



El servicio público  
es de todos

Función  
Pública

## PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA REVISIÓN DE BANDERAS ROJAS, COMO HERRAMIENTA PARA LA MEDICIÓN EN TEMAS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Bogotá D.C., 31 de octubre de 2020



## Resumen general del documento

El presente documento incluye una propuesta metodológica para la revisión de banderas rojas, como herramienta para la medición en temas de prevención de la corrupción.

Aborda el análisis desde el modelo del “Triángulo del Fraude” el cual se originó a partir de la hipótesis de Donald Cressey. A partir de este modelo se plantea la propuesta metodológica por diferentes tipos de análisis de Banderas Rojas.



## TABLA DE CONTENIDO

1.	TRIÁNGULO DE LA CORRUPCIÓN .....	4
1.1.	Motivación o necesidad .....	5
1.2.	Oportunidad .....	5
1.3.	Autojustificación .....	5
2.	¿QUÉ SON LAS BANDERAS ROJAS? .....	6
3.	¿CÓMO DETERMINAR LAS BANDERAS ROJAS? .....	6
3.1.	La identificación desde la segunda línea de defensa .....	6
3.2.	La identificación y uso desde la tercera línea de defensa .....	7
4.	LAS BANDERAS ROJAS .....	7
5.	REVISIÓN DE LAS BANDERAS ROJAS .....	9
5.1.	Clasificación de las Banderas Rojas por tipología .....	9
5.2.	Reporte y seguimiento de las Banderas Rojas por parte de la segunda línea de defensa .....	10
5.3.	Seguimiento de las Banderas Rojas por parte de la tercera línea de defensa .....	11



## 1. TRIÁNGULO DE LA CORRUPCIÓN

El triángulo del fraude se originó a partir de la hipótesis de Donald Cressey, quien afirmaba que “Las personas de confianza se convierten en violadores de confianza cuando se conciben a sí mismos teniendo un problema financiero que no es compartible, son conscientes de que este problema puede ser resuelto en secreto violando la posición de confianza financiera que tienen, y son capaces de aplicar a su propia conducta en esa situación, verbalizaciones que les permitan ajustar sus concepciones de sí mismos como personas de confianza, con sus concepciones de sí mismos como usuarios de los fondos o propiedades encomendadas”.

Esta hipótesis de Cressey puede ser extensiva a la función pública y se materializa en un triángulo de la Corrupción que se esquematiza de la siguiente forma:



Fuente: Desarrollo propio a partir del enunciado de Cressey



### 1.1. Motivación o necesidad

El primero de los vértices del triángulo de la corrupción es la motivación personal o la necesidad de quien comete un acto de corrupción, es decir, que aprovechando el poder que tiene en una Entidad, actúa al margen de la ley y/o las prácticas consideradas como de ética positiva mediante acción u omisión y de esta manera logra un beneficio ilegal para sí mismo o para un tercero.

La persona que comete un hecho de corrupción probablemente tiene una necesidad personal, financiera, de posición pública u otras y no la puede resolver con sus medios actuales.

### 1.2. Oportunidad

El segundo vértice del triángulo de la corrupción es la Oportunidad. La persona que comete un hecho de corrupción puede ver alguna forma por la cual puede abusar de su posición en la Entidad para resolver sus necesidades o motivaciones, con una leve probabilidad de ser detectado.

### 1.3. Autojustificación

Racionalidad - La tercera pata del triángulo de la corrupción es la autojustificación. La mayoría de las personas que actúan de manera corrupta por primera vez no tienen antecedentes de otras acciones punibles. La Autojustificación se da cuando la persona encuentra un motivo real que asume como aliciente o impulsador, por ejemplo cuando se entera que en otras entidades ocurre lo mismo y no hay sanciones para nadie, o cuando siente que su remuneración es muy baja frente a la cantidad y calidad de trabajo que realiza.



## 2. ¿QUÉ SON LAS BANDERAS ROJAS?

Las banderas rojas son una serie de señales de alerta que las Entidades deben observar y tener en cuenta, tanto en la prevención como en la detección de la corrupción.

La corrupción es un complejo sistema de interacciones, que mutan operativamente en el tiempo, altamente resilientes, que requieren de un análisis anatómico y taxonómico frecuente para contrarrestarla. La corrupción no se puede medir fácilmente, solamente se le puede hacer monitoreo a través de medios secundarios, tales como encuestas de percepción y sobre análisis numéricos de estados financieros, donde se pueda obtener una cifra aproximada de su cuantía.

Cualquier acto u omisión, realizado bajo una instancia de poder indebido, que conlleve a que los recursos de una entidad, un Estado, una organización o una persona se desvíen irregularmente para beneficiar a un tercero, se denomina corrupción; esto implica que la corrupción tiene una manera compleja de operar (Anatomía de la corrupción) y varias formas o tipos de ella (Taxonomía de la corrupción).

Las Banderas Rojas son entonces unas señales que pueden observarse en medio de la cotidianidad, pero que resulta interesante para las Entidades que se establezcan mecanismos frecuentes de recopilación de esta información para fortalecer el proceso de conocimiento del riesgo de corrupción y las acciones subsecuentes.

## 3. ¿CÓMO DETERMINAR LAS BANDERAS ROJAS?

### 3.1. La identificación desde la segunda línea de defensa

La función de segunda línea de defensa en las Entidades, asumida por quienes tienen el rol de supervisar los riesgos, permite observar las Banderas Rojas y su posible indicio de actos de corrupción en las Entidades.

Es de aclarar que la presencia de una Bandera Roja no significa por sí misma que hubo o se están dando hechos de corrupción, pero sí encienden alertas para ir a observar de más cerca lo que sucede para considerar la apertura de una investigación o denuncia ante las instancias competentes o simplemente descartar la alerta.

Las áreas organizacionales responsables de la segunda línea de defensa deberían hacer semestralmente una recopilación de Banderas Rojas por cada área organizacional y proceso y en cada uno de éstos, la recopilación de Banderas Rojas por tipo, con el fin de elaborar mapas de calor o de exposición al riesgo de corrupción y de esta manera investigar las señales y de ser necesario,



elaborar planes de acción para que desde la primera línea de defensa se provean los controles razonables, proporcionales y suficientes para evitar los Riesgos de Corrupción.

Estos mapas de calor o de exposición a la corrupción, deben ser mantenidos y actualizados, disponibles para las áreas y procesos de la Entidad y deben ser suministrados a quienes asumen el rol de Tercera Línea de Defensa, para que su análisis de riesgos de auditoría resulte enriquecido con esta información.

### 3.2. La identificación y uso desde la tercera línea de defensa

Aquellas áreas que tienen el rol de aseguramiento independiente, tales como las Oficinas de Control Interno, o quien haga sus veces, deben fortalecer la preparación de los Planes Anuales de Auditoría con los análisis de riesgos y los mapas de calor o de exposición a la corrupción.

Corresponde a la tercera línea de defensa evaluar la adecuación, pertinencia, completitud y actualización de las Banderas Rojas, así como considerar esta información en el proceso auditor, para mejorar la eficacia institucional en contra de la corrupción y la eficiencia en el actuar de las entidades.

## 4. LAS BANDERAS ROJAS

De manera general, en todo tipo de organización, son consideradas como señales de alerta o “Banderas Rojas” las siguientes:

- Reuniones con periodicidad atípica entre servidores públicos de la Entidad y particulares.
- Intromisiones inadecuadas de servidores públicos en procesos de la Entidad, donde no tienen responsabilidades ni competencias.
- Adjudicación regular de contratos de manera directa a la misma persona o grupo de personas.
- Acoso laboral o presuntas conductas asociadas, denunciadas por personas donde se toman decisiones de contratación, selección de personas o gestión de activos institucionales.
- Adjudicación irregular de contratos.
- Presuntos cohechos o denuncias de éstos.
- Presuntas actuaciones de concusión o denuncias de éstos.
- Presuntos prevaricatos o denuncias de esta actuación.
- Designación irregular de Supervisores de Contratos.
- Poca o nula acción de seguimiento a contratos por un Supervisor.
- Excesivos llamados de atención de un Supervisor o Interventor de un contrato hacia el contratista.
- Contratación de bienes o servicios con muy vagas especificaciones de estos.
- Contratación con empresas que no tienen un domicilio claro o permanente.



- Intervención frecuente, mayor la esperada, de altos directivos en procesos de estructuración de proyectos.
- Recibo de regalos, obsequios y hospitalidades a servidores públicos.
- Actuaciones extralaborales de un servidor que demuestra pago excesivo de lujos para sí mismo o sus familiares cercanos (padres, hijos, cónyuge o compañero permanente).
- Embargos judiciales por diversos motivos a servidores públicos.
- Rechazo a órdenes de delegación de responsabilidades por parte de un servidor público.
- Evidencia confiable de adicciones a licor u otras sustancias psico-activas.
- Rechazo a tomar vacaciones.
- Impulso frecuente de contratos sobre bienes o servicios no prioritarios para la Entidad.
- Inclusión de requisitos habilitantes innecesariamente restrictivos, que limiten la participación de un mayor número de oferentes hábiles.
- Sospechas de difusión indebida de información privilegiada.
- Cambios sustanciales en los bienes y servicios recibidos con respecto a los contratados.
- Otrosíes que modifican sustancialmente el valor y objeto de un contrato.
- Ausencia de sanciones o investigaciones a un contratista ante hechos de demostrado incumplimiento.
- Información de delitos cometidos por personas de la Entidad.
- Resultados de la investigación de delitos cometidos por personas de la Entidad, determinando la forma de operación para la comisión del delito.
- Otras que la Entidad determine como posibles señales de alerta.





## 5. REVISIÓN DE LAS BANDERAS ROJAS

### 5.1. Clasificación de las Banderas Rojas por tipología

Las tipologías de las Banderas Rojas se determinan a partir de su relación con los elementos del Triángulo de la Corrupción así:

TIPOLOGÍA DE BANDERAS ROJAS	TIPOS COMUNES (ejemplos)
Motivación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reuniones con periodicidad atípica entre servidores públicos de la Entidad y particulares.</li><li>• Designación irregular de Supervisores de Contratos.</li><li>• Embargos judiciales por diversos motivos a servidores públicos.</li></ul>
Oportunidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Intromisiones inadecuadas de servidores públicos en procesos de la Entidad, donde no tienen responsabilidades ni competencias.</li><li>• Adjudicación regular de contratos de manera directa a la misma persona o grupo de personas.</li><li>• Acoso laboral o presuntas conductas asociadas, denunciadas por personas donde se toman decisiones de contratación, selección de personas o gestión de activos institucionales.</li><li>• Presuntos cohechos o denuncias de éstos.</li><li>• Presuntas actuaciones de concusión o denuncias de éstos.</li><li>• Presuntos prevaricatos o denuncias de esta actuación.</li><li>• Poca o nula acción de seguimiento a contratos por un Supervisor.</li><li>• Contratación de bienes o servicios con muy vagas especificaciones de estos.</li><li>• Contratación con empresas que no tienen un domicilio claro o permanente.</li><li>• Intervención frecuente, mayor la esperada, de altos directivos en procesos de estructuración de proyectos.</li><li>• Rechazo a órdenes de delegación de responsabilidades por parte de un servidor público.</li><li>• Rechazo a tomar vacaciones.</li><li>• Impulso frecuente de contratos sobre bienes o servicios no prioritarios para la Entidad.</li><li>• Inclusión de requisitos habilitantes innecesariamente restrictivos, que limiten la participación de un mayor número de oferentes hábiles.</li></ul>



TIPOLOGÍA DE BANDERAS ROJAS	TIPOS COMUNES (ejemplos)
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sospechas de difusión indebida de información privilegiada.</li><li>• Otrosíes que modifican sustancialmente el valor y objeto de un contrato.</li><li>• Adjudicación irregular de contratos.</li><li>• Cambios sustanciales en los bienes y servicios recibidos con respecto a los contratados.</li><li>• Ausencia de sanciones o investigaciones a un contratista ante hechos de demostrado incumplimiento.</li></ul>
Autojustificación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recibo de regalos, obsequios y hospitalidades a servidores públicos.</li></ul>

## 5.2. Reporte y seguimiento de las Banderas Rojas por parte de la segunda línea de defensa

Los directivos de las áreas y grupos de trabajo de la entidad pueden llevar un reporte permanente de las banderas rojas observadas en su personal a cargo; así mismo, las Oficinas de planeación de las entidades o quien haga sus veces pueden consolidar en periodos semestrales esta información para toda la entidad.

Respetando el debido proceso y los derechos fundamentales de las personas, el reporte y análisis debe llevarse a cabo en cada una de las dependencias de la entidad sin desagregar los cargos; nunca debe mencionarse en los reportes y en análisis consolidados, el nombre de ningún servidor público.

Los análisis por área deben mostrar el número de Banderas Rojas obtenidas por cada área, indicando también el % que representa de cada una de las tipologías según el cuadro anterior.

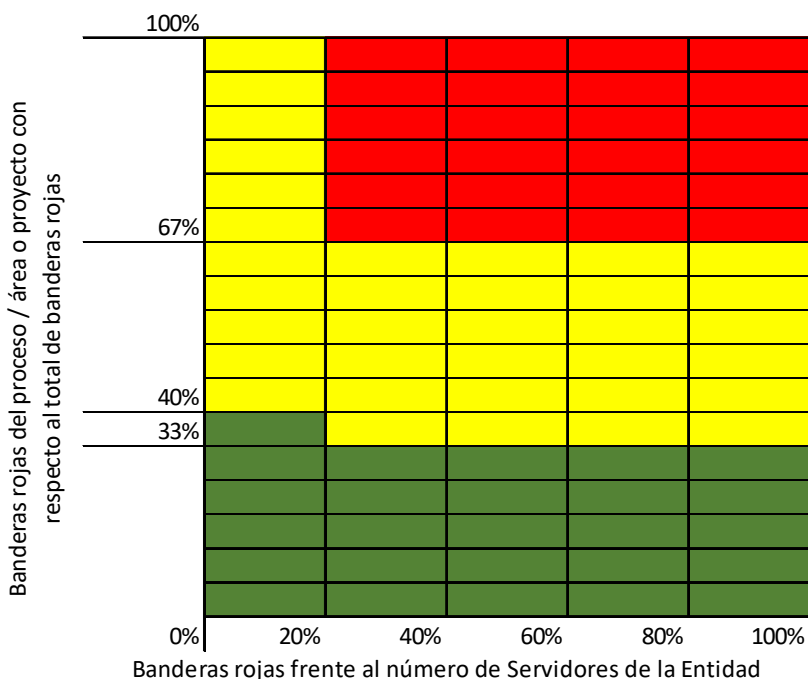
Las oficinas de planeación o quien haga sus veces, deben consolidar semestralmente para la Entidad esta información y asignar numérica y gráficamente el resultado en un “croquis” esquemático de la Entidad, mostrando cada una de las áreas funcionales y el “nivel” de presencia de Banderas Rojas por tipología mediante una escala de colores:

- **Rojo:** Aquellas áreas donde el número de banderas rojas esté entre el 67% y el 100% del total de Banderas Rojas de la Entidad, siempre que el número total sea mayor que el 20% del total de servidores públicos de la Entidad. Es decir, si una entidad tiene 240 servidores públicos, se requerirá de la presencia de al menos 48 Banderas rojas reportadas en el semestre para que se clasifiquen como “rojo” algunas de ellas en función del número detectado.
- **Amarillo:** Cuando el número total de Banderas Rojas no excede el 20% del total de servidores públicos de la Entidad, se clasifican como “amarillas” aquellas áreas que tengan un número



de banderas rojas superior al 40% del total. En caso de que el número de banderas rojas supere el 20% del total de servidores públicos de la Entidad, se clasificarán como amarillas aquellas áreas donde el número de banderas rojas esté entre el 33% y el 66,9% del total.

- **Verde:** Cuando el número total de Banderas Rojas no excede el 20% del total de servidores públicos de la Entidad, se clasifican como “verdes” aquellas áreas que tengan un número de banderas rojas inferior al 39% del total. En caso de que el número de banderas rojas supere el 20% del total de servidores públicos de la Entidad, se clasificarán como verdes aquellas áreas donde el número de banderas rojas sea inferior al 32,9% del total.



La finalidad fundamental está en tener información que permita tomar acciones preventivas en contra de posibles hechos de corrupción, sin embargo, cuando el análisis de las Banderas Rojas demuestre una posibilidad razonable de un posible hecho de corrupción, los Servidores Públicos que conocen esta información, en el marco de la ley, deben denunciar los hechos ante las instancias competentes.

La Alta Dirección de las Entidades debe proveer los medios para evitar que se tomen represalias contra los Servidores Públicos, que de buena fe y en ejercicio de sus deberes, presenten tales denuncias.

### 5.3. Seguimiento de las Banderas Rojas por parte de la tercera línea de defensa



Las oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces, deben recibir de las Oficinas de Planeación de manera semestral los croquis o “mapas de calor” de Banderas Rojas de la corrupción y con base en esta información revisar los Planes Anuales de Auditoría para planificar o intensificar acciones de evaluación independiente en aquellas áreas y procesos donde los análisis muestran necesidad de evaluar. Los criterios de auditoría, además del marco legal aplicable, deben incluir los controles de prevención de hechos de corrupción que haya determinado la entidad desde la segunda línea de defensa.

Sin perjuicio de las obligaciones legales de la tercera línea de defensa, las oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces deben profundizar sobre la razonabilidad, proporcionalidad y suficiencia de los controles para la prevención de los riesgos de corrupción establecidos por la segunda línea de defensa.