Etapa 1: Identificación

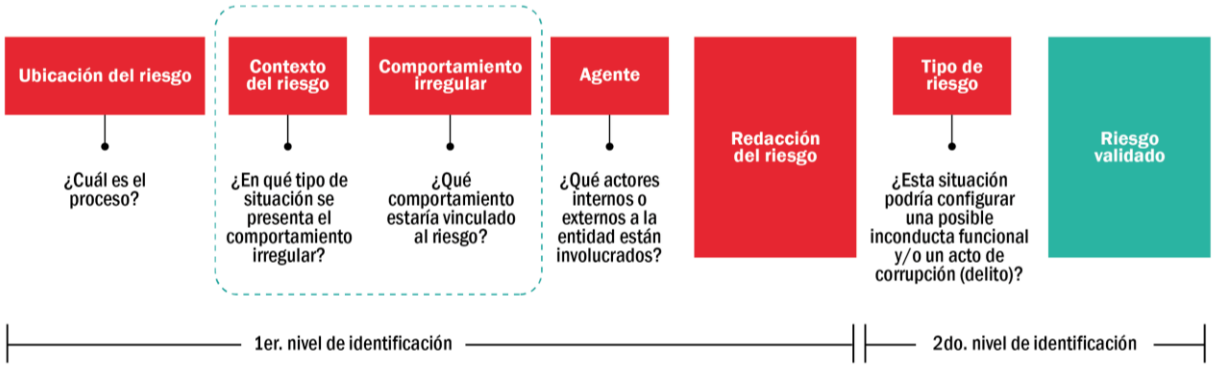
de riesgos que afectan
la integridad pública

6. Etapa 1: Identificación de riesgos que afectan la integridad pública

La identificación de riesgos se realiza en dos niveles. El primero estará a cargo de los servidores con rol técnico; el segundo, a cargo del servidor que ejerce el rol conductor, con la asistencia de servidores con rol consultivo que hayan sido convocados.

En esta sección, se explica cada nivel y los pasos a seguir para completar la **Ficha N°1: Identificación del riesgo que afecta la integridad pública**. Así, se podrá contar con un inventario de riesgos identificados.

Gráfico 4: Resumen de pasos para identificar un riesgo que afecta la integridad pública



Nota: Estos pasos se desarrollan empleando la Ficha N° 1.

6.1. Primer nivel de identificación

En un primer nivel, los servidores con rol técnico identifican y formulan riesgos sobre los productos priorizados por la entidad siguiendo los siguientes pasos.

6.1.1. Determinación de procesos y responsables para la identificación de riesgos

Como se ha visto, los productos requieren la ejecución de procesos operativos o misionales (específicos a cada producto) y de procesos de soporte (transversales a varios productos). Por tanto, en los productos priorizados por la entidad según los criterios definidos por la CGR en el marco de la implementación del SCI y en productos priorizados según criterios adicionales que la entidad haya definido (de ser el caso), la entidad identificará riesgos en:

- Procesos operativos o misionales; y
- Procesos de soporte

Para ello, **en adición a los procesos operativos o misionales** que correspondan a los productos priorizados, el órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor) propone una relación de **procesos de soporte críticos** en los cuales se identificarán riesgos que afectan la integridad pública. Entre estos, se recomienda incluir la gestión de recursos humanos, abastecimiento, inversiones, contabilidad y tesorería[11].

[11] En caso de que la entidad tenga procesos certificados con la ISO 37001, se recomienda incorporar dichos procesos.

Luego, las unidades orgánicas responsables o "dueñas" de los procesos, de acuerdo con sus competencias, identificarán los riesgos de la siguiente manera:

- **las unidades orgánicas de línea** se abocarán a la identificación de riesgos en procesos operativos o misionales; y
- **las unidades orgánicas de apoyo y de asesoramiento** se enfocarán en la identificación de riesgos en procesos de soporte.

Importante:
Cada unidad orgánica designará a un servidor que desempeñe el rol técnico en toda la gestión de riesgos que afectan la integridad pública. Se recomienda que sea la persona con mayor conocimiento y experiencia en el proceso.

6.1.2. Contextos de riesgo

Es posible identificar circunstancias en las cuales un servidor público sea más propenso a prácticas que afecten la integridad pública. Por ello, se han identificado contextos de riesgo que involucran principalmente relaciones de la entidad con actores externos (por ejemplo, en las contrataciones y en la prestación directa de servicios al usuario) y relaciones entre actores internos de la entidad (gestión de personal y gestión de dinero entregado a servidores de la entidad).

- **Compra de bienes**
  Referido a la adquisición de objetos que requiere una entidad para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus fines.

- **Contratación de obras**
  Referido a la contratación para la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación o habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros.

- **Contratación de servicios**
  Referido a la contratación de servicios o consultorías requeridos por una entidad para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones y fines.

- **Contratación y gestión de personal**
  Referido al ingreso, la permanencia o evaluación de servidores públicos (incluye verificación de la idoneidad, procedimientos administrativos-disciplinarios, entre otros).

- **Prestación directa de servicios a los usuarios**
  Referido a la entrega de servicios con interacción directa entre los usuarios y el servidor público. Puede referirse a servicios de salud, educación, limpieza, serenazgo, entre otros.

- **Fiscalización, supervisión o monitoreo**
  Referido a las funciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de condiciones de operación en el ámbito laboral, de transporte, ambiental, etc. Asimismo, se incluyen tareas de supervisión que realiza una entidad pública sobre una actividad, para comprobar si el personal cumple con sus obligaciones y establecer acciones correctivas de detectarse algún incumplimiento.

- **Elaboración o aprobación de normas**
  Referido al desarrollo y emisión de leyes, resoluciones, ordenanzas, decretos, directivas, etc.
- **Emisión de autorizaciones**
  Referido a los actos administrativos de una entidad que tiene por finalidad autorizar el funcionamiento, operación o realización de diversas actividades.
- **Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad**
  Referido al uso y rendición de dinero entregado a servidores para el cumplimiento de tareas o funciones determinadas.
- **Pago a proveedores**
  Referido al proceso de aprobación y pago a proveedores de la entidad.
- **Recaudación directa de ingresos**
  Referida a los ingresos directamente recaudados, tributarios (impuestos, contribuciones, tasas) y no tributarios (por los servicios que prestan a sus usuarios), por parte de la entidad.
- **Servicios administrativos**
  Referido a los productos que genera una entidad para otras entidades públicas (usuarias), como un medio o soporte para la optimización de su gestión interna o la prestación eficiente y de calidad de los bienes y servicios que prestan.
- **Otro contexto**
  No previsto en los contextos descritos anteriormente.

6.1.3. Posibles comportamientos irregulares

Los comportamientos comúnmente asociados a prácticas que afectan la integridad pública son:

- **Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado**
  Cuando el servidor se adueña o utiliza de manera indebida dinero, recursos (incluyendo el tiempo asignado a la función pública), bienes o información del Estado.
- **Favorecimiento indebido**
  Cuando el servidor utiliza su cargo para favorecer irregularmente a alguna persona por un interés particular o interés ajeno al cumplimiento de sus funciones.
- **Acceso a ventajas indebidas (incluye soborno).**
  Cuando el servidor propicia, solicita o acepta alguna ventaja o beneficio indebido (dinero, regalos, donaciones a título personal, bienes, incentivos, cortesías o favores).
- **Invocación de influencias en el Estado**
  Cuando el servidor utiliza o simula su capacidad de influencia en el sector público para obtener un beneficio o una ventaja irregular.
- **Mantener intereses en conflicto**
  Cuando el servidor mantiene vínculos familiares, comerciales, institucionales o laborales que podrían afectar el manejo imparcial de los asuntos a su cargo y las relaciones de la entidad con actores externos.

- **Obstrucción al acceso a la información pública**
  Cuando el servidor se rehúsa a entregar información pública solicitada por los conductos regulares que no sea reservada, confidencial o secreta, de acuerdo con las normas vigentes.
- **Abuso de autoridad**
  Cuando el servidor comete u ordena un acto arbitrario alegando el cumplimiento de sus funciones.
- **Otro comportamiento**
  No previsto en los comportamientos descritos anteriormente.

Importante:
Estos posibles comportamientos irregulares también son considerados como motivos de denuncia, en la plataforma digital única de denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción (https://denuncias.servicios.gob.pe/).

6.1.4. Potenciales agentes de riesgo

La comisión de posibles prácticas que afectan la integridad pública podría involucrar el estímulo de agentes internos y externos a la entidad pública. Por ello, se distinguen agentes de riesgo.

- **Agente primario**
  Servidor público que forma parte de la unidad orgánica responsable del proceso sobre el cual se efectuará la identificación del riesgo. Cuenta con poder de decisión o influencia directa en la posible materialización del riesgo.

- **Agente(s) secundario(s)**
  Actores internos de la entidad, que no pertenecen a la unidad orgánica responsable del proceso; o actores externos a la entidad, incluyendo personas del sector público, privado o sociedad civil.

Importante:
Cuando el riesgo se ubique en un proceso de soporte y se identifique la posible participación de un actor de otra unidad orgánica, se recomienda designarla como “área usuaria”, toda vez que será posible identificar el mismo riesgo en relación con varias áreas usuarias.

La distinción entre agente primario y agente secundario permite relevar el rol de las unidades orgánicas responsables de gestionar los riesgos. No significa que la participación de un agente primario sea mayor en una posible práctica (o viceversa). Por ejemplo, en un riesgo de colusión, la posible práctica implica un acuerdo entre partes.

6.1.5. Formulación del riesgo (redacción)

La formulación del riesgo debe enfatizar el posible comportamiento irregular del agente o agentes públicos (servidor o tercero vinculado contractualmente a la entidad pública) en algún contexto de riesgo específico.

En esa línea, el riesgo se redacta de la siguiente manera:

> *Agente(s)* ***podría(n)*** *[posible comportamiento irregular] en contexto de riesgo*

Se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- El riesgo se refiere a una situación posible que puede o no puede haber ocurrido en la entidad en el pasado; por ello, es importante usar un verbo en condicional como "podría", en la redacción del riesgo.

- Tanto el posible comportamiento irregular como el contexto de riesgo deben calzar con las alternativas presentadas en la Ficha N° 1, de manera que se puedan clasificar. No obstante, la redacción del riesgo se debe adecuar para vincular ambos elementos al proceso analizado (proceso operativo/misional o proceso de soporte) y a la situación de la entidad.

- Finalmente, la redacción del riesgo no debe hacer referencia directa o indirecta a una medida para reducir el riesgo, pues esta se determina en una etapa posterior de análisis.

A continuación, veamos algunos ejemplos:

Ejemplos de formulación de riesgos en procesos operativos o misionales

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Los fiscalizadores de la municipalidad **podrían** *[alertar indebidamente] a los propietarios de un grupo de negocios antes de la realización de una supervisión inopinada.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Los fiscalizadores de la municipalidad
Agente(s) secundario(s)	Propietarios de un grupo de negocios
Contexto de riesgo	Fiscalización, supervisión o monitoreo
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** *[solicitar un soborno] a los familiares de un/a paciente para facilitar su hospitalización, [sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Personal del servicio de emergencia
Agente(s) secundario(s)	Familiares de un/a paciente
Contexto de riesgo	Prestación directa de servicios a usuarios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido Acceso a ventajas indebidas (soborno)

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional

Personal del servicio de emergencia de un hospital **podría** *[facilitar la hospitalización de pacientes, sin considerar el nivel de prioridad según el daño a su salud y su turno de atención].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Personal del servicio de emergencia
Agente(s) secundario(s)	Pacientes
Contexto de riesgo	Prestación directa de servicios a usuarios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplos de formulación de riesgos en procesos de soporte

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Servidores del área de logística y de un área usuaria podrían *[acordar favorecer a un proveedor, mediante la definición de Términos de Referencia muy específicos que calcen con el perfil de dicho postulante] en la contratación del servicio de transporte y distribución de materiales educativos.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor del área de logística
Agente(s) secundario(s)	Servidor de un área usuaria
Contexto de riesgo	Contratación de servicios
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la caja chica podría *[justificar gastos personales de servidores de su unidad orgánica, declarándolos gastos de la entidad], en la rendición de los fondos de la caja chica.*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Responsable de la caja chica
Agente(s) secundario(s)	Servidores de unidad orgánica
Contexto de riesgo	Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
Comportamiento irregular	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

Ejemplo de riesgo de corrupción:

Responsable de la Unidad Ejecutora de Inversiones de un gobierno regional **podría** *[coludirse con el supervisor y el residente de obra para dar conformidad al pago de valorizaciones de una obra con sobrecostos], durante la ejecución de la ampliación de la carretera "Galaxia".*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor de la Unidad Ejecutora de Inversiones de un gobierno regional
Agente(s) secundario(s)	Supervisor y residente de obra
Contexto de riesgo	Contratación de obras
Comportamiento irregular	Favorecimiento indebido

Ejemplo de riesgo de inconducta funcional:

Servidor público podría *utilizar el trabajo remoto para [desarrollar labores particulares dentro del horario laboral].*

Análisis del ejemplo:

Agente primario	Servidor público
Agente(s) secundario(s)	
Contexto de riesgo	Contratación y gestión de personal
Comportamiento irregular	Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado

6.2. Segundo nivel de identificación

A continuación, sobre los riesgos determinados en el primer nivel de identificación, el órgano que ejerce la función de integridad verifica la correcta formulación (redacción) del riesgo (ver 6.1.5.). Luego, procede a determinar el tipo de riesgo siguiendo los siguientes pasos:

- Contrastar el riesgo con las preguntas de validación (ver 6.2.1.)
- Identificar el tipo de riesgo (ver 6.2.2.)

El órgano que ejerce la función de integridad (rol conductor) puede convocar a los representantes de la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario y/o la Procuraduría Pública o la que haga sus veces (servidores con rol consultivo) para **validar la identificación del tipo de riesgo**.

6.2.1. Preguntas de validación

Para establecer si se trata de un riesgo de corrupción o de inconducta funcional, se debe validar si se cumple(n) alguna(s) de las siguientes condiciones.

1. **Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo**

   Existe un comportamiento irregular, por acción u omisión, vinculado a las funciones que ejerce el funcionario o servidor; es decir, se efectúa cuando la persona cumple o no cumple sus funciones.

2. **Abuso del poder público**

   Existe un comportamiento irregular por el uso abusivo del poder que emana del cargo o la condición de ser funcionario o servidor público. La persona puede usar o acordar usar sus atribuciones o recursos, a los cuales tiene acceso, para acciones no vinculadas al ejercicio de sus funciones y fines distintos a los previstos.

3. **Obtención de beneficio irregular o ventaja indebida para sí o para terceros**

   Existe un comportamiento irregular motivado por obtener un beneficio indebido (económico o no económico) o una ventaja (directa o indirecta), para sí o para terceros. No necesariamente implica un acuerdo con terceros; la persona puede actuar unilateralmente.

4. Perjuicio económico al Estado

Existe un comportamiento irregular que implica que el Estado pierde acceso (temporal o permanente) a recursos y/o existe defraudación patrimonial, como resultado de las acciones realizadas.

5. Incumplimiento explícito de norma o disposición legal

Existe una transgresión de deberes, prohibiciones, normas o disposiciones legales que pueden acarrear una responsabilidad a nivel administrativo, civil o penal, según corresponda.

6.2.2. Identificación del tipo de riesgo

Para finalizar con la identificación del tipo de riesgo se verifican las condiciones que se muestran a continuación, para cada caso.

Cuadro 2: Condiciones mínimas para identificar un riesgo de corrupción y un riesgo de inconducta funcional

<table>
<tr><th>Tipo de riesgo</th><th colspan="3">Riesgo de corrupción</th><th>Riesgo de inconducta funcional</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Condiciones mínimas</td><td>Ejercicio inadecuado de la función</td><td>y/o</td><td>Abuso del poder público</td><td rowspan="2">Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo</td></tr>
<tr><td colspan="3">Obtención de beneficio irregular o ventaja indebida para sí o para terceros</td></tr>
<tr><td colspan="4">Incumplimiento explícito de norma o disposición legal</td></tr>
</table>

Para ambos tipos de riesgo, debe validarse el incumplimiento explícito de una norma o disposición legal. **En el caso del riesgo de inconducta funcional**, además, el ejercicio inadecuado de la función.

En el caso del riesgo de corrupción, se deben cumplir tres condiciones como mínimo, como se muestra en el cuadro anterior. Además, algunos riesgos de corrupción implican perjuicio económico al Estado (por ejemplo, el riesgo de peculado); mientras, otros son posibles en ciertos contextos, como en las contrataciones públicas (por ejemplo, el riesgo de colusión y el riesgo de negociación incompatible).

Para finalizar, **luego de identificar el tipo de riesgo, en cada caso, se indica:**

- La posible infracción administrativa, en el caso del riesgo de inconducta funcional; y
- El posible delito, en el caso del riesgo de corrupción.

Importante:

Un mismo riesgo puede cumplir condiciones de riesgo de corrupción y de riesgo de inconducta funcional; sin embargo, al definir su tratamiento, será considerado como riesgo de corrupción.

6.3. Inventario de riesgos

Concluido el segundo nivel de identificación, se puede contar con un inventario de riesgos que es una lista ordenada de riesgos, por tipo y unidad orgánica responsable de su gestión. Al respecto, se puede revisar el Anexo 3.

Ficha N°1: Identificación de riesgo que afecta la integridad pública			
Proceso analizado		Ubicación del riesgo	Proceso operativo o misional
			Proceso de soporte
Unidad orgánica responsable del proceso analizado			

Contexto de riesgo		Compra de bienes		Contratación y gestión de personal		Elaboración o aprobación de normas
		Contratación de obras		Prestación directa de servicios a los usuarios		Emisión de autorizaciones
		Contratación de servicios		Fiscalización, supervisión o monitoreo		Gestión de dinero entregado a servidores de la entidad
		Pago a proveedores		Recaudación directa de ingresos		Servicios administrativos
		Otro contexto				

Posible comportamiento irregular		Apropiación o uso indebido de recursos, bienes o información del Estado		Mantener intereses en conflicto
		Favorecimiento indebido		Abuso de autoridad
		Acceso a ventajas indebidas		Invocación de influencias en el Estado
		Obstrucción al acceso a la información pública		Otro comportamiento

Potencial agente primario		Potenciales agentes internos	
		Potenciales agentes externos	

Redacción del riesgo										
Preguntas de validación		Ejercicio inadecuado de la función asignada al cargo		Abuso del poder público		Obtención de beneficio irregular para sí o para terceros		Perjuicio económico al Estado		Incumplimiento explícito de norma
Tipo de riesgo identificado		Inconducta funcional Posible infracción administrativa								
		Corrupción Posible(s) delito(s)								