monitoreo de la gestión pública, sobre este frente el país ha adelantado varios esfuerzos normativos. En este sentido, la Ley 1757 de 2015<sup>26</sup>, mediante la cual se adoptó el Estatuto de Participación Ciudadana, establece las bases para la promoción y protección del derecho a la participación democrática. Entre otros aspectos relevantes, establece la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas y la promoción del control social, resaltando la importancia del involucramiento de la ciudadanía en las fases de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública a través del diálogo entre actores.

También cabe anotar que en el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia* de las Bases del PND 2018-2022, en la línea E. *Participación ciudadana promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad*, se incluyó la meta de elaborar una política pública de participación ciudadana. Esta debe contemplar el desarrollo de componentes relacionados con la participación en la gestión pública, la participación y sus aportes a la democracia, y la participación de cara a

---

<sup>26</sup> Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

la planeación del desarrollo. Actualmente, la elaboración de esta política está siendo liderada por el Ministerio del Interior, en conjunto con el DAFP y el DNP.

**Ahora bien, en términos de corresponsabilidad y relacionamiento permanente entre la sociedad y la institucionalidad, la inclusión de la ciudadanía en la fase de evaluación y el seguimiento a la gestión pública ha cobrado especial relevancia dando lugar a desarrollos normativos y metodológicos asociados a la promoción de ejercicios de rendición de cuentas y de control social<sup>27</sup>.** En este sentido, se formuló el Documento CONPES 3654 aprobado en 2010, *Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos*<sup>28</sup>, en el que se establece que la rendición de cuentas es el deber de los actores de informar y explicar su gestión a otros actores que cuentan con el derecho de exigirla, por la relación de poder y la posibilidad de sancionar o felicitar su comportamiento. De igual forma, se cuenta con el Manual Único de Rendición de Cuentas en su Versión 2<sup>29</sup>, con enfoque basado en derechos humanos y paz. Este Manual es una guía de obligatoria observancia para las entidades públicas, que incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas institucional. Se resalta que esta herramienta facilita el diseño de la estrategia de rendición de cuentas en el PAAC en atención a la dimensión de valores para resultados del MIPG.

**De otro lado, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF) entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) se previó la consolidación de una serie de dispositivos en este sentido.** En efecto, este acuerdo y su Plan Marco de Implementación (PMI) incluyen acciones en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, como la adopción de enfoques poblacionales en procesos de fortalecimiento de veedurías ciudadanas y la consolidación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz. Cabe anotar que los progresos se han enmarcado en apuestas y esfuerzos generales; sin embargo, de acuerdo con el Tercer Informe al Congreso Sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz realizado por la Procuraduría General de la Nación, el

---

<sup>27</sup> Es considerado como un instrumento de participación ciudadana, a través del cual la ciudadanía e institucionalidad pueden controlar la gestión pública. Este derecho ciudadano está contemplado en la Constitución Política y la Ley 850 de 2003 por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

<sup>28</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>

<sup>29</sup> Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+%C3%A1nico+de+Rendici%C3%B3n+de+Cuentas+-+Versi%C3%B3n+2.+Cap%C3%ADtulo+I+-+Rama+Ejecutiva+-+Febrero+de+2019.pdf/185395d8-5d05-9e30-9c4a-928db485d9d7?t=1551481849981>.

cumplimiento de los puntos asociados a reforma integral y participación ciudadana de los indicadores del PMI en esta materia, evidencian que deben hacerse mayores esfuerzos para avanzar de manera decidida hacia su cumplimiento.

De manera adicional, a este respecto, en la Línea C. *Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos* de las Bases del PND 2018-2022 se propuso establecer estándares mínimos de Estado abierto para el Gobierno nacional y los territoriales, incluyendo la consolidación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRdC). Este se materializó a través del Decreto 230 de 2021<sup>30</sup>, que organiza y articula a los actores, normas, instituciones, mecanismos y metodologías de rendición de cuentas, con el objetivo de facilitar los ejercicios ciudadanos de seguimiento a la gestión pública.

De igual manera, dentro de esta misma Línea de las Bases del PND 2018-2022 se estableció la importancia de que esta política contemple un componente de corresponsabilidad con el sector privado y la ciudadanía que promueva la legitimidad del Estado y el fortalecimiento de la democracia. Es decir, se requiere una definición de política pública que articule las estrategias que se han venido implementando y los nuevos esfuerzos por parte de las entidades de todas las ramas del poder público, incorporando acciones con el sector privado y las organizaciones ciudadanas, para lograr la profundización de la democracia, la construcción de confianza pública y la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, cabe resaltar que, durante 2019 y 2020, se fortaleció la política de racionalización de trámites, orientada a mejorar los escenarios de relacionamiento del ciudadano con el Estado para el acceso oportuno a bienes y servicios públicos, así como para la garantía de derechos. Esto se garantizó a través de la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019<sup>31</sup> y de la Ley 2052 de 2020<sup>32</sup>. Estas normas orientaron acciones de simplificación y eliminación de trámites y requisitos, generando ahorros de tiempos y costos para los ciudadanos.

A pesar de estos avances y esfuerzos, hay múltiples oportunidades de mejora en materia de involucramiento en la gestión pública de otros actores, distintos a los de la institucionalidad pública. En particular, es necesario que las instituciones implementen los

---

<sup>30</sup> Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas.

<sup>31</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

<sup>32</sup> Por medio de la cual se establecen disposiciones, transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y10 administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.



procesos de rendición de cuentas con convencimiento de sus bondades y no exclusivamente por obligación legal, pues esta cimienta, en gran medida, la confianza institucional. Así, hace falta avanzar en metodologías y herramientas innovadoras que hagan de estos procesos algo dinámico y atractivo para la sociedad civil y, al mismo tiempo, útil para las entidades públicas. Adicionalmente, debe trabajarse en generar procesos de corresponsabilidad con el sector privado, pues es un actor fundamental para el desarrollo económico y social del país y deben encontrarse los vasos comunicantes que permitan construir una visión conjunta de nación.

### 2.1.5. Innovación pública

La innovación pública enfrenta retos para su implementación y promoción, toda vez que el sector público cuenta con limitaciones de recursos, talento humano y su estructura tiende a ser rígida, lo cual genera limitaciones para implementar ejercicios de innovación. Lo anterior se ve reflejado en la ausencia de normativa suficiente relacionada con el tema, ya que, si bien existen propuestas para su fortalecimiento y su implementación, no existen criterios específicos en razón a que el tema de innovación es relativamente nuevo. Esto genera dificultades para la promoción de espacios y acciones de articulación entre el Estado y servidores públicos, así como entre Estado y ciudadanía, dificultando así el avance de ejes fundamentales para la consolidación de un Estado abierto.

A pesar de lo anterior, es posible mapear algunas iniciativas generales como, en 2019, cuando Colombia suscribió públicamente la declaración de innovación en el sector público de la OCDE, lo cual refleja el compromiso del país por incorporar en la gestión pública principios transversales que permitan a los servidores públicos y a las entidades innovar de manera consistente y confiable. A su vez, el PND también establece en la Línea D. *Innovación Pública para un país moderno* del *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro*, una serie de mecanismos que habilitan acciones de innovación al interior del sector público, resaltando la importancia de la innovación para la creación de valor compartido o valor público, a partir de ejercicios de experimentación en el abordaje de desafíos de alta complejidad e incertidumbre (Departamento Nacional de Planeación, 2019). De manera más reciente, se suscribió la Carta iberoamericana de innovación pública del CLAD en 2020. Dicho documento, plantea una serie de principios, criterios y acciones que buscan enriquecer la gobernanza y el buen gobierno, impulsando un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente.

La innovación pública ha tomado fuerza en el país en los últimos años, y su principal reto es el de lograr una gestión del cambio institucional necesario para materializar sus

principios, no obstante, aún se enfrenta a rigideces normativas. En este sentido, se ha encontrado que la rigidez de la normativa existente y la cultura institucional en el país no han facilitado su implementación (Departamento Nacional de Planeación, 2020). Un aspecto importante se encuentra relacionado con las capacidades de los servidores públicos que permita generar contextos favorables para la implementación de ejercicios de innovación. A partir de los resultados encontrados en el *test* de Basadur, se estableció que, si bien la mayoría de los servidores cuentan con fortalezas para convertir ideas abstractas en soluciones prácticas y relacionar ideas entre sí, una poca proporción se dedicada a proponer ideas o alternativas que permita resolver los problemas públicos actuales (Departamento Nacional de Planeación, 2018). En este sentido, es importante continuar con los procesos de fomentar dichos ejercicios, ya que a través de los mismos se establece una interacción y dialogo con la ciudadanía, generando factores para la mejora en la confianza en el Estado, la participación ciudadana y el involucramiento de los ciudadanos en las tomas de decisiones, fomentando así aspectos fundamentales para la consolidación del Estado abierto.

#### 2.1.6. Esfuerzos presupuestales para la transición hacia un Estado abierto

Adicionalmente, es importante resaltar que el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos presupuestales y de gestión importantes que han permitido el desarrollo de acciones para fomentar y fortalecer los 5 ejes descritos anteriormente. En este sentido, el DAFP adelanta iniciativas para el fortalecimiento de la participación ciudadana, control social y acceso a la información pública. Dentro de las principales iniciativas, se encuentra el Plan Nacional de Formación de Veedores; los ejercicios de formación en temas de control social y veedurías con pueblos y comunidades étnicas, cuyas acciones hacen parte del PMI del Acuerdo de Paz. También, se ha avanzado en la formación de veedores a través de la consulta a grupos e integrantes de pueblos y comunidades étnicas; el fortalecimiento en la entrega efectiva de información pública en torno a los ejercicios de rendiciones de cuentas relacionadas con el Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz. Es importante mencionar que las iniciativas de esta entidad, que han fomentado una mayor eficacia del Estado y facilitado el relacionamiento con el ciudadano a través de la racionalización de trámites, han generado, entre 2019 y 2021, un ahorro de 276.668 millones de pesos para el Estado y para los ciudadanos.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (Dapre), a través de la Secretaría de Transparencia, viene adelantando esfuerzos importantes para el desarrollo de las estrategias de la política pública integral anticorrupción, así como la implementación de herramientas y mecanismos para la promoción y garantía de la transparencia y acceso a la información pública. En este

sentido, iniciativas como el portal anticorrupción de Colombia, la medición de controles anticorrupción, el fortalecimiento de los observatorios anticorrupción en el país y la puesta en marcha de la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción, han fortalecido la capacidad institucional para avanzar en las estrategias planteadas en el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, del PND 2018 – 2022.

Por su parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones ha llevado a cabo iniciativas para el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información. Esto lo ha logrado a través de herramientas y mecanismos digitales orientados al fortalecimiento de la interacción entre el Estado y la ciudadanía, por medio de los servicios ciudadanos digitales<sup>33</sup> e iniciativas de Gobierno Digital. Un ejemplo de estas herramientas es el proyecto de infraestructura de Datos Abiertos y *Software* Libre; el despliegue de la Política de Gobierno Digital; la puesta en marcha del portal GOV.co y el proyecto Ciudades y Territorios Inteligentes.

En resumen, el Gobierno nacional ha hecho esfuerzos incrementales orientados a generar y propiciar las condiciones necesarias para la consolidación de un modelo de Estado abierto. Concretamente, los esfuerzos del Gobierno nacional en esta materia han implicado la destinación de, por lo menos, 251.600 millones de pesos entre 2018 y 2021. Sin embargo, a pesar de los avances y el ambiente favorable para la transición efectiva hacia un Estado abierto que se han presentado en esta sección, dadas las condiciones de desarticulación normativa e institucional es necesario definir lineamientos para apalancar, impulsar, implementar o complementar los procesos que se vienen desarrollando por parte de las entidades, desde la óptica del Estado abierto. A continuación, la Tabla 1 presenta un resumen con los recursos estimados por iniciativa.

Tabla 1. Recursos invertidos estimados por proyecto o iniciativa  
(millones de pesos)

Sector	Entidad	Proyecto o Iniciativa	Recursos invertidos estimados
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Servicios Ciudadanos Digitales: autenticación digital, interoperabilidad y Carpeta Ciudadana Digital	44.555

<sup>33</sup> Estos son un conjunto de soluciones tecnológicas que buscan facilitar a los ciudadanos su interacción con las entidades públicas y optimizar la labor del Estado. Los Servicios ciudadanos digitales son los siguientes: Autenticación Digital, Interoperabilidad y Carpeta Ciudadana Digital.

Sector	Entidad	Proyecto o iniciativa	Recursos invertidos estimados
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Infraestructura de Datos Abiertos y <i>software</i> libre	6.172
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Despliegue de la Política de Gobierno Digital	12.940
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Plataforma GOV.CO a nivel territorial	10.991
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ciudades y Territorios Inteligentes	22.410
Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Operación y Optimización Gestión de Riesgos de Seguridad Digital,	3.092
Presidencia de la República	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	Desarrollo de las estrategias de la Política Pública Integral Anticorrupción <sup>(a)</sup>	6.989,9
Presidencia de la República	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	Fortalecimiento de la institucionalidad, las herramientas y los mecanismos para la promoción y garantía de la transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción a nivel nacional	4.124,2
Función Pública	DAFP	Plan Nacional de Formación de Veedores	317,4
Función Pública	DAFP	Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías	116,6
Función Pública	DAFP	Plan de Formación a Veedores con Pertinencia	187,96
Función Pública	DAFP	Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz	308,8

Sector	Entidad	Proyecto o iniciativa	Recursos invertidos estimados
Función Pública	DAFP	Proyecto de asesoría integral: Portafolio de productos y servicios <sup>(b)</sup>	17.776
Gobierno nacional	DNP, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Dapre	Conpes 3975: Política Nacional para la transformación digital e inteligencia artificial	121.619
<b>Total</b>			<b>251.599,8</b>

Fuente: DNP (2021).

Notas: <sup>(a)</sup> Recursos de inversión y funcionamiento. <sup>(b)</sup> MIPG y otros.

## 2.2. Justificación

La formulación de lineamientos de política para la transición efectiva hacia un Estado abierto responde al objetivo de transformar el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, y la generación de confianza entre los actores de la sociedad, con el fin de fortalecer la democracia en Colombia. Esto implica la necesidad de considerar dinámicas actuales de la institucionalidad relacionadas con el robustecimiento de herramientas en la lucha contra la corrupción; la apropiación de la integridad pública de parte de los servidores públicos; el mejoramiento de la garantía del derecho de acceso a la información pública por la relación directa que tiene con el cumplimiento de otros derechos fundamentales; y la promoción de la corresponsabilidad entre actores de la sociedad con el fin de generar valor público. Los anteriores, complementados con la innovación pública que aparece como catalizador para transformar dicho relacionamiento y ofrece herramientas para materializar los enfoques del Estado abierto a la resolución de retos públicos.

Adicionalmente, para que la ejecución de los arreglos institucionales normativos y de política que se han desarrollado temáticamente, avancen a un mismo ritmo y con un mismo objetivo de manera articulada, es necesaria la transición efectiva hacia el modelo de Estado abierto. Hasta ahora, a pesar de un contexto institucional y normativo favorable, no se ha logrado consolidar y engranar exitosamente los componentes de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación pública. Estos, lejos de ser temáticas independientes constituyen, en conjunto, una herramienta de modernización de la administración pública, que contempla las necesidades de toda la sociedad, facilita la eficiencia del gasto público y acerca la institucionalidad a la ciudadanía.

En consecuencia, avanzar en estos lineamientos de política es necesario para que se logren resultados distintos y un mayor impacto en el desarrollo social y económico del

**país, al reconocer la transversalidad de los componentes.** El modelo, entonces, constituye una poderosa herramienta que ofrece una dirección clara a las ramas del poder público, a los diferentes niveles de gobierno y a la administración pública en general a través de la articulación de temáticas relevantes que, juntas, consolidan la base para el fortalecimiento de la democracia en el país y promueven el desarrollo.

**Por esto, si bien se han realizado esfuerzos institucionales para la mejora de los temas, tal y como se evidencia a lo largo del escrito, se siguen presentando debilidades y retos que deben ser abordados, evidenciando la necesidad de generar un engranaje coherente de este conjunto de instrumentos.** Según el Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes, entre 2018 y 2020 se registra una caída de 29 % a 19 % en la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Por su parte, la confianza en el sistema de justicia pasó del 30 % al 26 % entre 2018 y 2020 (Observatorio de la democracia, 2021). Esto se suma a datos como los arrojados por el Estudio sobre la calidad de la Ciudadanía en Colombia 2018, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según los cuales los ciudadanos consideran la probabilidad de que un delito sea sancionado como baja (18 %), mientras otra proporción importante lo considera improbable (35 %). (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018).

**Adicionalmente, la corrupción y las limitaciones del derecho de acceso a la información afectan la confianza en términos de garantías de los compromisos con la ciudadanía y la protección de los derechos humanos** (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR], 2019). Por lo tanto, es perentorio que el país continúe avanzando en la garantía del derecho de acceso a la información pública. Con mayor énfasis, las dificultades persistentes en materia de transparencia y acceso a la información, integridad y lucha contra la corrupción, impactan negativamente el cumplimiento de otros acuerdos sobre gestión pública y garantía de derechos a nivel internacional, como los referentes a la transversalización del enfoque de género.

**En suma, el presente documento responde a la necesidad de iniciar una transformación del Estado que deje de concebir a la ciudadanía como un agente pasivo y, por el contrario, la involucre activamente en la generación de valor público.** A este respecto, en el informe de gobernanza pública de 2020, la OCDE reconoce que el proceso de formulación de una Política de Estado abierto en Colombia permitirá que el país sea líder en la materia y así generar un marco de referencia que integre las iniciativas volcadas hacia la transparencia, la participación, la integridad, la legalidad, la innovación, la lucha contra la corrupción, entre otros factores, en las distintas ramas del poder, los diferentes organismos del Estado y la sociedad civil.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

La OCDE define el Estado abierto como un modelo en el cual confluyen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes, todos los niveles de gobierno y los ciudadanos. Estos, en reconocimiento de sus roles y sus marcos normativos en el sistema, se interrelacionan, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos para promover transparencia (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).

Igualmente, se reconoce la necesidad de involucrar actores privados y a la ciudadanía en general, como actores clave responsables en la generación de valor público. Como lo señala Óscar Oszlak (2017), la noción de Estado abierto no responde a la sumatoria entre los conceptos de Gobierno Abierto<sup>34</sup>, Parlamento Abierto<sup>35</sup> y Justicia Abierta<sup>36</sup>, pues se perdería la esencia de la división de poderes y se excluiría en el análisis a las instancias extrainstitucionales cuya gestión también debe ser transparentada en la medida en que hacen uso de recursos públicos.

Si bien Oszlak no establece una definición concreta del Estado abierto, propone una serie de atributos para identificarlo. Estos atributos están orientados a: (i) la implementación de los principios de Gobierno abierto a todos órganos, programas y proyectos estatales y no estatales; (ii) el reforzamiento de los pesos y contrapesos<sup>37</sup>; (iii) el

---

<sup>34</sup> El Informe de Gobernanza Pública para Colombia de la OCDE, indica que el término gobierno abierto se encuentra en línea con el de gobernanza pública, que se refiere a la formulación, ejecución y evaluación de reglas, procesos e interacciones formales e informales entre las instituciones y los agentes que componen el Estado, y entre el Estado y los ciudadanos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020). Un gobierno abierto es más accesible, más receptivo y responsable ante los ciudadanos y reconoce que mejorar la relación entre las personas y su gobierno tiene beneficios exponenciales a largo plazo para todos. Implementar el Gobierno abierto implica adelantar acciones para (i) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; (ii) Apoyar la participación ciudadana; (iii) Aplicar los más altos problemas de integridad profesional en los gobiernos; (iv) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. (Open Government Partnership, 2021).

<sup>35</sup> Parlamento Abierto se ha definido como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos (Organización de los Estados Americanos).

<sup>36</sup> La justicia abierta se puede entender como una forma de gestión de la administración de justicia que, desde la transparencia, la colaboración y la participación dialogante con la ciudadanía y las instituciones afines al poder judicial, busca satisfacer necesidades o pretensiones específicas de todos los interesados o intervinientes (Sharp, 2017).

<sup>37</sup> De acuerdo con la Sentencia C-170/12 de la Corte Constitucional, el sistema de pesos y contrapesos hace referencia a el balance de poderes entre las diferentes ramas del poder público, resultado de la colaboración entre ellas, el control político y la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros. En otros

involucramiento de la ciudadanía en todas las etapas de la gestión estatal; (iv) un aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones para fortalecer la relación entre Estado y ciudadanía; y (v) la colaboración de todos los poderes del Estado. (Oszlak, 2017).

**Así, se puede establecer que la noción de Estado abierto hace referencia a una nueva forma o cultura de gobernanza que faculta un intercambio permanente entre todos los actores del Estado y la sociedad.** Esto es especialmente relevante para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de la confianza ciudadana, la solución de desafíos públicos y la obtención de resultados de política pública. Adicionalmente, dentro de la literatura se afirma que el modelo se caracteriza por ser transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación en la toma de decisiones públicas (Ramírez-Alujas Á. V., 2011). Por consiguiente, el Estado abierto contribuye a mejorar los niveles de transparencia, acceso, reutilización de la información y datos públicos, promoviendo la innovación y el desarrollo económico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015).

**De conformidad con lo anterior, en esta política se definirá Estado abierto como una forma de relacionamiento entre todos los actores de la institucionalidad pública y la sociedad que equilibra expectativas ciudadanas y responsabilidades públicas, fortalece el modelo de democracia participativa y la lucha contra la corrupción, mediante el principio del diálogo,** integrando los elementos de transparencia y acceso a la información pública, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación. En consecuencia, la propuesta de concepto desarrollada en el presente documento otorga un protagonismo particular a la noción de confianza, entendida como el equilibrio entre las expectativas ciudadanas y el funcionamiento percibido o real de las instituciones públicas (Bouckaert y Van de Walle, 2003 citado por OCDE, 2017). Cabe anotar que esta confianza se constituye al mismo tiempo como condición y resultado de la implementación de este modelo. En este sentido, es tanto una promesa del Estado abierto como un factor clave en la implementación de este tipo de gobernanza<sup>38</sup> (Güemes & Brugué, 2017).

---

términos, es la posibilidad que tiene cada rama del poder público para condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones.

<sup>38</sup> Sobre esta cuestión, resulta necesario distinguir entre la confianza social y la institucional. La primera, hace referencia a la evaluación o percepción de la interacción y fortaleza o debilidad de los lazos con otros sujetos y grupos, mientras que la confianza institucional, se centra en la evaluación o percepción de la interacción con las instituciones (Güemes & Brugué, 2017).



A su vez, la OCDE define cinco dimensiones necesarias para la construcción de esta confianza (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017c). En primer lugar, la capacidad de respuesta institucional, que no se limita a cómo los ciudadanos reciben los servicios públicos, sino que considera cómo el gobierno escucha a los ciudadanos y responde a sus comentarios. La segunda dimensión es la fiabilidad, entendida como la capacidad de las instituciones gubernamentales para responder eficazmente a una responsabilidad delegada y reducir al mínimo la incertidumbre económica, social y política. La tercera dimensión, hace referencia a altos estándares de comportamiento y compromiso en la lucha contra la corrupción. En cuarto lugar, la dimensión de la apertura comprende un mayor compromiso con el acceso a la información y la participación en el diseño y la prestación de servicios y políticas públicas. Finalmente, se define la dimensión de equidad, que se centra en el trato coherente a los ciudadanos y empresas, la protección y búsqueda del interés general.

Teniendo en cuenta estas aproximaciones, este marco conceptual propone la definición un modelo de Estado abierto para el país con una perspectiva sistémica, orientado a construir confianza. Para esto, se definen sus cinco elementos constitutivos: (i) transparencia y acceso a la información; (ii) integridad pública; (iii) legalidad y lucha contra la corrupción; (iv) corresponsabilidad e (v) innovación pública, sin ser esta una política de cada uno de estos elementos, sino el medio de engranaje para la transición hacia el modelo de Estado abierto deseado. Estos elementos no solo aportan al Estado abierto, pues la transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación coexisten de forma que la ausencia de alguno debilitaría la de los demás. En este sentido, dada su naturaleza, esta estructuración es un esquema abierto que permite la incorporación de elementos adicionales en el futuro y de nuevos actores, que contribuyan a su perspectiva sistémica. En

virtud de lo anterior, a continuación, se presentan las principales consideraciones para el entendimiento de cada elemento del modelo de Estado abierto.

Figura 1. Elementos del Estado Abierto



Fuente: DNP (2021)

### 3.1. Transparencia y acceso a la información

Sobre el concepto de acceso a la información pública, es preciso señalar que este es un el derecho fundamental reconocido por la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13, y desarrollado en Colombia mediante la Ley Estatutaria 1712 de 2014. De acuerdo con este, la existencia de la información bajo control de los sujetos obligados a transparentarla puede ser conocida por cualquier persona, y su acceso también es público, con algunas excepciones contempladas en la referida Ley (Artículo 4). En complemento, el derecho de acceso a la información alude a la totalidad de la información disponible que es producida por entidades de todos los niveles de gobierno en ejercicio de sus funciones financiadas por recursos públicos.

La promoción de la transparencia y del acceso a la información pública, así como la capacidad de la ciudadanía para usar esta información de manera efectiva, son fundamentales para afianzar la confianza entre los diferentes actores del Estado, (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017c) pues van en contra de la restricción o limitaciones en la oportuna entrega de información para la toma de decisiones. En consecuencia, la generación de transparencia a través de la divulgación y

puesta a disposición de la información pública, en formatos accesibles y abiertos a toda la sociedad, fortalece las relaciones entre actores y aporta a la garantía de los derechos de los ciudadanos. Lo anterior contribuye a generar las condiciones para un reconocimiento y un diálogo transparente e informado. La transparencia, como elemento del modelo de Estado abierto, comprende la garantía del derecho de acceso a la información pública, la transparencia activa, pasiva y focalizada y el aprovechamiento de la información para fines públicos, personales, incluso comerciales.

**Finalmente, existe la necesidad de ahondar esfuerzos para fomentar la elaboración de datos abiertos, en el que se asegure su calidad y armonización de la información, toda vez que estos son fundamentales en los ejercicios ciudadanos de control social.** Frente al componente de aprovechamiento de la información para fines públicos, personales e incluso comerciales, se precisa que el acceso a la información pública en la apertura de datos contempla las características de la información como su oportunidad, gratuidad y facilidad de acceso, entre otras (Open Government Partnership, 2019). Esto implica que los datos deben estar a disposición y cumplir unos estándares para que puedan ser utilizados y procesados, garantizando su accesibilidad por parte de los diversos grupos de interés.

### **3.2. Integridad pública**

La integridad es definida por Downs como la coherencia entre las declaraciones y las realizaciones, entendiéndose esta como una característica personal que, en el contexto de lo público, supone la coherencia con los valores del servicio público (Downs, 1957). Según su definición, en el ámbito de lo público, la integridad tiene que ver con el cumplimiento de las promesas que hace el Estado a los ciudadanos frente a la garantía de sus derechos, la prestación eficiente de los servicios públicos y la calidad en la planeación e implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida, puntos esenciales para la generación de confianza y la legitimidad del actuar público.

Por su parte, la OCDE afirma que la integridad pública se refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017b). En este sentido, desde un enfoque individual, la integridad se encuentra altamente determinada por el comportamiento ético a nivel personal. Desde un enfoque sistémico, el funcionamiento efectivo del sistema gubernamental depende de la legitimidad del servicio público y, por consiguiente, de la confianza de los ciudadanos, que se construye en escenarios en los que se garantiza la idoneidad en la prestación del servicio.

En contraste, siguiendo la acepción desarrollada por el DAFP, la adopción de normas e instrumentos técnicos no es suficiente para generar entidades y servidores públicos íntegros. También es indispensable generar instrumentos que propendan por la garantía de la integridad como compromiso activo de los ciudadanos, los servidores y las organizaciones públicas en sus actuaciones diarias, fundadas en valores como la honestidad, el respeto, el compromiso, la diligencia y la justicia. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017)

En esta política, la integridad como eje del modelo de Estado abierto hace referencia a la capacidad que tiene cada actor del Estado, la ciudadanía y el sector privado para alinear su accionar con la priorización de los intereses públicos y generales, por encima de los intereses privados, garantizando los espacios de diálogo y el reconocimiento entre actores.

### 3.3. Legalidad y lucha contra la corrupción

El concepto de legalidad hace referencia al actuar en cumplimiento de las leyes y normas establecidas en sociedad, ya sea por convicción del bienestar social o por adhesión que se deriva del carácter obligatorio de una ley. Al respecto, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (PGN), la legalidad se encuentra asociada con la legitimidad, en el sentido en el que, jurídicamente, se alude al actuar de manera legal, mientras que éticamente implica la adhesión voluntaria que perfecciona la conducta. (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Si bien la existencia de leyes permite sancionar y prevenir toda clase de conductas maliciosas, en algunos casos esas regulaciones normativas no contemplan las posibles zonas de interferencia o de colisión que puedan producirse entre lo público y lo privado (Villoria & Izquierdo, 2016). En consecuencia, el desarrollo de una cultura que apunte a la generación de confianza entre actores mediante la legalidad implica de manera prioritaria el desarrollo de estrategias de lucha contra la corrupción<sup>39</sup>. Lo anterior, considerando que este fenómeno acarrea un desequilibrio en la respuesta institucional, frente a las necesidades y expectativas ciudadanas.

Por lo tanto, en esta política el concepto de legalidad se centra en garantizar que los distintos actores del Estado y la sociedad apropien reglas comunes que contribuyan a la generación de confianza, particularmente, fortaleciendo la lucha contra la

---

<sup>39</sup> La corrupción se entiende como el uso del poder para desviar la gestión de los asuntos públicos hacia beneficios particulares (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

**corrupción.** En este sentido, se busca impactar en comportamientos o hábitos que permitan revertir riesgos y prácticas corruptas que afecta de manera directa la gestión administrativa y la prestación de bienes y servicios, lo cual afecta en sí la consolidación de un modelo de Estado abierto.

### 3.4. Diálogo y corresponsabilidad

**El diálogo no da cuenta de una simple conversación, sino de un acto moral de reconocimiento** (Arendt, 1993). De ahí la necesidad de que las decisiones públicas sean resultado de una discusión abierta que exponga los argumentos de los distintos sujetos de una sociedad. Es justamente esta posibilidad de dialogar la que hace aparecer a cada ciudadano como sujeto de derechos en sí mismo.

**Por su parte, el Estado abierto requiere la colaboración de diversos actores de la sociedad para generar los cambios sociales, observables y susceptibles de medición, que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso con sentido para la ciudadanía** (Banco Interamericano de Desarrollo [BID] & CLAD, 2017). Esta constante relación de interdependencia es lo que da cuenta de una existencia en permanente corresponsabilidad, en donde, cada ciudadano es corresponsable de los otros ciudadanos, del gobierno y del Estado.

**En el marco de este documento de lineamientos de política, la colaboración es entendida como el involucramiento y compromiso de los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo para resolver conjuntamente problemas públicos.** Esto requiere de la cooperación y coordinación entre las administraciones públicas con la ciudadanía, sector privado, organizaciones no gubernamentales y académica (Ramírez-Alujas Á. V., 2014). Por lo anterior, el diálogo es un elemento relevante y fundamental para la colaboración entre los actores que intervienen en lo público.

### 3.5. Innovación pública

**La innovación constituye un catalizador para el Estado abierto.** Esto, debido a que logra generar acciones institucionales, impulsando cambios en las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía con el fin de diseñar instrumentos que aporten a una transformación cultural y desarrollo de nuevas capacidades (Zurbriggen, 2020). De ahí que los ejes del Estado abierto se dinamicen bajo esta nueva perspectiva, pues esta aporta a que la gestión pública adquiera una óptica diferente, a partir del empoderamiento de los actores que en ella intervienen. Este abordaje también contribuye a reducir los costos y aumentar la eficiencia de las instituciones, mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos e impulsar el uso de las tecnologías de información y comunicación (Mulgan & Albury, 2003)

Un elemento primordial de la innovación pública es la implementación de nuevas metodologías y herramientas centradas en el ciudadano, para materializar los principios de participación y colaboración para el abordaje de retos públicos. En concreto, el uso de herramientas y métodos innovadores permiten involucrar activa y efectivamente a los ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil (White House, 2009).

En el marco de esta política se entenderá la innovación pública como aquella que se enfoca en combinar la creatividad y la colaboración para entender desafíos públicos complejos y construir nuevas respuestas, para generar valor público a través de métodos y herramientas más eficientes y participativos que los tradicionales (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Considerando lo anterior, el fin último de la innovación pública es el de responder más eficazmente a los cambios en las necesidades públicas y ciudadanas. En este sentido, Calderón y Lorenzo (2010) definen que es indispensable poner en el centro a los ciudadanos, beneficiarios y usuarios de políticas públicas, bienes y servicios para garantizar que los procesos institucionales den efectiva respuesta a las necesidades sociales. Así, la innovación contribuye a que las decisiones públicas sean acertadas, en la medida en que facilita que estén basadas en las necesidades de los actores: permite tener en cuenta sus preferencias, facilita la colaboración entre ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios públicos y faculta la comunicación de forma abierta y transparente (Arenas, y otros, 2014).

#### 4. DIAGNÓSTICO

Si bien existen numerosos antecedentes en la implementación del Estado abierto, persiste la existencia de retos para su consolidación. A este respecto, es importante mencionar que mediciones de cultura política como las adelantadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), reflejan la desconfianza ciudadana en la institucionalidad pública (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Así, se evidencia que los esfuerzos para coordinar acciones de corto y mediano plazo en este sentido han sido insuficientes para responder a este problema público transversal. En efecto, la confianza en la institucionalidad en el país ha tenido una tendencia a disminuir desde finales de la década de los noventa. De acuerdo con la última medición de Capital Social en 2018, esta no superaba los 1,9 puntos de 10 posibles (Corporación para el Control Social en Colombia [Contrial], 2018).

En este sentido, se reconoce como problema central de este documento la insuficiente articulación de la normativa, de los arreglos institucionales existentes e inclusión de actores de la institucionalidad pública y la sociedad, encaminados a resolver

problemas estructurales que impiden la transición efectiva hacia un Estado abierto. Lo anterior entendiendo la necesidad de articular de manera efectiva sus componentes para garantizar un relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía basado en la confianza.

En el presente diagnóstico se desarrollarán las cinco causas que limitan el avance en la consolidación de este modelo en el país. A saber: (i) débil garantía del derecho de acceso y uso de la información pública; (ii) insuficiente consolidación de una cultura de la integridad pública; (iii) respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas; (iv) baja generación de valor público en acciones de articulación con actores sociales y del sector privado; y (v) Insuficientes conocimientos y apropiación de metodologías y herramientas a nivel institucional para la adopción e implementación de la innovación pública como elemento transversal del Estado abierto.

#### 4.1. Débil garantía del derecho de acceso y uso de la información pública

Garantizar el acceso a la información redunda en políticas más efectivas, mejor regulación y servicios de mayor calidad. En efecto, las cualidades del acceso, uso, y calidad de la información disponible para los ciudadanos por parte del Estado determinan el acceso a servicios básicos, programas sociales, derechos ciudadanos y el ejercicio de la participación ciudadana y del control social informado.

En el presente apartado se exponen los dos factores que limitan el acceso a la información pública, en donde la débil garantía de este derecho afecta la transparencia y perjudica el relacionamiento entre actores y, por consiguiente, la generación de confianza. Estos factores son: (i) limitados mecanismos que faciliten el acceso a la información pública y (ii) la escasez de acciones orientadas a la transparencia focalizada.

##### 4.1.1. Limitados mecanismos para facilitar el acceso a la información pública

Algunas mediciones en términos de transparencia reflejan el importante reto que aún debe enfrentar el país, puesto que, en materia de acceso a la información pública persisten las limitaciones en la entrega de información que garantice el acceso a este derecho y la adecuada gestión que fortalezca el principio de transparencia. El ITA mide la capacidad de las entidades públicas de institucionalizar la promoción y la garantía del acceso a la información pública como un derecho fundamental y de facilitar su implementación a través de los procesos y políticas de gestión y desempeño. La medición de 2019 evidencia un puntaje de 79,6 de 100 puntos posibles para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y de 56,9 para las entidades territoriales (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020).

Si bien estos datos no parecen particularmente alarmantes, otras fuentes de información evidencian que, en los últimos años, la ciudadanía no goza plenamente del **derecho fundamental de acceso a la información pública**. En efecto, según datos de la Defensoría del Pueblo, en el periodo comprendido entre marzo de 2016 y marzo de 2017 se presentaron 2.296 tutelas por vulneración de este derecho. De este total, se admitieron cerca del 55 % (1.250). El mayor número de estas tutelas se presentó en los departamentos de Córdoba, Valle del Cauca, Caquetá y Antioquía, cada uno con más de 101 tutelas. En particular, el número en Antioquia ascendió a 648 casos (Defensoría del Pueblo, 2016).

**En temas de transparencia pasiva, el desconocimiento por parte de los funcionarios públicos puede derivar en debilidades en las respuestas a los peticionarios.** Según los datos de la Defensoría, una de las mayores causales para la negación en la entrega de información por parte de las entidades se fundamentaba en motivos de reserva<sup>40</sup> (Defensoría del Pueblo, 2016). Si bien existen condiciones que permiten la restricción de acceso a la información pública por parte de las entidades, este no puede ser el factor mayoritario para la negación del acceso a la información pública, pues los casos en los que la información es reservada o clasificada son muy específicos y no aplican a la mayoría de los datos e información que produce la institucionalidad pública. En este sentido, la negación del acceso a la información pública por parte de las entidades, aduciendo la existencia de motivos de reserva, evidencia el desconocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre los alcances y procedimientos del derecho de acceso a la información pública, considerando que este motivo solo aplica cuando existe una disposición constitucional o legal que declare la información como reservada.

**A esta tendencia se suman las dificultades en materia de transparencia pasiva evidenciadas por la Defensoría del Pueblo, entre las que se destacan (i) la falta de respuesta; (ii) las respuestas que no hacen referencia al asunto solicitado y; (iii) las respuestas incompletas** (Defensoría del Pueblo, 2016). Esto constituye limitaciones en

---

<sup>40</sup> El derecho de acceso a la información cuenta con dos excepciones establecidas por la Ley, estos son información clasificada y reservada. La información clasificada, se refiere a la información que contiene datos semiprivados o privados susceptibles de afectar la privacidad e integridad de los individuos. La información reservada por su parte, corresponde a aquellos datos que por cuestiones de defensa y seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, y estabilidad macroeconómica y financiera no pueden ser públicamente divulgados. Estas excepciones también aplican para apartes de algunos documentos que pueden ser anonimizados, transliterados o editados por parte de los sujetos obligados, con el fin de suprimir información que no puede ser difundida.



aplicación de los principios de facilitación<sup>41</sup> y calidad<sup>42</sup> para la garantía del derecho de acceso a la información pública. Lo anterior, demuestra la necesidad de fortalecer la implementación de la Ley de transparencia y derecho de acceso a la información pública, así como las capacidades de los servidores públicos para la garantía del derecho de acceso a la información pública, especialmente a nivel territorial.

**De otro lado, en cuanto al ejercicio de transparencia activa, estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil sustentan las debilidades en la garantía de este derecho.** Según la Encuesta de Opinión sobre Participación Ciudadana 2018 de Foro Nacional por Colombia, sólo el 12 % de los encuestados ha recibido información sobre espacios y canales de participación ciudadana de su territorio. De ellos, el 32 % opina que la entrega de esta información no ha sido permanente (Foro Nacional por Colombia, 2019). De esta misma población, el 34 % no considera confiable la información obtenida y para el 41 % no ha sido suficiente. En este sentido, el 59 % encuentra la falta de información como uno de los principales factores para que la gente no participe, y el 23 % no participa en espacios institucionales por falta de información sobre su funcionamiento (Foro Nacional por Colombia, 2019).

**La transparencia es un derecho que permite la garantía de otros derechos, pero existen limitaciones y retos para la garantía de este derecho fundamental.** Lo anterior, considerando que persisten debilidades por parte de las entidades para la adecuada entrega de información, que sea útil para los ciudadanos en sus diferentes procesos de participación ciudadana. En este caso, se trata de dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y la participación ciudadana. De manera complementaria, los resultados de esta encuesta revelan que no basta con entregar o publicar la información, sino que esta debe cumplir con atributos de calidad como la confiabilidad y completitud<sup>43</sup>. Estos son fundamentales para garantizar el principio de calidad de la información establecido en la norma.

**En relación con la calidad y acceso de la información pública, De justicia encontró que la mayoría de los 32 sitios web de entidades nacionales evaluadas, no siguen la Norma Colombiana NTC 5854<sup>44</sup> que define buenas prácticas de accesibilidad y**

---

<sup>41</sup> Según el cual los sujetos obligados deben facilitar el ejercicio de acceso a la información, excluyendo obstrucciones (Congreso de la República, 2014).

<sup>42</sup> Según el cual la información deberá ser oportuna, veraz, objetiva, completa, reutilizable, procesable y debe estar disponible en formatos accesibles (Congreso de la República, 2014).

<sup>43</sup> Entendida como el grado en que todos los atributos del dato están presentes.

<sup>44</sup> Norma técnica colombiana de accesibilidad web.

**ergonomía para la accesibilidad web.** En una escala sobre 100 puntos, el puntaje más alto obtenido por una entidad pública fue de 50 (Ospina & Bessa, 2019). Estos datos identifican las debilidades para lograr una transparencia activa que no solo facilite, sino que garantice la calidad en la información que requiere la ciudadanía, con estándares que permitan su comprensión y usabilidad. Lo anterior es particularmente relevante, considerando que la calidad y la accesibilidad son elementos clave para el procesamiento y uso de información pública, incluyendo el control a la gestión pública y sus resultados (Transparencia por Colombia, 2018).

Por otra parte, los resultados del Barómetro de Datos Abiertos de la *World Wide Web Foundation* corroboran estos retos en la implementación de lo dispuesto en la **Ley 1712 de 2014**. En su última medición, Colombia obtuvo 52 puntos sobre 100 con respecto a la existencia de normas y elementos habilitantes de los datos abiertos pero su efectiva implementación y aprovechamiento mostraron niveles significativamente más bajos (World Wide Web Foundation, 2018).

Así mismo, en relación con el uso y análisis de la información por parte de la ciudadanía, se encuentran limitaciones en la entrega de información a través de datos abiertos, en razón a las dificultades en materia de interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas. Un ejemplo de esto es el Sigep. La información que allí reposa es un insumo importante para la toma de decisiones en relación con la fuerza laboral del Estado y, al mismo tiempo, suele ser de interés de ciudadanos que realizan control social. Garantizar la interoperabilidad de este sistema con otros es fundamental para el uso interno y externo de esta información. No obstante, este sistema no interopera con otros.

De acuerdo con lo expuesto, en Colombia aún persisten retos importantes para garantizar y comprender la importancia del derecho de acceso a la información pública, tanto por parte de la ciudadanía como de las entidades públicas. Las debilidades en la entrega y calidad de información pública generan dificultades para que la ciudadanía pueda relacionarse eficazmente con las entidades públicas. Esto, a su vez, contribuye a que en el país no pueda consolidarse efectivamente un modelo de Estado abierto pues su esencia se encuentra en la transparencia.

#### **4.1.2. Escasas acciones orientadas a la transparencia focalizada**

La efectividad de los esfuerzos para garantizar la transparencia de la información pública requiere considerar que las personas puedan efectivamente acceder a ella y comprenderla, para poder usarla. Esto implica, para los sujetos obligados, que al transparentarla tengan en cuenta que no todos los sectores de la población cuentan con las

mismas capacidades y conocimientos para ejercer este derecho. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que el acceso a la información pública se constituye en una condición para gozar de otros derechos. En efecto, la información facilita el acceso a los bienes y servicios, por ejemplo, en sectores esenciales como salud, educación, vivienda, entre otros (Procuraduría General de la Nación, 2020). En consecuencia, es fundamental garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a la información en igualdad de condiciones.

**La Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental (EDID) de 2018, identifica que existe una falta de comprensión por parte de las entidades de la importancia de este derecho.** Los servidores públicos sostienen que el principal beneficio de la Ley 1712 de 2014 es la prevención de la corrupción (47 %); sin embargo, pocos (2,3 %) la relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). Esto puede tener repercusiones en la generación de valor público desde las entidades, pues no se relaciona la información con el impacto que esta tiene en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. *Innovations for Poverty Action* en colaboración con el Departamento para la Prosperidad Social y el DNP, realizaron una auditoría aleatoria de dos programas sociales: Sisbén y Más Familias en Acción, esta auditoría identifica un bajo acceso a información de los programas (menos del 30 % de los peticionarios recibió información completa o correcta) y se evidenció que los ciudadanos enfrentan discriminación en el acceso según el acento regional, clase socioeconómica y estatus migratorio (Poverty Action, 2018). Se debe señalar también que la falta de información en programas sociales afecta a las mujeres principalmente, teniendo en cuenta que el 56 % de las personas que acceden a programas sociales del Estado son mujeres (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

**La debilidad en la calidad de la información de interés de poblaciones específicas también se refleja en otros sectores y temas.** Por ejemplo, en relación con la Política de Paz con Legalidad, es fundamental que las personas conozcan los múltiples esfuerzos gubernamentales por avanzar en su implementación. Fortalecer el acceso a la información sobre las iniciativas que permiten consolidar esta política y dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AF) repercute directamente en la generación de confianza en la institucionalidad. En este sentido, en su informe sobre Riesgos de corrupción en la implementación del AF, TpC expone algunas limitaciones para garantizar la transparencia en esta materia. Así, se refiere a la completitud de la información contenida en el Sistema Integrado de Información del

Posconflicto (Siipo)<sup>45</sup>, a la ausencia de respuesta a solicitudes por parte de algunas entidades y a las dificultades que existen para hacer seguimiento a los recursos que se destinan a la implementación del AF (Transparencia por Colombia, 2020).

**Por su parte, la Contraloría General de la República (CGR) ha identificado en los informes al Congreso la baja disponibilidad y calidad de la información de la totalidad de los recursos necesarios para cumplimiento del Acuerdo Final.** Esto se constata a partir del alto nivel de subreporte de las políticas y de los proyectos de inversión asociados al PMI, que permiten identificar la cuantificación y territorialización de los recursos (Contraloría General de la República, 2019). El reto será lograr una difusión amplia y en lenguaje claro de esta información. Es clave mencionar que la disponibilidad de información focalizada sobre la implementación del Acuerdo es relevante pues en el punto 6.1.5 del Acuerdo se contemplan medidas de prevención y lucha contra la corrupción.

**La necesidad de avanzar en transparencia focalizada se refleja también en los resultados del Índice de Criterios diferenciales de accesibilidad a la información pública aplicados del Furag.** Este informe reveló que las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional tienen mayor capacidad de dar a conocer información a poblaciones específicas de acuerdo con sus particularidades, necesidades o intereses (73,9 puntos sobre 100). En contraposición, se evidencian las dificultades con las que cuentan las entidades territoriales para generar procesos que permitan facilitar el acceso de información a poblaciones específicas (54,5 puntos de 100) (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019).

**Así mismo, se cuenta con debilidades en los procesos de entrega de información relacionados con enfoque diferencial, en este sentido, las entidades deben garantizar la accesibilidad de la información para la totalidad de la población, en especial a las personas con algún tipo de discapacidad, toda vez que el goce de otros derechos depende de la efectiva prestación y garantía del acceso a la información pública y esto es especialmente importante para los sujetos de especial protección.** El Informe alternativo de la coalición colombiana para la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2016) menciona que la información pública disponible no se encuentra adaptada a formatos de lectura o lenguaje simple que garantice su acceso a la información. En este sentido, pese al

---

<sup>45</sup> Cabe anotar que el Siipo se limita a compilar y a publicar la información remitida por las entidades públicas responsables de la implementación. En este sentido, la veracidad, exactitud y oportunidad de los datos allí registrados son responsabilidad exclusiva de la entidad asignada para cada indicador y se rige por los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014.

avance de la institucionalidad colombiana en la implementación de normas<sup>46</sup> y la elaboración de guías y manuales<sup>47</sup>, persisten grandes desafíos para la garantía del derecho de acceso a la información pública para la totalidad de la población.

**El impacto positivo de la implementación de los lineamientos de transparencia y acceso a información pública depende de la calidad de la información divulgada y su accesibilidad por parte de la ciudadanía en general y de los grupos diferenciales, en particular.** Lo anterior, da cuenta de los retos institucionales para facilitar el acceso a la información pública, que limitan la garantía de otros derechos fundamentales y afecta la consolidación del Estado abierto.

#### 4.2. Insuficiente consolidación de una cultura de integridad pública

La integridad en la administración pública es un reto para la consolidación del Estado abierto, pues se constituye en un elemento fundamental para dar respuesta efectiva a las expectativas ciudadanas. La construcción o recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones depende entonces, en gran medida, del comportamiento de los servidores públicos y de los resultados de la gestión de las entidades. Así, a pesar de los avances que tanto en materia normativa como de gestión ha tenido Colombia para fortalecer la integridad, aún quedan tareas por considerar y retos por superar.

En la presente política se abordarán principalmente dos temas asociados a las debilidades de la integridad pública: (i) débil gestión del talento humano que desincentiva el desempeño y el comportamiento íntegro y (ii) mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas.

##### 4.2.1. Débil gestión del talento humano que desincentiva el desempeño y el comportamiento íntegro

La débil gestión en los procesos de selección para el ingreso a las entidades públicas, la carencia de sistemas sólidos de meritocracia y los procesos de evaluación y el desarrollo de los servidores públicos, son factores determinantes en el desempeño, la responsabilidad y el servicio público íntegro. Un estudio de integridad de Colombia realizado por la OCDE en 2017 identifica algunos elementos que requieren de especial atención para avanzar en esta materia. Entre ellos, se identifica que en el país hay un alto

---

<sup>46</sup> En particular, se resalta la resolución 1519 de 2020 que define los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital y datos abiertos.

<sup>47</sup> El DNP y el DAFP avanzan en el diseño y publicación de un manual para la implementación de la Resolución 1519 de 2020.

nivel de politización que implica lealtad a los cargos directivos, un bajo enfoque orientado al desempeño, condiciones laborales poco óptimas, bajos niveles de seguridad en el empleo y una falta de capacitaciones y orientación ética que pueden conducir a prácticas corruptas y bajos niveles de integridad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017b, pág. 83).

En este sentido, el diagnóstico institucional del servicio civil<sup>48</sup> en América Latina, concluyó que, aunque en Colombia existen avances<sup>49</sup>, persisten retos en políticas específicas de recursos humanos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014). Dentro de las fallas se identifica el acceso al servicio con base en el mérito que, si bien se ha logrado atenuar con la Ley 909 de 2004<sup>50</sup> y la realización de concursos para cubrir cargos de carrera administrativa, aún persiste un gran número de vinculaciones mediante nombramiento provisional. De igual manera, cabe mencionar que las vinculaciones por prestación de servicios no necesariamente están ligadas a procesos meritocráticos. Esto es especialmente relevante si se analizan las proporciones de contrataciones de este tipo para el funcionamiento de las instituciones públicas. Al respecto, frente a la vinculación de contratistas durante el año 2020, se observa que la mayor parte de vinculación se encuentra a través de la modalidad de contrato por prestación de servicios con un total de 448.060 correspondiente al 69,4 % mientras que personal de carrera administrativa representa el 12 % y el nombramiento provisional el 12 % (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

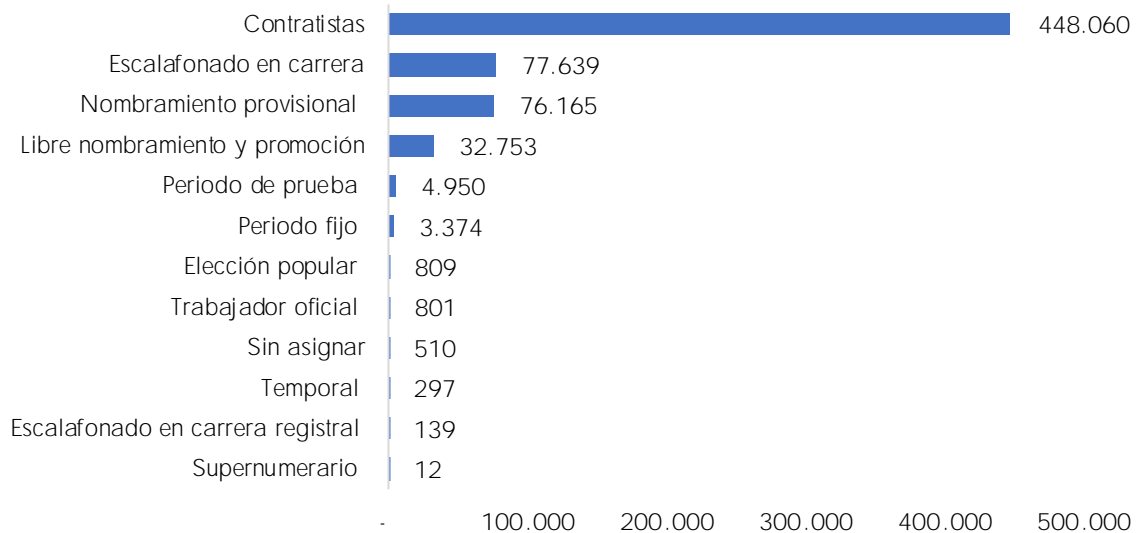
---

<sup>48</sup> El servicio público en el orden nacional en Colombia es similar del concepto de servicio civil que se emplea en buena parte del mundo y en organismos multilaterales como ONU, BID y OCDE.

<sup>49</sup> Principalmente en materia de capacitación y fortalecimiento de valores del servicio público.

<sup>50</sup> Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

**Gráfico 1. Distribución por tipo de vinculación**



Fuente: Sigep (2021).

Por su parte, TpC identifica riesgos ante la falta de procesos de selección por méritos, en especial para los cargos de libre nombramiento y remoción (Transparencia por Colombia, 2019). El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016 muestra que, a pesar de los avances normativos, faltan procesos de ingreso por mérito. Los directivos de libre nombramiento y remoción de entidades nacionales sometidos a selección por mérito son el 74 %, en gobernaciones el 17 % y en las alcaldías tan solo son el 1 %. Por niveles de cargo, la medición identifica que del nivel asesor un 46 % ingresa por proceso por mérito en entidades nacionales, un 13 % en gobernaciones y un 0 % en alcaldías (Transparencia por Colombia, 2019).

De igual forma, pese a los esfuerzos institucionales y disposiciones legales por reducir la provisionalidad, esta tendencia no sólo no ha podido ser reducida, sino que por el contrario se ha venido incrementando en los últimos años. Esto se evidencia a partir de los esfuerzos que ha venido realizando el DAFP frente al seguimiento y monitoreo de esta problemática, durante 2018, 2019, 2020 y 2021 se ha evaluado a más de 11.825 candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción de los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial, a los cuales se les aplicaron pruebas de competencias e integridad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021). Pero, a pesar de ello, de acuerdo con la información de caracterización del empleo público con corte a 31 de marzo de 2020, el porcentaje de provisionalidad en la rama ejecutiva del orden nacional y en orden territorial, son 32 % y 40 % respectivamente (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

En este sentido, persisten barreras para estructurar y generar un arraigo en relación con la integridad como eje articulador de la gestión pública. Esto se refleja, particularmente, en la apropiación de valores y en la conformación de un entorno institucional favorable al comportamiento íntegro que contribuya a la construcción de confianza y a la transformación de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Así, según la Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá 2018 el 86 % de las personas consideran que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos (Corporación Visionarios por Colombia, 2018). Por su parte, en el Latinobarómetro 2018, se concluye que entre 2006 y 2018 aumentó de un 61 % a 79 % (en promedio) el porcentaje de quienes consideran que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Para el caso de Colombia, ese porcentaje corresponde al 80 % de los encuestados (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Asimismo, la cuarta medición de Capital Social concluye que la confianza institucional ha tenido una caída del 30 % desde hace dos décadas (Corporación para el Control Social, 2018). Para el caso particular de la confianza en la administración pública, el promedio para la cuarta medición es de 1,9 en una escala de 0 a 10. De otra parte, la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) de 2019, evidencia que el 40 % de los servidores públicos consideran que la ausencia de valores es el principal factor que puede influir para que se presenten prácticas irregulares en la administración pública (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Según la Encuesta de Cultura Política del DANE de 2019, el 88 % de las personas consultadas consideran que la ausencia de valores éticos es un factor que motiva o induce para que se presenten actos de corrupción (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

Un dato preocupante al respecto es el reportado en el tercer informe del Monitor Ciudadano de la corrupción 2016-2018, según el cual el 69 % de los actores individuales involucrados en hechos de corrupción son servidores públicos, el 39 % entidades públicas y el 30 % autoridades de elección popular (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019). Con respecto a esto, como parte importante en la configuración de este entorno de integridad pública, es preciso reconocer que la sociedad, el sector privado y la ciudadanía comparten responsabilidades por la integridad pública por su adhesión o no a valores del servicio público en los que prevalece el interés general frente a los intereses particulares. La promoción de la integridad implica, por tanto, el involucramiento de diversos actores y no incluye exclusivamente a los servidores públicos. Por esta razón, las debilidades en la integridad pública no solo afectan los recursos públicos y el interés general, sino también la credibilidad en las normas y el respeto a las mismas por parte de la sociedad.



Teniendo en cuenta lo anterior, las dificultades en la gestión del talento humano en el servicio público tienen implicaciones en la apropiación de la cultura de integridad y de los valores del servicio público por parte de los servidores y de toda la sociedad. Esto es particularmente importante para la construcción de confianza, pues esta está condicionada por la existencia de entornos institucionales favorables para la promoción del comportamiento íntegro de los servidores, en función del interés general.

#### **4.2.2. Mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas**

La gestión preventiva de conflictos de interés hace parte de la infraestructura o entorno de integridad institucional (Jiménez Asencio, 2016). La falta de articulación de sus mecanismos es uno de los problemas que afecta el desarrollo de la cultura de integridad pública en Colombia, como garantía de la imparcialidad en la toma de decisiones y del control a los intereses particulares para el cumplimiento de funciones y deberes del servicio público. Según datos de Furag, relativos a la Política de Integridad, se identifica que la gestión adecuada de conflictos de interés en el orden nacional (64,9 puntos) obtiene un mejor puntaje que en las entidades territoriales (61,7 puntos). No obstante, los resultados no son óptimos, teniendo en cuenta que la escala de medición es de 0 a 100 puntos (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020).

Tabla 2. Resultados política de integridad medición Furag vigencias 2018 y 2019

Índice	Nacional (Sectores)		Territorial (Gobernaciones)	
	Año 2018	Año 2019	Año 2018	Año 2019
Índice de la política	70,3	75	62,8	71,2
Subíndice de cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público <sup>51</sup>	68,8	71,5	61,6	71,5
Subíndice de gestión adecuada de conflictos de interés y declaración oportuna de bienes y rentas <sup>52</sup>	N/A <sup>(a)</sup>	64,9	N/A <sup>(a)</sup>	61,7
Subíndice de coherencia entre la gestión de riesgos con el control y sanción <sup>53</sup>	68,8	72,8	62,9	70,4

Fuente: Furag (2019).

Notas: <sup>(a)</sup> En las casillas que no hay información se debe a que este subíndice no tuvo medición para el año 2018.

Si bien en Colombia existen lineamientos en materia de integridad y divulgación relacionada con los intereses privados de los funcionarios públicos, estos no son lo suficientemente robustos para impedir estos riesgos de corrupción. De acuerdo con la OCDE, Colombia obtuvo una calificación de 37,5 sobre 100 posibles en materia de divulgación de activos e intereses privados de funcionarios públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018). Lo anterior muestra los retos en esta materia, que se traduce en información necesaria para la implementación de herramientas anticorrupción, así como el seguimiento y monitoreo por de los posibles conflictos de intereses en los que puede verse inmerso un servidor público en cumplimiento de sus funciones. Por tal razón, es necesario generar mecanismos de articulación para el ajuste del sistema, su

<sup>51</sup> Mide la capacidad de la entidad pública de definir la ruta estratégica y pedagógica de la política de integridad que permitan la armonización del código del servicio público y los códigos de ética institucional y, la implementación de acciones pedagógicas para promover y fortalecer los valores del servicio público.

<sup>52</sup> Mide la capacidad de la entidad pública de implementar mecanismos que permitan vigilar la integridad de las actuaciones de quienes ejercen las funciones públicas y se gestionen adecuadamente las situaciones de conflictos que puedan surgir cuando se enfrentan a situaciones en la que sus intereses personales se enfrentan con intereses propios del servicio público.

<sup>53</sup> Mide la capacidad de la entidad pública de articular mecanismos de identificación de riesgos de gestión y de corrupción con medidas de control interno y sanción de actividades indebidas.

adecuada implementación y la capacitación de los servidores públicos y ciudadanos frente al tema. Según lo reportado en la medición 2019 del Furag, en promedio el 45 % de las entidades territoriales y 56 % de las entidades nacionales no implementan acciones de sensibilización ni cuentan con procedimientos o difunden los canales para la declaración de conflictos de intereses dentro de la estrategia de gestión anual para la identificación y declaración de conflictos de interés (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019).

**En consecuencia, el marco normativo por sí solo no garantiza la gestión preventiva de los conflictos de intereses y, como se evidencia, no existe el control adecuado a las declaraciones.** De no ser solucionado este aspecto, se afectaría directamente la apropiación de la cultura de integridad y con este, la promoción de la construcción de confianza y beneficio del interés general que son esenciales para la consolidación del Estado abierto.

#### **4.3. Respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas**

El fenómeno de la corrupción es un problema multidimensional y su ocurrencia sistemática afecta no solo el cumplimiento y la legitimidad de la función pública, sino que genera repercusiones en la entrega de bienes y servicios y, la garantía de derechos. Esto redundaría en un quebrantamiento de la confianza entre los actores de la sociedad. La ocurrencia de hechos de corrupción está directamente relacionada con la opacidad, la ausencia de integridad pública, las debilidades institucionales para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de corrupción y, dificultades en la generación de procesos de articulación entre los actores de la sociedad que permitan mitigar prácticas corruptas. En este sentido, las debilidades institucionales que se tengan para actuar en contra del fenómeno de la corrupción afectan gravemente la consolidación de un Estado abierto. Por lo tanto, la apropiación de una cultura de legalidad y una respuesta efectiva ante acciones corruptas son elementos primordiales para la consolidación de este modelo.

**Las dificultades para actuar en contra de la corrupción se analizarán en esta política a la luz de tres factores causales:** (i) aplicación débil del enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción; (ii) mecanismos débiles para el trámite de reportes y denuncias de corrupción, y protección al denunciante y (iii) débil articulación para la investigación y sanción de prácticas corruptas.

##### **4.3.1. Aplicación débil de un enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción**

Colombia presenta avances importantes en un modelo de identificación y gestión de riesgos de corrupción, pero no ha consolidado un enfoque preventivo que, de forma

**anticipada, evalúe vulnerabilidades y permita la toma de decisiones oportuna para salvaguardar la integridad pública.** Según la Medición de Desempeño Institucional, las entidades nacionales y territoriales tienen distintos niveles de apropiación del ejercicio de control interno, el cual se relaciona directamente con la gestión de riesgos de corrupción. En este sentido, confirmando las tendencias de otras temáticas desarrolladas en este diagnóstico, los resultados de las entidades nacionales son superiores a los de las entidades territoriales. Específicamente, en el Índice de Control Interno y de las dimensiones de Ambiente propicio para el ejercicio de control y Evaluación Estratégica del Riesgo, las entidades nacionales obtuvieron puntajes de 77; 77,3; y 75,7 de 100 posibles, respectivamente. Por su parte, las entidades territoriales, obtuvieron puntajes considerablemente más bajos, a saber, 51,3; 56,8; y 57,4 respectivamente (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020). Es de resaltar que, si bien las entidades del orden nacional obtienen un puntaje significativamente superior a las territoriales, esto no implica que el desempeño de las primeras sea óptimo.

**A partir de datos recopilados, se evidencia las falencias presentes en los procesos de control interno, por lo cual se debe avanzar en la prevención de la masterización de posibles riesgos de corrupción.** Con base en los resultados del Furag 2019, los mapas de riesgo del 98 % de las entidades contienen riesgos relacionados con posibles prácticas corruptas. No obstante, llama la atención que, de este total, solo el 35 % diseñó controles efectivos para mitigarlos y que el 2 % de entidades no ha definido controles para los mismos (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020). Igualmente, de acuerdo al informe de desempeño del sistema de control interno en las entidades públicas, basado en la evaluación al desempeño institucional a través del Furag, se identifica que el índice del sistema de control interno en la Rama Ejecutiva presenta un promedio general de 74 puntos (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020), que implica la necesidad fortalecer los procesos preventivos e investigaciones realizadas por las oficinas de control interno. En el agregado de todas las ramas de poder público, los organismos de control, la organización electoral y los organismos autónomos se identifica un incremento en el índice del modelo estándar de control interno, tanto en las entidades nacionales, con un avance de 4,1 puntos (subió de 74,3 a 78,4) como en las del orden territorial con un incremento de 2,7 puntos (subió de 56,2 a 58,9) (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2020).

**Sobre la percepción de los servidores públicos acerca del impacto en la prevención de la corrupción, la EDID de 2019 indica que aún hay retos por superar en términos de controles.** Sólo el 28 % de los encuestados consideró que el fortalecimiento del control interno ha sido una estrategia efectiva para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en las

entidades públicas. A su vez, el 14 % de los servidores públicos percibe la falta de controles como el factor que más incide para que se den prácticas irregulares en la administración pública (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Adicionalmente, esta misma medición demuestra que únicamente el 38 % de los servidores indicó mucha mejoría en el desempeño el Modelo Estándar de Control Interno (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

**Teniendo en cuenta los datos descritos, el control interno puede perder impacto en la medida que no articula ni incluye dentro de sus ejes de trabajo los riesgos frente a la integridad pública.** Aspectos relacionados con la apropiación de los valores del servicio público, la declaración, registro y trámites de conflictos de intereses y de bienes y rentas, los canales internos de denuncia y orientación, el diálogo en los ejercicios de rendición de cuentas internas, presentan aún debilidades en el enfoque del control interno.

#### **4.3.2. Mecanismos débiles para el trámite de reportes y denuncias de corrupción, y protección al denunciante**

**En materia de lucha contra la corrupción, es fundamental considerar el rol protagónico que juegan los actores que son testigos de conductas de este tipo, sin participar directamente en ellas, no obstante, los datos sobre disposición a denunciar actos de corrupción son preocupantes.** La contribución de estos actores a la lucha contra la corrupción depende de los valores y creencias que determinan en ellos la decisión de condenar y denunciar esas actuaciones delictivas de terceros o de proceder como actores pasivos que los toleran. En este sentido, de acuerdo con el Latinobarómetro, el 50 % de los ciudadanos está de acuerdo con guardar silencio ante la corrupción. No obstante, el 75 % considera que no denunciar el hecho lo transforma en cómplice (Corporación Latinobarómetro, 2018).

**Los canales de denuncia son una herramienta estratégica para la lucha contra la corrupción, toda vez que son una fuente de información para el conocimiento de posibles hechos de corrupción, pese a ello, su uso es poco frecuente a raíz del desconocimiento en estos mecanismos, sus procesos, al igual que las medidas de protección disponibles.** En estudios realizados en Colombia por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiiapp) se evidencia que la ciudadanía no cuenta con información suficiente para conocer los distintos canales para poner en conocimiento un hecho de corrupción o interponer una denuncia ante una autoridad. Esto se explica en que la mayoría de las entidades (76 % de las entidades analizadas) no contempla la adopción de instrumentos pedagógicos que fortalezcan las capacidades para la denuncia, a través de

la divulgación, explicación del funcionamiento y acompañamiento para la presentación de las denuncias, así como la diferenciación de una queja o un reclamo (Actue, 2016).

**En ese sentido, se encontró que no existen protocolos o lineamientos formales para la promoción de la denuncia de actos de corrupción al interior de las entidades.** Los avances en transparencia pasiva han generado que los reportes de hechos de corrupción y solicitudes de protección sean tramitados como derechos de petición y por medio de los canales de peticiones, quejas y reclamos, como se evidencia en el 76 % de las entidades analizadas (Actue, 2016). Esto ha generado un riesgo latente en el tratamiento de estos y la discrecionalidad que tiene cada entidad para valorarlos, aumentando la vulnerabilidad o riesgo de amenaza a la integridad del denunciante. También, esto significa que los funcionarios que se ocupan de dichos canales pueden no tener la experiencia e información suficiente para proceder con el trámite correspondiente. Lo anterior se fundamenta en datos de la EDID 2019, según los cuales el 47 % de los servidores encuestados no denunciaría un caso de corrupción. Entre las razones para no hacerlo se encuentran el temor a ser objeto de represalias (14 %), ausencia de mecanismos de denuncia que garanticen la protección del denunciante (9 %) o porque consideran que los casos denunciados no se investigan ni castigan (8 %) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Esto evidencia que no existe un ambiente de confianza y seguridad para que las personas denuncien hechos de corrupción.

**Igualmente, el estudio de la Filapp define que, en Colombia, no existen garantías de protección para quienes denuncian.** Esto se debe a que los riesgos y amenazas que sufren los reportantes de actos de corrupción son inminentes y recaen sobre quienes entregan información a autoridades, órganos de control y al ente acusador sobre actos de corrupción. Las principales formas de amenaza incluyen atentados contra la vida y la integridad física y represalias policiales o laborales, y los cargos públicos con más riesgo son los jefes de control interno y los auditores (Actue, 2016). El mismo estudio establece que la probabilidad de recibir medidas de protección en Colombia ante un reporte de un acto de corrupción es del 3 %, por lo que proteger la identidad de los reportantes o garantizar la confidencialidad de los datos, podría aumentar la intención de denuncia entre un 5 % y un 17 % (Actue, 2016).

**Igualmente, se ha identificado una brecha de género en las denuncias por actos de corrupción que evidencia que las acciones para proteger al denunciante deben considerar la incorporación de este enfoque.** Según el Barómetro de las Américas 2019, 16 % de las mujeres encuestadas experimentan algún tipo de extorsión sexual y el 82 % de los encuestados cree que la extorsión sexual ocurre ocasionalmente. Según esta encuesta, cuando se denuncia un caso de corrupción cometido por un empleado público, es más

probable que se tomen medidas si un hombre, en vez de una mujer, hace la denuncia. De otra parte, las mujeres mostraron ser menos proclives a denunciar por temor a represalias (Transparencia por Colombia, 2019).

**No basta con promover la denuncia de manera aislada pues los ciudadanos necesitan sentir respaldo y garantías por parte de las autoridades y entidades involucradas.** En este sentido, la confianza de los actores para actuar articuladamente con las instituciones en contra de la corrupción es indispensable no sólo para luchar efectivamente contra el delito sino para consolidar un modelo de relacionamiento entre Estado y ciudadanos en el que prevalezca el interés colectivo. De igual manera, es esencial analizar las características de las personas víctimas de corrupción, de manera que se diseñen estrategias de acompañamiento y garantías que se adapten a sus particularidades.

#### **4.3.3. Débil articulación para la generación de información, investigación y sanción de prácticas corruptas**

De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción 2019, el 57 % de los encuestados considera que el Gobierno no hace lo suficiente para luchar contra la corrupción, mientras que el 96 % opina que la corrupción es uno de los problemas más graves del país que afecta tanto la legitimidad del Estado como al sector privado (Transparencia por Colombia, 2019). La Encuesta de Cultura Política de 2019 refleja que la falta de sanción (94 %) y los vacíos o falta de claridad en las leyes (81 %) son factores que motivan o inducen los actos de corrupción (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Por su parte, tampoco existen caracterizaciones de los delitos de corrupción contra la administración pública más recurrentes por sectores, que permita formular acciones puntuales para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción.

Las debilidades en los procesos de investigación y sanción de prácticas corruptas en Colombia han generado desconfianza en la ciudadanía, percepción de impunidad y una aceptación o normalización de las prácticas corruptas en el país, afectando las acciones que se implementan en torno a medidas anticorrupción. Según el Índice del Proyecto Global de Justicia de 2020 la adherencia al Imperio de la Ley (Estado de Derecho) en Colombia no ha variado en los últimos cinco años, pues la autoridad e influencia que ejerce la Ley en la sociedad se ha mantenido en un nivel medio, especialmente sobre el comportamiento de los individuos (World Justice Project, 2020). El Latinobarómetro 2018 evidencia que hay tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos: en Colombia el 36 % de los encuestados estaría dispuesto a pagar el precio de esta para solucionar una problemática (Corporación Latinobarómetro, 2018). Esto se suma a la percepción de corrupción en los poderes del Estado, donde el 47 % consideran que

jueces y magistrados están involucrados en actos de corrupción, y el 64 % que el Congreso de la República (Transparencia por Colombia, 2019). La falta de cumplimiento de normas y la aceptación de la corrupción afecta la consolidación de una cultura de legalidad y, por lo tanto, impiden que se consolide un modelo de Estado abierto en el país.

**Adicionalmente, aunque es claro que los organismos de control juegan un rol protagónico en materia de investigación y sanción, persisten dificultades de articulación entre las entidades llamadas a cumplir este mandato constitucional.** En efecto, el engranaje de la CNM y las CRM carece de responsables claros y estrategias explícitas para implementar las herramientas e instrumentos encaminadas a fortalecer la lucha contra la corrupción desde estas instancias (Transparencia por Colombia y Procuraduría General de la Nación, 2020). Adicionalmente, de acuerdo con el reporte de integridad (*Integrity Review*), la CNM como instancia de articulación entre órganos de control y la Secretaría de Transparencia en el nivel nacional se enfrenta a retos de articulación multi-actor y multi-nivel<sup>54</sup> (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017a). Por ejemplo, no existen mecanismos de articulación claros entre las CRM y la CNM, ni entre esta última y la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos. Tampoco existen unos mecanismos definidos para aunar esfuerzos en el marco del objetivo conjunto que tienen ni existen herramientas de seguimiento al cumplimiento de metas de unos y otros espacios.

**En el nivel territorial, la Secretaría de Transparencia encontró que las CRM presentan debilidades.** En particular: (i) ausencia de protocolos para el intercambio de información; (ii) ausencia de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros para la articulación de acciones y la salvaguarda de la memoria institucional; (iii) exceso de carga laboral y funciones; y (iv) falta de articulación entre el nivel nacional y el regional. Además, de acuerdo con el Observatorio de Transparencia Anticorrupción 2019, existe disparidad en la forma como operan estas instancias: mientras algunas Comisiones funcionan con independencia; otras presentan niveles muy bajos de desempeño (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021).

**De igual manera, según la Secretaría de Transparencia** (Secretaría de Transparencia, 2019), **tan solo el 35 % de estas instancias presentó un desempeño adecuado con un puntaje por encima del 70 % de cumplimiento.** El 50 % tuvo un desempeño intermedio o en alerta, con porcentajes de cumplimiento entre el 30 % y el 70 %. El 15% restante presentó

---

<sup>54</sup> Entre 2017 y 2019, la CNM se reunió en promedio 2 veces; pero la subcomisión técnica tuvo 9 encuentros durante el 2019, lo anterior, en virtud de las recomendaciones del *Integrity Review* (OCDE, 2017).



un nivel crítico, con porcentajes inferiores al 30 % de cumplimiento. En el primer semestre de 2019, las Comisiones con más bajo desempeño correspondieron a los territorios de Caquetá, Chocó, San Andrés, Vaupés y Vichada. Los indicadores con los promedios más bajos fueron el de prevención, donde el promedio fue de apenas del 53 % y de sanción con un promedio de 36 % (Secretaría de Transparencia, 2019). Lo anterior evidencia las falencias de la coordinación institucional de las distintas instancias de articulación y de participación ciudadana para fortalecer la lucha contra la corrupción.

**En resumen, la suma de estas dificultades impide la consolidación de un modelo de Estado abierto, como se ha definido en esta política.** Los retos persistentes en la gestión de riesgos de corrupción, así como el precario sistema de denuncias y protección al reportante, junto con las debilidades en articulación de instancias, entidades y mecanismos de prevención y sanción de acciones corruptas, obstaculizan el desarrollo óptimo de los arreglos institucionales dispuestos en el marco de la lucha contra la corrupción.

#### **4.4. Baja generación de valor público a partir de acciones de articulación con actores sociales y sector privado**

**El diálogo y la corresponsabilidad en la gestión pública son elementos que favorecen la resolución de problemas y la generación de valor público.** En consecuencia, las limitaciones en la participación ciudadana y la baja colaboración con actores sociales y privados afectan la consolidación del eje de corresponsabilidad del modelo de Estado abierto.

**En este sentido, en este apartado se desarrollarán dos factores causales que inciden en las dificultades existentes para la colaboración entre actores:** (i) procesos de rendición de cuentas y control ciudadano débiles que afectan los procesos de las políticas públicas débiles y (ii) baja corresponsabilidad de actores sociales y privados en la generación de confianza.

##### **4.4.1. Procesos de rendición de cuentas y control ciudadano débiles que afectan los procesos de las políticas públicas**

**Un enfoque de Estado abierto exige que se promuevan ejercicios de participación ciudadana en la gestión pública que vayan más allá de acciones de consulta.** Esto implica desarrollar esfuerzos institucionales para el involucramiento de la ciudadanía a partir de un diálogo constante, que debe extenderse en todo el ciclo de política. Así, la ciudadanía debe ser convocada tanto a la delimitación de problemas públicos en ejercicios de diagnóstico participativo como a la formulación de soluciones a esos problemas a través de ejercicios de planeación participativa pero también a la implementación de soluciones a través de

esquemas de la colaboración abierta. De igual manera, debe ser incluida en ejercicios de seguimiento y evaluación participativa de las soluciones implementadas.

**De acuerdo con el Furag (2018), se siguen presentando dificultades para fomentar y fortalecer la participación ciudadana.** En esto influye la desconfianza de la ciudadanía en la institucionalidad, las falencias en la entrega de información, la reducida oferta de espacios de participación, entre otras. En efecto, el avance en la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública para 2018 era de 74 puntos de cumplimiento en las entidades del orden nacional y 59 puntos en el nivel territorial (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Pese al avance registrado para la vigencia 2019, en la que las entidades nacionales registraron 79 puntos de cumplimiento y las entidades territoriales 63 puntos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019), aún no se registran puntajes óptimos en esta medición. Por esta razón, es indispensable fortalecer el acompañamiento a las entidades para la apropiación de las herramientas diseñadas en esta materia.

**Pese a la evidencia de un avance en la mejora de rendición de cuentas en las entidades, persisten las debilidades que afectan el acceso y participación de la ciudadanía en este tipo de ejercicios.** Para la vigencia 2019, el índice de rendición de cuentas en la gestión pública refleja un puntaje promedio de 80,9. El mayor puntaje obtenido es de 96,9 en las entidades del orden nacional. Para las entidades territoriales, el promedio se fijó un puntaje de 59,2, siendo el mayor puntaje 98 (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Sin embargo, a pesar de los resultados favorables en rendición de cuentas, sorprende que un porcentaje considerable de entidades no incluya estrategias de difusión de la información o acciones de diálogo en estos ejercicios.

**En consecuencia, los resultados que tienden a la mejoría se interpretan como contraintuitivos, teniendo en cuenta que en el nivel nacional la apropiación de la rendición de cuentas tiene niveles importantes en las entidades y se esperaría que la implementación de los lineamientos considerara ejercicios que involucren a los grupos de interés.** Según la evaluación del Furag de 2019, el 70 % de las entidades nacionales incluyeron en su estrategia la realización de acciones de difusión y publicación de información. El 66 % de ellas incluyó acciones de diálogo y el 49 % acciones de mejora para la rendición de cuentas. Como se expone en la Tabla 3, la ausencia de estos ejercicios repercute en una baja vinculación de los grupos de interés.

**Tabla 3. Entidades nacionales y territoriales que involucran diferentes grupos de valor en actividades de participación y acciones de diálogo presenciales (%)**

	Actividades de participación		Acciones de diálogo presenciales	
	Entidades nacionales	Entidades territoriales	Entidades nacionales	Entidades territoriales
Academia	73	25	73	26
Gremios	73	30	74	34
Órganos de control	62	32	59	34
Veedurías ciudadanas	54	47	54	54
Organizaciones no gubernamentales	58	18	55	21
Órganos internos (Asamblea, Junta Directiva, Junta de accionistas)	64	39	61	38
Ciudadanía	88	65	88	80

Fuente: Furag (2019).

Por otra parte, si bien las entidades nacionales han avanzado en la vinculación de actores, presentan retos considerables en el involucramiento de órganos de control, veedurías ciudadanas y otras organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, las entidades territoriales tienen desafíos considerables en lograr la vinculación de los grupos anteriormente mencionados, con especial énfasis en gremios, organizaciones no gubernamentales y academia. Vale la pena resaltar que estas tendencias se identifican también en la formulación del PAAC, pues solo el 7 % de las entidades nacionales y el 25 % de las territoriales vinculan gremios y academia (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Esta situación amerita un especial interés, dado que este es uno de los principales instrumentos que tienen las entidades para responder ante los retos que trae consigo el relacionamiento con los grupos de valor.

Como consecuencia de lo anterior, tan sólo para el 35 % de las entidades nacionales se reportó, en promedio, un nivel de satisfacción alto y muy alto de los grupos de valor con respecto a la rendición de cuentas de la entidad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2019). Estos aspectos resultan ser trascendentales pues se constituyen en aquellos que miden si la rendición de cuentas es concebida como un proceso o simplemente como un ejercicio aislado. Al respecto, la EDI indaga acerca de la percepción de los funcionarios respecto a la entrega de información en la rendición de cuentas y otros aspectos de la organización de estos espacios. En la mayoría de los aspectos analizados, esta percepción se traduce en alrededor de un 60 % de las respuestas en las categorías “de

acuerdo” y “totalmente de acuerdo” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

Adicionalmente, a pesar de los avances que se tienen en materia de participación ciudadana, existen debilidades en los procesos de racionalización u optimización de trámites, en donde no se cuenta con procesos de seguimiento y los datos son escasos, aun cuando este es uno de los focos principales de relacionamiento entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Según los resultados de FURAG para la vigencia 2020, las entidades obtuvieron un resultado promedio de 69 puntos sobre 100 con respecto a la identificación de los trámites a partir de los productos o servicios que ofrece la entidad. En este sentido, las entidades deben continuar con el proceso de identificación y racionalización de trámites, a partir de los cuales se divulgue información a la ciudadanía frente a los procesos, requerimientos y documentación necesaria, de esta forma se previene la materialización de riesgos de corrupción, se reducen los costos asociados para la ciudadanía y se generan factores de confianza entre el Estado y la ciudadanía.

Por otro lado, se encuentran limitaciones por parte de las entidades frente a la elaboración y uso de datos abiertos, encontrándose información desactualizada, no homogenizada, o con restricciones a su uso. Es importante considerar que el ejercicio de un control social responsable implica una participación informada. Esto, a su vez, implica la garantía del acceso a la información, lo que corrobora que los ejes del Estado abierto son complementarios e indisolubles. A este respecto, según las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con corte a julio de 2021 se habían publicado en el portal datos.gov 5.679 conjuntos de datos, de los cuales 2.097 tiene como fecha de actualización el año 2020, y 1.528 el año 2021. Es decir, solo el 64 % de los conjuntos están recientemente actualizados. Frente al uso de estos conjuntos, se encuentra que estos han tenido 11.872.693 visitas, pero solo 1.764.361 descargas.

También, se evidencia un gran desconocimiento frente a las diferentes etapas y la promoción de la participación ciudadana. Según la EDI 2019, el 36 % los servidores públicos desconocen si se incluyeron acciones para promover la participación ciudadana en el control de la gestión pública institucional, el 31 % desconoce si se implementó una estrategia de rendición de cuentas a la ciudadanía y el 50 % desconoce acciones de promoción de veedurías ciudadanas. Similarmente, el 25 % de los servidores públicos de entidades territoriales encuestados no tiene conocimiento de acciones de cooperación entre autoridades, sector privado y sociedad civil (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

Aunado a lo anterior, uno de los mayores factores que originan la desconfianza ciudadana y por ende la poca participación, se centra en las limitaciones institucionales

**para la efectiva entrega de la información.** Al respecto, según la EDI 2019, solo el 21 % de los servidores considera que con los procesos de rendición de cuentas realizados por la entidad se entregó información a la ciudadanía con la suficiente anticipación, el 23 % que se atendieron oportunamente los requerimientos de información, quejas, denuncias y reclamos realizados por la ciudadanía y el 27 % considera que los resultados de la evaluación ciudadana en ejercicios de rendición de cuentas son tenidos en cuenta en la evaluación de la gestión institucional (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Los aspectos acá mencionados, cobran importancia al considerar que el sistema de atención al ciudadano y el proceso de rendición de cuentas, son esenciales en la garantía del acceso a la información pero, sobre todo, en el relacionamiento entre los actores y, en consecuencia, en el proceso de generación de confianza que busca el Estado abierto.

**Igualmente, otra de las limitantes en los procesos de participación ciudadana se enmarca en la baja participación por parte de los servidores en los ejercicios de promoción y la generación espacios dispuestos para tal fin.** En cuanto a las acciones para generar diálogo y participación ciudadana, el 52 % de los servidores públicos no conoce o participó en espacios de diálogo con la ciudadanía en procesos de planeación del desarrollo territorial y el 59 % no tiene conocimiento de consultas a la ciudadanía sobre temas de interés frente a las decisiones de los mandatarios departamentales y locales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). Cabe anotar que, en Colombia, solamente el 17 % de los ciudadanos pertenece a un grupo, organización o instancia y el 46 % considera que es difícil o muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y trabajar por una causa común (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019).

**Es evidente, por tanto, que persisten retos en la promoción de la rendición de cuentas como espacio de control ciudadano, que exija a los servidores hacer transparente su gestión y los argumentos que llevaron a tomar decisiones para su implementación.** En consecuencia, los arreglos institucionales enfocados a promover la participación de los ciudadanos y su incidencia en la toma de decisiones públicas son insuficientes para permitir la consolidación del Estado abierto en Colombia. Así, deberán profundizarse y complementarse estos esfuerzos para el cumplimiento de estos objetivos no solamente desde las entidades públicas, sino desde la ciudadanía también.

#### **4.4.2. Debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados en la generación de confianza**

De acuerdo con la versión número veinte del barómetro de confianza de la consultora Edelman (2020), en Colombia la confianza se cimienta en la idoneidad y la ética y los ciudadanos colombianos confían más en los líderes sociales y en las empresas

**que en los líderes de Gobierno.** En este sentido, en el marco de un modelo de Estado abierto, todos los actores deben tener por objetivo generar unas bases éticamente robustas, pues es el factor de mayor peso para aumentar la confianza (Edelman, 2020). Todo ello ha repercutido en el relacionamiento Estado–ciudadanía y la falta de corresponsabilidad entre los diferentes actores de la sociedad, lo cual dificulta la consolidación de un Estado abierto.

**La falta de claridad sobre las responsabilidades de cada actor y la difícil coordinación conceptual y operativa entre ellos ha generado ineficiencias y una ausencia de foco en la definición de programas para aumentar la generación de valor público.** Al respecto, la Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial de 2008 del DANE, evidenció que un 40 % de las empresas encuestadas consideran que el Gobierno nacional no toma en cuenta las necesidades de los empresarios. Un 53 % opina que las decisiones no son neutrales y objetivas y un 46 % indica que no se explica públicamente las razones que fundamentan las decisiones del Gobierno nacional. En este mismo sentido, un 43% considera que no se informa y difunden oportunamente las decisiones (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008).

**La ocurrencia de delitos y el ofrecimiento de pagos extraoficiales debilitan la articulación entre los sectores para la colaboración y generación de valor público, así como la consolidación de estándares de cumplimiento eficientes y fuertes, más allá de lo exigido en la Ley.** Dichas prácticas, no solo crean grandes distorsiones en la libre competencia y afectan la construcción de confianza entre los actores, sino que también afecta la prestación de servicios públicos destinados a las poblaciones más vulnerables. A este respecto, los actores del sector privado perciben que algunas prácticas impactan la ética en sus dinámicas. Específicamente, según el último estudio de prácticas contra el soborno en empresas colombianas, el 86 % de los empresarios encuestados cree que se ofrecen sobornos en su sector económico y que se paga un porcentaje del 25 % adicional de manera secreta para asegurar un contrato. Según este mismo estudio, la modalidad más utilizada es mediante contribuciones políticas (80 %) y en el cierre de contratos (57 %) (Universidad Externado de Colombia, 2019).

**Por otro lado, se evidencia la necesidad de formar alianzas para fortalecer las iniciativas de corresponsabilidad que trasciendan de declaraciones unilaterales por parte del sector privado en compromiso con la legalidad e integridad.** En cuanto a los esfuerzos del sector empresarial para la generación de confianza, los más recurrentes son la existencia de un código de ética o conducta (63 %), contar con una declaración o política sobre la prohibición total de ofrecer cualquier tipo de dádiva (45 %) y dar a conocer periódicamente

a sus empleados y partes contratadas la política que prohíbe expresamente el ofrecimiento de sobornos (38 %). A pesar de los esfuerzos, casi la mitad de los encuestados (47 %) no cuenta con alianzas estratégicas o socios para aumentar la confianza institucional (Universidad Externado de Colombia, 2019).

**Igualmente, se tiene deficiencias en los procesos de interoperabilidad de la información entre entidades de control y el sector privado, lo cual dificulta los ejercicios de seguimiento, monitoreo e investigación.** Un aspecto importante para ahondar en la responsabilidad del sector privado es la generación de información y cooperación con las autoridades. Al respecto, se identifica que ni los registros públicos ni las bases de datos oficiales contienen información sobre el beneficiario final de las personas jurídicas en Colombia. Estos registros públicos permiten no sólo el intercambio de información en procesos de investigación, sino que también promueven la corresponsabilidad y transparencia del sector privado en la lucha contra la corrupción (Fondo Monetario Internacional [FMI] - Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [Gafilat], 2018).

**Por otro lado, se cuenta con debilidades para la articulación entre el sector público y privado, por lo cual se hace necesario generar sinergias para establecer acciones que permitan robustecer la regulación actual y arraigo de principios éticos para el buen relacionamiento entre estos actores.** Según la organización *Transparency International*, el cabildeo es toda comunicación directa o indirecta con decisores políticos o representantes públicos, llevada a cabo por o en nombre de un grupo organizado con el fin de influenciar la toma de decisiones públicas. A su vez, se considera como una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático. (Transparency International , 2015 ). En este sentido, se debe continuar con los esfuerzos para la generación de lineamientos frente al ejercicio del *lobby* o cabildeo, a través de los cuales se establezcan las acciones y procesos que permitan a los actores interesados poder realizar ejercicios de seguimiento, monitoreo y control social.

**En razón a lo anteriormente expuesto, al no tener una regulación relacionada con el tema, se dificulta generar procesos transparentes y públicos respecto a los intereses que se tienen frente a una política o decisión pública.** En otras palabras, la responsabilidad en torno a la transparencia, la legalidad y la integridad en la toma de decisiones públicas es un proceso de construcción conjunta entre los particulares que desean participar y los servidores públicos que están llamados actuar en torno al interés común. Al respecto, la OCDE ha reiterado en diferentes espacios, informes y recomendaciones las debilidades que se tiene por la ausencia de regulación y de la generación de estándares para el ejercicio de la actividad de cabildeo en Colombia. Lo anterior, resalta la importancia de impulsar la

generación de confianza entre actores y fortalecer la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020). En ese sentido, los principales retos asociados a la débil regulación del cabildeo en Colombia se relacionan con: (i) ausencia de una estrategia articulada entre ramas del poder público y los actores involucrados para regular la actividad; (ii) limitada conceptualización de la actividad de cabildeo en el país; y (iii) existencia de una connotación negativa dentro del imaginario colectivo atribuible al concepto de cabildeo en el país.

**En lo referente al primer reto identificado, en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2021, en el Congreso de la República se han tramitado un total de 19 iniciativas legislativas para la regulación del cabildeo en Colombia, las cuales no culminaron su proceso de aprobación,** entre otros factores, por la oposición a los proyectos de ley, la falta de consenso frente al contenido de los textos radicados y la poca disposición de algunos grupos de presión para reglamentar la actividad (Luengas, 2012). Esta situación de desarticulación institucional y social para promover el buen desarrollo y las garantías a la labor del cabildero y crear un registro de cabilderos efectivo<sup>55</sup>, ha impactado el cumplimiento de los compromisos a nivel internacional en términos de transparencia e integridad del Gobierno. En efecto, el Índice de Calidad de la Regulación de Influencia Indebida de la OCDE, construido mediante la distribución de un total de 9 puntos de manera uniforme en tres componentes principales: regulación de conflictos de intereses, regulación de cabildeo (*lobby*) y transparencia en la búsqueda de influencia, para el 2018 en Colombia, fue de 4 puntos a razón de la debilidad en la regulación de cabildeo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2018).

**Frente al segundo desafío, dada la escasa información disponible de tipo académico y técnico sobre la actividad en Colombia, no se ha acordado una definición del cabildeo,** ni sobre su tipificación en contraste con los mecanismos de participación ciudadana existentes (Luengas, 2012). Sin una conceptualización robusta, clara y precisa sobre la actividad, se ha generado un crecimiento de las personas jurídicas y naturales dedicadas a actividades de cabildeo sin reglamentación, en suma, con una falta de profesionalización de la actividad en el país. Al respecto, la OCDE, ha señalado que, para la construcción de un marco efectivo y justo para la apertura, se debe fomentar la transparencia e integridad en el cabildeo, partiendo por la definición con claridad de los

---

<sup>55</sup> La Resolución 2348 de 2011 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, estableció el registro público de Cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas. No obstante, este no es obligatorio y solo aplica para la Cámara de Representantes.



términos cabildeo y cabildero cuando los países consideren o desarrollen reglas y pautas sobre la actividad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2015).

El tercer reto se relaciona con el uso incorrecto del concepto por parte de los medios de comunicación, las autoridades públicas y la sociedad en general, así como con la confusión existente entre las actividades ilícitas de influencia y la actividad real de cabildeo en el país. La confianza pública en los gobiernos ha llegado a mínimos históricos de manera que la práctica del cabildeo se asocia frecuentemente con la clandestinidad o los privilegios (Alianza para el Gobierno Abierto, 2020).

#### 4.5. Insuficientes conocimientos y apropiación de metodologías y herramientas a nivel institucional para la adopción e implementación de la innovación pública como elemento transversal del Estado abierto

Colombia ha incrementado la puesta en marcha de prácticas innovadoras en el sector público, sin embargo, al interior de las organizaciones se presentan obstáculos que pueden frenar o retrasar el desarrollo y la implementación de dichas acciones o incluso el abandono total de una idea. Ante este panorama, la OCDE (2017, Pag 16) en sus distintos informes identifica que al interior de las entidades públicas existe un limitado conocimiento acerca de qué herramientas de política pueden utilizar los gobiernos para superar dichas barreras y fortalecer la capacidad de las organizaciones para innovar. En relación con la remoción de obstáculos a la innovación para una efectiva implementación de un modelo de Estado abierto, este documento analizará un factor causal específico, asociado a la persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y aversas al cambio.

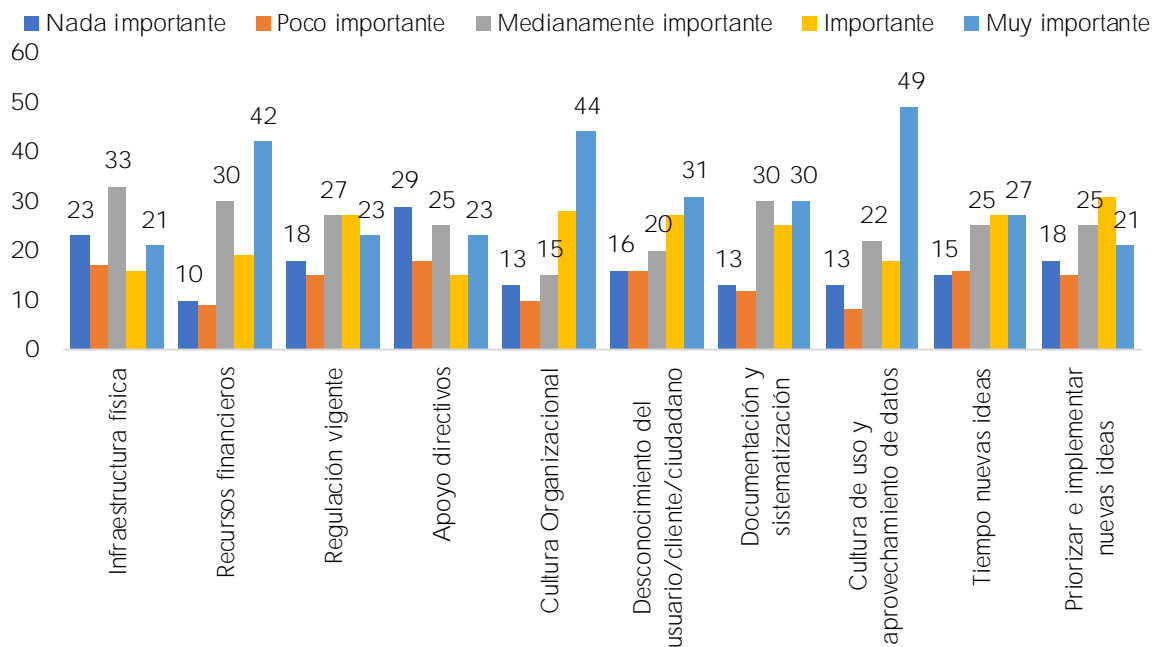
En el sector público la persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y aversas al cambio es una de las barreras más comunes para innovar. Según Ramírez-Alujas, muchos gobiernos se enfrentan a desafíos importantes para motivar el comportamiento innovador en sus servidores, pues las organizaciones del sector público son estructuras organizacionales propensas a las prácticas y procedimientos arraigados (Ramírez-Alujas & V, 2012). En otras palabras, se concibe que las cosas deben seguirse haciendo de la forma en las que siempre han funcionado, en términos de estructura como de cultura organizacional. Por lo tanto, la innovación es percibida como un esfuerzo innecesario.

En consecuencia, se encuentran culturas organizaciones aversas al cambio relacionadas con un conjunto de prácticas, sentimientos, mitos, paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Esto se refleja en resistencia al cambio y a la innovación por parte de los servidores que conforman sus propias comunidades de práctica, sus propios sistemas de creencias y perspectivas (Ramírez-Alujas & V, 2012). En

este sentido, el entorno general en el que se desenvuelve el funcionario influye en la implementación de procesos innovadores.

Este conjunto de prácticas tanto individuales como grupales repercuten en la toma de decisiones y en la implementación de nuevas acciones institucionales. Por esta razón, identificar estas barreras contribuye a encontrar oportunidades de intervención y posibles soluciones para derribar aquellos paradigmas que crean el miedo y rechazo a lo innovador. Un ejemplo de lo anterior se evidencia en los resultados de los diferentes Estudios de Barreras a la Innovación Pública llevados a cabo por el DNP. En estos se reconocen los que se reconoce una carencia de cultura innovadora dentro de las entidades del sector público y de expresiones asociativas de la sociedad civil, muchas veces ligada a la aversión al cambio. La siguiente gráfica ilustra la clasificación de las principales barreras encontradas para la innovación.

Gráfico 2. Calificación por barreras



Fuente: DNP (2019).

Al interior de las entidades públicas, los funcionarios públicos cuentan con bajas habilidades, aptitudes, competencias y motivaciones para explorar nuevos métodos y enfoques, que les permita desarrollar sus actividades de forma diferente (Departamento Nacional de Planeación, 2020). En su informe Documento de análisis de información Mapeo

de Iniciativas de innovación pública<sup>56</sup> (DNP, 2020), el DNP identificó que las principales barreras en esta materia están relacionadas con aspectos de diversa índole, a saber: una baja cultura y aprovechamiento de datos; la falta de cultura organizacional; la falta de recursos financieros; la ausencia de procesos de documentación y sistematización; y el desconocimiento de los usuarios/clientes/ciudadanos (Rugel & García, 2020). A este respecto, la rigidez de la estructura y la cultura organizacional juega un papel esencial pues adoptar estos nuevos enfoques puede implicar altos costos políticos, económicos, sociales y técnicos. Todas estas tienen un efecto directo en el relacionamiento entre la institucionalidad, la ciudadanía y el sector privado y, por ende, en la consolidación del Estado abierto.

**Los altos costos derivados de las rigideces de las estructuras organizacionales generan dudas a la hora de arriesgarse a crear o realizar acciones nuevas, por las repercusiones que podrían acarrear, de fracasar los proyectos.** No obstante, estas creencias sobre implicaciones surgen de falsas creencias y desconocimiento. En efecto, muchos servidores no innovan por miedo a ir contra normas que ni siquiera existen (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

**En conclusión, una de las principales barreras a la innovación pública constituye la aversión al cambio y la cultura organizacional, que está ligada a las capacidades de los servidores públicos en términos de innovación, así como las creencias en contra del cambio que se derivan de la rigidez de las estructuras organizacionales.** El Estado abierto requiere de una constante comunicación con los ciudadanos que permita la toma de decisiones basadas en las necesidades y preferencias de estos últimos. Sin embargo, la evidencia en relación con la implementación de la innovación pública da cuenta de una falencia respecto a los procesos implementados por las entidades para satisfacer necesidades públicas y mejorar su comunicación con actores clave.

## 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

**Para el cumplimiento de la transición efectiva hacia un modelo de Estado abierto que equilibre las expectativas ciudadanas con la respuesta institucional, y genere confianza y relacionamiento efectivo entre los actores de la sociedad, se plantean cinco líneas estratégicas.** Aunque actualmente se concibe que tienen un relacionamiento entre sí, se han desarrollado de forma independiente, razón por la cual presentan el desafío de articularse para dar origen a un modelo de Estado abierto en el país.

---

<sup>56</sup> El cual identifica una serie de barreras a la innovación que impiden el desarrollo eficaz y eficiente de las acciones públicas, para ello se analizaron 110 iniciativas de innovación pública en el cual cada una de ellas puntuaba una serie de obstáculos, siendo el puntaje mayor 4 y el mínimo 0.

En este sentido, los lineamientos de política definen cinco objetivos específicos que, sin corresponder a políticas públicas para cada materia, pretenden coexistir y orientar el fortalecimiento del relacionamiento basado en la confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. Estas líneas estratégicas deben funcionar de forma articulada para trascender los antecedentes existentes y consolidar el Estado abierto en Colombia. Las acciones serán lideradas por entidades de la rama ejecutiva, específicamente del nivel nacional, que son aquellas que pueden adquirir los compromisos de acuerdo a la naturaleza de este documento, sin que esto signifique la no articulación con otras ramas del poder, así como, con los otros niveles de gobierno en la ejecución de las acciones.

### 5.1. Objetivo general

Implementar lineamientos de política pública encaminados a consolidar y poner en marcha un modelo Estado abierto que promueva la construcción de confianza entre actores de la institucionalidad pública y la sociedad, la articulación normativa e institucional y mejore el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía.

### 5.2. Objetivos específicos

Los siguientes objetivos específicos se presentan según los cinco ejes de desarrollo del modelo de Estado abierto definido en esta política y buscan responder a las cinco causas identificadas en el diagnóstico de este documento.

OE1. Fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública que permita un diálogo transparente e informado entre la ciudadanía y el Estado.

OE2. Desarrollar la cultura de integridad pública como elemento fundamental para hacer prevalecer el interés público sobre el privado.

OE3. Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad para fortalecer la gestión pública y lograr el equilibrio entre expectativas ciudadanas y respuestas institucionales.

OE4. Robustecer los procesos de corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público y la resolución conjunta de problemas públicos.

OE5. Impulsar iniciativas de innovación pública como una herramienta transversal para consolidar procesos guiados hacia un Estado abierto.

### 5.3. Plan de acción

Esta política pública se fundamenta en la necesidad de fortalecer un relacionamiento basado en la confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, a través de la

promoción de la transparencia y acceso a la información pública, la apropiación de la integridad pública, el mejoramiento de las herramientas para una lucha efectiva contra la corrupción, y la generación de espacios de corresponsabilidad que involucren a todos los actores y generen soluciones conjuntas a problemas públicos.

A continuación, se presentan las líneas de acción y las principales acciones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos identificados en el presente documento CONPES.

### **5.3.1. Fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública que permitan un diálogo transparente e informado entre la ciudadanía y el Estado**

Para garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder y usar información pública, y para superar las limitaciones existentes frente a la calidad y utilidad de la información que ofrecen las entidades públicas, este objetivo propone acciones que buscan responder a las dificultades en esta materia. Lo anterior, considerando que estas tienen implicaciones en el acceso a los servicios públicos básicos y a la oferta institucional de programas sociales, en el buen desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social informado. Adicionalmente, es de resaltar que el país ha avanzado sustancialmente en las áreas de acceso y calidad de la información pública, por lo tanto, se pretende mejorar y consolidar estos avances, a través de las siguientes líneas de acción:

#### **Línea de acción 1: Promover el acceso a la información pública**

Esta línea de acción está orientada a disminuir el desconocimiento del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía y de las entidades públicas en todos los niveles de la administración pública, así como a garantizar la calidad y disponibilidad de la información que producen las entidades públicas, para lograr un relacionamiento eficaz entre la ciudadanía y las entidades públicas que permita a su vez alinear las expectativas frente al servicio público. Para tal fin, contempla acciones integrales encaminadas a motivar y permitir a los funcionarios y a la ciudadanía en general, formarse y apropiarse los conceptos de transparencia y Estado abierto para que estos elementos sean incluidos en la consolidación de estrategias y planes de acción en las entidades públicas.

En primera instancia, considerando la necesidad de entender y dimensionar las problemáticas relacionadas con el acceso a la información, El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, **desarrollará, entre 2022 y 2025, un análisis de la negación del derecho de acceso a la información a nivel territorial y sus**

implicaciones para la ciudadanía en general, indagando por las causas generales y aplicando los enfoques diferenciales de accesibilidad para lograr un diagnóstico más profundo en esta materia. Para lograr este propósito, estas entidades deberán realizar un diagnóstico sobre esta problemática, que permita comprender las barreras a las que se enfrenta la ciudadanía en general para gozar de este derecho. Para profundizar en este análisis inicial, realizarán posteriormente un diagnóstico con grupos sujeto de criterios diferenciales de accesibilidad a la información pública, sobre afectaciones generadas por la no garantía del derecho. Estos análisis permitirán desarrollar un documento con las implicaciones de la negación al acceso a la información pública, tanto para la ciudadanía en general como para grupos específicos que requieren la implementación de criterios diferenciales de accesibilidad. Finalmente, y de manera complementaria, identificarán buenas prácticas y casos de éxito en materia de acceso a la información con criterios diferenciales de accesibilidad, que sumarán a los diagnósticos realizados, para obtener un análisis integral en esta materia.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta las dificultades que existentes para el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, se establece que entre 2022 y 2024, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **elaborará un documento de análisis de la implementación e impacto de la normatividad existente en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública que permita identificar las fortalezas y debilidades para la garantía del derecho.** A partir de este proceso y los resultados encontrados, se podrán llevar a cabo procesos de articulación entre las entidades líderes de estos temas para generar lineamientos, guías y capacitaciones que permitan mejorar la entrega de información, la calidad de esta, los canales para su divulgación, así como la generación de capacidades tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos que garantice el goce efectivo de este derecho.

De otra parte, teniendo en cuenta que una de las principales justificaciones para la negación de acceso a la información pública por parte de los funcionarios son aquellas relacionadas con la reserva o clasificación de la información, entre 2022 y 2024, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, **elaborará y difundirá un protocolo sobre el uso e intercambio de la información clasificada y reservada, sus usos y el intercambio que se puede hacer entre entidades y organismos de control, que permita estandarizar procesos y procedimientos en las entidades nacionales y territoriales.** Lo anterior, con el propósito de que los funcionarios conozcan las disposiciones normativas que otorgan efectivamente la calidad de

información reservada o clasificada y se garantice una respuesta adecuada a las solicitudes de acceso a la información pública.

Igualmente, teniendo en cuenta la dificultad presente para el uso y análisis de información, en razón a las dificultades para la gestión de acciones que permitan la interoperabilidad de los sistemas de información, entre 2002 y 2023, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, **integrará los sistemas información para la lucha contra la corrupción a partir de la revisión de los actuales sistemas de los sectores priorizados; la definición de los criterios de interoperabilidad e integración; la adopción de recomendaciones; y la integración de los datos a los sistemas para la lucha contra la corrupción, tendientes a mejorar la calidad de los datos para la lucha contra la corrupción.** Con ello, se busca mejorar la entrega de información a la ciudadanía y las entidades que tengan relación con estos datos, los cuales se encuentren en formatos abiertos que permitan su análisis de acuerdo con los procesos que se adelanten por los diferentes actores.

También, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre los años 2022 y 2024, **elaborará y socializará un documento metodológico sobre la construcción del índice de información clasificada y reservada, en el que se profundice en cómo se debe calificar la información de acuerdo con las excepciones de la ley 1712 del 2014 y en el que se desarrollen ejemplos sobre el Test del Daño.** Esta información debe estar disponible en la página web de la Secretaría de Transparencia.

Aunado a lo anterior, el Archivo General de la Nación, entre los años 2022 y 2023, **diseñará e implementará un plan de acción y mejora de la Política de Gestión Documental y de Archivos, para fortalecer las capacidades de los servidores públicos y garantizar la adecuada gestión y custodia de la información por parte de las entidades.**

Por otro lado, con el fin de fortalecer y promover la elaboración y uso de datos abiertos, Colombia Compra Eficiente, entre los años 2022 al 2025, **diseñará e implementará un plan de generación de capacidades para el uso y apropiación de la información disponible en el portal de Datos abiertos del Secop dirigido a la ciudadanía.** Con esto, se busca dar a conocer a los ciudadanos las herramientas que permitan realizar seguimiento y monitoreo a los procesos de contratación y de esta forma propiciar la participación ciudadana y los ejercicios de control social.

## **Línea de acción 2: Generar acciones de transparencia focalizada**

Para resolver las debilidades encontradas en la entrega de información, garantizar que la información pública esté permanentemente actualizada, cumpla los estándares de calidad y permita la garantía de otros derechos fundamentales de la ciudadanía, entre 2022 y 2024, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia **identificará las necesidades de acceso a la información de programas sociales implementados por el Estado colombiano y desarrollará una metodología de trabajo que permita definir e implementar un plan de acción en conjunto con las entidades públicas involucradas, con orientación a promover los derechos de grupos priorizados.** La implementación de esta acción requerirá la identificación los programas sociales con mayor cobertura en el país para garantizar el acceso a derechos básicos y la identificación de los requerimientos o necesidades de acceso a la información de esos programas sociales. A partir de estos análisis, la entidad desarrollará un documento metodológico que establezca los criterios a ser evaluados y que establezca el impacto de acceso a la información pública en grupos priorizado y beneficiarios de estos programas. De manera posterior, desarrollará e implementará un plan de acción acorde con el resultado establecido en el documento metodológico desarrollado. Finalmente, socializará los resultados de la medición a las entidades competentes.

De manera complementaria, en respuesta a la necesidad de encontrar información confiable sobre el estado actual de la transparencia en la gestión pública y los desafíos en términos de corrupción, entre 2022 y 2025, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia también **diseñará y pondrá en funcionamiento un botón en el sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción *fact check* sobre información relevante en materia de corrupción.**

Buscando fomentar la apropiación y correcta implementación de las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información por parte actores distintos a los públicos, entre 2022 y 2025, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, **diseñará e implementará una estrategia de acompañamiento y difusión en la implementación de la Ley 1712 del 2014 y su demás reglamentaciones en sujetos obligados no tradicionales como las universidades y las superintendencias nacionales junto con sus vigilados.**

Igualmente, con el fin de mejorar la calidad de la información que se entrega a la ciudadanía, un aspecto fundamental se centra en la planificación y realización de acciones por parte de las entidades para garantizar la calidad de la información que se entrega. Por esta razón, entre 2022 y 2025, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de



la Función Pública, **diseñará e implementará una estrategia de asistencia técnica a ciudadanos y funcionarios del nivel nacional y territorial en materia de transparencia, riesgos de corrupción y Estado abierto, para la consolidación de estrategias y planes de acción en las entidades públicas.** De esta forma, se fortalecen las capacidades de los ciudadanos para exigir la garantía de sus derechos, en este caso el derecho de acceso a la información pública. Por otro, se fortalecen las capacidades de los servidores públicos que permitan generar procesos eficientes, eficaces y de calidad para la generación y publicación de información relacionada con sus gestiones.

Por otro lado, con el fin de mejorar los procesos de acceso a la información y la lucha contra la corrupción, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, entre los años 2022 al 2024, **diseñará e implementará una estrategia de socialización y difusión en lenguaje claro sobre la gestión de recaudo, lucha contra la evasión y contrabando,** que permita la entrega adecuada de información que prevenga la materialización de riesgos de corrupción.

Finalmente, entre 2022 y 2023 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, **realizarán diagnósticos y recomendaciones sectoriales de la apropiación de estándares de Estado abierto en los sectores priorizados que sirva de base para su replicabilidad.**

### **5.3.2. Desarrollar la cultura de integridad pública como elemento fundamental para hacer prevalecer el interés público sobre el privado**

En atención a los desafíos que persisten en la consolidación de la cultura de integridad pública como principio de actuación individual para la construcción de confianza, en la cual prevalezca la idoneidad de los servidores públicos, la meritocracia y la defensa del interés general, en esta sección se plantean líneas de acción enfocadas en la mejora de la gestión del talento humano en el servicio público y en la gestión de los conflictos de interés.

#### **Línea de acción 3: Fomentar el enfoque de integridad en la gestión del talento humano**

Buscando solucionar las deficiencias en la apropiación de los valores del servicio público, en el periodo comprendido entre los años 2022 y 2024, Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, **formulará y difundirá lineamientos para la incorporación de elementos de integridad en los procesos de contratación por prestación de servicios en entidades públicas, con especial énfasis en temas sensibles asociados a riesgos de corrupción.** Esta acción permitirá responder a los retos relacionados con el talento humano que contribuye a la gestión pública a partir de contratos de prestación de servicios.

De igual manera, en este mismo período de tiempo, el Departamento Administrativo de la Función Pública junto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, **definirá lineamientos que permitan incorporar elementos de integridad en los concursos de méritos, y evaluación de desempeño de servidores públicos**, con el fin de asegurar su apropiación y conocimiento por parte de los servidores públicos, así como la medición de su eficacia en el entorno de las entidades a nivel territorial y nacional.

Estas dos acciones deberán articularse con el esfuerzo marco que adelantará el Departamento Administrativo de la Función Pública entre 2022 y 2025, el cual estará orientado a **diseñar e implementar la estrategia de apropiación de los valores definidos en el código de integridad incluyendo la medición de su eficacia, con el fin de establecer su socialización y el grado de apropiación por parte de los funcionarios**. Esto permitirá articular los esfuerzos que se han adelantado hasta el momento, con los que se proponen en materia de integridad en esta política.

#### **Línea de acción 4: Articular las herramientas preventivas para la gestión de conflictos de interés**

Pese a los avances en la obligación de declarar proactivamente los bienes y rentas, así como los conflictos de intereses para altos directivos, gerentes públicos del Estado y contratistas, son necesarios lineamientos y estrategias explícitas para implementar mecanismos institucionales en la planeación, gestión y control que definan roles y procedimientos; incorporen la identificación de riesgos de conflicto de intereses en la planeación estratégica; desarrolle sistemas de información internos; y defina el seguimiento y control a la declaración, registro y trámite de inhabilidades, aspectos clave para la consolidación de un Estado abierto.

Buscando responder a estos retos, entre 2022 y 2025, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, **definirán e implementarán los mecanismos para operación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Integridad que garantice el cumplimiento de los objetivos y finalidades del sistema**. Esto permitirá implementar las disposiciones de la Ley 2016 de 2020, que definió el diseño, la composición y funciones de este sistema. No obstante, se hace necesario establecer los mecanismos a través de los cuales operará, así como los procesos y procedimientos que le permitirán cumplir con su objetivo.

De manera complementaria, entre 2022 y 2025, el Departamento Administrativo de la Función Pública **diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento de capacidades para la gestión de conflicto de intereses de los sectores que se prioricen**

**para tal fin.** En el proceso hacia la mejora de la gestión de los conflictos de interés, teniendo como núcleo el entorno de la integridad institucional, esto facilitará, promoverá y fortalecerá la articulación entre los mecanismos existentes, con miras a garantizar el buen funcionamiento de la administración frente a los conflictos de interés y la toma de decisiones imparciales acordes con las funciones misionales de cada entidad.

En articulación con lo previsto en esta línea de acción, entre 2022 y 2025, el Departamento Administrativo de la Función Pública también **diseñará e implementará una estrategia que fortalezca la articulación de las entidades responsables de administrar, generar y custodiar la información relacionada con la declaración de bienes y rentas y conflictos de intereses.** Esto se hace indispensable, considerando que la apropiación y aplicación creciente de las disposiciones en esta materia implica prever de manera temprana la organización y gestión de este tipo de información.

Por otro lado, con el fin de garantizar los procesos de rendición de cuentas, el nuevo modelo de gerencia pública y las metodologías relacionadas con el tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre los años 2022 y 2025, **diseñará y divulgará lineamientos sobre rendición de cuentas de los gerentes públicos que garanticen la adecuada implementación de la metodología establecida en el Manual Único de Rendición de Cuentas con enfoque basado en derechos humanos y paz y del nuevo modelo de gerencia pública, fortaleciendo los espacios de diálogo, entrega de información y gestión pública.**

Igualmente, con el fin de propiciar acciones que permitan mitigar las problemáticas relacionadas con los conflictos de interés, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, **entre el año 2022 y 2024, diseñará y socializará los lineamientos para la identificación y mitigación de conflictos de intereses en el componente de mapas de riesgos del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.**

### **5.3.3. Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad para fortalecer la gestión pública y lograr el equilibrio entre expectativas ciudadanas y respuestas institucionales**

Para el cumplimiento del objetivo de fortalecer la cultura de la legalidad y desafiar las causas relacionadas con la falta de enfoque integral de la gestión de riesgos, la persistencia de las debilidades en el sistema y las garantías a los denunciantes, y las debilidades en la articulación entre investigación y sanción, se propone adelantar las siguientes líneas de acción.

## Línea de acción 5: Promover el enfoque integral de la gestión de riesgos

Con el fin de articular la gestión de riesgos en beneficio de la prevención de materialización de hechos corruptos por cuenta de las dificultades en la apropiación del control interno y la utilidad actual de las matrices de riesgos de corrupción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2022 y 2025 **diseñará e implementará una estrategia para fortalecer la calidad de los mapas de riesgos de corrupción, dirigida a entidades del nivel nacional, territorial, sectores priorizados y corporaciones públicas en el marco del Plan, que incluyan la definición de gastos del rubro de participación ciudadana**. Con esta acción, se pretende contar con una mayor incidencia por parte de este instrumento en la identificación de riesgos de corrupción, la propuesta de acciones de mitigación que evite la materialización de prácticas corruptas y el seguimiento a los controles e impactos que se puedan generarse.

Por otro lado, en búsqueda de identificar los principales factores frente a la materialización de prácticas corruptas y las implicaciones negativas que estas puedan generar en la sociedad, desde la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República **realizará y socializará, entre los años 2024 y 2025, los resultados de un estudio sobre el daño social causado por corrupción y generará recomendaciones para su mitigación**. Lo anterior permitirá contar con evidencia que permita plantear, planear e implementar procesos enfocados en la prevención de la ocurrencia de riesgos de corrupción.

Por otro lado, esta entidad, entre los años 2023 al 2025, **elaborará un banco de casos de corrupción en Colombia, para identificar las causas de estos y poder mitigar la materialización de las prácticas que generaron estos hechos de corrupción**.

## Línea de acción 6: Mejorar el trámite de reportes, denuncias de corrupción y en la protección al denunciante

Esta línea se centra en las acciones tendientes a fomentar la cultura de la denuncia, lo que significa la promoción e implementación de canales de denuncias de corrupción en las entidades públicas, garantizando el anonimato, protección y no estigmatización del denunciante, a nivel territorial y nacional. En este sentido, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2022 y 2024, **realizará el diseño y socialización de lineamientos para la implementación de canales de denuncias de corrupción en las entidades públicas, de tal manera que se asegure el anonimato y la protección al denunciante**. Con esto se busca estandarizar los procedimientos que se implementan para la custodia de la información, en el que se

diferencien los canales de denuncia y los mecanismos dispuestos para la recepción de peticiones, quejas y reclamos.

En relación con lo anterior, para fortalecer la garantía a las personas que interponen las quejas relacionadas con presuntas irregularidades en los procesos de la administración pública, el Ministerio del Interior, entre 2022 y 2024, **fortalecerá la participación ciudadana en la interposición de las quejas relacionadas con presuntas irregularidades, conductas o delitos electorales asociados a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel), a partir del diseño e implementación de una estrategia de comunicaciones**, esto permitirá identificar las necesidades de fortalecimiento de las plataformas del Gobierno nacional y la estrategia para perfeccionar el funcionamiento de estas.

Por otro lado, a partir de lo descrito en el documento frente a las debilidades que se tienen en los canales de denuncia y protección al denunciante en relación con el enfoque de género y las represalias a las que se ven confrontadas las mujeres que dan a conocer un posible hecho de corrupción, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2022 y 2023, **establecerá y difundirá lineamientos que promuevan buenas prácticas aplicadas a los canales de denuncia con enfoque de género que permita reducir la brecha y proteger a las mujeres de represalias por sus denuncias**. Con esto, se espera establecer y difundir estrategias y lineamientos que partan de la identificación de las razones que desincentivan la denuncia por parte de las mujeres, y posteriormente, puedan responder a los desafíos identificados en esta problemática.

Igualmente, en la estrategia de promover los canales de denuncia y la importancia de esta herramienta para conocer posibles hechos de corrupción, entre los años 2022 y 2024, esta entidad **fomentará la cultura de denuncia, que promueva los canales y medidas de protección, así como la desestigmatización del denunciante y que pueda ser aplicada en el nivel territorial y nacional a partir del diseño e implementación de una estrategia de comunicaciones**.

#### **Línea de acción 7: Generar instrumentos e información útil para la investigación y sanción de prácticas corruptas**

En respuesta a las debilidades evidenciadas en la capacidad de generar información y en los procesos investigación de investigación judicial en presuntos hechos de corrupción, es necesario avanzar en los procesos de analítica de datos, conocimiento de la normativa y estudios en los trámites de judicialización por hechos de corrupción.

En esta línea, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2022 y 2025, **diseñará un tablero de control que permita visualizar todos los instrumentos normativos y políticas expedidas por el Gobierno nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, con el fin de facilitar la accesibilidad de la información y fortalecer las capacidades de los ciudadanos y servidores públicos.** Esta herramienta recopilará y pondrá a disposición de los interesados la información disponible sobre el nivel de avance, cumplimiento y adopción de los arreglos institucionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y permitirá monitorear el avance de las iniciativas.

En complemento, esta misma entidad con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, entre 2022 y 2024, **elaborará un estudio sobre las dinámicas y tipologías de la corrupción en Colombia, con énfasis en los sectores que se prioricen y realizará un diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Comisiones Regionales de Moralización,** para la posterior formulación e implementación de un plan de mejora, que será evaluado para conocer el impacto.

Por otro lado, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2022 y 2024, **diseñará y adoptará un plan de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Comisiones Regionales de Moralización.** Lo anterior con el fin de fortalecer las acciones que se realizar en el territorio en materia de lucha contra la corrupción. Igualmente, en 2025, la entidad **implementará una estrategia de fortalecimiento de la articulación entre instancias de coordinación interinstitucional en temas de transparencia y lucha contra la corrupción establecidas en el Estatuto Anticorrupción como lo son la Comisión Nacional de Moralización, la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y las 32 Comisiones Regionales de Moralización,** para interoperar las acciones que cada una ellas ejercen.

Por otro lado, Colombia Compra Eficiente **desarrollará, en 2022, una actualización del Reporte de Desempeño de Compras Públicas,** para potenciar el uso de la herramienta como instrumento de investigación de posibles prácticas indebidas en la gestión contractual.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, **fortalecerá las capacidades de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción a partir de la implementación de una estrategia de diagnóstico, implementación y evaluación del plan de acción.**

#### 5.3.4. Robustecer los procesos de corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público y la resolución conjunta de problemas públicos

El cumplimiento de este objetivo está orientado a lograr posicionar la corresponsabilidad como componente transversal para la generación de confianza y de valor público, por lo que a través de las acciones que se describirán a continuación se pretende generar una estrategia integral que involucre a los actores privados, públicos y a la ciudadanía en general en los ejercicios de control social para la formulación y evaluación de políticas públicas y de rendición de cuentas.

#### Línea de acción 8: Fomentar la rendición de cuentas y control social en la formulación y evaluación políticas públicas

Esta línea de acción busca responder a la problemática relacionada con la persistencia de las debilidades en los procesos de rendición de cuentas como espacio de control ciudadano y fomento de la participación, materializadas en la deficiencia en la entrega de información, la poca participación de los funcionarios públicos y ciudadanos y, la desconfianza de estos últimos en todos los procesos del Estado.

En este sentido, entre el 2022 y el 2025, el Departamento Administrativo de la Función Pública **fortalecerá y fomentará la conformación de nodos del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que permitan la articulación interinstitucional y trabajo en red para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas focalizadas por parte de entidades nacionales y territoriales.** La implementación de esta acción considerará las necesidades de la ciudadanía en los diferentes territorios del país, y buscará fomentar y consolidar los espacios de interacción entre el Estado y la ciudadanía, a partir de los nodos y las articulaciones que se generen.

Así mismo, los espacios disponibles para los procesos de rendición de cuentas no serán fructíferos si no se cuenta con una participación activa por parte de la ciudadanía, en la que esta misma se apropie de la información entregada por las instituciones, genere procesos de seguimiento y monitoreo frente a las gestiones realizadas por las entidades y participe en la toma de decisiones. Por tal razón, el Departamento Administrativo de la Función Pública durante las vigencias 2022 a 2025, **diseñará e implementará una estrategia de sensibilización y posicionamiento del control social, con el fin de renovar los liderazgos y fortalecer las capacidades para la participación y el cuidado de lo público en población joven.** A partir del fortalecimiento de capacidades y la entrega de información relacionada con los ejercicios de rendición de cuentas, estos nuevos liderazgos podrán replicar esta

información en sus comunidades, propiciando la promoción de los ejercicios de rendición de cuentas, la participación ciudadana y la generación de ejercicios de control social.

Igualmente, con el fin de fortalecer la confianza de los diferentes actores de la sociedad y facilitar los procesos de interacciones entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, entre los años 2022 al 2024, el Departamento Administrativo de la Función Pública **desarrollará espacios de participación informada con grupos de valor (gremios, asociaciones, etc.) para la identificación de oportunidades para la racionalización o simplificación de trámites y otros procedimientos administrativos.**

También, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, entre los años 2022 al 2024, **desarrollarán ejercicios de control social con el fin de promover su incidencia en la gestión pública, a partir del diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento.**

Finalmente, y con el fin de generar ejercicios de participación ciudadana, el Departamento Nacional de Planeación, 2022 al 2024, **diseñará e implementará una metodología de seguimiento participativo al avance de las acciones y recomendaciones formuladas en este Documento CONPES.**

#### **Línea de acción 9: Promover la corresponsabilidad para la generación de confianza**

En esta línea, se incluyen acciones para incentivar la generación de responsabilidades acordadas a cada actor de la sociedad que se traduzca en la suma de voluntades, esfuerzos y recursos para el cumplimiento y avance en la solución de problemas de interés general.

Para este fin, la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, entre los años 2022 y 2024, **fomentará ejercicios de colaboración abierta para la solución de problemas públicos en los sectores priorizados a través de la generación de una estrategia.** Esta acción permitirá avanzar en la promoción de los ejercicios de colaboración abierta y en el mapeo de las buenas prácticas en corresponsabilidad implementadas a nivel nacional e internacional, enfatizando las experiencias desde el encuadre de la Alianza para el Gobierno Abierto, que puedan ser documentadas y replicadas en los sectores priorizados. Se destacarán los aprendizajes del sector privado y de las empresas mixtas, para diseñar estrategias de trabajo conjunto y colaborativo en materia de lucha contra la corrupción y la garantía de estándares de cumplimiento respecto al principio de transparencia y ética empresarial.



Por otra parte, ante la ausencia de regulación detallada para la aplicación de la responsabilidad administrativa y penal de las personas jurídicas a nivel nacional, que impacta la auto regulación de las empresas, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre el 2022 y 2025, **diseñará y desarrollará una estrategia para fomentar la cultura de integridad y ética empresarial mediante la construcción, implementación y co-creación de lineamientos sobre la evaluación de riesgo de proveedores, contratistas, intermediarios y socios comerciales.**

De igual manera, esta misma entidad **diseñará e implementará una estrategia de trabajo conjunto y colaborativo en materia de lucha contra la corrupción con el sector privado y empresas mixtas que permita generar procesos para prevenir la materialización de prácticas corruptas,** entre 2022 y 2025.

Por su parte, entre 2022 y 2025 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, incorporará **el diseño de una estrategia para fortalecer la Alianza para el Gobierno Abierto de Colombia,** mediante la adopción de herramientas e instrumentos que permitan monitorear los avances del país en la materia, la participación de actores de interés, así como el intercambio de experiencias y la adopción de buenas prácticas que robustezcan la institucionalidad del foro multiactor. Lo anterior, permitirá generar compromisos y avances importantes relacionados con el acceso a la información pública, participación ciudadana, rendición de cuentas entre otros, siendo estos aspectos vitales en torno a la corresponsabilidad y la consolidación del Estado abierto.

Así mismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública junto con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entre los años 2022 y 2025, **incorporará lineamientos para la consolidación del Estado abierto en los instrumentos de planeación de las políticas que procuran la mejora de la relación Estado – ciudadano.** Con esto se busca fortalecer, por un lado, las acciones de articulación entre los diferentes actores de la sociedad y, por otro lado, permitirá generar procesos de planeación e instrumentos de política para la mejora de interacción y de confianza entre el Estado y la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, entre 2023 y 2025, **desarrollará una campaña de sensibilización al sector empresarial sobre su rol en el marco de la adopción de un enfoque de Estado abierto, para articular el sector privado con los objetivos del Estado abierto.**

Igualmente, esta entidad, entre los años 2022 al 2024, **articulará y brindará lineamientos sobre los estándares de cumplimiento en materia de transparencia y ética empresarial y, también, elaborará un documento de recomendaciones para la reglamentación de la responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas nacionales y domiciliadas en Colombia con entidades de inspección, vigilancia y control.**

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación, entre 2022 y 2023, **elaborará y socializará un diagnóstico de la situación actual de cabildeo en Colombia y los principales retos para su ejercicio.**

### **5.3.5. Impulsar iniciativas de innovación pública como una herramienta transversal para consolidar procesos guiados hacia un Estado abierto**

En cumplimiento del objetivo de transitar hacia un modelo de Estado abierto apalancado en la innovación pública como herramienta transversal, se propone una línea de acción que aborde los retos persistentes en esta materia.

#### **Línea de acción 10: Promover acciones para la adopción e implementación de acciones relacionadas con la innovación pública**

Con el fin de superar las dificultades que se encuentran en el sector público para la adopción e implementación de acciones relacionadas con ejercicios de innovación pública, a través de la promoción de una cultura organizacional más flexible y la generación de capacidades en innovación, el Departamento Nacional de Planeación, entre 2022 y 2023, **diseñará lineamientos para la creación y fortalecimiento de unidades o laboratorios de innovación pública como espacios de interacción, colaboración y co-creación con otros sectores y ciudadanía.** Estos espacios permitirán la interacción de diferentes actores para disminuir la resistencia al cambio, generar ejercicios a partir de los cuales se pueda responder colectivamente a desafíos y se planteen soluciones a estos retos.

Igualmente, teniendo en cuenta las limitaciones presentes en el sector público para la implementación de ejercicios de innovación pública, principalmente relacionadas con las barreras culturales y organizaciones, el Departamento Nacional de Planeación, entre 2022 y 2025, **construirá e implementará un plan de acción para la remoción de barreras a la innovación pública que afectan la consolidación del Estado abierto,** a través del cual se generen procesos de articulación entre actores del sector público, privado, sociedad civil, academia y organismos multilaterales, propiciando espacios con el fin de disminuir la reticencia a participar de estos ejercicios.

Por su parte, teniendo en cuenta que uno de los factores que limitan la implementación de ejercicios de innovación se relaciona con el desconocimiento de los diferentes actores de la sociedad, principalmente de funcionarios públicos, el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre 2022 y 2024, **realizará actividades académicas para el desarrollo de competencias de servidores públicos afines a la apertura, la inteligencia colectiva y temáticas relacionadas con el Estado abierto**, esto permitirá fortalecer la capacidades de los funcionarios y permitirá el avance de acciones de innovación para la búsqueda de soluciones a los retos públicos.

Igualmente, entre el 2022 y 2023, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, **elaborará una guía para realizar ejercicios de innovación abierta que permita sumar conocimientos y habilidades para la resolución de retos de transparencia**

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, a lo largo de 2022 y 2023, **publicarán una caja de herramientas y metodologías relacionadas con Estado abierto en la Plataforma CIEN para actores del ecosistema nacional de Innovación Pública, con el fin de fortalecer las capacidades de los servidores públicos y ciudadanos**. Lo anterior permitirá contar con un espacio que recopile información relacionada con ejercicios de innovación, permitiendo conocer experiencias exitosas, lineamientos, manuales, metodologías que faciliten las acciones para la implementación de ejercicios innovadores en el sector público.

#### **5.4. Seguimiento**

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. Allí se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades incluidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP. El seguimiento a la política será semestral en el periodo comprendido entre 2022 y 2025 y se presentará un informe de cierre final, tal y como se presenta en la Tabla 4.

Tabla 4. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022
Tercer corte	30 de junio de 2023
Cuarto corte	31 de diciembre de 2023
Quinto corte	30 de junio de 2024
Sexto corte	31 de diciembre de 2024
Séptimo corte	30 de junio de 2025
Informe final	31 de diciembre de 2025

Fuente: DNP (2021).

### 5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen en el PAS (Anexo A).

La ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de la política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para los sectores. La implementación de esta política tiene un costo total estimativo de 3.006 millones de pesos que complementarán los esfuerzos presupuestales que vienen en curso<sup>57</sup>. A continuación, se presenta la distribución de estos recursos en los cuatro objetivos de la política.

Tabla 5. Financiamiento estimado de la política por objetivo  
(Millones de pesos)

Objetivo	Presupuesto indicativo 2022-2025
OE1. Fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública que permitan un diálogo transparente e informado entre la ciudadanía y el Estado	602
OE2. Desarrollar la cultura de integridad pública como elemento fundamental para hacer prevalecer el interés público sobre el privado	704

<sup>57</sup> Este presupuesto complementa el destinado por parte del Gobierno nacional, descrito en la sección de antecedentes, que se estima supera los 251.600 millones de pesos.

Objetivo	Presupuesto indicativo 2022- 2025
OE3. Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad para fortalecer la gestión pública y lograr el equilibrio entre expectativas ciudadanas y respuestas institucionales	525
OE4. Robustecer los procesos de corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público y la resolución conjunta de problemas públicos	604
OE5. Impulsar iniciativas de innovación pública como una herramienta transversal para consolidar procesos guiados hacia un Estado abierto	571
<b>Total</b>	<b>3.006</b>

Fuente: DNP (2021).

**Tabla 6. Financiamiento estimado de la política por entidad**  
(Millones de pesos)

Entidad	Presupuesto indicativo 2022-2025
Archivo General de la Nación	70
Departamento Administrativo de la Función Pública	1.159
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	1.375
Departamento Nacional de Planeación	402
<b>Total</b>	<b>3.006</b>

Fuente: DNP (2021).

Las acciones a cargo de Colombia Compra Eficiente, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Ministerio del Interior, así como algunas del DAFP y el Dapre, serán financiadas con presupuesto de funcionamiento y su costo será interiorizado, razón por la cual no se incluyen en la Tabla 6. Es necesario resaltar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación.

## 6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), en cabeza de la Secretaría de Transparencia; y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de política para la transición efectiva hacia un Estado abierto planteada en el presente Documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
  - b. Elaborar un documento de análisis de la implementación e impacto de la normatividad existente en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública que permita identificar las fortalezas y debilidades para la garantía del derecho.
  - c. Diseñar e implementar una metodología de seguimiento participativo al avance de las acciones y recomendaciones formuladas en el presente Documento CONPES.
  - d. Construir e implementar un plan de acción para la remoción de barreras a la innovación pública que afectan la consolidación del Estado abierto.
  - e. Diseñar lineamientos para la creación y fortalecimiento de unidades o laboratorios de innovación pública como espacios de interacción, colaboración y co-creación con otros sectores y ciudadanía.
  - f. Crear una guía para realizar ejercicios de innovación abierta que permitan sumar conocimientos y habilidades para la resolución de retos de transparencia.
  - g. Publicar una caja de herramientas y metodologías relacionadas con Estado abierto en la Plataforma CIEN para actores del ecosistema nacional de innovación pública.

- h. Elaborar y socializar un diagnóstico de la situación actual de cabildeo en Colombia y los principales retos para su ejercicio.
4. Solicitar al Dapre, en cabeza de la Secretaría de Transparencia:
- a. Diseñar e implementar una estrategia de asistencia técnica a ciudadanos y funcionarios del nivel nacional y territorial en materia de transparencia y Estado abierto, para la consolidación de estrategias y planes de acción en las entidades públicas.
  - b. Realizar y difundir un protocolo sobre el uso e intercambio de la información clasificada y reservada, sus usos y el intercambio que se puede hacer entre entidades y organismos de control, que permita estandarizar procesos y procedimientos en las entidades nacionales y territoriales.
  - c. Desarrollar un análisis de la negación del derecho de acceso a la información a nivel territorial y sus implicaciones para los ciudadanos, aplicando los enfoques diferenciales de accesibilidad como personas en situación de discapacidad, grupos étnicos y género.
  - d. Elaborar un documento metodológico sobre la construcción del índice de información clasificada y reservada, en el que se profundice en cómo se debe calificar la información de acuerdo con las excepciones de la ley 1712 del 2014 y en el que se desarrollen ejemplos sobre el *Test* del Daño. Esta información debe estar disponible en la página web de la Secretaría de Transparencia.
  - e. Identificar las necesidades de acceso a la información de programas sociales desarrollados por el Estado colombiano, con orientación a promover los derechos de grupos priorizados.
  - f. Realizar diagnósticos sectoriales de la apropiación de estándares de Estado abierto en los sectores priorizados.
  - g. Integrar los sistemas información para la lucha contra la corrupción a partir de la revisión de los actuales sistemas de los sectores priorizados; la definición de los criterios de interoperabilidad e integración; la adopción de recomendaciones; y la integración de los datos a los sistemas para la lucha contra la corrupción, tendientes a mejorar la calidad de los datos para la lucha contra la corrupción.

- h. Diseñar y poner en funcionamiento un botón en el sitio web del observatorio de Transparencia y Anticorrupción *fact check* sobre información relevante en materia de corrupción.
- i. Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento y difusión en la implementación de la Ley 1712 del 2014 y sus demás reglamentaciones en sujetos obligados no tradicionales como las universidades y las superintendencias nacionales junto con sus vigilados.
- j. Diseñar y socializar los lineamientos para la identificación y mitigación de conflictos de intereses en el componente de mapas de riesgos del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
- k. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer la calidad de los mapas de riesgos de corrupción, dirigida a entidades del nivel territorial y nacional, en los sectores priorizados y en corporaciones públicas.
- l. Realizar y socializar un estudio sobre el daño social causado por corrupción y generar recomendaciones para su mitigación.
- m. Elaborar un banco de casos de corrupción en Colombia, para identificar las causas de estos y poder mitigar la materialización de las practicas que generaron estos hechos de corrupción.
- n. Diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones orientada a fomentar la cultura de denuncia, que promueva los canales y medidas de protección, así como la desestigmatización del denunciante y que pueda ser aplicada en el nivel territorial y nacional.
- o. Diseñar y socializar lineamientos para la implementación de canales de denuncias de corrupción en las entidades públicas, de tal manera que se asegure el anonimato y la protección al denunciante.
- p. Establecer y difundir lineamientos que promuevan buenas prácticas aplicadas a los canales de denuncia con enfoque de género.
- q. Diseñar un tablero de control que permita visualizar todos los instrumentos normativos y políticas expedidas por el Gobierno nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.



- r. Diseñar y adoptar un plan de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Comisiones Regionales de Moralización.
- s. Implementar una estrategia de fortalecimiento de la articulación entre instancias de coordinación interinstitucional en temas de transparencia y lucha contra la corrupción establecidas en el Estatuto Anticorrupción.
- t. Fortalecer las capacidades de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción a partir de la Implementación de una estrategia de diagnóstico, implementación y evaluación del plan de acción.
- u. Elaborar un estudio sobre las dinámicas y tipologías de la corrupción en Colombia, con énfasis en los sectores priorizados.
- v. Generar una estrategia que fomente ejercicios de colaboración abierta para la solución de problemas públicos en los sectores priorizados.
- w. Fomentar la cultura de integridad y ética empresarial mediante la construcción, implementación y co-creación de lineamientos sobre la evaluación de riesgo de proveedores, contratistas, intermediarios y socios comerciales.
- x. Desarrollar una estrategia que articule y brinde lineamientos sobre los estándares de cumplimiento en materia de transparencia y ética empresarial.
- y. Diseñar e implementar una estrategia de trabajo conjunto y colaborativo en materia de lucha contra la corrupción con el sector privado y empresas mixtas.
- z. Diseñar una estrategia para fortalecer la Alianza para el Gobierno Abierto de Colombia, mediante la adopción de herramientas e instrumentos que permitan monitorear los avances del país en la materia, la participación de actores de interés, así como el intercambio de experiencias y la adopción de buenas prácticas que robustezcan la institucionalidad del foro multiactor.
- aa. Desarrollar una campaña de sensibilización al sector empresarial sobre su rol en el marco de la adopción de un enfoque de Estado abierto, para articular el sector privado con los objetivos del Estado abierto.
- bb. Elaborar un documento de recomendaciones para la reglamentación de la responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas nacionales y domiciliadas en Colombia con entidades de inspección, vigilancia y control.

5. Solicitar al DAFP:

- a. Diseñar e implementar la estrategia de apropiación de los valores definidos en el código de integridad, incluyendo la medición de su eficacia.
- b. Definir lineamientos que permitan incorporar elementos de integridad en los concursos de méritos, y evaluación de desempeño de servidores públicos.
- c. Diseñar y divulgar lineamientos para garantizar la rendición de cuentas de la gestión de los gerentes públicos de acuerdo con el nuevo modelo de gerencia pública.
- d. Definir e implementar los mecanismos para operación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Integridad.
- e. Diseñar e implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades para la gestión del conflicto de intereses de los sectores priorizados.
- f. Diseñar e implementar una estrategia que fortalezca la articulación de las entidades responsables de administrar, generar y custodiar la información relacionada con la declaración de bienes y rentas y conflictos de intereses.
- g. Desarrollar espacios de participación informada con grupos de valor (gremios, asociaciones, etc.) para la identificación de oportunidades para la racionalización o simplificación de trámites y otros procedimientos administrativos.
- h. Fomentar la conformación de nodos del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que permitan la articulación interinstitucional y trabajo en red para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas focalizadas por parte de entidades nacionales y territoriales.
- i. Incorporar el enfoque de Estado abierto en los instrumentos de planeación de las políticas que procuran la mejora de la relación Estado – ciudadano.
- j. Diseñar e implementar una estrategia de sensibilización y posicionamiento del control social, con el fin de renovar los liderazgos y fortalecer las capacidades para la participación y el cuidado de lo público en población joven.

- k. Desarrollar ejercicios de control social con el fin de promover su incidencia en la gestión pública, a partir del diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento.
  - l. Realizar actividades académicas para el desarrollo de competencias de servidores públicos afines a la apertura, la inteligencia colectiva y temáticas relacionadas con el Estado abierto.
6. Solicitar al Archivo General de la Nación diseñar e implementar un plan de acción y mejora de la Política de Gestión Documental y de Archivos.
7. Solicitar a Colombia Compra Eficiente:
- a. Diseñar e implementar un plan de generación de capacidades para el uso y apropiación de la información disponible en el portal de Datos abiertos del Secop dirigido a la ciudadanía.
  - b. Formular y difundir lineamientos para la incorporación de elementos de integridad en los procesos de contratación por prestación de servicios en entidades públicas, con especial énfasis en temas sensibles asociados a riesgos de corrupción.
  - c. Desarrollar una actualización del Reporte de Desempeño de Compras Públicas para potenciar el uso de la herramienta como instrumento de investigación de posibles prácticas indebidas en la gestión contractual.
8. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales diseñar e implementar una estrategia de socialización y difusión en lenguaje claro sobre la gestión de recaudo, lucha contra la evasión y contrabando.
9. Solicitar al Ministerio del Interior definir e implementar una estrategia de comunicaciones para fortalecer la participación ciudadana en la interposición de las quejas relacionadas con presuntas irregularidades, conductas o delitos electorales asociados a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel).

## GLOSARIO

**Transparencia activa:** hace referencia a la responsabilidad de cada órgano de la administración de hacer pública y poner a disposición de la ciudadanía la información de manera actualizada, permanente y detallada, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1712 de 2014.

**Transparencia focalizada:** implica la voluntad de las entidades públicas de entender los intereses y necesidades particulares de acceso a la información por parte de poblaciones específicas, elaborando y publicando información relacionada con los temas identificados.

**Transparencia pasiva:** hace referencia al derecho ciudadano regulado por la Ley 1755 de 2015 de acceder a la información pública mediante la solicitud directa ante las entidades públicas.

**Cabildeo:** es toda comunicación directa o indirecta con decisores políticos o representantes públicos, llevada a cabo por o en nombre de un grupo organizado con el fin de influenciar la toma de decisiones públicas. A su vez, se considera como una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo de Excel adjunto.

## Anexo B. Informe detallado de la normativa vigente

A lo largo de la última década, los Estados han migrado hacia la consolidación de modelos de Estado abierto, paradigma orientado a mejorar la gobernanza pública en las tres ramas del poder público, que implica la toma de decisiones abierta y en colaboración con los ciudadanos (OCDE, 2020), una característica esencial de las democracias.

En el año 2011, Estados Unidos promovió la consolidación de la AGA. A la fecha, 75 países se han adherido voluntariamente a esta iniciativa que convoca a representantes de gobiernos y sociedad civil en cada uno de los países miembros alrededor de los asuntos públicos. Desde ese año, Colombia formalizó su participación en esta iniciativa, que ha sido fundamental para orientar acciones hacia estándares internacionales, fortalecer las plataformas electrónicas de divulgación de información, garantizar el derecho de acceso a información pública, avanzar en el programa Colombia Compra Eficiente, entre otros procesos (Alianza para el Gobierno Abierto, 2018). De forma paralela, desde este mismo año, el país ha sido prolífico en normatividad relacionada con la promoción de la transparencia, la participación ciudadana, la integridad, el servicio al ciudadano, la lucha contra la corrupción, entre otros temas que se asocian a los desarrollos conceptuales y de política pública en torno a los enfoques de Gobierno o Estado abierto.

En este sentido, entre los principales hitos normativos, se resalta la Ley 1474 de 2011, o Estatuto Anticorrupción, reglamentado parcialmente mediante el Decreto 4632 de 2011, que fortaleció los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la administración pública, a través de la obligatoriedad de formular anualmente el PAAC, que contempla un mapa de riesgos de corrupción y las medidas para mitigar estos riesgos. Adicionalmente, se avanzó en la sanción de conductas corruptas por medio de la tipificación de delitos para el sector público y privado relacionados con corrupción en contra de la administración pública.

El Estatuto Anticorrupción, además, retoma instancias para la articulación de los esfuerzos anticorrupción, como la CNM que fue creada por la Ley 190 de 1995, las CRM con funciones de prevención, denuncia y lucha contra la corrupción, y la Cnclcc que contribuye al seguimiento de las políticas, programas y acciones formuladas en esta materia. La CNM y las CRM han tenido obstáculos en la visibilidad de su gestión y articulación de mecanismos de diálogo e intercambio de información con la Cnclcc (Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, 2016) y con otras instancias de participación fundamentales para su accionar. Estas instancias, esenciales para la articulación interinstitucional y con la sociedad civil, se reglamentaron en el Decreto 4632 de 2011.

Es importante indicar que, actualmente, en el país existe un margen amplio de acción para fortalecer la confianza y la lucha contra la corrupción. En efecto, en el balance realizado por TpC en 2020, sobre la acción pública del Gobierno nacional en materia anticorrupción, se identificó que existe una dispersión y desarticulación por parte de las entidades del Gobierno en la realización acciones anticorrupción, así como una asignación de tareas a diversas entidades sin la adecuada asignación de recursos. En el balance también se explicitaron algunos retos en materia de capacidad de gestión y coordinación entre entidades como Secretaría de Transparencia, el DAFP y el DNP, entre otras (Transparencia por Colombia, 2020). En este sentido, si bien el estatuto constituyó un avance normativo esencial, la lucha contra la corrupción en el país debe aún fortalecerse.

En 2012, a través de las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 019 de 2012<sup>58</sup>, se logró suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios. Este tema resulta esencial para el mejoramiento de la relación entre la ciudadanía y el Estado, pues los trámites son un medio de interacción permanente y su efectividad redundante en legitimidad del Estado y en calidad de la democracia.

En 2013, se aprobó el Documento CONPES 167 *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*, el cual estableció una definición de corrupción para el accionar público y dispuso un marco de acción para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país entre los años 2013 y 2018. En consonancia con los esfuerzos para el desarrollo del Estado abierto, esta fue la primera política pública anticorrupción en el país que abordó la necesidad de encontrar soluciones en aspectos como la divulgación de la gestión presupuestal, los obstáculos del óptimo funcionamiento del empleo público, la urgente necesidad de atacar los niveles de impunidad por actos de corrupción, entre otros.

Sin embargo, el nivel de cumplimiento del Documento CONPES 167 fue de 99,45 %. Esto se debió a la inclusión en el plan de acción de entidades que no componen la rama ejecutiva del nivel nacional, quienes no están obligadas a cumplir los compromisos establecidos en este instrumento de política. Los objetivos que se vieron rezagados en su cumplimiento fueron los relacionados con *mejorar el acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción* y *hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción*, específicamente en las acciones relacionadas con la implementación de la medición del Índice Integral de Legalidad (Integra).

---

<sup>58</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

No obstante, el fenómeno de la corrupción apremia que se generen nuevas acciones que respondan a los retos cambiantes, pues como se detalla en el diagnóstico de esta política, persisten múltiples desafíos en materia de transparencia y lucha anticorrupción que afectan la transición efectiva hacia un modelo de Estado abierto, tales como el fortalecimiento de un sistema de denuncias, la gestión de conflictos de interés, y la necesidad de promover un diálogo proactivo entre funcionarios y ciudadanos (Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, 2014).

En cuanto a contratación pública, elemento estratégico en el modelo de Estado abierto por su importancia en relación con la transparencia en el uso de recursos públicos, y por ser uno de los medios a través de los cuales el Estado garantiza el acceso a derechos fundamentales de la ciudadanía, se expidió el Decreto 1510 de 2013<sup>59</sup>, que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, que había desarrollado ya el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente en el país.

El siguiente año, la Ley 1712 de 2014 sentó las bases para la garantía del derecho de acceso a la información pública, estableciendo los parámetros para incorporar principios como la máxima publicidad y la divulgación proactiva de la información pública, los mecanismos para materializar la transparencia activa y pasiva, la obligación de las entidades de publicar datos abiertos y adoptar los instrumentos de gestión de la información, entre otras medidas. Esta Ley es el principal avance normativo en transparencia dentro del modelo de Estado abierto en el país. Sin embargo, la ausencia del mapeo de los sujetos obligados por la Ley, así como el desconocimiento por parte de estos ha representado un desafío para su cumplimiento efectivo. En el marco de la implementación de esta Ley se han desarrollado lineamientos y guías específicas, así como estrategias de monitoreo y seguimiento a su cumplimiento, como el Índice de Gobierno Abierto y, actualmente, el Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la PGN. Por su parte, el Decreto 1494 de 2015<sup>60</sup> corrigió y aclaró algunos yerros de la Ley 1712 de 2014, estableciendo con mayor rigurosidad el ámbito de aplicación de la Ley, brindando especificaciones sobre la información y su divulgación, y corrigiendo disposiciones acerca de las respuestas a solicitudes de acceso a la información.

En 2015, se creó la Red de la OCDE sobre Gobierno Abierto e Innovador para América Latina y el Caribe donde Colombia se desempeña como miembro. Esta Red está orientada a facilitar el diálogo y el intercambio entre gobiernos de todos los niveles y sociedad civil, de conocimiento y de buenas prácticas en las áreas de gobierno abierto, innovación y gobierno

---

<sup>59</sup> Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

<sup>60</sup> Por el cual se corrigen yerros en la Ley 1712 de 2014.



digital entre servidores públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020). Su importancia, radica en el escenario de oportunidad para el intercambio de experiencias en materia de transparencia, gestión contractual, desarrollo de tecnologías, así como la generación de alianzas para consolidar el modelo de Estado abierto en Colombia, además de contar con el Comité de Estado Abierto, al cual pertenecen representantes de la institucionalidad, sector privado y organizaciones de sociedad civil.

También, en 2015 se sumaron desarrollos normativos que fortalecieron la transparencia, la legalidad y la lucha contra la corrupción. A este respecto, la Ley 1755 de 2015, reguló el derecho de petición, herramienta usada por los ciudadanos para exigir la garantía de sus derechos y el Decreto 1081 de 2015 que plantea directrices generales para la publicación y divulgación de información pública. De igual manera, con la adopción del MIPG instaurado mediante el Decreto 1083 de 2015, se concretó uno de los avances más importantes en la integración de las políticas de apertura del gobierno con la gestión de todas las entidades públicas del país. Es relevante señalar que el MIPG contempla lineamientos en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, integridad, racionalización de trámites, entre otras políticas.

En la misma línea, la Ley 1757 de 2015 mediante la cual se adoptó el Estatuto de Participación Ciudadana estableció las bases para la promoción y protección del derecho a la participación democrática y, entre otras cosas, la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas y la promoción del control social, resaltando la importancia del involucramiento de la ciudadanía en las fases de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública a través del diálogo entre actores.

Ahora bien, en términos de corresponsabilidad y relacionamiento permanente de la sociedad y la institucionalidad, la inclusión de la ciudadanía en la fase de evaluación y el seguimiento a la gestión pública ha cobrado especial relevancia dando lugar a desarrollos normativos y metodológicos asociados a la promoción de ejercicios de rendición de cuentas y de control social. En la actualidad, se cuenta con el Manual Único de Rendición de Cuentas en su Versión 2, con enfoque basado en derechos humanos y paz, y que es guía de obligatoria observancia para las entidades públicas. Este incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas institucional. Se resalta que esta herramienta facilita el diseño de la estrategia de rendición de cuentas en el PAAC en atención a la dimensión de valores para resultados del MIPG. Sin embargo, aún hay múltiples oportunidades de mejora en materia de rendición de cuentas. En particular, es necesario que las instituciones implementen este proceso con convencimiento de sus bondades y no exclusivamente por obligación legal, pues la rendición de cuentas cimienta,

en gran medida, la confianza institucional. Así, hace falta avanzar en metodologías y herramientas innovadoras que hagan de estos procesos algo dinámico y atractivo para la sociedad civil y, al mismo tiempo, útil para las entidades públicas.

De otro lado, desde 2016, el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, ha identificado el desarrollo de avances en el sistema de compra pública y contratación en línea con la operación de Secop II, específicamente, adelantos en la planificación estratégica para coordinar la gestión entre el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales a través de la modernización del sistema de compra pública, del uso de Documentos Tipo y de pliegos estándar (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2016). Lo anterior, constituye un avance en términos de transparencia y acceso a la información pública.

Otro de los impulsos estratégicos en la consolidación del Estado Abierto en Colombia, fue la suscripción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD en el año 2016. En este texto se brindó un conjunto de lineamientos y un marco de acción para el robustecimiento del Gobierno abierto en el país y de los planes de acción de AGA. Esto, a través de la apertura de información, de datos y de procesos públicos, así como del uso intensivo de las plataformas digitales y tecnologías de la información.

En 2016 se consolidaron nuevos avances en materia de lucha contra la corrupción, pues el Decreto 124 de 2016 instituyó la metodología para hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y la metodología para diseñar y hacer seguimiento a los mapas de riesgos de corrupción. No obstante, la efectividad de los mapas de riesgo como medida de prevención de ocurrencia de hechos corruptos no es la esperada, especialmente por la falta de apropiación institucional de este tipo de ejercicio.

El mismo año, se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno nacional y las FARC-EP. Este acuerdo y su PMI incluyen acciones en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, incluyendo la adopción de enfoques poblacionales en procesos de fortalecimiento de veedurías ciudadanas y la consolidación del SNRdC para la Implementación del Acuerdo de Paz. Cabe anotar que los progresos en este sentido se han enmarcado en apuestas y esfuerzos generales, sin embargo, el cumplimiento de algunos de los indicadores del PMI en esta materia, evidencian que deben hacerse mayores esfuerzos para avanzar de manera decidida hacia su cumplimiento.

Por otro lado, el Decreto 1499 de 2017, actualizó y consolidó el MIPG mediante la creación de un solo sistema integrado de gestión en las organizaciones públicas. Este sistema, tiene como propósito la generación de valor público a través de siete dimensiones de la gestión. En la implementación del MIPG, son fundamentales las políticas de gestión y

desempeño institucional de talento humano, de integridad, de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, de participación ciudadana y de gobierno digital, entre otras. Todas estas políticas son centrales en un modelo de Estado abierto pues de su articulación depende la generación de confianza entre actores de la sociedad, el relacionamiento efectivo y con este, el mejoramiento de la gestión pública y la garantía de derechos fundamentales a la ciudadanía. Asimismo, las orientaciones sobre identificación de riesgos de corrupción están integradas a las herramientas de gestión de riesgos de MIPG y han venido siendo implementadas en el marco de estas políticas.

Aunado a lo anterior, en materia de integridad pública. el Decreto 1499 de 2017 estableció dentro de las políticas de Gestión y Desempeño Institucional de MIPG, la política de integridad, con base en el proceso de adopción del Código de Integridad: Valores del Servicio Público. Con un alcance similar, el Congreso de la República, mediante la Ley 1828 de 2017 estableció el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, buscando delimitar la actuación de quienes desempeñan funciones públicas, mejorando su gestión y fomentando la confianza con la ciudadanía.

En el marco de la CNM, la Presidencia de la República firmó en 2017 una Declaración por un Estado abierto junto con los representantes de otras 14 instituciones públicas nacionales, con el fin de reafirmar el compromiso del Estado de trabajar con la sociedad civil en conjunto y colaboración, a partir de principios como la transparencia y acceso a la información, acceso a la tecnología, participación ciudadana, rendición de cuentas, entre otros (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). A su vez, el Decreto 1686 de 2017<sup>61</sup> modificó el Decreto 1081 de 2015 en lo referente a las CRM, fortaleciéndolas como instancias de coordinación interinstitucional en respuesta a la falta de capacidad institucional, de presupuesto para su sostenimiento y de canales para fomentar la efectiva articulación de las entidades.

El mismo año, el CONPES 3920 *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*<sup>62</sup>, aprobado en 2017, concretó acciones encaminadas a: (i) definir la infraestructura de datos públicos, con las condiciones para su aprovechamiento; (ii) diseñar e implementar un sistema de información que facilite la administración de datos en las entidades públicas; (iii) disponer de una vista pública en el Portal de Datos Abiertos del Estado que indique el avance de las entidades en la apertura de sus datos; y (iv) definir y adoptar los estándares y lineamientos técnicos para la publicación de datos abiertos enlazados. Para 2021, en la

---

<sup>61</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 - Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República, en lo que hace referencia a las Comisiones Regionales de Moralización.

<sup>62</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>

plataforma de seguimiento a los documentos CONPES (SisCONPES) se ha reportado un cumplimiento del 91,85 % de las acciones acordadas.

En 2018, los Objetivos de Desarrollo Sostenible suscritos por Colombia, se reflejaron en la expedición del CONPES 3918 de 2018 *Estrategia Para La Implementación De Los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS) En Colombia*<sup>63</sup>. Del mencionado Documento, se destaca el ODS 16, dirigido a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Posteriormente, la Ley 1955 de 2019<sup>64</sup> del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, en la línea *Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos*, estableció que se diseñaría e implementaría una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado abierto. De manera adicional, con el propósito de cumplir el objetivo de afianzar el relacionamiento colaborativo con el ciudadano, el PND propuso establecer estándares mínimos de Estado abierto para el Gobierno nacional y los territoriales, incluyendo la consolidación de un SNRdC que involucre a la institucionalidad de las tres ramas del poder público. Finalmente, el PND también establece en el *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación*, específicamente en la Línea *Innovación Pública para un país moderno*, una serie de mecanismos que habilitan acciones de innovación al interior del sector público, resaltando la importancia de la innovación para la creación de valor compartido o valor público, a partir de ejercicios de experimentación en el abordaje de desafíos de alta complejidad e incertidumbre (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Igualmente, en las Bases del Plan se incluyó también la meta de elaborar una política pública de participación ciudadana con componentes de participación y gestión pública, participación y democracia, y participación y planeación del desarrollo. Actualmente, la elaboración de esta política está liderada por el Ministerio del Interior, en conjunto con el DAFP y DNP.

De otro lado, la Ley 2013 de 2019, para garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad, estableció la publicación y divulgación proactiva de la Declaración de Bienes y Rentas, Registro de Conflicto de Interés y Declaración del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de todos los servidores públicos del país. Al 30 de junio de 2021, 277.249 sujetos obligados habían publicado la declaración de bienes y rentas, y conflictos de intereses en el aplicativo Sigep. Debido a que actualmente no existe un mapeo

---

<sup>63</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

<sup>64</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

del universo total de sujetos obligados, se muestra la necesidad de mejorar la calidad de la información que constituya mayor efectividad e integridad de los funcionarios, servidores y colaboradores públicos.

Por su parte, el Decreto 338 de 2019, crea la Red Anticorrupción, que está integrada por los jefes de control interno de todas las entidades públicas y su secretaría técnica está a cargo de la Secretaría de Transparencia, para generar alertas preventivas y articular acciones oportunas y eficaces en la identificación de casos o riesgos de corrupción en el sector público. Bajo este marco, se habilitó un correo electrónico a disposición de los jefes de control interno para denunciar posibles hechos de corrupción, sin excluir la responsabilidad de reportar a las instituciones competentes, y la Secretaría de Transparencia hace informes trimestrales para reportar al Consejo Asesor del Gobierno nacional para fortalecer el sistema. Ese mismo año, se creó RITA, la cual representa un avance hacia la articulación de la gestión de riesgos y el enfoque de integridad. Esta Red busca ampliar los canales de denuncia y fortalecer la participación ciudadana. Actualmente, está conformada por entidades de la rama ejecutiva y se pretende avanzar en su implementación en entidades territoriales.

La Ley 2003 de 2019, que modificó parcialmente la Ley 5 de 1992, señaló que todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, complementando los lineamientos de integridad en una rama del poder público diferente a la ejecutiva.

En materia de innovación, cabe resaltar que, en 2019, Colombia suscribió públicamente la declaración de innovación en el sector público de la OCDE, lo cual refuerza el compromiso del país por incorporar en la gestión pública principios transversales que permitan a los servidores públicos y a las entidades innovar de manera consistente y confiable.

Durante 2019 y 2020 la política de racionalización de trámites, orientada a mejorar los escenarios de relacionamiento del ciudadano con el Estado para el acceso oportuno a bienes y servicios públicos, así como para la garantía de derechos, se fortaleció a través de la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019 y de la Ley 2052 de 2020. Estas normas orientaron acciones de simplificación y eliminación de trámites y requisitos, generando ahorros de tiempos y costos para los ciudadanos.

Es relevante indicar que desde que Colombia hace parte de AGA, se han implementado tres Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto y, después de un amplio proceso de co-creación, el IV Plan de Acción fue aprobado en diciembre de 2020. Respecto al primer plan de acción, según el Mecanismo de Revisión Independiente, la mayor conclusión fue la

ausencia de propuestas novedosas en materia de Gobierno abierto, promoviendo con esto la necesidad de generar debates y reflejar en los compromisos aquellos temas de interés en el país, que surjan a partir de espacios con participación de la ciudadanía durante la formulación y ejecución de los planes (Mecanismo de Revisión Independiente, 2013). El mismo mecanismo, mencionó dentro de su evaluación del segundo Plan que de 30 subcompromisos, solo 13 promovieron el avance significativo y excepcional hacia un Gobierno abierto, mientras 4 fueron una contribución marginal y 13 no constituyeron ningún cambio (Mecanismo de Revisión Independiente, 2017).

No obstante, se destaca que a partir de los dos primeros planes se creó el Portal de Estado Colombiano, se desarrolló la estrategia de Gobierno en Línea, se apropiaron instrumentos normativos y de política como la Ley 1712 de 2014 y el Documento CONPES 167, se creó la plataforma Mapa Regalías, se realizó el primer proceso de rendición de cuentas de una entidad de la rama judicial (Consejo de Estado), entre otros. Por su parte, del tercer Plan se destacan avances normativos en datos abiertos como la creación de un protocolo adscrito al sistema integrado de gestión institucional en la información producida por el Senado de la República, la segunda fase de la *App* Mi Senado para la construcción de espacio interactivo de recepción de opiniones ciudadanas en el proceso de construcción de proyectos de ley, entre otros (Datasketch, 2021).

Estos planes articulan las acciones del Gobierno nacional, así como de entidades territoriales, de la rama judicial y entidades de control, con acciones de las organizaciones sociales y en su formulación e implementación se ha destacado el fortalecimiento de herramientas tecnológicas para la garantía de acceso a la información y los procesos de construcción de los planes, cada vez más concertados con sociedad civil. No obstante, la importancia del modelo de Estado abierto radica en que la implementación de este tipo de iniciativas se limita a las entidades que suscriban compromisos en AGA, sino que se generalicen a toda la institucionalidad pública.

De manera más reciente, atendiendo a las disposiciones contenidas el PND, se suscribió la Carta iberoamericana de innovación pública del CLAD en 2020, dicho documento, plantea una serie de principios, criterios y acciones que buscan enriquecer la gobernanza y el buen gobierno, impulsando un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente.

En materia de integridad, este mismo año se aprobó la Ley 2016 que establece la creación del Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público Colombiano, con el fin de articular la adopción del Código de Integridad en las entidades públicas y difundir estos ideales con el sector privado involucrado en asuntos públicos. El Sistema es coordinado por la CNM y las CRM.

También en 2020, se expidió la Resolución 1519 que define principalmente nuevas directrices de accesibilidad web que permitirá a todos los sujetos obligados que sus sitios web sean accesibles para personas en situación de discapacidad; cumplan con nuevos estándares de contenidos para la transparencia en la sección de transparencia y acceso a la información de los sitios web; y se integren con el Portal Único del Estado colombiano GOV.CO. Igualmente, permitirá que se cumplan con los nuevos requisitos de seguridad digital, la seguridad de la información y la privacidad de los datos; y condiciones sobre datos abiertos (Gobierno digital, 2020). En términos de implementación de esta resolución, se ha trabajado sobre la socialización con entidades, los ajustes necesarios en Furag para la medición de la implementación y las guías para entidades sobre cómo debe implementarse.

El ingreso de Colombia a la OCDE ha permitido al país reconocer con mayor profundidad el estado de sus políticas en materia de transparencia, integridad y legalidad, y avanzar en una hoja de ruta de gobernanza pública. Por ejemplo, la OCDE reconoce especialmente los avances en gobierno digital. Actualmente, los compromisos post-acceso en materia de gobernanza pública se relacionan con la implementación de un modelo de Estado abierto como son: (i) efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia; (ii) transparencia y rendición de cuentas; (iii) marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción; y (iv) capacidad administrativa subnacional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020). Al respecto, se presentó el reporte post-acceso de Colombia donde se presentaron avances en el cumplimiento de estas materias y por parte de la OCDE se alentó a continuar con la implementación de las recomendaciones, la articulación con otras ramas del poder público, la transición hacia el Estado abierto y el fortalecimiento de gobiernos territoriales; también, se resaltó que el país está en mora de generar una regulación específica para el ejercicio de cabildeo.

Por su parte, teniendo en cuenta que el gobierno corporativo es la herramienta para promover la transparencia y gestionar los riesgos en empresa, uno de los compromisos post-acceso a la OCDE incluye la implementación de los principios y recomendaciones de gobierno corporativo en empresas del Estado. El gobierno corporativo permite implementar medidas de transparencia, monitorear riesgos y adoptar políticas de cumplimiento.

Finalmente, el informe de gobernanza pública de 2020, la OCDE reconoce que el proceso de formulación de una Política de Estado abierto en Colombia permitirá que el país sea líder en la materia y así generar un marco de referencia que integre las iniciativas volcadas hacia la transparencia, la participación, la integridad, la legalidad, la innovación, la lucha contra la corrupción, entre otros factores, en las distintas ramas del poder, los diferentes organismos del Estado y la sociedad civil.





## BIBLIOGRAFÍA

- Actue. (2016). *Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción*. Obtenido de Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad: <http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciantes.pdf>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2018). *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?* Obtenido de ¿Qué impacto ha tenido la participación de Colombia en la alianza para gobierno abierto?: <https://agacolombia.org/acerca-de/>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2020). *IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto 2020 - 2022*. Obtenido de <https://agacolombia.org/documents/iv-plan-accion.pdf>
- Arenas, D., Cuervo, M., González, S., Naser, A., Perrotti, D., Williner, A., & Winchester, L. (2014). Las TIC para un Estado moderno y eficaz: nuevas tendencias. En J. Mattar, E. Aldunate, & A. Ramirez- Alujas, *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (págs. 170- 177). Santiago de Chile: CEPAL.
- Arendt, H. (1993). *La Condición Humana*. Barcelona, España: Paidós.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] & CLAD. (2017). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia, (39), 149-210. ISSN: 1315-2378: <https://nam10.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Farticulo.oa%3Fid%3D357533693007&data=04%7C01%7Caavella%40dnp.gov.co%7Cdbce2b8f3837417dd2b508d93695a508%7C04260e20234c4c9fa9dd79286b1b70ac%7C1%7C0%7C637600838623537618%>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*.
- Bouckaert y Van de Walle. (2003 citado por OCDE, 2017 ).
- Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción. (2014). *Tercer Informe*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Tercer-Informe-CNCLC.pdf>
- Comisión Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción. (2016). *Sexto Informe de seguimiento a compromisos anticorrupción*. Obtenido de

<https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Sexto-Informe-CNCLC.pdf>

Congreso de la República. (2014). *Ley 1712 de 2014*. Obtenido de Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>

Contraloría General de la República. (2019). *Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56>

Corporación Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile.

Corporación para el Control Social. (2018). *Cuarta Medición de Capital Social de Colombia*. Bogotá D.C.

Corporación para el Control Social en Colombia [Contrial]. (08 de octubre de 2018). *Corporación para el Control Social*. Obtenido de Presentación de la Cuarta Medición de Capital Social de Colombia: <https://contrial.co/presentacion-de-la-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia/>

Corporación Visionarios por Colombia. (2018). *Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá*.

Datasketch. (2021). *Indicadores AGA*. Obtenido de <https://datasketch.github.io/aga-indicators/>

Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe tutela y acceso a información*. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2020). *Resultados FURAG 2019*. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Gobierno Nacional firmó la Declaración por un Estado Abierto*. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset\\_publisher/mQXU1au9B4LL/content/gobierno-nacional-firmo-la-declaracion-por-un-estado-abierto](https://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset_publisher/mQXU1au9B4LL/content/gobierno-nacional-firmo-la-declaracion-por-un-estado-abierto)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Valores del Servicio Público - Código de Integridad*. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/24621277/2017-06-07\\_valores\\_del\\_servidor\\_publico\\_codigo\\_integridad](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/24621277/2017-06-07_valores_del_servidor_publico_codigo_integridad)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Resultados FURAG 2018*. Bogotá D.C.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Medición del Desempeño Institucional. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGE2MzQ1YTQtYWI3ZC00YTdiLWJkY2ItNzI2YmU3YzQ1ZTk5liwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNilsImMiOjR9&pageName=ReportSection396d1cd03a850a004c59>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Sistema de Información Estratégico*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Sistema de Información Estratégico*. Obtenido de Empleo / Meritocracia: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/empleo-publico>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2008). *Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial ECDE*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta de Cultura Política*. Gobierno de Colombia. Obtenido de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen\\_ECP\\_extendida\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_extendida_19.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta de Cultura Política 2019*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional EDI - Resultados 2019*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *CONPES 167*. Obtenido de Política Pública Integral Anticorrupción: <https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=017115080254050169527:mknI9chiric&q=https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/167.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwio-b6H-tb0AhUFQjABHeeYA9MQFn0ECAEQAAQ&usg=AOvVaw2JCHgVzSeGCDFMpnxt4ZyB>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo*. <http://bit.ly/PNDPactoporColombia>.

- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Obtenido de Pacto por Colombia, pacto por la equidad: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Estudio: Ecosistema de innovación pública en Colombia*. Obtenido de <https://eipdnp.medium.com/qu%C3%A9-es-la-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-bbe2fcc65e1a>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Informe de barreras a la innovación pública*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*.
- Edelman. (2020). *Edelman Trust barometer 2020*. Obtenido de <https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2020-03/Trust%20Colombia%20Web.pdf>
- Fondo Monetario Internacional [FMI] - Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica [Gafilat]. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de República de Colombia*.
- Foro Nacional por Colombia. (2019). *Encuesta de Opinión sobre Participación Ciudadana*. Bogotá.
- Gobierno digital. (2020). *Mintic publica la resolución 1519 del 2020 sobre transparencia en el acceso a la información, accesibilidad web, seguridad digital web y datos abiertos*. Obtenido de <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Noticias/160997:MinTIC-publica-la-Resolucion-1519-del-2020-sobre-transparencia-en-el-acceso-a-la-informacion-accesibilidad-web-seguridad-digital-web-y-datos-abiertos>
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto en América Latina. En Á. R.-A. Alejandra Naser, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 253-282). Santiago: Libros de la CEPAL N° 144 (LC.PUB.2017/9-P).
- Jiménez Asencio, R. (2016). *Informe Final de asistencia técnica. FIIAP, en el marco del Proyecto de la Unión Europea Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia DCI-ALA/2013/330-003*.

- Luengas, L. (2012). *El Cabildeo como forma de participación ciudadana. Policy Paper*. International Republican Institute (IRI).
- Mecanismo de Revisión Independiente. (2013). *Colombia informe de avance 2011 - 2013*. Obtenido de [http://www.secretariatransparencia.gov.co/Documents/1%20Plan\\_%20Evaluacio%C%81n%20final%20del%20IRM.pdf](http://www.secretariatransparencia.gov.co/Documents/1%20Plan_%20Evaluacio%C%81n%20final%20del%20IRM.pdf)
- Mecanismo de Revisión Independiente. (2017). *Informe de fin de término de Colombia 2015 - 2017*. Obtenido de [https://somosmas.org/aga/docs/Colombia\\_IRM\\_AP022015-17\\_Pre\\_publication\\_review.pdf](https://somosmas.org/aga/docs/Colombia_IRM_AP022015-17_Pre_publication_review.pdf)
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). *Tercer informe del Monitor Ciudadano de la Corrupción 2016-2018*. Bogotá D.C.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Obtenido de [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf)
- Observatorio de la democracia. (2021). *Colombia, un país en medio de la pandemia 2020*. Obtenido de Universidad de los Andes: <https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/encuestas/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR]. (2019). *UN Human Rights Report 2019*.
- Open Government Partnership. (2019). *Articles of Governance*. Obtenido de [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP\\_Articles-of-Governance\\_2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf)
- Open Government Partnership. (2021). *Declaración de Gobierno Abierto*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto/>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016). *Informe alternativo de la coalición colombiana para la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Ginebra, Suiza. Obtenido de [https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/PUBLICACIONES\\_ARTICULOS/Informe%20Alterno%20Coalicion%20Colombiana%20-%20esp.pdf](https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/PUBLICACIONES_ARTICULOS/Informe%20Alterno%20Coalicion%20Colombiana%20-%20esp.pdf)
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *10 Principios de un Parlamento Abierto*. Obtenido de ParlAmericas: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública - Colombia*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Gobierno abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina\\_9789264225787-es#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page3)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Transparency and integrity in lobbying*. Obtenido de <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Gobierno Abierto. Contexto Mundial y el camino a seguir*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017, Pag 16). *Fostering innovation in the public sector*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017a). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Paris: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017b). *Recomendación sobre Integridad Pública*. Obtenido de OCDE: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017c). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Perspectivas de Integridad América Latina y el Caribe 2018. Ficha País. Colombia*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *OECD Network on Open and Innovative Government in Latin America and the Caribbean*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/open-government-in-latin-america-and-caribbean.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *La integridad Pública a Nivel Regional en Colombia*. Obtenido de Empoderando a las Comisiones Regionales de Moralización. PAG. 7 - 10.
- Ospina, D., & Bessa, C. (2019). MOTA: Tras una Transparencia Efectiva. *Destapate*, 10-13.

- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto. En Á. R.-A. Alejandra Naser, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Libros de la CEPAL N° 144 (LC.PUB.2017/9-P).
- Poverty Action. (23 de Mayo de 2018). *Midiendo el acceso a programas sociales en Colombia*. Obtenido de Poverty Action: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Distri.%20Politics%20Brief.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2014). *Haz Clic Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia*. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (16 de 12 de 2020). *ABC del acceso a la información pública*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20Procuradur%C3%ADa\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20Procuradur%C3%ADa(1).pdf)
- Ramírez-Alujas, & V, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, 14-22.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*. Madrid: GIGAPP- IUIOG. Estudios Working Papers. Num 2011-09. ISSN: 2174-9515.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2014). Gobierno Abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 201-216.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia*. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20181205-informe-sobre-la-calidad-de-la-ciudadania-en-colombia-2018.pdf>
- Rugel, M. E., & García, V. (2020). *Documento de análisis de información. Mapeo de Iniciativas de Innovación Pública*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. .
- Secretaría de Transparencia. (2019). *Análisis propio de la Secretaría de Transparencia según los informes de las Comisiones Regionales de Moralización*.
- Transparencia por Colombia. (2018). *Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2019). *Recomendaciones para Fortalecer la Lucha contra la Corrupción en el Empleo Público*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2019). *Resultados Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe*.

- Transparencia por Colombia. (2020). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2020). *Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del covid-19*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia y Procuraduría General de la Nación. (2020). *La reparación de las víctimas de corrupción en Colombia*. Bogotá.
- Transparency International . (2015 ). - *Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby publicados por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge*, . Obtenido de [http://lobbyingtransparency.net/International\\_Standards\\_for\\_Lobbying\\_Regulation\\_ES.pdf](http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf)
- Universidad Externado de Colombia. (2019). *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano*. Bogotá.
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid, España: Tecnos.
- White House. (21 de Enero de 2009). Transparency and Open Government. Obtenido de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index*. Obtenido de <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/justicia/estado-de-derecho/517-the-world-justice-project-rule-of-law-index-2020/file>
- World Wide Web Foundation. (2018). *El barómetro de los datos abiertos*. Obtenido de [https://webfoundation.org/docs/2018/09/WF\\_ODB\\_Report2\\_Spanish\\_Screen.pdf](https://webfoundation.org/docs/2018/09/WF_ODB_Report2_Spanish_Screen.pdf)
- Zurbriggen, C. (2020). Hacia un nuevo paradigma de la innovación pública: transformación resiliente. En D. Méndez, & A. Roth, *Innovación pública, Experiencias y retos en Colombia* (págs. 23-47). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.





# Plan Estratégico Institucional - PEI 2025

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Versión 01 – Enero de 2025



**La Unidad Administrativa Especial - UAE Dirección de Impuestos Nacionales DIAN** cuenta con un legado significativo en la implementación de modelos de planificación y gestión estratégica, evidenciando su firme compromiso con la excelencia y mejora continua de sus servicios. Este enfoque se ha consolidado a lo largo de los años con la integración efectiva de metodologías estratégicas, especialmente a través de la adopción de la disciplina de gestión y seguimiento de indicadores basada en la metodología del Balanced Scorecard (BSC), entre el 2008 y el 2023.

De acuerdo con **los lineamientos del Programa de Modernización de la DIAN**, la Subdirección de Planeación y Cumplimiento inició en diciembre de 2022 un proyecto innovador orientado a desarrollar un nuevo modelo de planeación y esquema para la gestión y ejecución estratégica en el periodo 2024-2026. Este modelo denominado **Alineación Total**, permite orientar las acciones de los colaboradores de la organización en busca de una visión y estrategia compartida, promueve el trabajo colaborativo, genera una transformación cultural orientada a resultados y proporciona a los líderes de la entidad, herramientas para empoderar a los equipos mediante el reconocimiento de los logros y la alineación de los esfuerzos. (IWE Consultores, 2024)

El presente documento ofrece una visión general del plan estratégico de la DIAN para la vigencia 2025 y destaca los elementos más novedosos que se han incorporado, marcando así el comienzo de un nuevo capítulo en nuestra trayectoria evolutiva de la planeación y ejecución ajustada al contexto cambiante y desafiante que siempre debe afrontar la entidad.

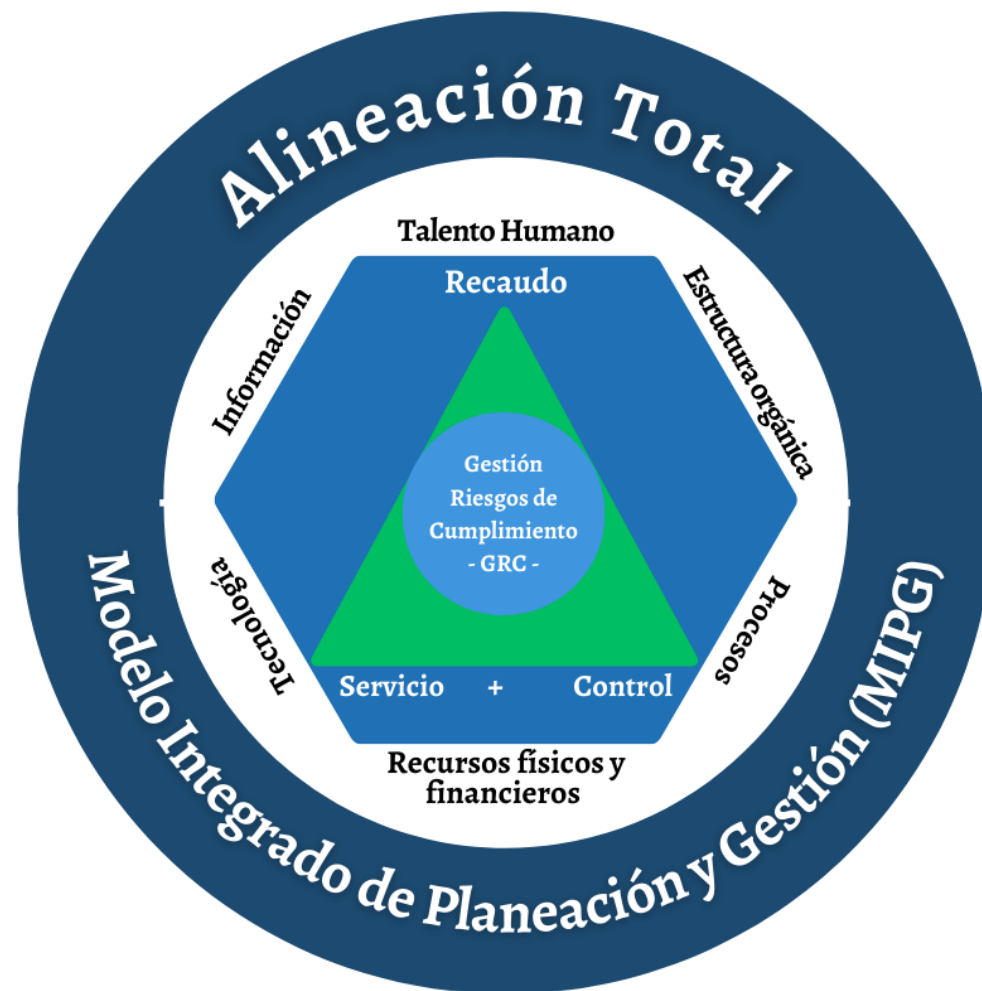
**Dirección de Gestión Estratégica y de Análítica**  
**Subdirección de Planeación y Cumplimiento**



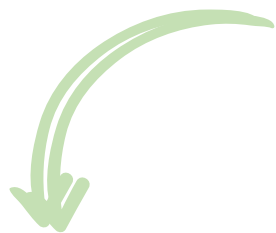
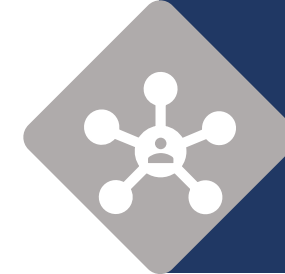
Modelo de Gestión Institucional DIAN



# Modelo de Gestión Institucional DIAN



Como elemento articulador de la estrategia institucional con las políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – se ha definido el **Modelo de Gestión Institucional DIAN**, tal como se presenta en el gráfico.



La DIAN adopta la metodología de Alineación Total, que proporciona un marco de referencia para reforzar la claridad en las **responsabilidades** y promover un **enfoque unificado** hacia los **objetivos institucionales**.



La Alineación Total asegura que cada miembro del equipo entienda y se comprometa con su **aporte directo** a las **metas institucionales** y con la **estrategia**, transformándose en acción a todos los niveles.



La DIAN se encamina hacia una **sinergia** donde la estrategia y la operación convergen armónicamente. Este progreso estratégico potencia el cumplimiento de la filosofía institucional al largo plazo.



## Filosofía Institucional

Es el marco de referencia que guía la estrategia, acciones, relaciones y toma de decisiones, fortaleciendo la cultura de la DIAN.

La Filosofía Institucional de la UAE DIAN se encuentra reflejada en cuatro elementos.



### Propósito central

Captura el alma de la empresa. Perdura, es inspirador y motiva el progreso.

### Valores aspiracionales

Lo que se anhela alcanzar en el carácter o cultura de la entidad. Define una meta ideal en comportamientos y actitudes.



### Objetivo retador

Lo que se quiere alcanzar en el largo plazo, genera foco. Es medible y tiene una línea definida de llegada.

### Descripción vívida

Descripción apasionante de cómo sería lograr el objetivo retador.





Ante los desafíos emergentes y un entorno en constante cambio, la **Unidad Administrativa Especial - UAE Dirección de Impuestos Nacionales - DIAN** ha emprendido la actualización de su identidad estratégica, reflejando su compromiso con el aprendizaje organizacional, la mejora continua, y su adaptación y evolución estratégica con nuevos modelos, metodologías e instrumentos de planeación.

Esta renovación es clave en la transición de los conceptos **tradicionales de misión y visión hacia una definición estratégica contemporánea** que resuene con las mejores prácticas disponibles, alineándose con las expectativas de un talento humano robustecido y la búsqueda de respuestas ágiles y efectivas frente a nuestros grupos de valor e interés. Este paso adelante no es solo un cambio en la terminología, sino que representa una profunda evolución en la dirección y enfoque de la institución, manifestando el dinamismo y la visión progresista de todos los equipos de trabajo de la DIAN.

La nueva identidad estratégica integra conceptos de **una filosofía institucional más dinámica, adaptable y desafiante**, está diseñada para infundir un renovado sentido de compromiso y motivación, alentando a todos los servidores públicos a superar constantemente nuevos retos. **Este enfoque es crucial para potenciar la eficiencia y la efectividad en todas las áreas de la institución, soportados en un modelo de gestión que permita responder a las metas asignadas en el programa macroeconómico del gobierno nacional.**

Al fortalecer esta filosofía, se resalta la importancia de enfrentar desafíos, fomentar el trabajo colaborativo, la comunicación asertiva y cultivar la responsabilidad compartida de todos los funcionarios públicos de la institución. Así, la DIAN mantiene su compromiso de **cumplir a cabalidad con su objeto social para coadyuvar a garantizar la sostenibilidad fiscal y la generación de valor público para consolidar un estado social de derecho.**

Articula el propósito central (o misión) con el objetivo retador (o visión), sustentada en los valores aspiracionales que definen el carácter y cultura de la entidad, y que se plasma en la descripción vívida.

## Propósito Central



*Hacemos posible que todos / todas aporten los recursos necesarios para el sostenimiento del estado social de derecho.*



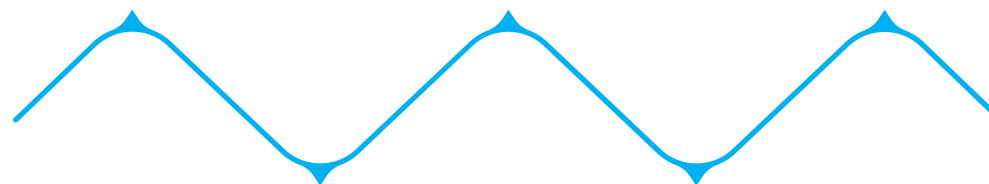
## Filosofía Institucional

El Propósito Central captura el alma de la entidad, perdura, es inspirador y motiva el progreso.

Debe guiar todas las acciones de la DIAN, es la razón de por qué se hacen las cosas. Se usa como movilizador de los funcionarios para dar sentido a lo que hacen y referente en la toma de decisiones para definir si lo que emprende la Entidad le aporta a este propósito o no.



Como complemento a nuestro propósito central se ha definido la misión 2024 – 2026, donde se consideran los nuevos lineamientos estratégicos de la Dirección General.



## Misión 2024 – 2026

*Trabajamos con empeño y dedicación para que toda la ciudadanía contribuya de manera justa y equitativa en el financiamiento del gasto público, garantizando la sostenibilidad fiscal del país y la consolidación del Estado social de derecho.*



## Valores aspiracionales



Luchamos contra las economías criminales para garantizar el imperio de la ley en todos los rincones del país.



Somos sobrios y enfrentamos con determinación y buen juicio la lucha contra la evasión y el contrabando generando los recursos necesarios para el sostenimiento del Estado social de derecho.



Cumplimos nuestras funciones basándonos en evidencia rigurosa, sin sesgos para fortalecer la confianza de la ciudadanía en la DIAN y en el Estado



Nos anticipamos a las eventualidades que puedan sobrevenir y, ante los reveses, continuamos de forma decidida en el cumplimiento de nuestra misión; cerrar la brecha tributaria y acabar con el contrabando.



## Filosofía Institucional

Los valores aspiracionales reflejan lo que se anhela alcanzar en el carácter o cultura de la entidad.

Representan una meta ideal en comportamientos y actitudes, los cuales se construyen sobre los Valores del Servicio Público.

Definen comportamientos que se desean promover en todos los funcionarios en su actuación del día a día.

Son comportamientos deseados, a desarrollar en la Cultura Institucional y que servirán como soporte para el logro de la estrategia institucional.

## Objetivo retador

*Reducir el costo fiscal de la evasión y el contrabando a menos del 1% del PIB.*

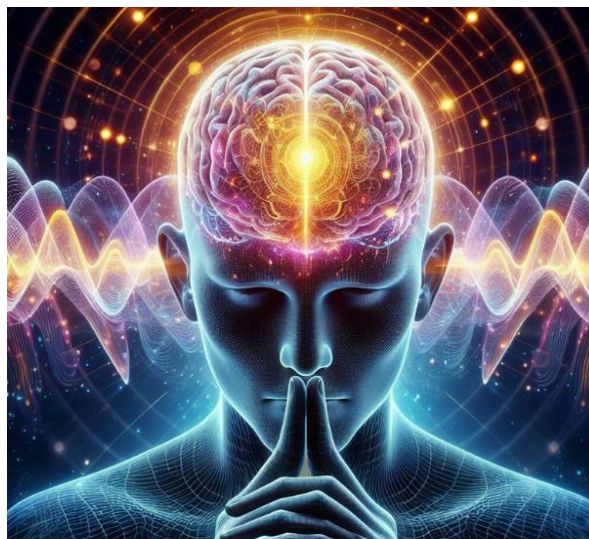


## Filosofía Institucional

El Objetivo Retador refleja lo que se quiere alcanzar en el largo plazo. Genera foco. Es medible y tiene una línea definida de llegada.

Es el gran reto que plantea la administración, que debe trascender a futuras direcciones y gobiernos, es la meta que se quiere alcanzar como resultado de todo lo que se hace en la DIAN.

Como complemento a nuestro objetivo retador se ha definido la visión 2024 – 2026, donde se consideran los nuevos lineamientos estratégicos de la Dirección General.



Visión 2024 – 2026

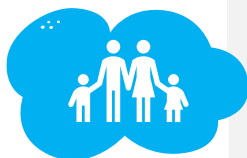


*Ser reconocida como una administración tributaria y aduanera modelo, caracterizada por su modernización permanente, innovación y excelencia, que genera confianza y seguridad en la ciudadanía, mediante la aplicación de los principios de honestidad, transparencia, legitimidad y eficiencia en todas nuestras actuaciones.*

## Descripción vívida – Manifiesto



Somos DIAN. Estamos en todos los rincones de Colombia. En todas sus fronteras. Somos de río, de montaña, de valles, de mares y selvas y bosques. Somos hijas y también hijos del esfuerzo por salir adelante. Por demostrar lo que valemos. Con tradiciones, circunstancias y pensamientos, algunos similares, otros distantes. No somos iguales pero dos cosas nos unen: el respeto por la diferencia y el compromiso sagrado de recaudar los recursos económicos que hacen posible la existencia y el desarrollo de nuestro país.

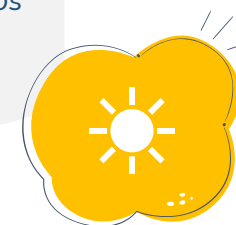


Por eso acompañamos a cada persona que debe contribuir, para atender sus inquietudes de impuestos y aduanas y hacer más simples sus procesos de pago. Y para encontrar la evidencia rigurosa de quienes insisten en el contrabando y la evasión, y aplicar con transparencia las sanciones justas que la norma exige. Porque privar a Colombia de nuestros aportes es negarle a su gente el derecho a una vida digna.



No nos detienen ni el error ni la amenaza. Por el contrario, nos impulsan a corregir lo necesario y actuar con la rectitud de nuestro criterio profesional. El mismo que nos llevó a competir en igualdad de condiciones con otras personas hasta alcanzar el privilegio de trabajar al servicio de los demás.

Hasta que, en ríos y montañas, en valles y mares y selvas y bosques, la contribución se convierta en una cultura esencial. Y Colombia sea la tierra donde cada quien se acostumbre a aportar por voluntad propia, de acuerdo con sus posibilidades. Donde todos nos sintamos parte de un estado social de derecho en el que por fin aprendimos a respetar nuestros recursos, a vivir en paz nuestras diferencias y a construir juntos la sociedad inclusiva, justa y próspera que nuestros hijos merecen.



La Descripción Vívida es una declaración apasionante de cómo sería lograr el Objetivo Retador.

Este elemento en conjunto al Objetivo Retador, constituyen la visión de la DIAN. Marcan los diferentes elementos que la Institución debe monitorear y en los que debe trabajar para lograr los resultados que suman al reto propuesto.

Presentada en forma de manifiesto busca comunicar todos los elementos de la nueva Filosofía Institucional fomentando motivación y compromiso en los funcionarios de la entidad.

### Lineamientos Estratégicos



### Árbol de Visión

#### Indicadores estratégicos

- Costo fiscal
- Recaudo neto
- Recaudo bruto
- Agilidad en el desaduanamiento
- Percepción de calidad del servicio
- Rasgos de la cultura
- Nivel de desempeño equipos de trabajo
- Razón de equidad de género
- Índice de costo estructural
- Nivel de madurez tecnológica y digital
- Nivel de madurez de procesos
- Índice de desempeño institucional

#### Elementos de Visión

- Costo fiscal de la evasión y contrabando
- Cumplimiento voluntario de obligaciones
- Facilitación del comercio exterior
- Confianza del Ciudadano
- Talento humano apto, resolutivo y comprometido
- Entidad moderna, cercana y humana

### Filosofía Institucional

- Propósito Central
- Misión
- Valores Aspiracionales
- Objetivo Retador
- Visión
- Descripción Vívida

### Árbol de Estrategia

#### Iniciativas estratégicas

En proceso de ajuste por reingeniería al Programa de Modernización DIAN aprobado por el Comité Estratégico Institucional en sesión del 17 de enero de 2025.



# Mapa de Alineación DIAN 2025

## Lineamientos Estratégicos



Alcanzar el monto del recaudo bruto y neto, mensual y acumulado, conforme a lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la planeación financiera del Ministerio de Hacienda.

Implementar de manera proactiva las estrategias, acciones y programas contemplados en el Plan de Choque contra la Evasión con el fin de combatir de manera decidida y contundente la evasión, la elusión, el contrabando y demás formas de fraude fiscal.

Facilitar las operaciones de comercio exterior del país, con trámites ágiles, digitalizados, y asegurando transparencia, trazabilidad y monitoreo permanente y en tiempo real de las actuaciones en el proceso aduanero.

Gerenciar integral y articuladamente los proyectos del programa de modernización, integrándolos en el plan estratégico de la entidad, para concretar el mejoramiento del desempeño institucional a corto y mediano plazo.

Reorientar y priorizar la asignación de talento humano, recursos físicos, financieros y tecnológicos hacia los procesos misionales críticos, en respuesta a los cambios estructurales que enfrenta la entidad, la disminución del recaudo y su impacto en el programa macroeconómico del Gobierno Nacional.

Garantizar que las actuaciones de los servidores públicos sean transparentes, cercanas, respetuosas y efectivas hacia los grupos de valor e interés, para que la entidad genere confianza, motive el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y sea valorada por su aporte a la consolidación de un Estado social de derecho.

¿Qué queremos lograr?

¿Cómo lo vamos a hacer?

¿Para qué lo hacemos?

### Lineamientos Estratégicos:

Son los intereses y prioridades de la Dirección General, de acuerdo con las directrices del gobierno nacional, y los compromisos nacionales e internacionales de la entidad.

# Mapa de Alineación DIAN 2025

## Indicadores para medir el avance de los Lineamientos Estratégicos

Lineamientos Estratégicos	Indicador Lineamiento*	Meta*	Descripción breve
<b>Cumplimiento de las metas de recaudo</b>	Recaudo bruto	Billones de pesos <b>Por definir</b>	Corresponde al recaudo total incluida la gestión tributaria, aduanera y de fiscalización llevada a cabo por la entidad durante la vigencia.
	Recaudo neto	Billones de pesos <b>Por definir</b>	Corresponde al valor del recaudo bruto menos las devoluciones y compensaciones solicitadas por los contribuyentes en el periodo.
<b>Combatir efectivamente la evasión y elusión tributarias</b>	Gestión Corriente Fiscalización Plan Choque contra la Evasión	Billones de pesos <b>39,30</b>	Corresponde al valor obtenido producto de las acciones de fiscalización tributaria, aduanera, cambiara e internacional con enfoque tradicional.
	Gestión Extraordinaria Fiscalización Plan de Choque contra la Evasión	Billones de pesos <b>10,70</b>	Corresponde al valor obtenido producto de las acciones adicionales, en línea con el plan de choque contra la evasión.
<b>Operación aduanera ágil, segura y transparente</b>	Tiempo de liberación en importación	% <b>30%</b>	Se refiere al proceso de cuantificación y análisis del tiempo que transcurre desde que las mercancías arriban al territorio aduanero nacional hasta su nacionalización.
	Tiempo de liberación en exportación	% <b>15%</b>	Hace referencia al tiempo que transcurre desde que las mercancías son presentadas ante las autoridades aduaneras hasta que son autorizadas para ser exportadas
	Efectividad en los controles previos	% <b>1%</b>	Número de reconocimientos con incidencia o hallazgos (aprehensiones y casos de presunta piratería o falsedad marcaría detectados) sobre el total de reconocimientos de carga.
	Efectividad de las alertas generadas en la Centro de Trazabilidad Aduanera	% <b>30%</b>	Mide la efectividad de las alertas generadas por el Centro de Trazabilidad Aduanera.
	% implementación mecanismo de monitoreo a la gestión aduanera	- <b>Por definir</b>	Avance en la implementación de mecanismos de monitoreo (Bodycam) a la gestión aduanera
	% avance implementación programa de modernización	% <b>100%**</b>	Número de productos implementados sobre el total del productos del Programa de Modernización.
<b>Consolidar la modernización de la DIAN</b>	% ejecución presupuestal acumulada Programa Modernización	% <b>76,11%</b>	Corresponde a los compromisos acumulados a la fecha sobre el total del Presupuesto del Programa Apoyo a la Modernización DIAN
	% ejecución acumulada pagos Programa Modernización	% <b>26,55%</b>	Corresponde a los desembolsos acumulados a la fecha sobre el total del Presupuesto del Programa Apoyo a la Modernización DIAN
	% funcionarios de áreas no misionales vinculados a jornadas de facturación electrónica	% <b>10%</b>	Promedio de funcionarios de áreas no misionales que participaron en jornadas de facturación electrónica evidenciando el compromiso de la Alta Dirección con los procesos misionales.
<b>Priorizar los procesos misionales</b>	% de empleos en procesos misionales	% <b>75%</b>	Mide el porcentaje de funcionarios vinculados a áreas misionales.
	% de procesos misionales modelados en BPM	% <b>50%</b>	Corresponde al número de procesos misionales con modelación en BPM.
	Percepción de calidad	% <b>88,70%</b>	Evalúa la percepción general de la calidad del servicio DIAN, considerando las dimensiones de fidelidad, acceso, proceso, resultado, transparencia y cercanía.
<b>La DIAN, una entidad apreciada por los grupos de valor e interés</b>			

\*Las metas de los indicadores para medir los lineamientos estratégicos fueron proyectados con base en los tableros individuales de las áreas 2024; no obstante, pueden ser modificadas de acuerdo a cambios en el contexto de la entidad o a solicitud de las áreas responsables, según las revisiones periódicas que se realicen.

\*\* La meta es cumplir el 100% de la programación para la vigencia 2025.



## Árbol de Visión



### Árbol de Visión



### Árbol de visión

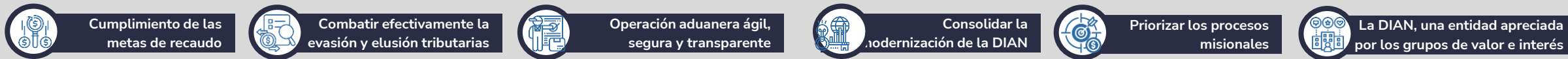
Articula dos elementos:

Los **elementos de visión** que corresponden a los componentes esenciales que **delinean el futuro deseado** de la entidad, en otros modelos se conocen como los objetivos estratégicos. Para la entidad se definieron cuatro elementos visionales (o misionales) y dos habilitantes (o apoyos directos e indirectos).

Los **indicadores estratégicos\*** permitirán medir los **resultados y avances de la estrategia**, proporcionando datos concretos que apoyan el progreso hacia la visión.

\*Los indicadores estratégicos pueden ser modificados de acuerdo a cambios en el contexto de la entidad o a solicitud de las áreas responsables, según las revisiones periódicas que se realicen.

## Indicadores para medir el cumplimiento de los Elementos de Visión (Objetivos Estratégicos)



### Árbol de Visión

Elementos de Visión	Indicadores estratégicos	Meta*	Descripción breve	
<b>Costo fiscal de la evasión y contrabando</b>	Costo fiscal de la evasión (Renta e IVA)	Billones \$	96,05	Compara el monto efectivo de recaudo contra el recaudo potencial de los impuestos principales.
	Cuantificación acciones totales en la lucha contra la evasión y el contrabando	Billones \$	12,5	Gestión total de fiscalización (tributaria, aduanera, cambiaria e internacional).
	Éxito de litigiosidad	%	68%	Tasa de éxito procesal en número de fallos
	Cuantía Éxito de litigiosidad	%	55%	Tasa de éxito procesal en cuantía
<b>Cumplimiento voluntario de obligaciones</b>	Recaudo Bruto	Billones \$	Por definir	Recaudo total incluida la gestión tributaria, aduanera y de fiscalización
	Número de Facturadores habilitados	Número	223.446	Facturadores que cumplen los requisitos para generar factura electrónica
	Nuevos Inscritos en el Régimen Simple de Tributación – RST*	Número	18.399	Nuevos Inscritos en el RST con el fin de facilitar facilita los trámites de la declaración de impuestos.
<b>Facilitación del comercio exterior</b>	Agilidad en el desaduanamiento (Tiempo desaduanamiento mercancías importación)	Horas	22	Numero de horas de desaduanamiento de mercancías de importación
<b>Confianza del Ciudadano</b>	Percepción de Calidad	%	88,7%	Evalúa la percepción general de la calidad del servicio DIAN a través de la encuesta anual
<b>Talento humano apto, resolutivo y comprometido</b>	Gestionar el cambio y la Cultura organizacional	%	40%	Mide el progreso y cumplimiento del plan de trabajo para la gestión del cambio y el cierre de brechas
	Nivel de desempeño equipos de trabajo**	%	90%	Cumplimiento promedio de las metas de los tableros individuales
	Razón de equidad de género	%	50%	% de mujeres que ocupan cargos directivos
<b>Entidad moderna, cercana y humana</b>	Medición de Desempeño Institucional	%	93%	Mide la gestión y el desempeño de la DIAN en el marco de los criterios y estructura del MIPG
	Nivel de madurez de procesos	%	20%	Nivel de cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan de Trabajo del Modelamiento de los Procesos BPM - Road Map, acorde a programación prevista a 2027
	Nivel de Madurez Tecnológica y Digital	%	Por definir	Establece el nivel de madurez tecnológica y digital de la entidad conforme al instrumento establecido por MINTIC.
	Índice de costo estructural	Pesos	93,26	Relación de retorno en materia de recaudo bruto por cada peso de gasto de funcionamiento en la DIAN.
	% ejecución presupuestal de la entidad	%	94%	Determina el presupuesto comprometido con respecto al total apropiado para la vigencia tanto de recursos de funcionamiento como de inversión.

\*Las metas para los indicadores estratégicos corresponden a una proyección con base en comportamientos históricos y de las variables macroeconómicas del país; no obstante, pueden ser modificados de acuerdo a cambios en el contexto de la entidad o a solicitud de las áreas responsables, según las revisiones periódicas que se realicen.

## Árbol de Estrategia



Cumplimiento de las metas de recaudo



Combatir efectivamente la evasión y elusión tributarias



Operación aduanera ágil, segura y transparente



Consolidar la modernización de la DIAN



Priorizar los procesos misionales



La DIAN, una entidad apreciada por los grupos de valor e interés

### Árbol de estrategia

Está conformado por las **iniciativas estratégicas**, definidas como las **acciones priorizadas** por la Dirección General para ejecutar los elementos de visión y alcanzar los objetivos definidos.

Es un referente de segundo nivel la metodología, esencial para la programación de actividades clave en las dependencias considerando los niveles organizacionales para su despliegue.

### Árbol de Estrategia

Iniciativas estratégicas\*

En proceso de ajuste por reingeniería al Programa de Modernización DIAN aprobado por el Comité Estratégico Institucional en sesión del 17 de enero de 2025.

\*Una vez se definan las iniciativas estratégicas, los indicadores para realizar su seguimiento estarán dados por el cumplimiento de los cronogramas establecidos en el Programa de Modernización para la presente vigencia.