



GUÍA PARA LA INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE VALORACIÓN DE RIESGOS (SEVRI)

Aprobada mediante acuerdo unánime de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Ética y Valores, en la sesión ordinaria N.º 06-2020, celebrada el 08 de junio de 2020, en Artículo Segundo, Inciso 2.2.

Tabla de contenidos

<i>Introducción</i>	1
<i>Objetivo</i>	2
1. Conceptos básicos para la Gestión de Riesgos de Corrupción.....	2
2. Integración de Riesgos de Corrupción en el Marco Orientador del SEVRI.....	4
3. Áreas de particular sensibilidad y exposición a presentar riesgos de actos contrarios a la integridad o de corrupción:.....	4
4. Portafolio de posibles causas de Riesgos de Corrupción en la Función Pública que podrían inclusive ser configurativos de delitos penales.....	6
5. Ruta para identificación y administración de riesgos de corrupción, controles existentes y/o implementación de controles para prevenir los riesgos de corrupción en las instituciones.....	9
6. Monitoreo de los factores de riesgo	10
7. Seguimiento de los planes de administración del riesgo	10
Referencias.....	11

GUÍA PARA LA INTEGRACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA ESPECÍFICO DE VALORACIÓN DE RIESGO INSTITUCIONAL (SEVRI)

Introducción

Para los efectos de esta guía, se consideran como equivalentes los siguientes términos:

- Riesgos de integridad / Riesgos a la integridad
- Riesgos éticos /Riesgos contrarios a la ética
- Riesgos de corrupción
- Riesgos de probidad/Riesgos a la Probidad

Lo anterior bajo el entendido de que los marcos de integridad de las instituciones comprenden tanto la promoción de la ética como la prevención y detección de la corrupción. Es importante reconocer que, si bien los actos de corrupción representan faltas a la ética, ésta no se limita al cumplimiento normativo o a la lucha contra la materialización de los conflictos de intereses o de la corrupción pública, sino que sus bases se encuentran en la prevención, en la forma en que las personas y, por ende, las organizaciones, toman las mejores decisiones posibles en vista de la promoción del bien común.

La gestión ética de las instituciones contribuye a prevenir posibles riesgos de corrupción, al promover y crear una cultura de integridad, probidad, transparencia, control interno y rendición de cuentas, evitando la pérdida de una buena imagen, incumplimiento normativo, eficacia limitada y otros similares que podrían poner en juego la credibilidad de la institución ante los sujetos interesados.

El fortalecimiento de la ética en las instituciones coadyuva a que las personas, de forma autónoma, sean capaces (por convicción) de aceptar y cumplir también las normas legales; motiva la disposición del personal a contribuir a la gestión institucional y, en lo que se refiere a los riesgos de corrupción, a que se disminuya la probabilidad de que los riesgos internos se materialicen a la vez que aumenta la capacidad institucional para prevenir y, eventualmente, enfrentar los riesgos externos.

La gestión ética está íntimamente relacionada con el control interno en virtud de que éste busca el fortalecimiento de la ética institucional y, como su nombre lo indica, implica la identificación preventiva y control autónomo de diversos tipos de riesgos que dificulten el cumplimiento de los objetivos de las instituciones del sector público. La gestión del riesgo será siempre preventiva, pues busca identificarlo y evitar su materialización.

Bajo la premisa de que la administración del riesgo de corrupción es una acción ética de autocontrol, la presente guía tiene como propósito proporcionar al Sistema Nacional de Ética y Valores conformado por las Comisiones y Unidades Institucionales de Ética y Valores, una herramienta que le sirva de referencia para asesorar a las autoridades, coadyuvar con el área de Control Interno y orientar al personal de la Institución en lo relativo a la Integración y Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales (SEVRI) como acción para fortalecer la ética Institucional.

Objetivo

Proporcionar una guía de referencia para la Integración de la Gestión de Riesgos de Corrupción en el Sistema Específico de Valoración de Riesgo de las instituciones.

1. Conceptos básicos para la Gestión de Riesgos de Corrupción

Corrupción: En el caso de la Administración Pública según el artículo 1, inciso 8) del Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, es el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente en un momento histórico dado. De manera más general es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o político particular o el de terceros.

Actos de corrupción: De acuerdo con el artículo VI de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y el artículo 1 inciso 5 del Reglamento de la Ley Contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, se tendrán por actos de corrupción:

a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, premios, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas bajo cualquier modalidad o denominación;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, premios, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas bajo cualquier modalidad o denominación;

c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo y;

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos descritos en el presente artículo.

Riesgo de corrupción: Se refiere a la posibilidad de ocurrencia de una acción (u omisión) que desvíe la gestión de lo público hacia un interés particular o privado. Los riesgos de corrupción están presentes en todos los niveles de las organizaciones públicas y pueden ser ejecutados por actores públicos o privados.

Gestión de riesgos de corrupción: Conjunto sistemático de actividades, técnicas o procedimientos destinados a prevenir y controlar la ocurrencia de hechos de corrupción en el sector público.

2. Integración de Riesgos de Corrupción en el Marco Orientador del SEVRI

Las instituciones deben incluir la gestión de riesgos, vinculados con la corrupción, como parte de la política y de los lineamientos establecidos en el Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgo (SEVRI), así como explicitar el compromiso de la Alta Dirección, para garantizar la eficacia de las acciones planteadas frente a los riesgos de corrupción identificados.

3. Áreas de particular sensibilidad y exposición a presentar riesgos de actos contrarios a la integridad o de corrupción:

A fin de identificar los riesgos de corrupción de manera más precisa y oportuna; es relevante conocer las áreas en las que existe mayor sensibilidad y exposición a presentar riesgos de actos contrarios a la integridad o de corrupción.

La Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética de la Contraloría General de la República, señala como ejemplos de dichas áreas son las siguientes:

- **Recursos humanos** (reclutamiento, selección, promoción, compensación y otros incentivos). Esta área tiene una importancia fundamental, por cuanto incide directamente en las capacidades de los integrantes de la organización, para contribuir a un clima ético positivo. Debe preverse la aplicación de procedimientos para garantizar que el recurso humano posea los perfiles idóneos, y que su administración observe y promueva la aplicación de los principios y valores éticos que rigen la gestión organizacional.
- **Administración financiera** (percepción y disposición de fondos). En virtud de la vulnerabilidad de los activos involucrados, requiere de controles formales que sean aplicados por personal caracterizado por altos principios y valores éticos.
- **Contratación administrativa**. Debe conducirse con transparencia e igualdad, otorgando los mismos derechos y obligaciones a todos los oferentes, y así deben garantizarlo los procedimientos establecidos en la institución.

- **Transferencia de recursos.** El manejo de los recursos transferidos debe ajustarse a los fines previstos, para lo cual deben propiciarse los mecanismos atinentes.
- **Otorgamiento de permisos.** Por un lado, debe garantizarse que los funcionarios encargados de conceder los permisos no hagan uso indebido de sus facultades. Por otro, debe vigilarse que el permiso sea utilizado correctamente por quien lo ha recibido. Así como, la eficiencia del servicio y la transparencia en la gestión.
- **Trámites administrativos.** Independientemente del solicitante, debe atenderse de manera efectiva y oportuna, previniendo cualquier intento de soborno u otra conducta antiética o no proba. Trato desigual por cualquier diferencia por creencias, religión, grupo étnico u otra.
- **Manejo de información confidencial o de uso restringido.** Deben tenerse presentes las limitaciones establecidas constitucional y legalmente para el manejo de información, de manera que se evite su suministro o difusión irregular.
- **Actividades en las que se da una alta injerencia política.** En la gestión diaria de la organización, se debe evitar el abuso de facultades e injerencias políticas que sean contrarias a los principios y valores éticos institucionales.
- **Atención de denuncias y comunicaciones sobre eventuales conductas de corrupción y conflictos de intereses.** Especialmente en las operaciones sensibles, debe garantizarse la posibilidad de denunciar, así como el manejo confidencial del caso y la atención correcta, consistente y oportuna de lo comunicado, independientemente de los supuestos infractores.
- Otros relevantes de acuerdo con la actividad de la organización y del nivel de riesgo que conllevan.

Más allá de los ejemplos citados, las instituciones pueden tener otros procesos de igual o mayor sensibilidad y exposición a riesgos por lo que la determinación de riesgos de corrupción deberá adecuarse a la realidad de cada una de ellas.

4. Portafolio de posibles causas de Riesgos de Corrupción en la Función Pública que podrían inclusive ser configurativos de delitos penales

Conviene recordar que el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente, constituye corrupción pública y, por tanto, contravienen la ética en la Administración Pública, pero pueden existir actos contrarios a la ética que no necesariamente constituyen actos o acciones de contravención de las disposiciones legales y la normativa.

El riesgo siempre será aquel evento que puede suceder si la causa de éste se encuentra presente en los distintos procesos o actividades.

En este portafolio se describen algunos ejemplos de causas o factores de riesgos que corresponden a actos contrarios a la probidad, integridad y ética, que podrían inclusive ser constitutivos de delitos contra los deberes de la función pública, pero no debe entenderse como una lista que abarca todas las opciones posibles:

- Utilizar el cargo oficial con propósitos privados.
- Usar de forma indebida el poder y los recursos públicos para el beneficio personal, el beneficio político particular o el de terceros.
- Participar directa o indirectamente en transacciones financieras, aprovechándose de información confidencial de la cual tengan conocimiento en razón de su cargo, de forma tal que ello les confiera una situación de privilegio de cualquier carácter, para sí, o para terceros, directa o indirectamente.
- Efectuar o patrocinar para terceros, directa o indirectamente, trámites, nombramientos o gestiones administrativas que se encuentren, o no, relacionados con su cargo, salvo lo que está dentro de los cauces normales de la prestación de esos servicios o actividades.
- Usar las instalaciones físicas, el equipo de oficina, vehículos o demás bienes públicos a que tengan acceso, para propósitos ajenos al fin para el que están destinados.
- Aceptar o emitir cartas de recomendación, haciendo uso de su cargo u otros bienes públicos, en beneficio suyo o de un tercero, para procurar nombramientos, ascensos u otros beneficios.

- Desempeñar dos cargos públicos en forma simultánea, salvo casos de excepción expresamente previstos.
- Ofrecer o desempeñar actividades que comprometan su imparcialidad, posibiliten un conflicto de intereses o favorezcan el interés privado en detrimento del interés público.
- Recibir dádivas, obsequios, regalos, premios, recompensas o cualquier otra ventaja como retribución por actos u omisiones inherentes a sus cargos.
- Dar un trato ventajoso a determinadas personas- parientes- en el acceso al empleo público, específicamente aquellos que tienen el poder de nombramiento.
- Dar un uso distinto de los recursos públicos para lo cual fueron asignados.
- No abstenerse, inhibirse o excusarse de realizar un trámite, asunto o procedimiento cuando esté obligado hacerlo.
- Recibir dádivas o cualquier otra ventaja indebida o aceptar la promesa de una retribución de esa naturaleza para hacer un acto propio de sus funciones.
- Recibir dádivas o cualquier otra ventaja o aceptar la promesa directa o indirecta de una retribución de esa naturaleza para hacer un acto contrario a sus deberes o para no hacer o para retardar un acto propio de sus funciones.
- Aceptar dádivas o cualquier otra ventaja indebida por un acto cumplido u omitido en su calidad de funcionario.
- Obligar o inducir a alguien a dar o prometer indebidamente, para sí o para un tercero, un bien o un beneficio patrimonial.
- Influir en un servidor público, prevaleciéndose del cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o jerárquica con este o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, concesión, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro.

- Colocarse en una posición de conflictos de interés.
- Ejecutar maniobras en estados contables con el propósito de generar estados financieros que no reflejan adecuadamente la realidad económica de la institución. (Ejemplos: registro ficticio de ingresos, inadecuado reconocimiento de pérdidas, reporte de activos falsos o sobrevaluados.
- Apropiación o sustracción indebida de activos que pueden ser relacionados con efectivo, inventarios y activos fijos, así como robo de información. (Ejemplos: irregularidad anterior a la registración contable, sustracción con posterioridad a la registración, facturas falsas, facturas reales por conceptos falsos o excedidos, robo o alteración de valores, irregularidades a través de esquemas en el proceso de nómina, registros falsos de efectivo para conciliar acciones de fraude, uso indebido del efectivo de la institución y sustracción de activos que no son dinero en efectivo.
- Adulteración o manipulación de documentos o sistemas de información por ejemplo con el fin de obtener beneficio propio o para terceros en labores propias del puesto al modificar, cambiar parcial o completamente documentos o datos, o bien, al impedir, dificultar o condicionar indebidamente el acceso a fuentes de información.
- Fallas en los procesos o problemas estructurales por establecer o mantener trámites de las operaciones complejas poco expeditas, con excesos de requisitos y poco ágiles, que generan retrasos excesivos.
- Falta de transparencia de la información y la gestión por manejar la información pública de manera indebida, ocultar o no disponer de esta para los actores interesados y ciudadanía.
- Aunque no constituyan riesgos de corrupción por sí mismos, desde la ética es importante prestar atención y administrar factores de vulnerabilidad que pueden conducir a la materialización de esos riesgos, por ejemplo:
 - Ausencia de canales de comunicación
 - Concentración de autoridad o exceso de poder
 - Concentración de información de determinadas actividades o procesos en una persona
 - Deficiencias en el manejo documental y de archivo
 - Deficiente administración del tiempo de trabajo
 - Sistemas de información susceptibles de manipulación o adulteración

5. Ruta para identificación y administración de riesgos de corrupción, controles existentes y/o implementación de controles para prevenir los riesgos de corrupción en las instituciones

Las fases para la identificación y administración de riesgos de corrupción son las mismas que utiliza el SEVRI, no obstante, es importante considerar los siguientes aspectos:

- Inclusión de la gestión de riesgos vinculados con la corrupción como parte de la política y de los lineamientos establecidos en el SEVRI, así como explicitar el compromiso de la Alta Dirección para garantizar la eficacia de las acciones planteadas frente a los riesgos de corrupción identificados.
- Identificar los procesos y actividades sensibles de corrupción según competencias y actividades de la unidad o dependencia institucional. Tomar como referencia los procesos y actividades definidos en esta Guía, sin limitarse a estos.
- Describir el objetivo del proceso y sus actividades.
- Identificar los posibles factores (causas) de riesgo de corrupción que puedan afectar el proceso y sus actividades y el cumplimiento de los objetivos. Tomar como referencia los ejemplos definidos en la Guía, sin limitarse a estos.
- Analizar los factores que hacen que las actividades seleccionadas sean consideradas más susceptibles de sufrir riesgos de corrupción.
- Establecer las causas y eventos del posible riesgo de corrupción.
- Seguir la metodología de valoración de riesgo institucional definida en el Marco Orientador para el funcionamiento del SEVRI.
- Establecer el plan de administración de riesgos de corrupción de acuerdo con los parámetros de aceptabilidad de riesgos definidos por la institución.
- Comunicar y consultar con las partes interesadas tanto internas como externas durante las etapas del proceso de valoración de riesgos.
- Divulgar la matriz o mapa de riesgos de corrupción tanto a lo interno como a lo externo de la institución. La principal actividad de divulgación, será la publicación de la matriz o mapa de riesgos de corrupción en la página web institucional, en cumplimiento de las disposiciones de acceso a la información de interés público (LGCEI).
- Realizar el seguimiento de los planes de administración del riesgo y monitoreo de los factores de riesgo de corrupción.

6. Monitoreo de los factores de riesgo

Por la propia naturaleza de la corrupción como actividad que va mutando en función de las limitaciones sociales y legales, la constancia del monitoreo se constituye en condición indispensable.

La tarea de monitoreo debe centrarse, fundamentalmente, en los controles que se hubiesen establecido para cada riesgo. Para proceder a este monitoreo, se deben definir indicadores y nombrar a los responsables de verificarlos. Los indicadores deben ser válidos (miden lo que se desea medir), confiables (su utilización por distintas personas arroja resultados semejantes) y específicos (deben referir, en la medida de lo posible, a cantidades, calidades y tiempos).

7. Seguimiento de los planes de administración del riesgo

El seguimiento se materializa en dos acciones: (a) controlar y (b) evaluar la elaboración, difusión y control del Mapa de Riesgos de Corrupción. La primera acción refiere a que debe velarse por una puesta en marcha, respetuosa de los tiempos previstos. La segunda acción invita a que se realice una mirada externa centrada básicamente en aportar una “nueva opinión” que contribuya a mejorar lo definido sobre riesgos detectados, sus causas y los controles asociados a cada uno de ellos. Esta segunda acción implica también chequear que los controles decididos se encuentren activos y resulten efectivos.

Los informes de seguimiento deben ser presentados al jerarca y posteriormente siguiendo lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su Artículo 10 Información pública c) La publicación de información, publicar estos informes periódicos en el sitio web con el objetivo de dar a conocer los avances y retrocesos observados.

Referencias

- Biderbost, P. (2016). *Guía para la construcción de mapas de riesgos de corrupción*. Recuperado de https://mapasderiesgosdecorrupcion.com/docs/Guia_para_Elaboracion_de_Mapas_de_Riesgos_Corrupcion-VF_SDM.pdf
- Caballero, L. (2015). *Guía para la gestión de riesgo de corrupción*. Colombia: Presidencia de la República. Recuperado de https://www.unillanos.edu.co/docus/GUIA_PARA_LA_GESTION_DE_RIESGO_DE_CORRUPCION.pdf
- Dirección de Gestión y Desempeño Institucional. (2018). *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*. Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/temas-interes/documentos/guia-para-la-administracion-del-riesgo-y-el-diseno.aspx>
- Contraloría General de la República. (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética*. (GT-01-2008).
- Martin S. Ghirardotti, M. y Paladini, P. (s.f.). *Métodos de prevención, detección e investigación de fraudes dentro de empresas*. Universidad de Palermo. Recuperado de <https://www.palermo.edu/economicas/contadores/presentaciones/Binder1.pdf> 6/11-/19
- Oficina de Planeación y Estadística. (s.f.). *Conoce qué es el Riesgo de Corrupción*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://planeacion.bogota.unal.edu.co/pdf/Plegable_corrupcion_impresion.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*.
- Ortega, M. (s.f.). *Mapa de riesgos de corrupción*. Colombia: Secretaría de Transparencia. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/PA-AC-95-117.pdf>
- Poder Judicial (2019). *Regulación para la Prevención, Identificación y la Gestión Adecuada de los Conflictos de Interés en el Poder Judicial*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?p_aram=1&nValor1=1&nValor2=88874&nValor3=116411&strTipM=TC
- Secretaría Nacional Anticorrupción. (s.f.). *Guía Práctica. Administración de riesgos de corrupción*. República del Paraguay, Gobierno Nacional. Recuperado de <http://pactoglobal.org.py/uploads/hUIFjF.pdf>