

FUNCIÓN PÚBLICA  
MARZO 2018

---

# Código de Integridad:

ANTECEDENTES, CONSTRUCCIÓN Y PROPUESTAS  
PARA SU IMPLEMENTACIÓN

---



FUNCIÓN PÚBLICA  
Departamento Administrativo de la Función Pública

FUNCIÓN PÚBLICA



## **Código de Integridad:**

ANTECEDENTES, CONSTRUCCIÓN Y PROPUESTAS  
PARA SU IMPLEMENTACIÓN

---

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

MARZO 2018



**Liliana Caballero Durán**

Directora

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Subdirectora

**Ángela María González**

Secretaria General

**Claudia Hernández León**

Directora Jurídica

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Juliana Torres Quijano**

Director de Gestión del Conocimiento (E)

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Alejandro Becker Rojas**

Director de Desarrollo Organizacional

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia  
y Servicio al Ciudadano

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Roger Alonso Quirama García**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Elaborado por:**

Equipo de Cambio Cultural

**Coordinación Editorial**

Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

Carolina Camelo Cardozo

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

# Contenido

RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>12</b>
1.1 El contexto colombiano .....	12
1.2 Revisión y reformulación de la Política de Integridad Institucional .....	15
<b>2. REVISIÓN DE LITERATURA .....</b>	<b>21</b>
2.1 Cambio cultural.....	21
2.2 Buen Gobierno .....	23
2.3 Integridad pública.....	24
2.4 Políticas de integridad pública .....	26
2.5 Códigos de integridad.....	28
<b>3. EJERCICIO DE BENCHMARKING.....</b>	<b>31</b>
3.1 Nuevo Zelanda.....	32
3.2 Canadá.....	33
3.3 México .....	33

<b>4. CARACTERIZACIÓN DEL CÓDIGO DE INTEGRIDAD.....</b>	<b>35</b>
<b>5. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN .....</b>	<b>39</b>
5.1 Proceso participativo.....	39
5.1 Definición de valores y principios.....	42
<b>6. CÓDIGO DE INTEGRIDAD.....</b>	<b>45</b>
6.1 Título .....	45
6.2 Estructura.....	46
6.3 Lenguaje.....	46
6.4 Contenido valores y principios de acción.....	48
<b>7. IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>51</b>
7.1 Mecanismo formal.....	51
7.2 Caja de herramientas .....	52
7.3 Sistema de medición.....	55
7.4 FURAG .....	59
<b>8. PROCESO DE PILOTAJE.....</b>	<b>60</b>
8.1 Proceso de socialización.....	64
8.2 Lo que viene.....	65
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>66</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>68</b>





# Resumen

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en el Teatro Colón de Bogotá el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. Dos días antes, el periódico El Tiempo publicaba una nota con los resultados de la última encuesta sobre cultura ciudadana realizada en la misma ciudad, en la que indicaba que el 89 % de los bogotanos no confiaban en los servidores públicos.

De manera que, la construcción de paz, a través de la implementación de lo acordado en las negociaciones, presenta enormes retos para la institucionalidad colombiana y es un llamado histórico a los servidores públicos en esta oportunidad sin precedentes para aportar a la construcción de un país en paz. Ante esta coyuntura, resulta fundamental trabajar directamente con los servidores públicos para fortalecer su compromiso, orgullo, vocación de servicio e integridad. Para lo anterior, Función Pública construyó el Código de Integridad de la mano de los servidores públicos, cuyo propósito es darles herramientas de cambio cultural a los servidores frente al desafío histórico que se les presenta.

**Palabras clave:** integridad, cambio cultural, confianza, innovación pública, servidores públicos, construcción de paz

# Introducción

El 24 de noviembre de 2016 el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC firmaron la paz tras un conflicto armado de más de 50 años. Luego de un proceso de negociación que duró más de 4 años, se alcanzaron acuerdos sobre cinco grandes temáticas: 1. Mejores oportunidades para el campo, 2. Apertura democrática y participación, 3. Justicia para las víctimas, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas y 5. Fin del conflicto con las FARC.

Ahora bien, como lo han mencionado reiteradas veces académicos, periodistas y los mismos negociadores del Acuerdo, la etapa que viene después de la firma, en donde se deberá materializar lo pactado, será aún más larga, retadora e importante que el mismo proceso de negociación, pues allí se pusieron sobre la mesa problemáticas sociales, económicas y políticas del país que originaron el conflicto armado y que, en diversas medidas, todavía hacen parte de la realidad colombiana, y sobre las cuales el Estado adquirió grandes compromisos.

Los retos para el Estado en la implementación de dichos acuerdos durante la etapa de postconflicto son inmensos y fundamentales. Estos retos tienen que ver con políticas y estrategias puntuales de los diversos sectores de la institucionalidad colombiana, pero también con un fortalecimiento general y estructural del Estado, que, necesariamente, debe pasar por un trabajo decisivo con sus entidades y, en particular, con sus servidores públicos.

Los retos del postconflicto implican grandes desafíos para los servidores públicos, quienes tienen un llamado histórico en esta oportunidad única para aportar a la construcción de una paz sostenible. Pensar en un país en paz, distinto al que hemos conocido la inmensa mayoría de los colombianos, implica pensar también en la necesidad de que las personas asuman formas distintas de hacer las cosas. Esto es especialmente cierto para las personas que trabajan en las entidades públicas, por las responsabilidades y potencialidades implícitas en su labor. Es necesario, entonces, un revolcón en las entidades públicas colombianas, un cambio de paradigma en la manera en que los servidores entienden y asumen su labor como un compromiso esencial con la ciudadanía.

Aquí entra el concepto de **cambio cultural**, que se refiere al cambio en percepciones y actitudes y cómo este cambio se manifiesta en el comportamiento de las personas. La construcción de paz implica un cambio cultural en los servidores públicos, basado en comportamientos íntegros y coherentes que se reflejen en el compromiso y el orgullo de servirle al país. Un cambio de este tipo es un factor importante para mejorar la confianza de los ciudadanos en el Estado, lo cual es imprescindible para que las entidades públicas puedan tomar decisiones e implementar las políticas pactadas con mayor legitimidad y eficiencia.

Es en esta coyuntura, y ante la necesidad de un cambio en la institucionalidad, que el concepto de Buen Gobierno toma especial relevancia. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE este concepto se define como el proceso de “mejorar la confianza en el Gobierno, sus instituciones, y la calidad de sus servicios y decisiones” (2014). Esto quiere decir que el Buen Gobierno es un elemento decisivo para la implementación del Acuerdo de Paz, pues fortalece y legitima el accionar del Estado a través del mejoramiento de sus capacidades y de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

De acuerdo con una premisa obvia, pero frecuentemente olvidada, que dice: —las entidades sólo existen en la práctica por las personas que laboran en ellas—, es importante hablar de los servidores públicos y su accionar como componente fundamental del Buen Gobierno, en especial, su compromiso con la integridad, más aún en una sociedad como la colombiana, en donde recuperar la confianza de los unos en los otros es de vital importancia.

Por todo esto, es imprescindible trabajar con los servidores públicos para fortalecer la integridad del Estado colombiano y para conseguir el cambio cultural necesario que permita enfrentar los retos del postconflicto. Ahora, resulta relevante centrarse en una de las múltiples estrategias que tiene el Gobierno colombiano y, en particular, el Departamento Administrativo de la Función Pública —en adelante Función Pública— en su apuesta por el Buen Gobierno y el cambio cultural como herramientas fundamentales para la construcción de la paz: **“Valores del Servicio Público: Código de Integridad”** .

El Código es, precisamente, una estrategia innovadora de cambio cultural a través de la cual se busca sistematizar, de manera pedagógica y sencilla, la guía, sello e ideal de cómo deben ser y obrar los servidores públicos, de cómo las actividades cotidianas

deben simbolizar esos valores por los que esperan los identifiquen todos los colombianos. Con esto, el Gobierno, a través de Función Pública, quiere promover las precepciones, actitudes y comportamientos de los servidores y ciudadanos que reflejen la integridad en sus labores diarias.

Se presentarán de manera breve los antecedentes de esta estrategia, a través de los cuales se explica y justifica la necesidad de crear e implementar el **Código de Integridad**. De forma seguida, se expondrán los principales elementos de la base conceptual y teórica de esta estrategia. Una vez presentados estos elementos previos, se procederá a recoger las conclusiones que se obtuvieron en el proceso de construcción, pilotaje y ajuste.

Una vez expuestas estas premisas e investigaciones previas, se presentará el proceso que se siguió para la creación del Código de Integridad y la manera en que este está siendo y será implementado en todas las entidades públicas del orden nacional y territorial de la Rama Ejecutiva en el país. Se busca que esta experiencia colombiana, sumada a otras relevantes iniciativas latinoamericanas en torno a la integridad, aporte ideas a otros gobiernos sobre cómo trabajar el tema de la ética pública con sus servidores, y cómo pensar en el cambio cultural como una herramienta fundamental para dicho propósito.

# 1. Antecedentes

## 1.1 El contexto colombiano

Si bien es complejo encontrar los motivos históricos que originaron el conflicto en Colombia, parece válido pensar que la falta de presencia del Estado en ciertas partes del territorio, así como deficiencias en su capacidad para garantizar la seguridad y calidad de vida a sus ciudadanos, contribuyeron al descontento y la falta de confianza de parte de la ciudadanía que condujeron a que grupos de ciudadanos se alzaran en armas.

Así lo expresaron varios miembros de la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas<sup>1</sup>. Conformada por doce académicos de importante trayectoria y respeto en el país, quienes se pusieron en la tarea de indagar por las causas estructurales del conflicto armado. Si bien los autores plantean tesis diversas entre sí, parecen coincidir en las falencias estatales mencionadas anteriormente como una causa estructural. Específicamente, se refieren a “la debilidad institucional... [y] la presencia precaria o, en algunas ocasiones, traumática del Estado en muchas regiones del territorio nacional” (Pizarro, 2015, p.6) como fallas en el proceso de construcción de la Nación colombiana que

.....  
1 Esta Comisión fue acordada entre el Gobierno Nacional y las FARC durante el proceso de negociación. Los 12 académicos participantes tuvieron total autonomía e independencia investigativa para plantear sus tesis y argumentos en torno al origen del conflicto. El informe final da importantes luces al Estado colombiano de las demandas históricas del pueblo frente a su labor.

contribuyeron, a largo plazo, a la proliferación del descontento popular y a la tendencia a usar la violencia como mecanismo de manifestación. (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015)

Desde entonces, y a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, el Estado colombiano se ha concentrado en modernizar y fortalecer sus entidades públicas, así como en profesionalizar a los servidores públicos que la componen, mejorando así, en gran medida, su presencia en el territorio y su capacidad para brindar seguridad y calidad de vida a los ciudadanos. Lo anterior, junto con importantes aportes del sector privado y la sociedad civil, ha permitido que Colombia haya tenido, durante los últimos 15 años, un crecimiento positivo y estable.

Tal ha sido el progreso del país que, en el 2016, 52 años después, se alcanzó el histórico Acuerdo de Paz, dándole la posibilidad a la sociedad colombiana de visualizar el enorme potencial social, económico, cultural y ecológico del país en el marco de la construcción de la paz.

Bajo este contexto de progreso continuo, los esfuerzos de la institucionalidad colombiana no han sido desconocidos por actores internacionales; su progreso y decisión por apostarle a un país en paz, más equitativo, con mejores oportunidades y mejor desempeño económico lo ha reconocido la OCDE: "Colombia ha experimentado un cambio profundo durante la última década y ha tenido un progreso importante al poner en marcha su agenda de gobernanza con políticas orientadas a fortalecer sus instituciones para promover la sostenibilidad y el crecimiento incluyente en todas las regiones del país" (2014).

Entre el 2011 y el 2013 Colombia empezó a asumir el reto de seguir mejorando elementos de su gestión con el fin de ingresar

al grupo de países que pertenecen a la OCDE y, por supuesto, también para llevar a cabo cambios importantes para seguir mejorando la capacidad estatal y la confianza de los ciudadanos. Precisamente la confianza es uno de los ejes más importantes de los retos que le plantea la OCDE al país. Desde mediados de los años 90, esta organización ha promovido la política de integridad en el sector público como una estrategia efectiva para, no solo mejorar la eficiencia y calidad de los servicios del Estado, sino para, en consecuencia, alivianar la falta de confianza que tienen los ciudadanos sobre el mismo.

Como se expresó anteriormente, la capacidad y legitimidad estatal es trascendental para que el Estado pueda asumir los retos que le plantea el postconflicto, y en este escenario mejorar la confianza de la ciudadanía en el quehacer del Estado toma un papel fundamental.

En Colombia la confianza de la ciudadanía en el Estado sigue siendo una realidad preocupante, en tanto un importante número de colombianos no confía en la administración pública, a pesar de los grandes esfuerzos que se han venido desarrollando en las entidades para contrarrestar este fenómeno y prestar mejores servicios a los ciudadanos. Un informe de Corpovisionarios<sup>2</sup> muestra para el año 2016, por ejemplo, que, en Bogotá, la capital del país, el 89 % de las personas consideran que más de la mitad de los servidores públicos son corruptos. Datos de esta misma organización muestran, así mismo, que en el país tan solo el 11 % de las personas tienen mucha o muchísima confianza en el Gobierno Nacional.

.....  
2 La Corporación "Corpovisionarios" se dedica a la investigación y consultoría en torno a la Cultura Ciudadana. Para más información consultar su página web: <http://corpovisionarios.org/>

Cifras de otras organizaciones, como Transparencia Internacional y el Barómetro de las Américas, citadas en la ponencia *Cambio cultural por mejores servidores públicos: estrategia del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia* (Caballero, 2016) presentada por Función Pública en el XXI Congreso Internacional del CLAD<sup>3</sup>, confirman este proceso de erosión de la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad pública.

## 1.2 Revisión y reformulación de la Política de Integridad Institucional

Ante el contexto identificado y la guía y revisión de la OCDE que ha exigido que el punto de la integridad pública sea un elemento central del trabajo que debe hacer el país para ingresar a formar parte de la organización, el Gobierno colombiano ha venido realizando todo tipo de esfuerzos anticorrupción. La mayoría de estas estrategias están centradas en políticas de transparencia, control y rendición de cuentas<sup>4</sup> que buscan combatir la

.....  
3 Para más información sobre las cifras de confianza ciudadana en el Estado consultar la ponencia *Cambio cultural por mejores servidores públicos: estrategia del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia*, presentada en el XXI Congreso el CLAD que tuvo lugar en noviembre de 2016 en Chile. Se puede consultar aquí: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CB41F0DC458A8777052580C1005B2FCD/\\$FILE/cabalduc.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CB41F0DC458A8777052580C1005B2FCD/$FILE/cabalduc.pdf)

4 Para más información sobre las estrategias que viene desarrollando el Estado Colombiano sobre esta temática revisar la ponencia referenciada en la nota anterior.

ilegalidad y las malas prácticas en la administración pública, así como mostrar a la ciudadanía que los casos de corrupción son elementos aislados.

Un eje fundamental dentro de estos esfuerzos es la prevención, que se basa en el trabajo de tipo *ex ante*, es decir, anterior al acto de ilegalidad, que busca prevenir situaciones y acciones de corrupción, complementario a un enfoque disciplinario *ex post* concentrado en castigar las conductas vinculadas con la corrupción una vez han sido cometidas.

En este sentido, en el año 2015 el Gobierno colombiano, liderado por Función Pública, y siguiendo recomendaciones de la OCDE, tomó la decisión de revisar y reestructurar la Política de Integridad Institucional de las entidades públicas como una estrategia para asumir los retos que le presenta la coyuntura del país a las entidades estatales, específicamente a los servidores públicos. Esto sigue en línea con el direccionamiento estratégico de la entidad para el periodo de gobierno 2014–2018, el cual se rige por tres objetivos principales: 1) Enaltecer al servidor público en su labor; 2) Consolidar una gestión pública moderna, eficiente, transparente, focalizada y participativa al servicio de los ciudadanos; y 3) Consolidar a la Entidad como eficiente, técnica e innovadora.

Para desarrollar esta revisión y reestructuración, la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano –DPTSC y el Equipo de Cambio Cultural<sup>5</sup> vienen trabajando juntos en la creación del Código de Integridad desde principios de 2016. Ahora bien, sin perder de vista que una Política de Integridad se refiere a una gran cantidad de instrumentos y mecanismos conjuntos, se tomó la decisión de centrar la atención inicialmente en la consolidación de un Código de Integridad que sirviera de base y herramienta para todos los demás elementos de la política. Sobre esta decisión se hablará más adelante.

El primer punto de este proceso fue el diagnóstico efectuado sobre lo que ya existía en las entidades públicas del país en torno a esta temática. Los códigos éticos son el principal instrumento de la estructura de integridad y prevención de actos de corrupción de las entidades, por lo cual su revisión y ajuste resultaban prioritarios; en efecto, anteriormente estos estaban contenidos dentro del Modelo de Gestión Ética que hacía parte del Modelo Estándar de Control Interno<sup>6</sup> -MECI, el cual fue adoptado en el año 2005 y creó las disposiciones para que las entidades construyeran códigos éticos como parte de los acuerdos, compromisos y protocolos éticos.

Función Pública, con el apoyo del profesor Rafael Jiménez Asensio, académico experto en el tema de la transparencia y ética

.....  
5 La estrategia de Cambio Cultural de Función Pública, creado formalmente en enero de 2015, busca, a través de metodologías innovadoras de cambio cultural consolidar una función pública de mejor calidad y más eficiente, a través del cambio o fortalecimiento de las actitudes y comportamientos de los servidores. Lo anterior tanto dentro de la entidad, con los servidores que trabajan en la organización, como por fuera, con todos los servidores públicos del nivel nacional de la Rama Ejecutiva. Para más información sobre la base teórica y las metodologías de acción de la estrategia, consultar la ponencia referenciada en la nota anterior.

6 El Modelo Estándar de Control Interno, creado en 2005 y actualizado en 2014 es el mecanismo a través del cual se garantiza la calidad en el proceso de control interno de las entidades públicas del país.

pública, quien participó como consultor en el proceso, se puso en la tarea de revisar el estado de esos **códigos éticos** de las entidades públicas. Los siguientes son los principales hallazgos de dicho análisis:

- \* El componente de ética del MECI tuvo resultados contraproducentes. Si bien la construcción de los códigos se definió como una obligación para las entidades, no se definieron condiciones específicas para los mismos
- \* Por consecuencia, se construyó una gran diversidad de códigos con valores y principios diversos. No existe ningún tipo de homogeneidad entre ellos
- \* Los códigos, en muchos casos, fueron redactados por consultores a puerta cerrada, pasando por alto la importancia de la participación de los servidores y la ciudadanía en su formulación
- \* La mayoría de los servidores públicos no conocen el código de su entidad
- \* Los códigos se caracterizan por ser muy largos y, algunas veces, muy complejos en su lenguaje

Adicionalmente, la encuesta de desarrollo institucional, resultados del año 2016, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, que mide la percepción de los servidores

públicos del país en torno a diferentes temáticas, encontró que el 42 % de los servidores consideran que la ausencia de valores éticos es el factor que más influencia puede tener para que se presenten prácticas irregulares en la administración pública, seguido por opciones de respuesta con porcentajes considerablemente más bajos (bajos salarios con el 13,6 % de las respuestas, y falta de control administrativo con el 12,3 %).

Parece claro que los códigos de ética, como están definidos por el MECI, no cumplen a cabalidad su propósito y que, por el contrario, existe un gran desconocimiento de los servidores públicos frente a los mismos.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de construir un nuevo marco de integridad para las entidades públicas, con un 'código general' o 'código tipo' que establezca mínimos de integridad homogéneos para todos los servidores públicos del país, convirtiéndose así, en una guía de comportamiento en el servicio público. Un código que a la vez sea una herramienta de cambio cultural que incite a nuevos tipos de reflexiones, actitudes y comportamientos.



# 2. Revisión de literatura

Con el fin de tener claridad sobre los aprendizajes, recomendaciones y buenas prácticas en torno a la integridad pública; durante el primer semestre de 2016, el equipo de trabajo de Función Pública llevó a cabo una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre códigos de ética, códigos de conducta, integridad y ética pública y transparencia y mecanismos anticorrupción. Esta fase investigativa resultó fundamental para que el equipo tomara decisiones argumentadas sobre cómo construir, implementar y medir un nuevo marco de integridad, y específicamente, el Código de Integridad como su pilar fundacional.

De manera que, antes de empezar a contar la historia de cómo se creó el Código de Integridad, es importante hacer un breve resumen de las principales ideas revisadas:

## 2.1 Cambio cultural

El cambio cultural hace referencia a la modificación de comportamientos a través de la generación de hábitos distintos. Los cambios en comportamientos se logran a través de diferentes tipos de intervenciones que buscan interiorizar en los individuos

nuevas percepciones y actitudes frente a una dinámica en particular.

En su libro *Achieving Culture Change: A Policy Framework*, Knott, Muers y Aldridge (2008); presentan una definición muy práctica de cambio cultural aplicada al ámbito de lo público. Para ellos, el cambio cultural se refiere a las intervenciones para influenciar actitudes, valores y aspiraciones subyacentes, y al modo como estos se manifiestan en el comportamiento; así como al proceso dinámico por el cual las pautas de comportamiento se convierten en pautas establecidas como parte de actitudes y valores subyacentes.

En síntesis, toda estrategia de cambio cultural debe estar enfocada en modificar las creencias, suposiciones, actitudes, conocimientos y comportamientos de los individuos, logrando así la conformación de nuevas normas sociales basadas en un cambio común de comportamientos en los individuos que conforman una comunidad específica. El cambio cultural implica, necesariamente, la posibilidad de pensar en una manera distinta de hacer las cosas en el día a día, que por ende se traduzca en una modificación real en los comportamientos de los individuos.

El Código de Integridad es una herramienta de cambio cultural que busca modificar las percepciones que tienen los servidores públicos sobre su trabajo, basado en el enaltecimiento, orgullo y vocación por su rol al servicio de los ciudadanos y en el entendimiento de la importancia que tiene su labor para el país y, específicamente, para la coyuntura actual; además, pretende transformar los hábitos y comportamientos cotidianos de los servidores en su trabajo diario, con base en el fortalecimiento de su quehacer íntegro, eficiente y de calidad.

## 2.2 Buen Gobierno

La OCDE (2014) define el Buen Gobierno como el proceso de “mejorar la confianza en el gobierno, sus instituciones, y la calidad de sus servicios y decisiones”. Según dicha organización, el Buen Gobierno se compone de los siguientes elementos:

- 1. Confiabilidad.** Los gobiernos deben minimizar la incertidumbre en los ámbitos económico, social y político
- 2. Capacidad de respuesta.** Los gobiernos deben ser capaces de brindar la mejor experiencia posible a los ciudadanos al recibir servicios públicos
- 3. Apertura.** Los gobiernos deben promover la participación ciudadana y el acceso a la información
- 4. Mejores regulaciones.** Los gobiernos deben estar en permanente ajuste y mejora de las regulaciones
- 5. Integridad y equidad.** Los gobiernos deben implementar iniciativas que permitan gobiernos limpios, justos y abiertos

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país, Paz, Equidad, Educación” (2014 – 2018), propone el concepto de Buen Gobierno como eje transversal, indicando que “Un Buen Gobierno es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Una administración cercana al ciudadano, que opera de manera armónica en sus distintos niveles de gobierno a través de servidores íntegros y comprometidos, para cumplir lo que promete y rendir cuentas sobre lo que hace” (Gobierno de Colombia, 2014).

Todo lo anterior indica que el Buen Gobierno es fundamental para la implementación de políticas públicas que tengan realmente la capacidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, todo esfuerzo de la gestión pública hacia el Buen Gobierno aumentará la confianza de los ciudadanos y la legitimidad del Estado, además, parece claro que uno de sus componentes fundamentales es el trabajo para fortalecer la integridad de los servidores públicos.

## 2.3 Integridad pública

En asuntos de ética e integridad se encontró una gran cantidad de definiciones. Una en particular, del economista estadounidense Anthony Downs, resulta precisa para los objetivos del Código. Según Downs (1957) “La integridad consiste en la coherencia entre las declaraciones y las realizaciones. La integridad es esencial para que sean eficientes las relaciones interpersonales, porque el engaño desfigura los mensajes que transmitimos, crea una niebla y ya no sabemos de qué estábamos hablando”. Según esta definición, la integridad es esencial en el cumplimiento de las promesas de manera transparente y eficiente.

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 su seguridad, la prestación eficiente de servicios públicos, la calidad en la planeación e implementación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de cada uno de ellos. Ahora bien, la integridad es una característica personal, que en el sector público también se refiere al cumplimiento de la promesa que cada servidor público le hace al Estado y a la ciudadanía de cumplir a cabalidad su labor.

Por otro lado, en las entidades estatales hay tensiones constantes entre los intereses generales de la sociedad y los intereses personales de los individuos, lo cual pone en riesgo el cumplimiento de promesas de las personas que trabajan con el Estado. Frente a esta tensión se hace necesario establecer particularidades del concepto de integridad frente a la labor pública; en este sentido se ubica la aproximación de la OCDE: "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" (OCDE, 2016). Esta organización también indica que "la integridad es la base del Buen Gobierno. Fomentar integridad y prevenir la corrupción en el sector público es esencial para mantener la confianza en el Estado" (OCDE, 2017, traducción de FP)

Finalmente cabe aclarar que, la integridad no es solo un asunto moral, tiene también un sentido práctico; pues se trata de comportamientos ajustados al cumplimiento de las promesas que los servidores públicos hacen a la ciudadanía por el hecho mismo de ser servidores del Estado. De acuerdo con lo anterior, la integridad también tiene que ver con la eficiencia, productividad e inclusividad del sector público.

El sentido práctico de la integridad, ligado a la coherencia entre promesa y acción, corre el riesgo de perder la profundidad de la discusión moral y ética del individuo que trabaja en el sector público. Sin embargo, teniendo en cuenta los altos grados de rotación de personal en las entidades del país, y la necesidad de una herramienta práctica y dinámica de prevención, no se trata aquí de un instrumento que busque a profundidad cambiar los parámetros éticos de las personas. Se trata de dar guías a personas, partiendo del hecho de que actúan dentro de la legalidad, para ajustar sus acciones diarias a unos ideales de integridad necesarios para el adecuado funcionamiento del Estado.

Finalmente, el académico Rafael Jiménez Asensio señala que la integridad es más un camino que un objetivo. Siguiendo la idea de este autor, se entiende que la integridad es una manera constante, coherente y permanente de hacer las cosas. Esto refuerza el sentido práctico de la integridad, apropiado para trabajar en torno a los hábitos, actitudes y percepciones cotidianas de los servidores públicos. Esto también implica que este es un tema sobre el cual el trabajo debe ser permanente y comprometido, no basta con un par de talleres.

## 2.4 Políticas de integridad pública

Revisados los conceptos anteriores, es preciso dar luces sobre lo investigado en torno a las políticas de integridad pública con enfoque de prevención. En esta sección se resumirán documentos investigados durante el 2016, y también otros publicados en 2017. Estos últimos, confirman y refuerzan las ideas de lo revisado en 2016. Lo anterior se debe a que el equipo se encuentra en constante actualización teórica como parte de este proceso de construcción e implementación del Código.

En las últimas dos décadas ha habido una creciente tendencia al fortalecimiento del enfoque preventivo en las políticas de lucha contra la corrupción en los países desarrollados y, en la última etapa, también en países en desarrollo. Este enfoque preventivo surge a raíz de la necesidad de complementar los aspectos normativos de estas políticas. Como lo afirman Manuel Villoria y Agustín Izquierdo (2016) en su libro *Ética pública y buen gobierno: Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público* “las leyes son necesarias para atajar toda clase de conductas desviadas, pero a veces no

son suficientes. En ocasiones esas regulaciones normativas no agotan ni mucho menos las posibles zonas de interferencia o de colisión que puedan producirse entre lo público y lo privado”.

A lo anterior se le suma la propuesta de Baez y Passas (2017), quienes indican que “tener demasiadas normativas y burocracias en el diseño e implementación de políticas de buen gobierno puede resultar en un exceso de mecanismos legales simbólicos que tienen poco impacto en la incidencia y percepción de la corrupción”. Es un llamado a pensar en formas innovadoras, no normativas, de generar incentivos positivos en torno a la integridad.

Por su parte, Jiménez Asensio (2016) ofrece un punto de vista que va en línea con esta noción de la necesidad de complementar los aspectos normativos. Para el autor, este nuevo enfoque de ética institucional va más allá del derecho, y “pretende construirse en sentido “positivo”, con un fuerte carácter preventivo y permear las conductas y comportamientos de los servidores públicos, mediante procesos de internalización de valores y normas de conducta”. Se trata entonces de un enfoque de política de integridad basado en el trabajo con los servidores públicos que prevenga situaciones negativas.

Jiménez Asensio propone una estrategia bidimensional como requisito para trabajar en la prevención de la corrupción en el ámbito de las instituciones públicas. Los dos elementos que componen esta estrategia son la integridad, como aspecto sustantivo, y la transparencia, como aspecto instrumental. En estricto sentido, lo que quiere decir el autor es que para prevenir la corrupción es tan necesario tener instrumentos de transparencia, seguimiento y control, es decir, elementos normativos; como desarrollar, a la vez, sistemas de integridad para que, a través del establecimiento y promoción de valores, se incentive

a los servidores públicos a adoptar prácticas y comportamientos íntegros y ejemplares. Esto, por supuesto, no es sencillo, pues requiere un trabajo constante y cercano con los servidores, que logre realmente interiorizar la importancia de un ajuste o fortalecimiento de los comportamientos.

Esta estrategia bidimensional es de largo aliento, lo cual no es del todo bien visto pues, al no generar resultados visibles a corto plazo, existe mucho escepticismo a la hora de promover la integridad como herramienta contra la corrupción. A pesar de esto, trabajar a largo plazo con un enfoque de prevención es, sin duda, primordial para mejorar la capacidad del Estado, su legitimidad, y la confianza de los ciudadanos en el mismo.

## 2.5 Códigos de integridad

Jiménez (2016) indica que los códigos de integridad o códigos de conducta son un elemento básico de un marco de integridad. Estos códigos deben tener un enfoque preventivo, y no represivo, al identificar factores de riesgo o malas prácticas en las acciones cotidianas del servicio público y dar guía a los servidores de cómo sobrepasarlas y asumirlas de manera íntegra. Pretenden orientar en sentido positivo la acción y actuación de los servidores públicos.

Por su parte, Stuart Gilman (2005), consultor para la OCDE, afirma que los Códigos sirven para las personas que quieren actuar éticamente, pero se ven enfrentadas a decisiones difíciles, es decir, para la mayoría de los servidores públicos. Considera también que estos tienen una finalidad pedagógica y sirven principalmente para reducir la probabilidad de ciertos

comportamientos, proporcionar justificaciones correctas y servir como declaración ética profesional. Gilman también sostiene que es necesario definir unos pocos valores y unos pocos principios asociados a cada valor y estos deben estar enfocados en cambios culturales generales, y no cada comportamiento individual problemático.

Esta línea la sigue la ONU, en el documento "Promoting Ethics in the Public Service" de la ONU (2000) se destaca que los códigos de conducta tradicionales son demasiado rígidos y densos y tienen resultados poco significativos. Una política de integridad de la administración pública idealmente debe buscar una definición clara y sencilla de los valores relacionados con la conducta ética. La abundancia y variedad de normas legales sobre ética del servicio público han sido obstáculos para su implementación práctica. De igual forma, la ONU afirma que es muy importante que los servidores participen activamente en la construcción y socialización del código con el fin de asegurar que realmente lo haga suyo, es decir, lo consideren propio.

Este documento de la ONU propone las siguientes recomendaciones metodológicas:

- \* Simplificar y modernizar el marco regulatorio de ética del servicio público. Reducir su carácter punitivo y enfatizar en pedagogía y prevención
- \* Establecer reglas pragmáticas de conducta de manera participativa
- \* Desarrollar programas de entrenamiento con énfasis en profesionalismo y conducta ética
- \* Promocionar seminarios, talleres y mesas de trabajo para discutir diferentes aspectos de la conducta ética en el servicio público

Si bien este *boom* de códigos de conducta o de integridad para el sector público es todavía reciente para determinar sus resultados e impacto, algunos estudios ya han logrado determinar incidencias positivas de los códigos. Por ejemplo, en su artículo *Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assesment*, Jacopo Leone (2017) encuentra que los códigos de conducta para parlamentarios de los países que hacen parte de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa —en inglés OSCE— han probado ser valiosos, capaces de proveer una serie clara de reglas y guías de conducta y un estándar de integridad conocido y, en gran medida, interiorizado por los parlamentarios. De igual forma, la comunicación adecuada de estos códigos también parece tener una incidencia en la percepción de la ciudadanía.

Todo lo anterior indica que un código de este tipo debe caracterizarse por tener un enfoque preventivo y no disciplinario. Partimos del hecho de que un código de integridad guía a los servidores públicos, cuyos comportamientos están dentro de la legalidad, pero se ven enfrentados a situaciones o dilemas complejos en el día a día.

Se busca dar una herramienta para sortear tal tipo de situaciones, pues para las acciones y situaciones que están en el marco de la ilegalidad existen todo tipo de instrumentos normativos. No es, entonces, competencia de este tipo de códigos.



## 3. Ejercicio de *benchmarking*

Además de la investigación teórica que se llevó a cabo, se consideró relevante adelantar un ejercicio de *benchmarking*, es decir, revisar las experiencias de otros países e identificar tendencias, buenas prácticas, estrategias de diseño y comunicación entre otros elementos. Para esto se analizaron los códigos de ética, integridad o conducta de Australia, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, México, Nueva Zelanda y Perú. En el 2017 el equipo de Cambio Cultural también ha mirado de cerca la experiencia de Chile con los códigos de ética lanzados en el mes de junio.

Todos estos países han trabajado el tema de la integridad pública siguiendo recomendaciones de la ONU, se trataba, entonces,

de ver cómo cada país había materializado las recomendaciones de esta organización. Por limitaciones de espacio para este documento se presentarán de manera resumida los puntos más importantes de lo revisado en el Código de Nueva Zelanda, Canadá y México.

## 3.1 Nuevo Zelanda<sup>7</sup>

El código de conducta de Nueva Zelanda, publicado en 2007 y titulado *Estándares de integridad y conducta*, es un documento de una sola página en donde, usando un diseño fresco, claro y sencillo, se presentan los cuatro valores del servicio público de dicho país: los servidores deben ser justos, imparciales, responsables y merecedores de confianza (trustworthy). Cada valor tiene una lista de principios de acción cortos bajo la frase “Debemos...” por ejemplo, los principios del valor de justicia son:

- \* Tratar a todas las personas de manera justa y con respeto
- \* Ser profesionales y receptivos
- \* Trabajar para hacer que los servicios del Gobierno sean accesibles y efectivos
- \* Esforzarse para marcar la diferencia en el bienestar de Nueva Zelanda y sus personas

En adición a los valores y principios de acción, el código tiene una introducción corta que invita a los servidores a cumplir con los estándares y a las entidades a gestionar políticas y procedimientos que sean consistentes con los mismos. Busca reforzar el espíritu de servicio y fijar estándares de comportamiento para

.....  
7 Consulte el código de Nueva Zelanda en el enlace <http://www.ssc.govt.nz/coc>

la totalidad de los servidores. Finalmente, las entidades públicas de este país cuentan con un documento llamado Implementando el Código de Conducta – Recursos para las organizaciones, que cuenta con una explicación detallada del código y una serie de políticas y procedimientos de implementación recomendados para las entidades.

## 3.2 Canadá<sup>8</sup>

El Código de valores y ética para el sector público del Gobierno de Canadá (2012) “describe los valores y comportamientos que guían a los servidores públicos en todas las actividades relacionadas con sus deberes profesionales”, está compuesto por cinco valores: respeto por la democracia, respeto por las personas, integridad, administración (stewardship) y excelencia. Adicionalmente, cada valor tiene entre tres y cuatro principios de acción que deberán cumplir los servidores públicos para caracterizarse por cada valor. Como complemento del código existe un documento titulado *Valores vivos: una guía de discusión para el código de valores y ética para el sector público*, el cual incluye una serie de recomendaciones, guía de responsabilidades y oportunidades, y unas herramientas de actividades y discusiones.

## 3.3 México<sup>9</sup>

México expidió su Código de ética de los servidores públicos del Gobierno Federal en el año 2015. Este Código tiene por objeto

.....  
8 Consulte el código de Canadá en el enlace <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>

9 Consulte el código de México en el enlace <http://www.gob.mx/sfp/documentos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-94426>

propiciar la integridad de los servidores e implementar acciones que favorezcan su comportamiento ético y está conformado por tres capítulos: el primero describe el alcance y objetivo del código, el segundo presenta los principios institucionales que aplican a la labor de los servidores, y el tercero presenta los valores del Código. Estos son: interés público, respeto, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, equidad de género, entorno cultural y ecológico, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente al Código, el acuerdo mediante el cual este se expidió también presentó las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública; una serie de acciones para diferentes tipos de funciones (por ejemplo: contrataciones, trámites, servicio al ciudadano, etc.), así como los lineamientos generales para propiciar la integridad, los cuales definen los mecanismos de implementación a través de figuras como los comités éticos.

En síntesis, se encontraron códigos cortos, sencillos y claros. La mayoría de ellos se basan en esquemas de un código de tipo general que se ajusta a todos los servidores, y luego es adaptado a las particularidades de cada entidad, manteniendo así un alto grado de homogeneidad en los códigos de las entidades, lo cual facilita la implementación de políticas de socialización, apropiación, capacitación y evaluación de la integridad en la generalidad de las entidades.

Finalmente, se encontró que todos los códigos vienen acompañados de algún tipo de guía o manual de implementación que contiene una contextualización del alcance y objeto del código, una sección de preguntas y respuestas, y unas herramientas, acciones e intervenciones propuestas para que sean implementadas en las entidades.

# 4. Caracterización del Código de Integridad

Tras la revisión de literatura, el ejercicio de *benchmarking*, y teniendo en cuenta lo diagnosticado sobre esta temática en el país, las recomendaciones de Jiménez Asensio, además de las exigencias de la OCDE en el marco del ingreso de Colombia a esta organización, se definió la construcción de un Código de Integridad como base de un marco de integridad más amplio. El Código tendría cuatro grandes pilares para asegurar su implementación efectiva:



1. El Código en sí mismo
2. Una caja de herramientas de socialización y apropiación: siguiendo lo revisado en la investigación, resultaba fundamental establecer una guía de acción para que los equipos de Gestión Humana de las entidades tengan herramientas claras sobre cómo socializar el Código, de tal forma que los servidores públicos puedan participar a través de actividades pedagógicas e interactivas, a tal punto que puedan "vivir" el código para así fortalecer la capacidad de este para influir en mejores actitudes y comportamientos de los servidores
3. Un mecanismo de evaluación, a través del cual se pudiera medir sus resultados a corto, mediano y largo plazo tanto a nivel micro, dentro de cada entidad, como a nivel macro, como Política de Integridad Pública
4. Un mecanismo de "blindaje" que asegure su estabilidad a largo plazo. Este último pilar se consideró fundamental para asegurar la sostenibilidad de esta política

Adicionalmente, se definieron las siguientes características para el Código como tal:

- \* El Código debía ser lo más general posible, con el fin de brindarle a todas las entidades un 'código tipo', es decir, un código que contuviera los mínimos de integridad que deben guiar la labor de todos los servidores, ya sea que trabajen como maestros, policías, miembros de la fuerza pública o en un cargo de oficina en una entidad técnica
- \* Este Código general consistiría en cinco valores, cada uno de ellos con unos principios de acción asociados relacionados con lo que hacen y no hacen los servidores públicos que se caractericen por cada valor

- \* El Código habla únicamente de comportamientos **dentro de la legalidad**
- \* En términos lingüísticos, el código debía hablar de la manera más cercana posible, con el fin de apelar a las emociones de los servidores en torno a su labor
- \* En términos gráficos, el código debía tener una propuesta gráfica original, fresca y atractiva

Ahora bien, se definió también que, teniendo en cuenta que lo que se busca con este Código de tipo general es brindar una base de integridad para todos los servidores, pero no desconocer las particularidades y autonomía de cada entidad pública para definir lo que prima o debe primar en sus servidores, se buscaron estrategias que le permitieran a las entidades apropiarse del Código y adaptarlo a sus necesidades. Para esto se decidió que cada entidad podría adicionar principios de acción a los 5 valores establecidos en el código general, y se dejaría abierta la posibilidad de, si las entidades lo consideraran necesario, elegir dos valores más, de forma participativa.

Finalmente, la revisión previa también dejó clara la importancia de formular un conjunto de reglas de integridad específicas para ciertos sectores de la administración pública con funciones y mapas de riesgos muy definidos. A estos grupos en Colombia les hemos denominado grupos transversales y grupos misionales, los más relevantes de ellos son:

- \* Contrataciones
- \* Trámites y servicios
- \* Talento humano
- \* Control interno
- \* Áreas financieras
- \* Gerentes públicos

Para estos grupos se definirán reglas de integridad, transversales y específicas, de la mano de los equipos de trabajo de las entidades pertenecientes a estos grupos. Se buscará sacar provecho del conocimiento experiencial de estos servidores en torno a las situaciones de riesgo que se puedan presentar en cada tipo de trabajo.

Así, por ejemplo, los servidores públicos que trabajen en oficinas de contrataciones tendrán unos principios transversales específicos en concordancia con las particularidades de su labor; que estarán relacionadas con temas como la objetividad, la meritocracia y la negación al otorgamiento de contratos como favores políticos.



# 5. Proceso de construcción

## 5.1 Proceso participativo

Toda la literatura revisada insiste en la importancia de que el proceso de la construcción del Código responda a un proceso de cocreación y acoja tanto las opiniones de los servidores públicos como las de los ciudadanos. Abrir espacios de participación para construir los códigos permite, en primer lugar, empezar a informar a las entidades públicas y las organizaciones civiles

sobre el proyecto de renovación de los códigos de integridad. Así mismo, esto implica que las personas que contribuyan en esta etapa se tomen el tiempo de pensar en la integridad de la administración pública y cuáles deben ser esos valores imperativos del servicio público; por lo tanto, es el inicio de un proceso pedagógico que empieza por poner de presente que el servicio público integral implica unos valores específicos.

Finalmente, el proceso cooperativo garantiza legitimidad de los códigos pues tanto servidores como ciudadanos sabrán que no se formularon a puerta cerrada y sin tener en cuenta la percepción de las personas, por el contrario, son los mismos servidores y ciudadanos quienes eligen los valores que compondrán el código.

El componente participativo también está presente en la implementación del Código, como se verá más adelante; su primera aplicación se dio durante su construcción, donde se desarrolló un proceso de cocreación que se dividió en dos fases:

## **Fase 1: votación en urnas para lista larga de valores**

La primera fase consistió en una votación a través de una serie de buzones que se instalaron en la entrada de veintidós entidades públicas cabeza de sector de la Rama Ejecutiva del orden nacional (es decir, ministerios y departamentos administrativos). En coordinación con los equipos de Talento Humano respectivos, los servidores públicos y ciudadanos visitantes de cada una de estas entidades fueron invitados a participar votando por el valor que consideraran más importante que deben tener los servidores públicos colombianos.

Estos buzones estuvieron en las entidades durante dos semanas, tiempo después del cual fueron recogidos para sistematizar los resultados. De igual manera, se llevó el buzón a la Feria de Transparencia que tuvo lugar en el mes de agosto en el Congreso de la República. Allí se dispuso un buzón para servidores públicos y un buzón para estudiantes (los principales invitados a la feria). Al finalizar esta primera fase de participación se obtuvieron 3.608 votos de servidores y ciudadanos.

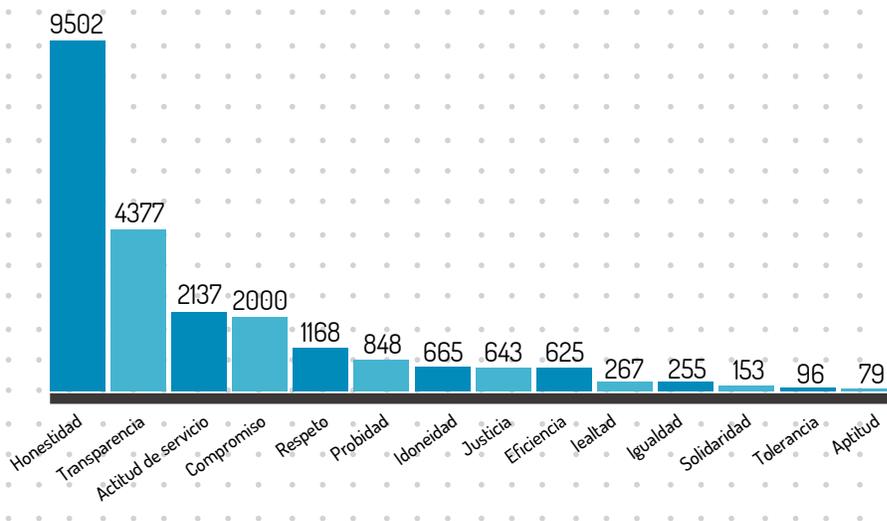
A partir de los resultados de esta fase, se identificaron los diez valores más votados para construir la lista corta de valores sobre la cual se votó en la segunda fase de participación.

## **Fase 2: votación nacional sobre lista corta de valores y consolidación de los cinco valores y sus principios**

Con los diez valores más votados en la primera fase se consolidó un formulario de votación virtual de difusión nacional. Este formulario se habilitó durante tres semanas y fue enviado por correo masivo a más de 15.000 servidores públicos. De igual manera, se enviaron correos a alcaldías, gobernaciones, equipos de servicio al ciudadano, áreas de gestión humana y veedores invitándolos a votar. Además, se creó un micrositio en el Espacio de Asesoría Virtual -EVA de Función Pública, en donde se enlazó el formulario virtual.

Todo este proceso fue acompañado de una campaña comunicativa para asegurar la difusión del formulario. Tras tres semanas de votación se obtuvieron 22859 votos, con los siguientes resultados:

## Gráfica 2: Resultados segunda fase de votación valores del servicio público



Fuente: Función Pública (2017).

## 5.1 Definición de valores y principios

Una vez terminadas las dos fases del proceso participativo, la DPTSC y el Equipo de Cambio Cultural desarrollaron una serie de mesas de trabajo para determinar los cinco valores que compondrían el Código de Integridad, basándose en los resultados de los procesos de votación.

El equipo de trabajo hizo un proceso de curaduría de los valores más votados por servidores y ciudadanos, esto se hizo a través de una serie de talleres en donde se usaron metodologías de

innovación pública, además, todo el equipo aportó sus perspectivas sobre cuáles valores se relacionaban con cuáles otros y si era posible condensar dos o más valores, de los quince definidos, en un solo valor. Por ejemplo, los dos valores más votados fueron: honestidad y transparencia, los cuales se podían agrupar en un solo valor con una definición adecuada de los principios de acción.

Así, se definió que el Código estaría compuesto por los siguientes valores: **honestidad** (integración de honestidad y transparencia – 13879 votos), **respeto** (1168 votos), **compromiso** (integración de actitud de servicio y compromiso – 4137 votos), **diligencia** (integración de probidad, idoneidad y eficiencia – 2138 votos) y **justicia** (643 votos).

Una vez seleccionados los valores, se trabajó de manera conjunta en la redacción de sus respectivas definiciones, así como sus principios de acción. Para esto se hizo un análisis de cómo estaban definidos los cinco valores seleccionados en los códigos de integridad que hicieron parte del ejercicio de *benchmarking*. Así mismo, se hizo una revisión de la normatividad colombiana en torno a la conducta de los servidores públicos para ver cómo habían sido definidos estos valores anteriormente. Todo esto permitió que a este ejercicio se le sumaran los insumos ya existentes y sacar los puntos más valiosos de estas fuentes.

Posteriormente, se desarrollaron talleres en donde todos los miembros del equipo propusieron definiciones para los valores y pensaron en principios de acción según sus experiencias en el servicio público. Finalmente, se tomaron elementos de cada definición propuesta por el equipo, así como los principios de acción, y se construyó el contenido final del Código con los puntos de encuentro entre las diferentes propuestas.





# 6. Código de Integridad<sup>10</sup>

El Código de Integridad resultante es un documento de 18 páginas con las siguientes características, apegadas, por supuesto, a lo que se había definido para el mismo después del proceso de investigación.

## 6.1 Título

Dada la tradición legalista de Colombia, para evitar que el Código sea, a primera vista, relacionado con un código disciplinario se decidió por un título que, de entrada, le diera otra perspectiva; por lo tanto, se acordó el siguiente: Valores del servicio público. Código de Integridad.

.....  
10 Para consultar la versión definitiva del Código de Integridad ingrese a la página web: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/codigointegridad/index.html>

## 6.2 Estructura

El Código se divide en las siguientes partes:

- \* Cuatro páginas de introducción en donde se cuenta de manera resumida los mismos aprendizajes expuestos en este documento que surgieron de la investigación, así como el proceso participativo
- \* Diez páginas con los valores, su definición y los principios de acción de cada valor
- \* Una página con una invitación final
- \* Una página de cierre de portada con el símbolo del Código y la frase ¡Gracias por servir a los colombianos y hacerlo con orgullo!

## 6.3 Lenguaje

La definición de los valores y la presentación de los principios de acción están escritos en primera persona del singular “Yo”, además, su lenguaje se caracteriza por ser cercano y sencillo, de manera que todos los servidores públicos lo asuman como propio, lo puedan entender con facilidad y, en consecuencia, hacer uso de él.

## **Propuesta gráfica:**

Con el fin de lograr una propuesta gráfica fresca, original y atractiva, que realmente llamara la atención y generara interés desde la parte visual el código fue diseñado usando colores frescos, una tipografía clara y moderna. En ocasiones hay palabras en negrilla que buscan reforzar una idea o pretenden que la persona lea esa idea en particular para que quede en su memoria con mayor intensidad.

El Código tiene una serie de fotografías cuyos contenidos fueron determinados en talleres de ideación gráfica y diseño en donde el equipo, con el apoyo de la Oficina Asesora de Comunicaciones y los diseñadores gráficos de la Entidad, llegó a acuerdos sobre qué imágenes representaban cada uno de los valores. Estas fotos fueron tomadas a varios servidores de Función Pública, lo que hace que el código se vea fresco, cercano y llamativo.

Se definió, como metodología visual, que cada valor tuviera un color específico. La honestidad es azul claro, el respeto es color ocre, el compromiso es color violeta, la diligencia es color naranja y la justicia es color verde. Estos componentes gráficos se han replicado en cada uno de los productos y piezas del Código, la caja de herramientas y el sistema de evaluación, así como en piezas comunicativas.

## 6.4 Contenido valores y principios de acción

Los siguientes cuadros agrupan el contenido del Código frente a los cinco valores y sus respectivos principios de acción, los cuales están puestos en los siguientes términos: "Qué hago" como servidor público íntegro y "Qué no hago" como tal; esto con el fin de entender los valores como una característica propia y que lleve al servidor a una reflexión sobre cuáles comportamientos debe ajustar, basado en el principio de la existencia de un "Yo" que decide y actúa íntegramente.

Honestidad	
<b>Definición</b>	Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia, rectitud y siempre favoreciendo el interés general.
<b>¿Qué hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Siempre digo la verdad, incluso cuando cometo errores, porque es humano cometerlos, pero no es correcto esconderlos.</li> <li>* Cuando tengo dudas respecto a la aplicación de mis deberes busco orientación en las instancias pertinentes al interior de mi entidad. Se vale no saberlo todo, y también se vale pedir ayuda.</li> <li>* Facilito el acceso a la información pública completa, veraz, oportuna y comprensible a través de los medios destinados para ello.</li> <li>* Denuncio las faltas, delitos o violaciones de derechos de los que tengo conocimiento en el ejercicio de mi cargo, siempre.</li> <li>* Apoyo y promuevo los espacios de participación para que los ciudadanos hagan parte de la toma de decisiones que los afecten relacionadas con mi cargo o labor.</li> </ul>
<b>¿Qué no hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* No le doy trato preferencial a personas cercanas para favorecerlos en un proceso en igualdad de condiciones.</li> <li>* No acepto incentivos, favores, ni ningún otro tipo de beneficio que me ofrezcan personas o grupos que estén interesados en un proceso de toma de decisiones.</li> <li>* No uso recursos públicos para fines personales relacionados con mi familia, mis estudios y mis pasatiempos (esto incluye el tiempo de mi jornada laboral, los elementos y bienes asignados para cumplir con mi labor, entre otros).</li> <li>* No soy descuidado con la información a mi cargo, ni con su gestión.</li> </ul>

## Respeto

<b>Definición</b>	Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición.
<b>¿Qué hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Atiendo con amabilidad, igualdad y equidad a todas las personas en cualquier situación a través de mis palabras, gestos y actitudes, sin importar su condición social, económica, religiosa, étnica o de cualquier otro orden. Soy amable todos los días, esa es la clave, siempre.</li> <li>* Estoy abierto al diálogo y a la comprensión a pesar de perspectivas y opiniones distintas a las mías. No hay nada que no se pueda solucionar hablando y escuchando al otro.</li> </ul>
<b>¿Qué no hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* No actúo de manera discriminatoria, grosera o hiriente, bajo ninguna circunstancia.</li> <li>* Jamás baso mis decisiones en presunciones, estereotipos, o prejuicios.</li> <li>* No agredo, ignoro o maltrato de ninguna manera a los ciudadanos ni a otros servidores públicos.</li> </ul>

## Compromiso

<b>Definición</b>	Soy consciente de la importancia de mi rol como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono en mis labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar.
<b>¿Qué hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Asumo mi papel como servidor público, entendiendo el valor de los compromisos y responsabilidades que he adquirido frente a la ciudadanía y al país.</li> <li>* Siempre estoy dispuesto a ponerme en los zapatos de las personas. Entender su contexto, necesidades y requerimientos es el fundamento de mi servicio y labor.</li> <li>* Escucho, atiendo y oriento a quien necesite cualquier información o guía en algún asunto público.</li> <li>* Estoy atento siempre que interactúo con otras personas, sin distracciones de ningún tipo.</li> <li>* Presto un servicio ágil, amable y de calidad.</li> </ul>
<b>¿Qué no hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Nunca trabajo con una actitud negativa. No se vale afectar mi trabajo por no ponerle ganas a las cosas.</li> <li>* No llego nunca a pensar que mi trabajo como servidor es un "favor" que le hago a la ciudadanía. Es un compromiso y un orgullo.</li> <li>* No asumo que mi trabajo como servidor es irrelevante para la sociedad.</li> <li>* Jamás ignoro a un ciudadano y sus inquietudes.</li> </ul>

## Diligencia

<b>Definición</b>	Cumplo con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a mi cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado
<b>¿Qué hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Uso responsablemente los recursos públicos para cumplir con mis obligaciones. Lo público es de todos y no se desperdicia.</li> <li>* Cumplo con los tiempos estipulados para el logro de cada obligación laboral. A fin de cuentas, el tiempo de todos es oro.</li> <li>* Aseguro la calidad en cada uno de los productos que entrego bajo los estándares del servicio público. No se valen cosas a medias.</li> <li>* Siempre soy proactivo comunicando a tiempo propuestas para mejorar continuamente mi labor y la de mis compañeros de trabajo.</li> </ul>
<b>¿Qué no hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* No malgasto ningún recurso público.</li> <li>* No postergo las decisiones ni actividades que den solución a problemáticas ciudadanas o que hagan parte del funcionamiento de mi cargo. Hay cosas que sencillamente no se dejan para otro día.</li> <li>* No demuestro desinterés en mis actuaciones ante los ciudadanos y los demás servidores públicos.</li> <li>* No evado mis funciones y responsabilidades por ningún motivo.</li> </ul>

## Justicia

<b>Definición</b>	Actúo con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación.
<b>¿Qué hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tomo decisiones informadas y objetivas basadas en evidencias y datos confiables. Es muy grave fallar en mis actuaciones por no tener las cosas claras.</li> <li>* Reconozco y protejo los derechos de cada persona de acuerdo con sus necesidades y condiciones.</li> <li>* Tomo decisiones estableciendo mecanismos de diálogo y concertación con todas las partes involucradas.</li> </ul>
<b>¿Qué no hago...?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* No promuevo ni ejecuto políticas, programas o medidas que afectan de la igualdad y la libertad de personas.</li> <li>* No favorezco el punto de vista de un grupo de interés sin tener en cuenta a todos los actores involucrados en una situación.</li> <li>* Nunca permito que odios, simpatías, antipatías, caprichos, presiones o intereses de orden personal o grupal interfieran en mi criterio, toma de decisión y gestión pública.</li> <li>* No evado mis funciones y responsabilidades por ningún motivo.</li> </ul>



# 7. Implementación

## 7.1 Mecanismo formal

En la sección de caracterización del Código de Integridad se identificó que el cuarto pilar de este es un mecanismo de blindaje que asegure su sostenibilidad en el tiempo. Dadas las dinámicas propias de la administración del Estado, inmensamente susceptibles a los cambios de Gobierno y condiciones políticas, es importante que, más allá de la naturaleza innovadora del Código y sus componentes, exista un mecanismo formal para garantizar que este sea constituido en las entidades y que existan estrategias de socialización y apropiación de sus valores de manera permanente.

Como se evidenció en la investigación, el fortalecimiento de la integridad pública es un camino y un proceso que debe trabajarse de manera constante, pues los resultados se materializan a largo plazo. Es fundamental, entonces, garantizar la aplicación sostenible de esta política y del Código como su instrumento principal.

Para esto, el Código de Integridad se ha articulado al nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG. Este modelo se define como una política organizacional que le indica a las entidades parámetros específicos de gestión en torno a su Planeación, Control Interno, Gestión del Talento Humano, entre otros. El MIPG tiene aplicabilidad en todas las entidades nacionales y territoriales de la Rama Ejecutiva, además de un sistema específico de medición llamado FURAG.

El Código de Integridad y su implementación a través de la socialización y apropiación de sus valores como política de integridad, hace parte de la dimensión “gestión del talento humano” de este modelo, y el FURAG hará seguimiento a la gestión de las entidades en esta materia. En la sección de medición, más adelante, se hablará más precisamente del seguimiento que se hace a través del FURAG.

## 7.2 Caja de herramientas

Para lograr entidades públicas eficientes y transparentes, así como servidores públicos íntegros y de calidad, no basta con la expedición de normas y la adopción de instrumentos técnicos, sino que es necesaria una manera innovadora de pensar y hacer las cosas que lleve a un cambio cultural.

Esta caja de herramientas es la base de la implementación del Código de Integridad y está basada en el trabajo directo, constante e interactivo con los servidores públicos, así como la aplicación de metodologías de cambio cultural que generen ajustes o fortalecimientos en las reflexiones, actitudes y comportamientos de los servidores frente a su labor. Es, en esencia,

el pilar práctico del Código de Integridad que busca, más que conocer los valores del código, que los servidores realmente los apropien, interioricen y vivan día a día.

La caja herramientas contiene una serie de actividades propuestas para que sean desplegadas en las entidades como parte de la estrategia de divulgación y apropiación del Código y está dirigida a los equipos de Gestión Humana como líderes de la implementación en las entidades. Estas actividades se organizan en cuatro categorías de objetivos diferenciados pero que articuladas proponen la estrategia de cambio cultural. Las categorías son:

- \* **Activar (Enable):** Facilitar a las personas la capacidad de actuar. Se trata de proporcionar a las personas la información, habilidades, procedimientos y espacios que necesitan para tomar decisiones acordes al objetivo de cambio que se quiere lograr.
- \* **Comprometer (Engage):** Involucrar a las personas. Entre más interacción puedan tener las personas con las actividades, mejor. Se trata de invitar a los servidores a participar de manera activa en su propia transformación. Con este tipo de acciones lo que se pretende es que los servidores asuman un sentido de responsabilidad personal con el Código de Integridad y su contenido, es decir, que se comprometan con él.
- \* **Fomentar (Encourage):** Gran parte de la manera en que actuamos se puede atribuir a las motivaciones o desmotivaciones que tengamos para ellos. Las actividades y herramientas de esta categoría buscan proporcionar incentivos positivos y negativos para que los servidores se sientan realmente motivados a hacer su trabajo de la manera más íntegra posible; es decir, a ser lo más honestos, respetuosos, comprometidos, diligentes y justos que puedan ser.

- \* **Ejemplificar (Exemplify):** Demostrar responsabilidad compartida. Esta categoría tiene dos dimensiones. En primer lugar, ejemplificar se trata de liderar con el ejemplo. Es muy importante mostrar a los servidores públicos que la integridad es asunto de todos, incluyendo la alta gerencia de sus entidades y de la Rama Ejecutiva en general. La segunda dimensión de esta categoría se refiere a la capacidad de demostrarle a los servidores que otras personas muy parecidas a ellos están ya interiorizando, apropiando y poniendo en práctica el Código de Integridad. Esto es muy importante, pues es la prueba máxima de que una transformación no solo es necesaria, también es posible.

Estas categorías se basan en el modelo de las cuatro “Es” del Department for Environment, Food and Rural Affairs del Reino Unido – DEGRA (2008). Esta organización estatal del Reino Unido propone este modelo como un catalizador de cambios en percepciones y comportamientos de los seres humanos. Su creador, Graham Russell, director del Centro de Conocimiento en Influencia del Comportamiento (Centre of Expertise on Influencing Behaviours) de dicha institución, afirma que “influenciar los comportamientos es más efectivo cuando se toman medidas combinadas a través de estas cuatro categorías de herramientas de política pública” (DEGRA, 2008).

La caja también incluye herramientas que buscan enaltecer a los servidores públicos, fortalecer su orgullo de servir y dar ejemplos de buenas prácticas a través de crónicas, bien sea escritas o audiovisuales, llevadas a cabo por las entidades, donde los protagonistas sean los servidores o equipos de trabajo que se han destacado por su integridad en uno o más de los valores. Todo este material reposa en la página web del Código de Integridad, que es, en sí misma, una herramienta. Además, incluye todos los elementos y guías necesarios para implementar el Código.

Este tipo de crónicas ya han sido realizadas por más de 140 entidades que presentaron buenas prácticas de sus servidores en el marco del concurso realizado para la conmemoración del Día Nacional del Servidor Público 2017. La página web, por lo tanto, tiene una doble funcionalidad: como herramienta de implementación, y como repositorio de buenas prácticas de integridad en el servicio público para el conocimiento de la ciudadanía, la academia y el sector privado.

## 7.3 Sistema de medición

Como en cualquier política, es muy importante poder medir los resultados y el impacto del Código de Integridad en el corto, mediano y largo plazo, tanto a nivel micro —dentro de cada entidad—, como a nivel macro —como Política de Integridad Pública. Ahora bien, la complejidad misma de los asuntos de ética o integridad pública implica un reto particular para el seguimiento y evaluación de esta política en particular.

En consecuencia, se revisaron los modelos de seguimiento de los códigos de ética o conducta, en particular los de Nueva Zelanda, Canadá, Australia y México, en términos generales, se encontró que los países implementan encuestas anuales, la mayoría de ellas de percepción de los comportamientos de los servidores de la entidad. Estas encuestas son la base para la toma de decisiones en procura de mejorar los programas.

Teniendo en cuenta estos aprendizajes, y las necesidades de medición del Código, se estructuró el sistema de seguimiento y medición al Código de Integridad, este es un instrumento que permite conocer el grado de apropiación en las entidades

públicas, está compuesto por tres metodologías de evaluación, cada una mide una perspectiva diferente en el proceso de implementación del Código: 1) Diagnóstico, 2) Sistema de indicadores de percepción y 3) Medición de los logros de la entidad a través del sistema formal de evaluación institucional dispuesto por Función Pública.

## Mapa de cartografía participativa

La cartografía participativa es una propuesta de medición que analiza las problemáticas, identificando con ello a los responsables y las causantes directas e indirectas a través de la visualización gráfica (dibujos, fotos, mapas, etc.). Este mecanismo permite identificar las acciones positivas y negativas realizadas en las entidades públicas para la apropiación del Código de Integridad. Es ideal para realizar un diagnóstico periódico en torno a la integridad de los servidores de las entidades.

El mapa de cartografía participativa se aplica en talleres en donde los participantes inician dibujando su entidad a través de mapas y se les plantea una problemática a trabajar relacionada con alguno de los cinco valores del Código. Ellos deben buscar soluciones a la problemática y representarlás en su plano de la entidad utilizando iconografía diseñada por Función Pública.

Una vez los participantes socialicen sus resultados los moderadores deberán recopilar la información en dos matrices: la matriz DOFA en donde se identifican las **D**ebilidades, **O**portunidades, **F**ortalezas y **A**menazas, es decir, se hace un diagnóstico, que es el insumo para el sistema de seguimiento. Una vez realizado este proceso, se podrá trabajar en convertir lo identificado en el diagnóstico en un plan de trabajo con la matriz CEMA, en donde se planea lo que se puede **C**orregir, **E**xplotar, **M**antener y **A**frontar.

## Indicadores de percepción de integridad en el comportamiento de los servidores públicos:

Con el fin de realizar una medición periódica de la implementación del Código y la caja de herramientas, se elaboraron seis indicadores de percepción, con los cuales se analizará la apropiación del Código.

Cada indicador calcula mediante la información obtenida en una encuesta de 36 preguntas, adaptadas a situaciones cotidianas de trabajo y enfocadas en integridad. La composición de cada bloque varía según el peso relativo. El primer indicador muestra la apropiación del Código de Integridad en el diario vivir de cada persona y los demás indicadores señalan la percepción que tiene el servidor público de sus compañeros y el comportamiento con base en la integridad.

La escala de medición se determinó en 5 niveles: totalmente en desacuerdo, en desacuerdo, ni en acuerdo ni en desacuerdo, de acuerdo y totalmente de acuerdo, dándole una puntuación a cada una de estos niveles, siendo 1 el puntaje más bajo (totalmente en desacuerdo) y 5 el más alto (totalmente de acuerdo). La fórmula de cálculo se realizará a partir de la sumatoria de todos los datos recolectados por pregunta, sobre el número de personas que contestaron la encuesta:

$$\text{Preguntas} = \frac{\text{suma total de la pregunta}}{\text{\#de personas encuestas}}$$

Luego, se halla el estado de la encuesta a partir de la sumatoria de los resultados de todas las preguntas sobre el número total de preguntas utilizadas en cada indicador:

$$\text{Estado de la encuesta} = \frac{\text{resultado de preguntas}}{\text{\# de personas encuestas}}$$

Por último, se suman los resultados obtenidos en todos los estados de la encuesta de un indicador.

$$\text{Indicador} = (\sum P1+P2+P3+P5)\%$$

Los resultados obtenidos se comparan en una escala del 1 % al 100 %, donde el lado Y muestra el valor del indicador Código de Integridad y el lado X el resultado de los demás indicadores. Cuando los valores comparados se encuentren entre el 1 % y el 20 % se dirá que la entidad no ha implementado el Código de Integridad. Cuando se encuentren entre el 21 % y el 40% se entenderá que la receptividad del código de integridad ha sido ineficiente en la entidad.

Si los niveles en todos los indicadores se registran entre el 41 % y el 60% corresponde a un nivel medio, lo cual indica que se debe reforzar las actividades ejecutadas en la entidad, esto con el fin de afianzar el comportamiento de los servidores públicos. Ahora, si el resultado se encuentra entre el 61 % y el 80 % se entenderá que la apropiación del Código y el comportamiento de los servidores públicos son adecuados en términos de integridad. Por último, cuando sea mayor al 81 % se observará que los servidores públicos han tomado con apropiación el Código de Integridad como herramienta para el actuar y la reflexión.

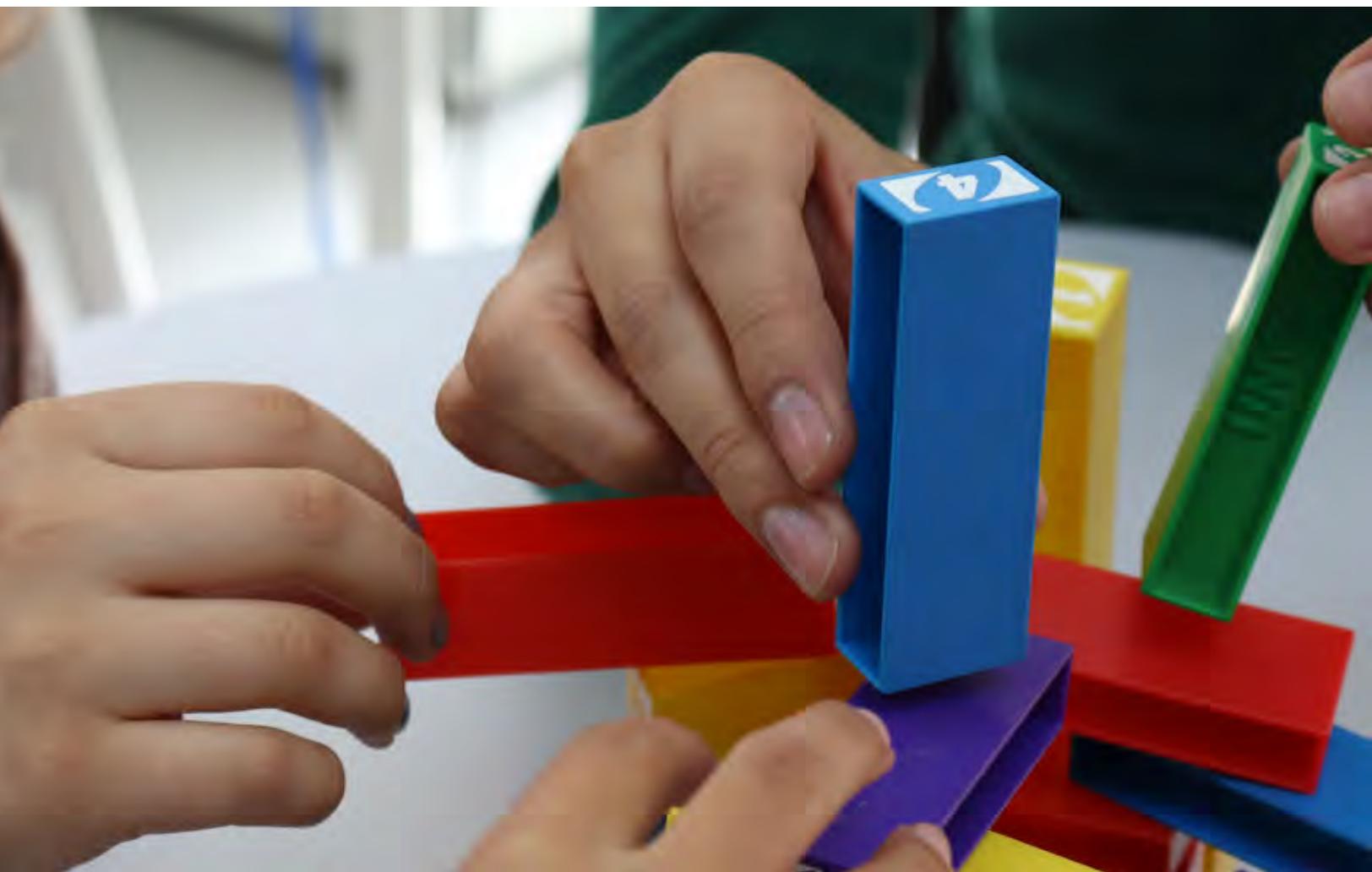
## 7.4 FURAG

A través de la herramienta de seguimiento en línea a las entidades que dispone Función Pública FURAG (Formulario Único Reporte y Avance de la Gestión) que se implementa para el seguimiento de MIPG, el mecanismo formal de implantación del Código, se establecen cinco preguntas seguimiento a las acciones en relación con la integridad. La herramienta se aplica anualmente a todas las entidades nacionales y territoriales de la rama ejecutiva.

Las preguntas se dividen en percepción y evidencia. Las preguntas categorizadas en percepción son de opinión e impactan en la importancia de la integridad en el desarrollo de las actividades diarias, mientras que las preguntas de evidencia poseen dos restricciones: la primera requiere de justificaciones adicionales a partir del complemento con documentos de evidencia y nombrar la persona responsable de solucionarla en cada entidad, teniendo en cuenta un cargo laboral específico.

# 8. Proceso de pilotaje

Como paso previo al lanzamiento e implementación del Código de Integridad en todo el territorio nacional, desde el mes de abril del presente año, se viene trabajando con diez entidades públicas nacionales y territoriales un proceso de pilotaje de la implementación del Código, específicamente de la caja de herramientas.



La nueva Política de Integridad va a suponer importantes modificaciones para las entidades, y específicamente para los equipos de Gestión Humana, Control Interno y Planeación, los cuales vienen acostumbrados a trabajar en estos temas en el marco del MECI. El MECI dispuso que cada entidad tuviese un código ético, pero, como se planteó anteriormente, existen muchos problemas con esa metodología. No solo el Código de Integridad y los códigos adaptados con los mismos cinco valores y principios particulares que tendrá cada entidad entrarán a reemplazar los Códigos de Ética actuales, sino que el enfoque preventivo, innovador y de cambio cultural de esa política implica un cambio hacia nuevas formas de hacer las cosas, contrario a metodologías más tradicionales.

Por esto se consideró importante adelantar una fase inicial con un pequeño número de entidades para poner a prueba el modelo propuesto, desarrollar y evaluar las actividades de la caja de herramientas, medir las reacciones de los servidores que deben liderar la política, así como el impacto del Código, los valores, y las herramientas de apropiación en los servidores públicos.

Entre las diez entidades se encuentran: tres ministerios (Defensa, Educación y Salud), dos alcaldías (la Alcaldía de Bogotá y la Alcaldía de Soacha, municipio de aproximadamente medio millón de habitantes que colinda con Bogotá y hace parte de su área metropolitana), así como la Gobernación de Cundinamarca (departamento central del país con más de 2.5 millones de habitantes), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES, y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Este grupo de entidades es lo suficientemente diverso, en cuanto a su sector, tamaño de planta y tipos de riesgos de corrupción, como para ejecutar una evaluación rigurosa.

Hasta el momento, se ha desarrollado la primera parte del pilotaje, que consiste en el trabajo con los servidores que hacen parte de los grupos de Gestión Humana, Control Interno, Planeación y otras dependencias relacionadas con la promoción de la integridad en las entidades. Son estas personas quienes liderarán la socialización y apropiación del Código con todos los demás servidores, de manera que desarrollar procesos de capacitación, articulación y adaptación al cambio de modelo con ellos es clave.

Para empezar este trabajo conjunto con las entidades, se realizaron talleres iniciales de contextualización sobre la Política de Integridad y el Código. Posteriormente, se desarrollaron mesas de trabajo en donde las entidades nos contaban sus experiencias promoviendo asuntos éticos en las entidades. Con esto, se buscaba recoger las buenas prácticas de estas entidades en estas temáticas, así como empezar a encontrar puntos comunes entre sus estrategias y las herramientas planteadas en la caja.

Una particularidad de este grupo de entidades es que la mayoría de ellas venían trabajando de manera juiciosa en el modelo de ética anterior, de manera que este proceso implicó una armonización muy importante entre los valores de sus códigos de ética y los del Código de Integridad. Por esta razón, también se desarrollaron mesas de trabajo de acoplamiento de valores, en donde los valores existentes fueron contrastados con los del Código para encontrar puntos comunes. En la mayoría de casos los valores ya estaban incluidos en los códigos de ética, o las definiciones de otros valores se acercaban en gran medida a los principios de acción de los valores del Código.

Por ejemplo, en el caso de la Alcaldía de Bogotá, su código de ética incluía los valores de servicio, probidad, respeto, responsabilidad, trabajo en equipo, solidaridad y equidad. Tras el trabajo de armonización se llegó a la conclusión de que la definición de estos valores, y los comportamientos que estaban relacionados con cada uno se aproximaban a los del Código de Integridad así: servicio con compromiso, probidad con honestidad, responsabilidad y trabajo en equipo con diligencia, y solidaridad y equidad con justicia. Esta conclusión le facilitó al equipo de la Alcaldía empezar a adelantar piezas comunicativas para dar a conocer el Código de Integridad y dar el mensaje de tranquilidad a los servidores de que no se trata de un “borrón y cuenta nueva”, sino de “construir sobre lo construido” es decir, un proceso de armonización y articulación hacia unos valores que no sólo representan a los servidores por trabajar en la Alcaldía de Bogotá, sino por el hecho mismo de ser servidores públicos.

Con la Alcaldía de Bogotá también se han adelantado talleres en torno a la caja de herramientas. En estos espacios, miembros de la Secretaría General que tienen el rol de gestores éticos han podido conocer de primera mano las herramientas y compartir sus percepciones sobre las mismas. En general, estas han sido positivas, refiriéndose a los elementos innovadores, fomentadores y ejemplificadores de las actividades.

El trabajo con las entidades piloto, hasta el momento, ha permitido recopilar experiencias de trabajo en la armonización entre el anterior esquema y el Código de Integridad en el caso de entidades que venían trabajando en el tema de manera juiciosa. Es con este tipo de entidades con las que el proceso de armonización y comunicación de los cambios que implica la nueva política será más importante.

De igual forma, como resultado de esta primera parte del pilotaje, también se han puesto en discusión las herramientas de socialización y apropiación con los equipos; que en adelante deberán poner en marcha el proceso de implementación del Código. De este trabajo conjunto han surgido unos primeros insumos relevantes para el ajuste y mejoramiento de las herramientas, los cuales serán complementados cuando se desarrollen las actividades y se haga la respectiva evaluación.

## 8.1 Proceso de socialización

Adicionalmente al proceso de pilotaje se han adelantado una serie de reuniones de socialización en diferentes entidades nacionales donde se ha presentado la política de integridad, el código, los valores y las herramientas de apropiación generando un invitación amable y efectiva ante las entidad para la adopción del Código de Integridad, armonización con su Código de Ética y el compromiso de implementar al menos una de las herramientas de la caja para el segundo semestre del año 2017.

Las reuniones de socialización implican gestión de los espacios de reunión, así como el diseño y análisis de presentaciones ajustadas a cada sector-entidad (de acuerdo a sus particularidades y necesidades) así como la presentación ante las oficinas de Gestión Humana, Control Interno, Planeación y Comunicaciones. La meta establecida para el equipo es la socialización a 100 entidades nacionales y territoriales para final del año 2017.

## 8.2 Lo que viene

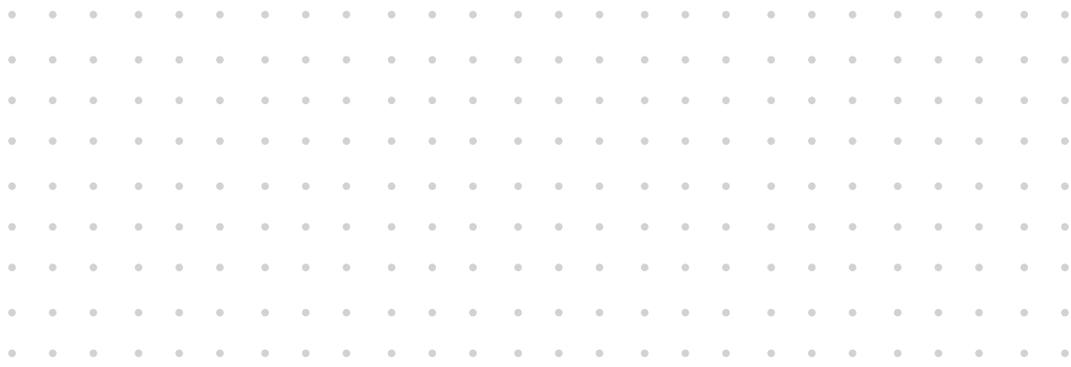
Expuesto lo que se ha avanzado hasta el momento, vienen los siguientes retos para la continuación de la implementación del código y eventual marco de integridad:

- \* La política de integridad y el Código son parte fundamental de MIPG y serán parte importante de las capacitaciones del Modelo a entidades nacionales y territoriales durante el siguiente año.
- \* La evaluación de la puesta en marcha de las herramientas de socialización y apropiación en las entidades piloto.
- \* La evaluación del despliegue del sistema de medición en las entidades piloto.
- \* El ajuste de la caja de herramientas y el sistema de medición basado en los insumos de la fase de pilotaje.
- \* Difusión masiva del Código, la caja de herramientas -incluyendo página web- y el sistema de medición, así como una guía de implementación para los equipos que liderarán la política.
- \* La elaboración de una guía de metodología participativa para que las entidades discutan y definan con sus servidores el ajuste o adición de principios de acción y la posible adición de dos valores más.
- \* El trabajo con los grupos transversales para generar los códigos específicos para cada uno de ellos (grupos de contrataciones, financiera, servicio al ciudadano, trámites, etc.).
- \* La definición de los otros componentes de la Política de Integridad, del cual el Código es la base. Esto incluye disposiciones sobre declaraciones de renta, comités éticos, entre otros.

# 9. Conclusiones y recomendaciones



- \* Es fundamental que los grupos de Talento Humano, Control Interno, Planeación y demás equipos relacionados con la promoción de la ética institucional en ningún momento sientan que se está despreciando el trabajo que venían haciendo. Por el contrario, se trata de aprender de ellos lo más posible. Estas son personas que han dedicado varios años de su vida a trabajar con los servidores en estos asuntos y a promulgar la importancia del tema ético en entidades en donde, generalmente, siempre hay tantas cosas por hacer que no queda campo para estos asuntos. Su conocimiento experiencial debe ser gestionado y debe estar disponible para otros servidores y entidades. Todas las buenas prácticas que se venían llevando a cabo son insumos invaluable para seguir fortaleciendo la caja de herramientas. Una buena experiencia de una entidad puede eventualmente ser replicada en muchas otras entidades.
- \* Muchas veces las personas que tienen que implementar políticas de ética o integridad tienen las mejores intenciones, pero no tienen apoyo o credibilidad de los equipos directivos (no les prestan atención) y no tienen herramientas. Les dicen: vaya, promulgue y convenza, pero nunca el cómo.



- \* El Código no se implementará solo. Un gran aprendizaje de lo que se ha adelantado de la fase piloto es que es imprescindible el compromiso de los equipos de Gestión Humana para realizar un acompañamiento activo a las estrategias de socialización y apropiación. No basta, por ejemplo, con mandar una pieza en las pantallas de la entidad, si no se les recuerda a los servidores que se trata de una campaña del Código de Integridad.
  
- \* El aspecto comunicativo es de vital importancia y en esa medida hemos procurado que todas las piezas tengan una misma línea estratégica, en donde los servidores públicos pueden identificar que se trata de acciones conectadas y complementarias. Por ejemplo, un “Muro del orgullo” en donde los servidores puedan postular a sus compañeros admirables, ahora, no basta con pegar un papel blanco en la pared, se deben dar guías e instrucciones precisas y claras. La interacción constante de los servidores es fundamental para que en efecto internalicen el Código y en este sentido el rol activo de las personas que lideran las intervenciones ayudando y apoyando a los servidores en su participación es primordial.

# Bibliografía

Baez, C. & Passas, N. (2017). Hidden agendas, social norms and why we need to re-think anti-corruption. En Foro Anticorrupción e integridad de la OCDE. Foro llevado a cabo en París, Francia.

Caballero, L. (2016). Cambio cultural por mejores servidores públicos: estrategia del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia. En XXI Congreso Internacional del CLAD. Congreso llevado a cabo en Santiago, Chile.

Comisión Histórica del Conflicto Colombiano (2015) Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana, Cuba

DEFRA (2008). 4Es Model. En Informe "Changing behaviour through policy making"

Gilman, S. (2003). Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons.

Gilman, S. (2005). Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons. Prepared for the World Bank Washington D.C.

Gobierno de Colombia (2014). Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" 2014-2018. Bogotá, Colombia

- Jiménez Asensio, R. (2017). Prevenir la corrupción. (Libro inédito no publicado). Barcelona, España
- Jiménez Asensio, R. (2016). Informe final de la asistencia técnica: Formulación de herramientas para la construcción de Códigos de Integridad y Buen Gobierno en las Entidades del Estado Colombiano. Bogotá, Colombia:
- Knott, D., Muers, S. & Aldridge, S. (2008). Achieving Culture Change: A Policy Framework". A discussion paper by the Strategy Unit. London.
- Leone, J. (2017). Codes of conduct for national parliaments and their role in promoting integrity: an assessment. Presentado en el marco del Foro Anticorrupción e integridad de la OCDE en 2017
- OCDE (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. Bogotá, Colombia: Publicaciones OCDE
- OCDE (2016). Trust in Government. Directorate for Public Governance and Territorial. Recuperado el 11 de Julio de 2016, en <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>.
- ONU (2000). Promoting Ethics in the Public Service. New York
- ONU (2000). Promoting Ethics in the Public Service. ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Economía y Administración Pública. Nueva York.
- Villoira, M. & Izquierdo, A. (2016). Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Madrid, España: Tecnos.
- Villoria, M & Izquierdo, A. (2016). Ética Pública y Buen Gobierno. Observatorio Iberoamericano de la Democracia. Buenos Aires/ Caracas

# Código de Integridad:

ANTECEDENTES, CONSTRUCCIÓN Y PROPUESTAS  
PARA SU IMPLEMENTACIÓN

---

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

MARZO 2018

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[\*\*eva@funcionpublica.gov.co\*\*](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública