

Protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios

Elaborado por:

Williams Pulido Trujillo

Lady Yadira Velásquez Perea

Grupo de trabajo análisis y políticas

Departamento Administrativo de la Función Pública
Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano

Bogotá D.C., Colombia
28 de noviembre de 2016

Contenido

Introducción	3
Alcance del protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios	4
1. La Corrupción en los trámites administrativos	5
2. Identificación de riesgos de corrupción asociados a trámites	7
3. Control de los riesgos de corrupción en los trámites	21
Recomendaciones	24
Bibliografía.....	25

Ilustraciones

Ilustración 1 Identificación de riesgos de corrupción	7
Ilustración 2 Identificación de contexto	8
Ilustración 3 Construcción de riesgos de corrupción	9
Ilustración 5 Diagrama de flujo para estandarizar el proceso o procedimiento del trámite 11	
Ilustración 4 Triángulo de la corrupción	16

Tablas

Tabla 1 Identificación de contexto	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 2 Punto crítico dentro del proceso o procedimiento del trámite	13
Tabla 3 Preguntas orientadoras para la identificación escenarios de corrupción en trámites	14
Tabla 4 Matriz para la identificación de riesgos de corrupción en las etapas de un trámite	18
Tabla 5 Acciones de racionalización de trámites como mitigación de riesgos de corrupción	22

Introducción

De acuerdo con la Política Pública Integral Anticorrupción formulada en el Conpes 167 de 2013, son múltiples las causas que generan prácticas corruptas en la administración pública, frente a lo cual, esta política se propuso como objetivo central fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Una de estas herramientas se orienta a la prevención de la corrupción en trámites administrativos.

Para atender este compromiso el Departamento Administrativo de la Función Pública formuló como elementos de control en la política anticorrupción: la sistematización y visibilidad de los trámites en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), la política de racionalización de trámites y el diseño del *“Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios”*.

El Protocolo que se presenta es un documento con orientaciones, cuya utilidad es complementar el proceso de análisis y elaboración del mapa de riesgos anticorrupción que deben elaborar anualmente las entidades de acuerdo con los lineamientos existentes; de igual forma este protocolo, busca facilitar a las áreas de planeación de las entidades y a los equipos de trabajo responsables, una herramienta de apoyo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a trámites y fortalecer las medidas de control en los procesos misionales.

Alcance del protocolo para la identificación de riesgos corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios

El presente protocolo aporta elementos para el proceso de identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios, bajo los lineamientos de la *Guía para la gestión de riesgos de corrupción* de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

El protocolo, está dirigido a las entidades de la Rama Ejecutiva, específicamente a las áreas de planeación que lideran el proceso de consolidación del mapa de riesgos de gestión y corrupción de la entidad e indirectamente a las oficinas de control interno como apoyo en su rol de seguimiento.

Se considera pertinente aclarar que el protocolo ofrece unas orientaciones específicas frente a la identificación de riesgos de corrupción en los procesos misionales que tengan procedimientos asociados a trámites. Es importante precisar que este protocolo es una herramienta de apoyo que hace parte del proceso integral de gestión del riesgo de corrupción en las entidades públicas.

El resultado de la identificación de riesgos de corrupción se debe constituir en un criterio para la priorización de los trámites a intervenir mediante estrategias de racionalización, bien sea mediante acciones normativas, administrativas o tecnológicas de racionalización.

1. La Corrupción en los trámites administrativos

De acuerdo con la política anticorrupción¹, la corrupción se entiende como: “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”, que implica tanto a actores privados como públicos “con poder e incidencia en la toma de decisiones y la administración de los bienes públicos” (Conpes 167, 2013).

Si bien, se han identificado tres tipos de corrupción relacionadas con 1) la corrupción para acelerar la materialización de un derecho debido a la precariedad en la universalidad de los servicios públicos; 2) la corrupción que viola las reglas legales o la aplicación parcial de éstas (oportunidades del funcionario para violar las reglas) y 3) la captura del Estado por grupos de presión para direccionar las políticas y la legislación a su favor; la naturaleza de la corrupción en los trámites se caracteriza principalmente por el segundo tipo de corrupción, en la cual la incertidumbre que propicia la regulación del trámite en la relación del ciudadano con el Estado crea los espacios de control y manejo de la información para la corrupción (Begovic, B. 2005)².

Este protocolo, por tanto se focaliza en la corrupción administrativa en la medida que se refiere a “la reproducción de distorsiones en las etapas de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas” (Banco Mundial, 2000), y por lo tanto, se constituyen en la instrumentalización u operación de una regulación del acceso a un bien o servicio público.

De acuerdo con este enfoque la corrupción en trámites se puede presentar en dos momentos diferenciados: en el momento de realizar el trámite propiamente dicho, cuando se realiza el intercambio entre el ciudadano y el servidor, y en el momento en que se ejecutan los procedimientos que deben desarrollarse al interior de la entidad para dar cumplimiento al mismo.

Ahora bien, el agente corrupto, en los trámites administrativos pueden ser servidores públicos, contratistas o particulares que ejercen una función administrativa exclusivamente, o por estos en asociación con ciudadanos, empresas u organizaciones, bien sea por iniciativa de quienes ejercen una función pública o de los particulares.

En este tipo de corrupción administrativa no se contempla el análisis del comportamiento corrupto de los actores privados que ejercen presión o generan acciones ilegales tipificadas penalmente.

En el protocolo se propone que el análisis de corrupción en trámites puede enmarcarse en la teoría de la agencia de Robert Klitgaard³, la cual desde una

¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia

² Begovic, Boris. Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. 2005. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Documentos Año III Número 26. Disponible en: http://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf.

³ Robert Klitgaard recibido AB, MPP, y Ph.D. grados de la Universidad de Harvard, ha sido asesor de muchos gobiernos sobre la estrategia económica y la reforma institucional, y su trabajo de consultoría e investigación lo han llevado a más de treinta países en América Latina, Asia y África. Ha sido llamado “el mayor experto del mundo en la corrupción”.

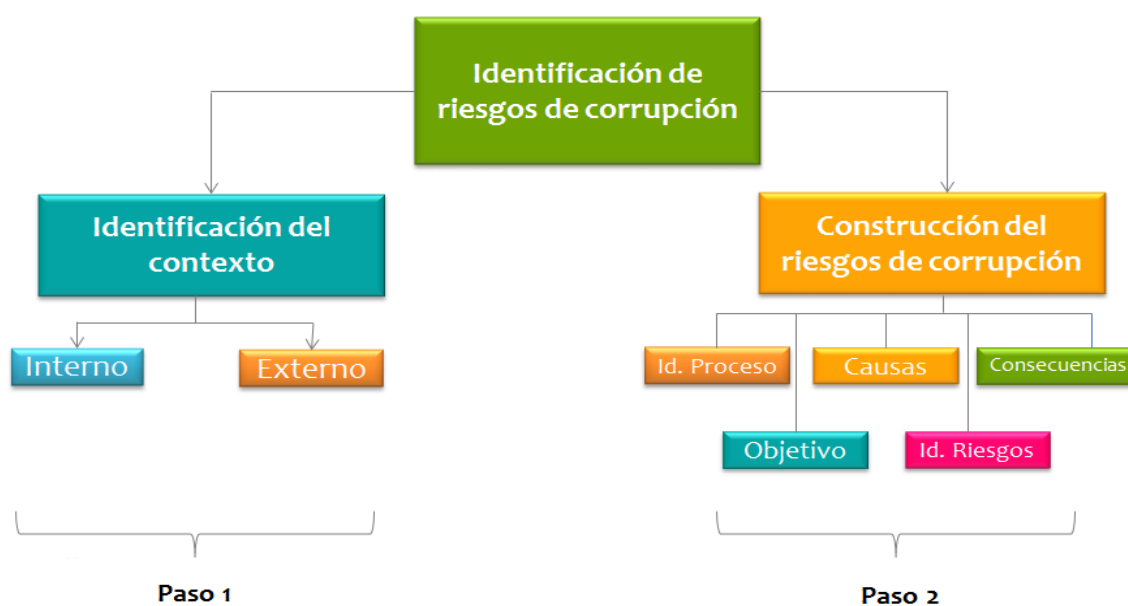
perspectiva económica, establece una relación entre tres actores que son: Director - Agente – Cliente; en la cual el director representa los intereses del Estado y la sociedad, el agente tiene la oportunidad de desviarse de su función pública en búsqueda de beneficios privados y el cliente que es el contribuyente que tiene la relación con el agente.

Ahora bien, la actividad reguladora a través de los trámites, se basa en una equilibrada relación entre estos tres actores. No obstante, en ocasiones se ve afectada por la generación de hechos de corrupción por parte del agente que ejerce funciones administrativas. Según Donald R. Cressey (1961), el comportamiento del agente está determinado por tres componentes como son: la oportunidad, la responsabilidad y la presión, los cuales serán utilizados como criterios de análisis para la identificación de riesgos de corrupción en trámites y se explicarán en el paso No. 4 del numeral 2.2 Construcción de riesgos de corrupción asociados a trámites.

2. Identificación de riesgos de corrupción asociados a trámites

La identificación de riesgos de corrupción asociados a trámites se debe realizar atendiendo lo establecido en la Guía para la Gestión de Riesgos de Corrupción⁴, a partir del análisis de los procesos misionales que contienen procedimientos relacionados con trámites. El punto de partida de este análisis es la identificación del contexto y la construcción de los riesgos de corrupción como se muestra en la siguiente ilustración.

Ilustración 1 Identificación de riesgos de corrupción



Fuente: Construcción propia

2.1 Identificación del contexto

La entidad debe identificar el contexto analizando las debilidades y amenazas que pueden causar hechos de corrupción en las actividades desarrolladas o en su entorno.

Es así, como en el contexto interno se debe determinar las debilidades que generan espacios de corrupción como son: espacios de discrecionalidad, fallas en el diseño de los procesos, normatividad compleja, excesivos costos administrativos, débiles sistemas de información, inadecuada selección de personal, ausencia de manuales, tecnología obsoleta o carente de controles, entre otros.

⁴ Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Albert Cuesta.

Igualmente, para establecer el contexto externo se debe considerar las amenazas del entorno, que pueden incidir en el uso del poder para beneficio de un privado como son: la intervención de carteles de contratistas, organizaciones delictivas, grupos armados, participación y control social débiles, fragilidad en el control externo, recursos públicos no regulados efectivamente entre otros.

Es importante señalar que a nivel del contexto externo la problemática de la corrupción en trámites presenta diferentes grados de complejidad que incluyen la cooptación del Estado por grupos delincuenciales especializados en trámites de alto impacto.

En la siguiente ilustración se señalan posibles factores internos y externos que se pueden considerar para el análisis del entorno.

Ilustración 2 Identificación de contexto



Fuente: Construcción propia con base en la Metodología de Identificación de Riesgos de Corrupción. Secretaría de Transparencia 2015.

2.2 Construcción de riesgos de corrupción asociados a trámites

La Construcción de riesgos de corrupción asociados a trámites consiste en identificar las fuentes de riesgo de corrupción en los procesos misionales a partir de una lista completa de los riesgos de corrupción que pueden afectar la consecución de los objetivos de dichos procesos.

La identificación de los riesgos asociados a trámites podrá efectuarse utilizando el enfoque del triángulo de la corrupción⁵ que explica los factores que hacen que una persona llegue a cometer un hecho de corrupción.

La entidad debe seguir los cinco pasos establecidos para construir su mapa de riesgos, focalizando su análisis en los procesos misionales y los trámites que le son propios para establecer las causas e identificar los riesgos de corrupción en los pasos 3 y 4.

Los pasos para la construcción del riesgo de corrupción en trámites puede ser abordado de forma flexible, de manera que luego de la identificación del proceso y su objetivo, se identifican los riesgos de corrupción (como problema central) y con base en ello se identifican las causas y luego las consecuencias.

A continuación se detallan los pasos para identificar los riesgos de corrupción asociados a trámites:

Ilustración 3 Construcción de riesgos de corrupción



Fuente: Construcción propia con base en la Metodología de Identificación de Riesgos de Corrupción. Secretaría de Transparencia 2015.

Paso 1. Identificación de los procesos: Para elaborar el mapa de riesgos de corrupción la entidad debe identificar los procesos misionales que incluyan procedimientos que deben atender los usuarios para cumplir los requerimientos de un trámite.

⁵ Enfoque basado en la teoría del triángulo del fraude propuesta por Donald R. Cressey y adaptado por la Procuraduría General de la Nación para la medición del Índice de Gobierno Abierto – IGA-.

A continuación se presenta una propuesta de estandarización de las actividades de un procedimiento⁶ y de un trámite⁷ con el propósito de permitir una fácil identificación de riesgos y efectuar el análisis de las tres dimensiones del triángulo de la corrupción (oportunidad-responsabilidad-presión).

El diagrama de flujo propuesto, cuenta con la función principal de orientar a los servidores de las entidades en el análisis de aspectos críticos que en cada paso sean susceptibles de riesgos de corrupción. Para el ejercicio se identificaron las actividades adelantadas por los servidores públicos y por los ciudadanos, con el fin de determinar las interacciones presentan entre estos.

En general, se detectaron siete actividades adelantadas por los servidores de las entidades públicas dentro de los cuales se encuentran:

- La divulgación de la información
- Recibo de los documentos
- Revisión de los documentos
- Pagos
- Gestión de la solicitud
- Gestión de la respuesta
- Gestiona el recurso de reposición

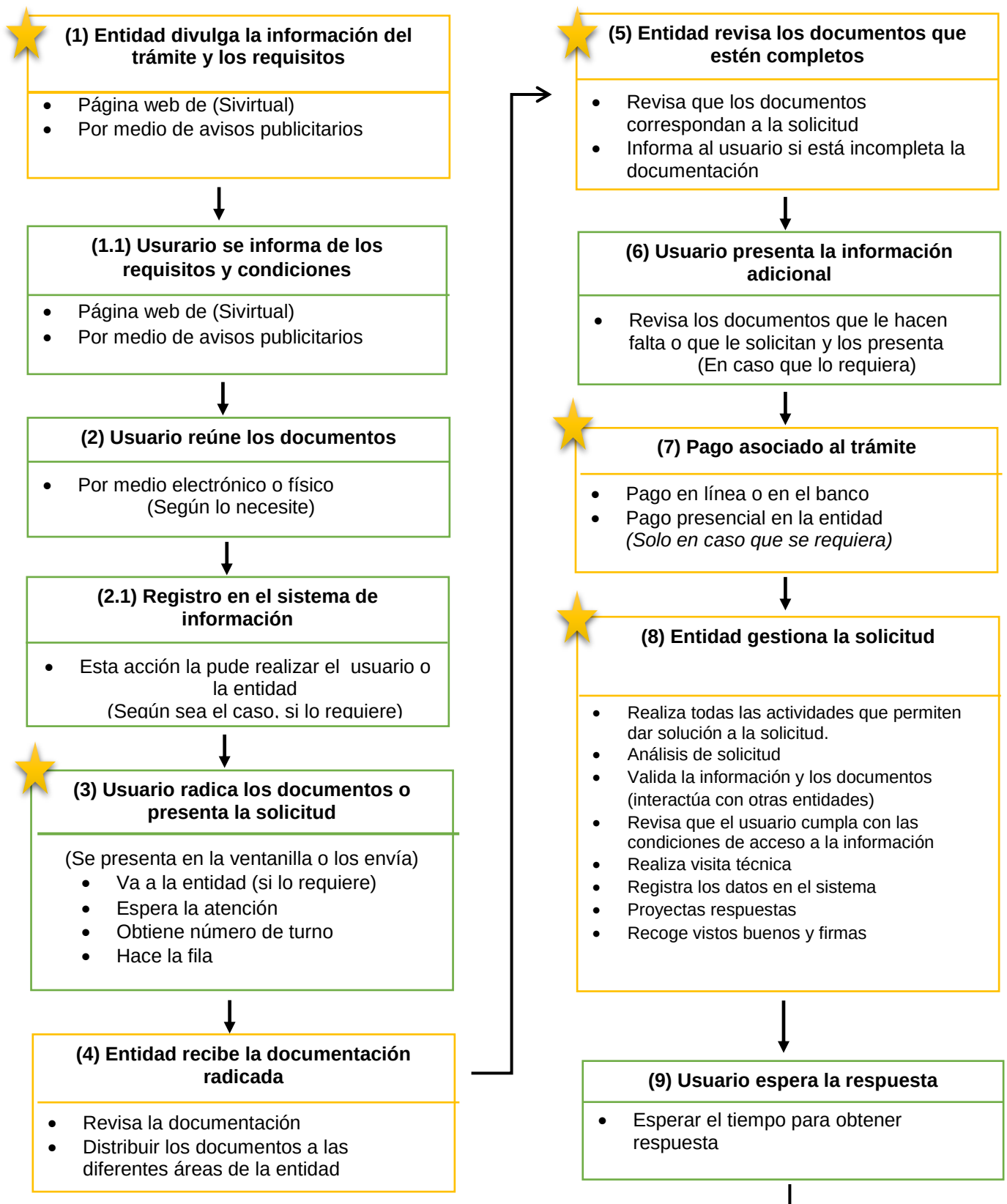
En el caso, de los ciudadanos se identificaron siete actividades que deben adelantar ante la entidad, entre ellas están:

- Informarse de los requisitos y condiciones del trámite.
- Reunir los documentos
- Registro en el sistema
- Radicar los documentos
- Presentar información adicional
- Esperar la respuesta
- Presentar recurso de reposición

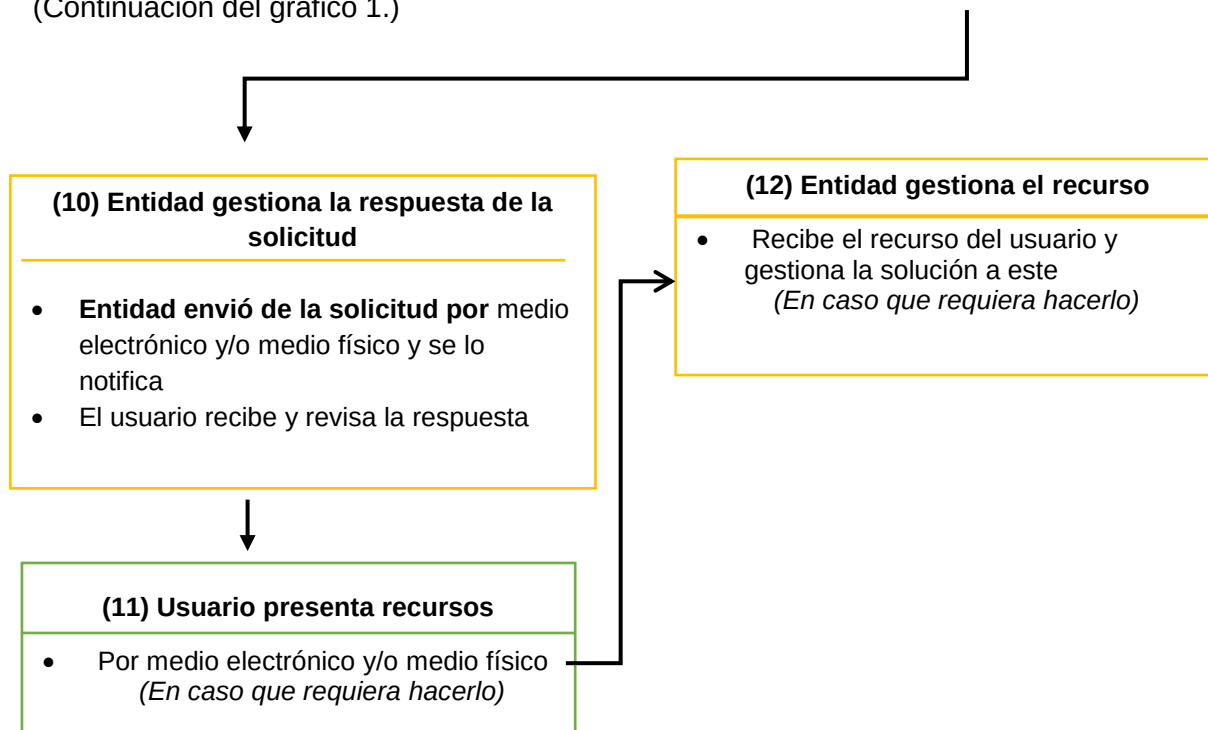
⁶ Procedimiento: Forma especificada para llevar a cabo una actividad o un proceso(Pública D. A., 2009)

⁷ Trámite: Es un conjunto de requisitos, pasos, o acciones regulados por el Estado, dentro de un procedimiento administrativo misional, que deben efectuar los usuarios ante una institución de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas, para adquirir un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la Ley y cuyo resultado es un producto o un servicio” (Pública D. A., 2015)

Ilustración 4 Diagrama estándar del procedimiento de un trámite



(Continuación del gráfico 1.)



Fuente: Construcción propia, basados en las múltiples caras de la corrupción, J.Edgardo Campos, Sanjay Pradhan, 2009.

El diagrama de flujo permite identificar puntos sensibles o vulnerables en el procedimiento del trámite, los cuales se identifican con una estrella ★. Estos puntos sensibles se refieren a las interacciones entre el ciudadano y la entidad donde se pueden presentar riesgos de corrupción que afectan el accionar de las entidades, como son:

- Sistemas de información,
- Métodos discrecionales o de verificación,
- Pagos,
- Requisitos,
- Documentos,
- Visitas técnicas e interacciones entre funcionarios y usuarios entre otros

A continuación, en la tabla número 2 se presentan los puntos críticos dentro del trámite, donde se describe la oportunidad que propicia el riesgo de corrupción.

Tabla 1 Punto crítico dentro del procedimiento del trámite

Tenga en cuenta: ★		
Proceso	Oportunidad	
★ (1) Entidad divulga la información del trámite y los requisitos	Si no hay información clara previa a la gestión del trámite	Se puede formar redes de tramitadores que incrementan los costos administrativos al usuario
★ 3) Usuario radica los documentos o presenta la solicitud	Si hay excesiva demanda y demora en tiempo de atención, así como en atención por fuera de turnos	- Se busca tramitadores para agilizar el tiempo de radicación. - Compra de turnos afectando la igualdad en la gestión del trámite
★ (5) Entidad revisa los documentos que estén completos	- Inexistencia de mecanismos que validen la veracidad de los requisitos acreditados. - No hay criterios técnicos o jurídicos claros para determinar la calidad del requisito - No existen mecanismos de seguridad informática	- Buscan tramitadores para alterar o para adquirir documentación falsa - Buscan tramitadores para justificar la calidad del requisito por fuera de la norma técnica - Sobornos para borrar información institucional en beneficio propio
★ (7) Pago asociado al trámite	- Recepción directa de dinero sin mecanismos de registros - Inexistencia de sistemas de liquidación con auditorías - Certificaciones de pago sin mecanismos de verificación directos	- Apropiación de dineros públicos por servidores corruptos - Se realizan pagos por debajo de la tarifa oficial - Pago por cellos adulterados para simular pagos institucionales
★ (8) Entidad gestiona la solicitud	- Contacto informal entre servidores aprobadores o analizadores de información y tramitadores - No hay mecanismos de supervisión directos o con apoyos tecnológicos a la información registradas en las visitas técnicas - No existe autonomía en la aplicación de criterios técnicos del servidor aprobador - Falla en la confidencialidad de las decisiones filtrándola a grupos de interés	- Búsqueda de tramitadores para pagar por aplicación de criterio más flexibles para la aprobación de la solicitud - Pago directo a servidor para adulterar la información de registro en visita técnica - Hacer lobby o presionar directivos mediante dádivas para inducir la aprobación por encima de los criterios técnicos del analista - Soborno por extraer información previa a la formalización de la información

Fuente: Construcción Propia

Paso 2. Objetivos del proceso: El objetivo del proceso es el centro del análisis de la gestión del riesgo de corrupción, en la medida que cualquier evento que afecte su logro se constituye en riesgo. Por lo tanto, para la identificación de los riesgos se debe tener en cuenta el objetivo del proceso donde se ubica el trámite. Un ejemplo, de este análisis sería frente al proceso de regulación de recursos determinar que riesgos tienen los trámites de permisos o autorizaciones.

Paso 3. Establecer las causas: A partir del análisis de los factores externos e internos se establecen los agentes generadores del riesgo de corrupción. (Transparencia, 2015), así como las actividades o escenarios que pueden utilizar los agentes corruptos para afectar el trámite.

En cada actividad del trámite se pueden generar eventos de corrupción, por lo cual es necesario que la entidad reflexione frente a dichas actividades para detectar las causas de los riesgos de corrupción. Con este propósito se han elaborado una serie de preguntas orientadoras que se presentan a continuación:

Tabla 2 Preguntas orientadoras para el análisis de posibles causas de corrupción en los trámites

Preguntas	Si	No
¿Los servidores del área de radicación manipulan registros manuales o el registro de radicación es electrónico?		
¿Los servidores del área de radicación manipulan dinero de los usuarios o información privilegiada que pueda afectar la dinámica del mercado?		
¿Los servidores del área evidencian niveles de vida por encima del promedio del salario?		
¿El sistema de turnos es asignado electrónicamente o manualmente con criterios de discrecionalidad del servidor?		
¿Existe una caja menor o cuentas corrientes para recepcionar dineros correspondientes a trámites?		
¿Existencia exceso de procedimientos y participación de varios funcionarios que interviene en la relación con el ciudadano?		
¿Existen registros detallados de los documentos aportados y controles para evitar su pérdida?		
¿Existen mecanismos de verificación de legalidad de los requisitos acreditados por los ciudadanos?		
¿Se evidencia relaciones de amistad entre los servidores y tramitadores u oficina especializadas en la gestión de trámites?		
¿Los niveles salariales de los funcionarios que atienden los trámites se ajustan a la complejidad de su función?		
¿Existen controles de la gestión de trámites a nivel diario?		
¿Existen autonomía profesional para el análisis de requisitos y no existe		

Preguntas	Si	No
manipulación de decisiones por encima de la decisión técnica?		
¿Existen fases de análisis de los requisitos con excesiva reserva que impida la transparencia en el proceso?		
¿Existen parámetros técnicos que frenen el proceso de discrecionalidad?		
¿Existen bancos de conceptos técnico – jurídicos que frenen la interpretación subjetiva de las normas o reglamentos?		
¿Existen actores de presión en el tema regulado por el trámite que puedan incidir en las decisiones institucionales?		
¿Existen servidores que tengan nexos con la temática que regulan?		
¿La complejidad de los procedimientos del trámite desborda la capacidad de comprensión del usuario?		
¿Existen espacio o puntos de encuentro entre el servidor y el usuario donde se pueda presentar		
¿Todas las fases de ejecución de un trámite están soportadas con el uso de herramientas tecnológicas que previenen las acciones presenciales?		

Fuente: Construcción Propia

Paso 4. Identificar los riesgos de corrupción⁸: la identificación de riesgos de corrupción asociados a trámites se puede realizar a partir de los componentes del triángulo de la corrupción, que ya fueron mencionados y que deben ser analizados en cada una de las etapas de los trámites:

- Oportunidad: Las variables que inciden en la oportunidad para la corrupción debido a las fallas de los procedimientos y ausencia de controles en el desarrollo de los trámites,
- Presión: Los factores de la dimensión de presión donde es necesario identificar que actores corruptos externos a la entidad inciden,
- Responsabilidad: Las fallas éticas y de compromiso con lo público que afectan un desarrollo objetivo e imparcial en el manejo y regulación de los recursos públicos a través de los trámites. (AL, 2012)

Se presentan a continuación algunas variables que pueden ser utilizadas para el análisis de los riesgos en los trámites, que hacen parte de los componentes del triángulo de la corrupción:

⁸ El riesgo de corrupción es la posibilidad de que por acción u omisión se use el poder para desviar la gestión de lo público en el beneficio privado.

Ilustración 5 Triángulo de la corrupción



Fuente: IGA- Procuraduría General (AL, 2012) - basada en Donald R. Cressey

a. Oportunidad

Falta de controles internos y externos efectivos en los procesos y procedimientos en la marco de la transparencia de la gestión pública.

- Poca información de cara al ciudadano
- Desorganización en la información inexistencia de procesos y procedimientos claros.
- Confianza excesiva en los trabajadores (servidores públicos)
- Pocas acciones de rendición de cuentas
- Poca o débil vigilancia

b. Responsabilidad

Actitud del individuo que justifica actos por fuera de la integridad pública bajo una valoración de ética por fuera de la finalidad de los principios del servicio público.

- Es solo temporal
- Todo el Mundo lo hace
- Solo recibo órdenes
- Melo merezco
- Me pagan poco es lo justo

c. Presión

Son incentivos, motivaciones o necesidades que afectan las conductas de integridad pública generando actos de corrupción. Dentro de este componente se presenta pasiones interna y externa.

Interna: Son factores de la trayectoria socio económica, ética y educativa del servidor que inciden en las decisiones por fuera de la lógica de lo público.

Externo: Son factores del contexto del mercado y de variables culturales que se manifiestan en ofrecimiento de dádivas por acción u omisión de los servidores públicos provenientes de carteles de contratistas o grupos legales e ilegales.

En otros términos, se debe analizar el diseño del trámite para detectar espacios de corrupción en cada una de sus etapas, revisando la actitud de los servidores implicados en la ejecución del trámite, para detectar falencias de integridad pública y finalmente analizar los factores de presión externos que puedan afectar la objetividad, imparcialidad y eficiencia en la gestión de los trámites.

Para tal efecto, es necesario consultar a los servidores, ciudadanos y partes interesadas, asimismo, se debe contar con los servidores que estén potencialmente expuestos a la corrupción, quienes podrían suministrar información útil para identificar los riesgos de corrupción en trámites.

Otra fuente importante es la información de hechos de corrupción que se hayan presentado con anterioridad, sus circunstancias y oportunidades para prevenirlos, en la entidad o en otras entidades que desarrollen trámites similares. Para tal efecto se podría consultar los expedientes judiciales en las fases de investigación y fallos penales con el fin de identificar los actores, situaciones e intereses implicados en el hecho de corrupción. Así mismo, sería interesante indagar con las fuentes periodísticas investigativas y los medios de validación que soportan la publicación de este tipo de actos de corrupción.

Paso 5. Consecuencias: Son los efectos ocasionados por la ocurrencia de un riesgo que afecta el proceso o el procedimiento de un trámite de la entidad. Consecuencias imagen institucional deteriorada, daño a los recursos públicos, desconfianza del ciudadano y espacios de generación de actos de corrupción complejos.

Matriz para la identificación de riesgos de corrupción en las etapas de un trámite

En la siguiente tabla se presenta, a manera de ejemplo, la identificación de algunos riesgos de corrupción, en las actividades del trámite estandarizado, especificando la información sobre sus causas y consecuencias.

Tabla 3 Matriz para la identificación de riesgos de corrupción en las etapas de un trámite

Nombre del Proceso: Trámite estandarizado			
Objetivo del proceso: Desarrollar cada actividad del procedimiento del trámite donde participa entidad y usuario lograr efectivamente un producto o servicio			
Etapas del proceso	Causas	Riesgos	Consecuencias
(1) Entidad divulga la información del trámite y los requisitos - Página web de (Sivirtual) - Por medio de avisos publicitarios	- Falta de información clara y debilidad en canales de acceso a la publicidad de las condiciones del trámite	- Recibir dádivas o beneficios a nombre propio o de terceros por realizar trámites sin el cumplimiento de los requisitos.	- Incremento de costos al usuario por la ejecución del trámite
(1.1) Usuario se informa de los requisitos y condiciones - Página web de (Sivirtual) - Por medio de avisos publicitarios	Ninguno		Ninguno
(2) Usuario reúne los documentos - Incluye documentación en medios físicos y magnéticos (Según lo necesite)	- Fallas en la cultura de la probidad		- Fallas inducidas en la gestión de los trámites
(2.1) Registro en el sistema de información - Esta acción la puede realizar el usuario o la entidad (En el caso que se requiera)	- Sistemas de información que carecen de controles		- Pérdida de credibilidad institucional
(3) Usuario radica los documentos o presenta la solicitud (Se presenta en la ventanilla o los envía) - Va a la entidad (si lo requiere) - Espera la atención - Obtiene número de turno - Hace la fila	- Falsificación de documentos - Complejidad en el proceso de radicación presencial		- Asignación de recursos sin los requisitos del regulador - Pérdida de legitimidad del proceso de radicación y afectación de derechos de turno del usuario

Nombre del Proceso: Trámite estandarizado			
Objetivo del proceso: Desarrollar cada actividad del procedimiento del trámite donde participa entidad y usuario lograr efectivamente un producto o servicio			
Etapas del proceso	Causas	Riesgos	Consecuencias
(4) Entidad recibe la documentación radicada - Revisa la documentación - Distribuir los documentos a las diferentes áreas de la entidad	- Debilidad en los controles existentes en los procesos y procedimientos	- Inducir a los usuarios a otorgar dádivas por el ejercicio de su función administrativa dada la concentración del poder o fallas en el procedimiento del trámite.	- Pérdida de legitimidad de la institución - Afectación de la integridad de las entidades y la confianza de los ciudadanos en la administración
(5) Entidad revisa los documentos que estén completos - Revisa que los documentos correspondan a la solicitud - Informa al usuario si está incompleta la documentación	- Falta de comportamientos de integridad de lo público del servidor que revisa - Falta de controles administrativos en el proceso de revisión		- Alteración de condiciones en la regulación afectando la calidad en la asignación de recursos públicos - Favorecimiento o perjuicios a terceros involucrados o al Estado
(6) Usuario presenta la información adicional - Revisa los documentos que le hacen falta o que le solicitan y los presenta - <i>(En el caso que se requiera)</i>	- Falsificación o manipulación de la información		- Sanciones Disciplinarias, Fiscales y Penales - Demandas contra la entidad - Reprocesos
(7) Pago asociado a trámite - Pago en línea o en el banco - Pago presencial en la entidad - <i>(En el caso que se requiera)</i>	- Falta de control en el proceso financiero de pagos		- Favorecimiento o perjuicios a terceros involucrados o al Estado - *Disminución del Recaudo - Sanciones Disciplinarias, Fiscales y Penales - Demandas contra la entidad - Reprocesos
(8) Entidad gestiona la solicitud - Realiza todas las actividades que permiten dar solución a la solicitud. - Análisis de solicitud	- Falta de comportamientos de integridad de lo público del Servidor que decide la solicitud - Falta de controles administrativos en el proceso de revisión		- Sanciones Disciplinarias, Fiscales y Penales - Demandas contra la entidad - Reprocesos - Pérdida de credibilidad y confianza del ciudadano

Nombre del Proceso: Trámite estandarizado			
Objetivo del proceso: Desarrollar cada actividad del procedimiento del trámite donde participa entidad y usuario lograr efectivamente un producto o servicio			
Etapas del proceso	Causas	Riesgos	Consecuencias
- Valida la información y los documentos (interactúa con otras entidades) - Revisa que el usuario cumpla con las condiciones de acceso a la información - Realiza visita técnica - Registra los datos en el sistema - Proyecta respuestas - Recoge vistos buenos y firmas			- Distrae recursos productivos hacia actividades que no generen beneficio alguno para la sociedad
(9) Usuario espera la respuesta - Esperar el tiempo para obtener respuesta	- Fallas en el sistema de gestión documental para comunicar o notificar	- Favorecer a privados por fuera de los parámetros técnicos institucionales.	- Deterioro de la imagen institucional - Sanciones Disciplinarias, Fiscales y Penales - Amenaza el bienestar de los ciudadanos
(10) Entidad gestiona la respuesta de la solicitud - Por medio electrónico y/o medio físico y se lo notifica - El usuario recibe y revisa la respuesta	- Fallas en canales de información		- Baja confianza en la gestión institucional - Crea incertidumbre, aumenta la criminalidad y reduce la operación institucional
(11) Usuario presenta recursos - Por medio electrónico y/o medio físico (En el caso que se requiera)	Ninguno		Ninguno
(12) Entidad gestiona el/los recursos - Recibe el recurso del usuario y gestiona la solución a este (En el caso que se requiera)	Ninguno		Ninguno

Fuente: Construcción propia

3. Control de los riesgos de corrupción en los trámites

Una vez, analizados los riesgos inherente o residual asociados a posibles actos de corrupción, las entidades públicas deben implementar controles orientados a reducir o eliminar los riesgos que se puedan presentar.

Los trámites que presenten riesgos de corrupción deben ser incluidos en el proceso de priorización para implementar acciones de racionalización con el fin de que estas, se constituyan en controles a dichos riesgos. Asimismo, se debe tener en cuenta en el análisis que no toda causa de corrupción genera acciones de racionalización.

Para orientar, esta acción, en la siguiente tabla se presenta algunos ejemplos de posibles acciones de racionalización que pueden constituirse en controles frente a los riesgos de corrupción asociados a trámites.

Tabla 4 Acciones de racionalización de trámites para el control de riesgos de corrupción

Etapas del proceso	Tipo racionalización	Acción para disminuir o reducir el riesgo
(1) Entidad divulga la información del trámite y los requisitos - Página web de (Sivirtual) Por medio de avisos publicitarios	Tecnológica	- Interfaz entre página institucional y Sistema Único de Información de Trámites - SUIT
(2.1) Registro en el sistema de información - Esta acción la puede el usuario o la entidad <i>(En el caso que se requiera)</i>	Tecnológica	- Automatización para acelerar el registro de datos en el sistema
(3) Usuario radica los documentos o presenta la solicitud (Se presenta en la ventanilla o los envía) - Va a la entidad (si lo requiere) - Espera la atención - Obtiene número de turno - Hace la fila	Tecnológica Administrativa	- Implementación de ventanillas únicas virtuales ○ - Ampliar puntos de atención o realizar convenios con entidades y sus regionales para la recepción de documentos
(4) Entidad recibe la documentación radicada - Revisa la documentación - Distribuir los documentos a las diferentes áreas de la entidad	Tecnológica	- Diseño de aplicativos o mecanismos de interoperabilidad para consulta o verificación de requisitos para evitar falsificaciones y reducir costos administrativos y tiempo.
(5) Entidad revisa los documentos que estén completos - Revisa que los documentos correspondan a la solicitud - Informa al usuario si está incompleta la documentación	Tecnológica	- Verificaciones aleatorias automatizadas para detectar anomalías; autoevaluación.
(7) Pago asociado a trámite - Pago en línea o en el banco - Pago presencial en la entidad <i>(En el caso que se requiera)</i>	Tecnológicas Administrativas Normativa	- Automatización de los pagos - Puntos de pago bancarizados en las entidades prestadoras - Eliminación o reducción de pagos

Recomendaciones

- Efectuar la identificación de riesgos de corrupción frente a las etapas de los trámites institucionales identificando actividades críticas en su realización que impliquen la interacción entre los ciudadanos y la entidad para la realización del servicio, priorizando las etapas o actividades con espacios de discrecionalidad para los empleados y aquellas en las cuales existe interacción con el ciudadano.
- Utilizar el triángulo de la corrupción (oportunidad, presión y responsabilidad) como criterio de análisis en la identificación de riesgos en la medida en cada etapa del trámite.
- Diferenciar las causas de la descripción del riesgo teniendo en cuenta que el riesgo son de carácter subjetivo del actor que desvía recursos y las causas pueden ser los escenarios externos o internos que facilitan estas conductas.
- Examinar hechos de corrupción similares en la gestión de trámites o actos ya materializado a nivel nacional o internacional.
- Se debe evitar la concentración de las decisiones técnicas en una sola persona. Por el contrario, se debe buscar la posibilidad de que en estas decisiones participe más de un servidor público, pues indudablemente para un potencial proveedor corrupto va a ser más difícil y costoso intentar sobornar a un número plural de decisores.
- Se debe contar con una participación ciudadana efectiva asesorando a los ciudadanos para que se organice y participen en el desarrollo de los trámites, que ayude a frenar los actos de corrupción.
- Se debe evitar el exceso de procedimientos y documentos, así como la multiplicidad de puntos de control pues estos diluyen la responsabilidad de los servidores y aumenta sus posibilidades de pedir dinero a cambio del cumplimiento de su deber.

Bibliografía

- AL, O. V. (2012). *Anatomía de la Cooptación en Colombia* . Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Banco Mundial . (2016). *Banco Mundial* . Obtenido de Banco Mundial : <http://www.worldbank.org/>
- Cetina, C. (2014). Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. *Secretaría de Transparencia*, 1-28.
- Conpes 167. (2013). *Documento Conpes Número 167*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Galván, M. Á. (2000). *El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Gestión y política pública, vol. IX núm.2*. Mexico .
- Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Editorial Quipus.
- Mundial, D. A.-B. (2000). *Riesgos de corrupción en la administración Pública* . Bogotá : Tercer Mundo Editores .
- pública, d. a. (2009). *Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009*. Bogotá: Departamenteo Adminsitrativo de la Función Pública.
- Pública, D. A. (2011). *Guía para la Administración de Riesgos*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pública, D. A. (2015). *Guía de usuario sistema único de información de trámites* . Bogotá : Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Real Academia Española. (04 de 10 de 2016). *Real Academia Española*. Obtenido de Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>
- Secretaria de Transparencia. (2015). *guía para la gestión del riesgo de corrupción*. Bogotá: Imprenta Nacional .
- Transparencia por Colombia . (2008). Primera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. *Transparencia por Colombia* , 1-68.
- Transparencia por Colombia . (05 de 09 de 2016). *Transparencia por Colombia* . Obtenido de Transparencia por Colombia : <http://transparenciacolombia.org.co/>
- Transparencia, S. d. (2015). *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*. Bogotá: Secretaria de Transparencia .