

FORMATO PQRS

DEBIDA DILIGENCIA – Marco normativo

Conforme al literal a) del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, “Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad [...]”. Este programa incluye, entre otros aspectos, las “Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público”.

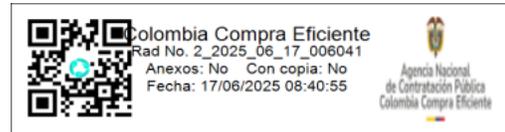
Así, de acuerdo con el inciso primero del artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, “La Entidad del Estado y la persona natural, persona jurídica o estructura sin personería jurídica o similar, que tenga la obligación de implementar un sistema de prevención, gestión o administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas o que tengan la obligación de entregar información al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), debe llevar a cabo medidas de debida diligencia [...]”.

RUB – Fundamento – Alcance – Información reservada

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022, el Registro Único de Beneficiarios Finales es de naturaleza reservada y, por tanto, su información no es de conocimiento público. Al RUB sólo acceden i) la Contraloría General de la República, ii) la DIAN, iii) la Fiscalía General de la Nación, iv) la Supersociedades, v) la Superfinanciera, vi) la Procuraduría General de la Nación y vii) la UIAF. El acceso al registro se les permite en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y legales relacionadas con i) las tareas de inspección, vigilancia y control; ii) el adelantamiento de investigaciones fiscales o disciplinarias; o iii) el combate del lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada. De esta norma no se desprende la incidencia del registro en materia de contratación estatal. Tampoco permite su acceso a otras entidades públicas como contratantes de bienes, obras o servicios y, mucho menos, a los oferentes interesados en los procesos de selección.

FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 17 de Junio de 2025



Señor
Fausto Alejandro Amaya Castro
sec.general@chia.gov.co
Chía, Cundinamarca

Concepto C – 718 de 2025

Temas: DEBIDA DILIGENCIA – Marco normativo / RUB –
Fundamento – Alcance – Información reservada

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1-2025-06-
05-005487

Estimado señor Amaya Castro:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 29 de mayo de 2025 realizada al Departamento Administrativo de la Función Pública, remitida a esta entidad –conforme al artículo 21 de la Ley 1437 de 2011– mediante correo electrónico del 4 de junio de 2024, en la cual solicita lo siguiente:

1. Emitir concepto jurídico sobre la competencia que tiene una entidad territorial del orden municipal para implementar medidas de debida diligencia, en los términos del artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, dentro de sus procesos de contratación y gestión administrativa.
2. Indicar si existe alguna guía, directiva, protocolo o documento técnico expedido por el DAFP u otra entidad nacional, que defina las



FORMATO PQRSD

condiciones mínimas o procedimientos que deben aplicar los municipios para cumplir con dicho principio.

3. Determinar si se requiere coordinación interinstitucional (UIAF, DIAN, MinHacienda, Procuraduría, etc.) para dar cumplimiento a las obligaciones del artículo 12, o si la entidad puede asumir autónomamente su implementación con fundamento en el principio de autorregulación administrativa y responsabilidad del gestor público”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es marco jurídico de la debida diligencia, contemplada en el artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, para las entidades territoriales?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de la normas del sistema de compras públicas, el literal a) del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, dispone que “*Cada entidad del orden*

FORMATO PQRS

nacional, departamental y *municipal*, cualquiera que sea su régimen de contratación, *deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública* con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad [...] (Énfasis fuera de texto). Este programa incluye, entre otros aspectos, las “Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público”. En este contexto, en el marco de lo prescrito en el artículo 12 *ibidem*, los municipios deben establecer en su programa de transparencia criterios para mitigar el riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas. (Respuesta a la pregunta 1)

De acuerdo con el parágrafo 5 del artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, “El incumplimiento de las disposiciones del presente artículo acarreará las sanciones respectivas previstas por cada una de las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control para los obligados a cumplirlas”; razón por la cual, la forma de mitigar este riesgo es cumplir con las obligaciones de debida diligencia en el marco del programa de transparencia y ética pública del literal a) del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Como se trata de un deber que deben cumplir las entidades contratantes, de las normas citadas no se desprende una centralización del mismo en cabeza de los órganos mencionados en la solicitud. (Respuesta a la pregunta 3)

En todo caso, además de las orientaciones la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República como impulsora del proyecto del ley, es necesario tener en cuenta que “[...] las autoridades de la rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control sobre los sujetos obligados [...] definirán las condiciones específicas que deben tener en cuenta sus vigilados o supervisados para adelantar el proceso de debida diligencia” –Par. 1 del art. 12 de la Ley 2195 de 2022–. Sin embargo, la Agencia desconoce si las autoridades competentes han expedido protocolos al respecto. (Respuesta a la pregunta 2)

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales

FORMATO PQRSD

y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

Conforme al literal a) del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, modificado por el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022, “*Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad [...] (Énfasis fuera de texto). Este programa incluye, entre otros aspectos, las “Medidas de debida diligencia en las entidades del sector público”.* En este contexto, en el marco de lo prescrito en el artículo 12 *ibidem*, los municipios deben establecer en su programa de transparencia criterios para mitigar el riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas.

De acuerdo con el inciso primero de la norma precitada, “La Entidad del Estado y la persona natural, persona jurídica o estructura sin personería jurídica o similar, que tenga la obligación de implementar un sistema de prevención, gestión o administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas o que tengan la obligación de entregar información al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), debe llevar a cabo medidas de debida diligencia [...]”. Por ello, debe solicitar la siguiente información:

- “1. Identificar la persona natural, persona jurídica, estructura sin personería jurídica o similar con la que se celebre el negocio jurídico o el contrato estatal.
2. Identificar el/los beneficiarios(s) final(es) y la estructura de titularidad y control de la persona jurídica, estructura sin personería jurídica o similar con la que se celebre el negocio jurídico o el contrato estatal, y tomar medidas razonables para verificar la información reportada.
3. Solicitar y obtener información que permita conocer el objetivo que se pretende con el negocio jurídico o el contrato estatal. Cuando la

FORMATO PQRS

entidad estatal sea la contratante debe obtener la información que permita entender el objeto social del contratista.

4. Realizar una debida diligencia de manera continua del negocio jurídico o el contrato estatal, examinando las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones sean consistentes con el conocimiento de la persona natural, persona jurídica, estructura sin personería jurídica o similar con la que se realiza el negocio jurídico o el contrato estatal, su actividad comercial, perfil de riesgo y fuente de los fondos”.

En caso de que exista reserva documental, el manejo deberá realizarse conforme a las Leyes 1437 de 2011, 1581 de 2012 y 1712 de 2014, pues de los artículos 12 y 31 de la Ley 2195 de 2022 no se desprende excepción alguna para la consulta datos clasificados; razón por la cual, el deber de debida diligencia se cumple en marco de la información que tenga carácter público. En todo caso, es necesario tener en cuenta que “[...] las autoridades de la rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control sobre los sujetos obligados [...] definirán las condiciones específicas que deben tener en cuenta sus vigilados o supervisados para adelantar el proceso de debida diligencia” –Par. 1 del art. 12 de la Ley 2195 de 2022–.

El deber de debida diligencia es independiente de la tipología contractual y aplica a las entidades públicas al margen de su régimen de contratación, sin que los artículos 12 y 31 de la Ley 2195 de 2022 establezcan un trato diferenciado respecto a los negocios suscritos. También se extiende a los instrumentos de agregación de demanda estructurados por la Agencia. Es este último evento, dada la ausencia de regulación legal, la debida diligencia será adelantada en la operación primaria y/o secundaria en las condiciones que defina la Subdirección de Negocios al estructurar los documentos del proceso.

Sin perjuicio de lo que explique la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República como impulsora del proyecto de ley, el seguimiento recae sobre la “[...] persona natural, persona jurídica, estructura sin personería jurídica o similar con la que se celebre [...] el contrato estatal”, de manera que sólo incluye a los contratistas del Estado, no a los subcontratistas dado que se trata de un negocio entre particulares. Si existe algún hallazgo, además de acatar las directrices del antecitado parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, debe reportarse a la fiscalía para que inicie el trámite del proceso penal

FORMATO PQRSD

en cumplimiento del deber de denuncia de que trata el artículo 67 de la Ley 906 de 2004¹.

De acuerdo con el parágrafo 5 del artículo 12 de la Ley 2195 de 2022, “El incumplimiento de las disposiciones del presente artículo acarreará las sanciones respectivas previstas por cada una de las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control para los obligados a cumplirlas”; razón por la cual, la forma de mitigar este riesgo es cumplir con las obligaciones de debida diligencia en el marco del programa de transparencia y ética pública del literal a) del artículo 73 de la Ley 1474 de 2011. Como se trata de un deber que deben cumplir las entidades contratantes, de las normas citadas no se desprende una centralización del mismo en cabeza de los órganos mencionados en la solicitud. Por lo demás, el artículo 13 de la Ley 2195 de 2022 dispone lo siguiente:

“Se permite y garantiza el acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales únicamente a las siguientes entidades que en cumplimiento de sus funciones legales y Constitucionales ejerzan inspección, vigilancia y control o tengan funciones de investigación fiscal o disciplinarias u orientadas a combatir el lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada:

1. Contraloría General de la República.
2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
3. Fiscalía General de la Nación.
4. Superintendencia de Sociedades de Colombia.
5. Superintendencia Financiera de Colombia.
6. Procuraduría General de la Nación.
7. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)”.

Como se observa, el registro es de naturaleza reservada y, por tanto, su información no es de conocimiento público. Al RUB sólo acceden i) la Contraloría General de la República, ii) la DIAN, iii) la Fiscalía General de la Nación, iv) la Supersociedades, v) la Superfinanciera, vi) la Procuraduría General de la Nación

¹ El artículo 67 del Código de Procedimiento Penal dispone que “Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación si tuviere competencia para ello; en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente”.

FORMATO PQRS

y vii) la UIAF. El acceso al registro se les permite en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y legales relacionadas con i) las tareas de inspección, vigilancia y control; ii) el adelantamiento de investigaciones fiscales o disciplinarias; o iii) el combate del lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada. De esta norma no se desprende la incidencia del registro en materia de contratación estatal. Tampoco permite su acceso a otras entidades públicas como contratantes de bienes, obras o servicios y, mucho menos, a los oferentes interesados en los procesos de selección.

En todo caso, en el marco de los artículos 14 y 15 de la Ley 2195 de 2022, el ordenamiento jurídico ha regulado sistemas de intercambio de información, articulación y colaboración para la lucha contra la corrupción. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República tiene la administración y desarrollo del observatorio anticorrupción, mientras que la Procuraduría General de la Nación tiene a cargo el sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos². Ambos se desarrollan bajo el criterio de interoperabilidad, por lo que son un insumo importante para el deber de debida diligencia.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión

² El inciso primero del artículo 14 de la Ley 2195 de 2022 dispone que: "La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República tendrá la responsabilidad de administrar y desarrollar el Observatorio Anticorrupción, el cual recolectará, integrará, consolidará e interoperará información pública con el fin de generar de forma permanente y dinámica un análisis de las tipologías del fenómeno de la corrupción, por cada sector".

Por su parte, el artículo 15 *ibidem* prescribe lo siguiente: "Créese el Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos, bajo la dirección y coordinación de la Procuraduría General de la Nación, la cual adoptará las medidas para articular, en un sistema autónomo, los sistemas que existen en las diferentes entidades que manejan, controlan y vigilan la información sobre la gestión de los servidores públicos, y el análisis de información tributaria y patrimonial del servidor público, su cónyuge, compañero permanente e hijos [...]

[...]

Parágrafo 2. [...] Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley y en virtud del principio de la interoperabilidad, las entidades involucradas en este Sistema deberán poner la información a disposición de la Procuraduría General de la Nación, en tiempo real".

FORMATO PQRS

correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Ley 1474 de 2011, artículo 73.
- Ley 2195 de 2022, artículos 12, 13, 14, 15 y 31.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la obligación de debida diligencia de la Ley 2195 de 2022 en los Conceptos C-494 del 12 de noviembre de 2024, C-279 del 27 de marzo de 2025 y C-498 del 14 de mayo de 2025. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expedite en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección](#)



FORMATO PQRSD

[objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE