

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**OFICINA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y
SISTEMA DE SANCIONES**

INFORME ANUAL 2013

Este documento fue preparado por la Oficina de Integridad Institucional, la Oficina del Oficial de Casos y la Secretaría del Comité de Sanciones y sus miembros.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

“Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables”.

“Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales”.

I. INTRODUCCIÓN

La lucha contra el fraude y la corrupción es un componente fundamental de la misión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco), en términos más amplios, de eliminar la pobreza, reducir la desigualdad y promover un crecimiento económico sostenible en la región de América Latina y el Caribe. Constituye asimismo un imperativo institucional, puesto que el BID tiene la obligación fiduciaria de lograr que los fondos que utiliza para financiar operaciones se apliquen a los fines a los que están destinados.

El impacto negativo de la corrupción en el desarrollo de la región es evidente. El Presidente Moreno destacó esa relación en ocasión del Día Internacional contra la Corrupción de 2013, al señalar:

“La corrupción es un obstáculo para un crecimiento sostenible y equitativo en América Latina y el Caribe.”

Reconociendo los dos tipos de razones que llevan a combatir el fraude y la corrupción, es decir, las de desarrollo y las institucionales, el Banco adoptó en 2001 un Marco Sistémico contra la Corrupción (documento GN-2117-2 Rev.), que orienta la labor anticorrupción del Banco en torno a los tres pilares siguientes:

- (i) asegurar que las actividades financiadas por el BID estén exentas de fraude y corrupción;
- (ii) respaldar programas que fortalezcan una buena gobernanza, hagan efectivo el imperio del derecho y combatan la corrupción, y
- (iii) promover la integridad del personal.

En el presente Informe Anual se resumen las actividades llevadas a cabo en 2013 por varias oficinas del Banco establecidas para combatir el fraude y la corrupción en operaciones del Grupo del BID¹. En él se combinan descripciones de las actividades llevadas a cabo por la Oficina de Integridad Institucional (OII), el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones, que en conjunto constituyen el Sistema de Sanciones y tienen la responsabilidad principal de implementar el primer pilar del Marco Sistémico contra la Corrupción.

Esos tres órganos no son las únicas dependencias del BID que llevan a cabo la lucha contra el fraude y la corrupción. Otras oficinas de la institución, como la División de Capacidad Institucional del Estado y la Oficina de Ética, realizan otras actividades específicas en respaldo de la consecución de esa meta y en busca de la concreción de los otros dos pilares del Marco Sistémico contra la Corrupción. En sentido más amplio, lograr que las actividades del Grupo del BID estén exentas de fraude y corrupción requiere la activa participación de todas las personas que integran el Grupo del BID, así como el respaldo de los organismos de los países miembros prestatarios de nuestra institución, las entidades del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general.

¹ El Grupo del BID está formado por el BID, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

Por lo expuesto, el presente Informe Anual refleja no sólo la labor de la OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones, sino también la labor colectiva de todos los que han colaborado con nosotros, a quienes expresamos nuestro agradecimiento.

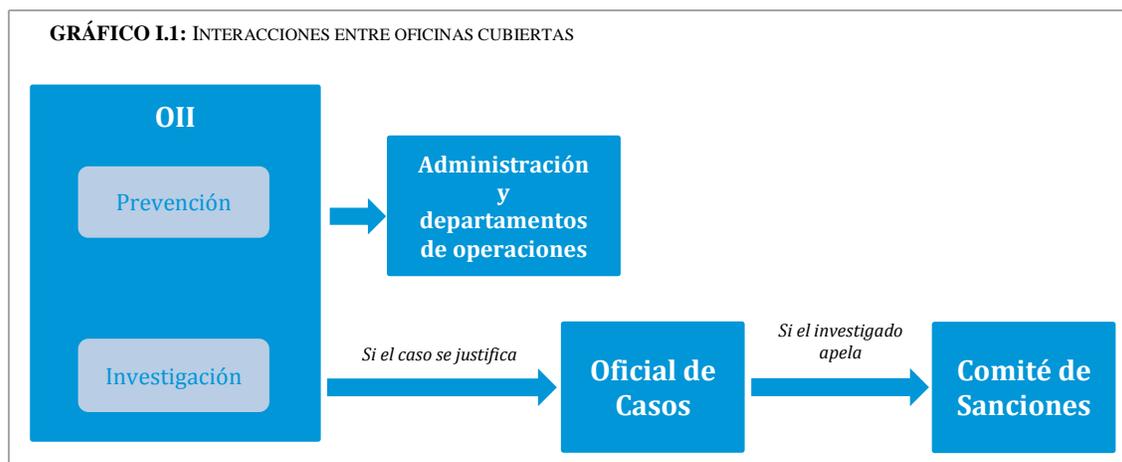
Prácticas prohibidas

Un concepto clave para el primer pilar del marco anticorrupción es el de las prácticas prohibidas, que por definición comprenden las siguientes categorías:

- Una **práctica corrupta** es el ofrecimiento, suministro, aceptación o solicitud directa o indirecta de cualquier cosa de valor con el fin de influir indebidamente en las acciones de otra persona o entidad.
- Una **práctica fraudulenta** es cualquier acto u omisión, incluida una tergiversación de los hechos, que deliberada o negligentemente engaña o intenta engañar a una persona o entidad con el fin de obtener un beneficio financiero o de otra índole o eludir una obligación.
- Una **práctica coercitiva** es la que perjudica, daña o amenaza con perjudicar o dañar, en forma directa o indirecta, a cualquier persona o entidad, o a los bienes de dicha persona o entidad, para influir indebidamente en las acciones de ésta.
- Una **práctica colusoria** es el acuerdo entre dos o más partes con el fin de conseguir un objetivo indebido, como el de influir indebidamente en las acciones de otra persona o entidad.
- Una **práctica obstructiva** es (i) la destrucción, falsificación, alteración u ocultamiento deliberados de pruebas importantes para una investigación o el falso testimonio ante los investigadores con el fin de entorpecer importantemente una investigación llevada a cabo por el Grupo del BID sobre denuncias de prácticas corruptas, fraudulentas, coercitivas o de colusión; o la amenaza, acoso o intimidación a una persona o entidad para evitar que revele la información que posee sobre temas pertinentes a la investigación o que lleve a cabo la investigación; o (ii) acciones encaminadas a impedir sustancialmente el ejercicio de los derechos contractuales del Grupo del BID en cuanto a auditoría e información.

Descripción de las oficinas cubiertas

Como ya se señaló, el presente Informe Anual abarca las actividades de la OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones. A continuación se ofrece una breve descripción de la organización y las funciones de esas oficinas, cuyas interacciones se ilustran a continuación en el Gráfico I.1.



Oficina de Integridad Institucional

La OII es una oficina autónoma del BID que depende directamente del Presidente del Banco. Además da cuenta de sus actividades y resultados al Comité de Auditoría del Directorio Ejecutivo. Tiene dos mandatos: **prevenir** e **investigar** prácticas prohibidas. Está organizada en equipos que corresponden a esos mandatos.

El equipo de prevención de la OII procura identificar y mitigar el **riesgo de integridad**, es decir, el riesgo de que en una operación del BID se incurra en una práctica prohibida, y todo **impacto en la reputación** del Banco relacionado con ese riesgo. El equipo de prevención cumple ese cometido ofreciendo asesoramiento con respecto a operaciones específicas; impartiendo capacitación; redactando políticas destinadas a poner al Grupo del BID en mejores condiciones para detectar y reducir el riesgo de integridad, y diseñando instrumentos específicos para reunir y evaluar información que pueda indicar la presencia de riesgos de integridad, y asesorando sobre su utilización.

El equipo de investigación de la OII se encarga de investigar **denuncias** de prácticas prohibidas. En todos los casos en que una investigación corrobora una denuncia, la OII somete el caso al órgano de primera instancia del Sistema de Sanciones: el Oficial de Casos. Si el Oficial de Casos recomienda una sanción, los investigados pueden entonces apelar a la segunda instancia: el Comité de Sanciones.

Oficial de Casos

El Oficial de Casos es un funcionario del Banco designado por el Presidente del BID, que se desempeña como la primera instancia de la fase de decisión. Cumple dos funciones principales: **determinar la suficiencia de la prueba en los casos** y **recomendar sanciones**.

El Oficial de Casos examina todos los casos presentados por la OII para verificar (i) que cumplan los procedimientos de sanciones del Banco y las directrices internacionales sobre investigaciones, y (ii) que contengan pruebas suficientes para respaldar la conclusión de la

OII de que se ha incurrido en la presunta práctica prohibida. Si se cumplen esas condiciones el Oficial de Casos recomienda una sanción contra el investigado. Si éste impugna la sanción recomendada se abre una revisión de segunda instancia, a cargo del Comité de Sanciones. Si el investigado no impugna la sanción recomendada, ésta se hace efectiva.

El Comité de Sanciones

El Comité de Sanciones es un comité independiente formado por siete miembros, todos los cuales (incluidos su Presidente y su Secretario) son designados por el Presidente del BID. Constituye la segunda instancia de la fase de decisión del Sistema de Sanciones. Adopta **decisiones definitivas** con respecto a la imposición de sanciones contra personas o entidades imputadas de haber incurrido en prácticas prohibidas en actividades del Grupo del BID.

Sistema de Sanciones del Grupo del BID

El Sistema de Sanciones del Grupo del BID abarca la labor de tres oficinas – la OII, la Oficina del Oficial de Casos y el Comité de Sanciones – y comprende dos fases claramente diferenciadas:

1. **Fase de investigación:** La OII se ocupa de todas las quejas e investiga aquellas que contengan denuncias verosímiles de prácticas prohibidas en actividades financiadas por el BID. Cuando esas denuncias son justificadas los casos pasan a la fase de decisión.
2. **Fase de decisión:** El Oficial de Casos examina la prueba presentada por la OII y sobre esa base emite una determinación, que puede incluir la recomendación de que se imponga una sanción. En esos casos el investigado puede impugnar dicha recomendación, lo cual activa la segunda instancia de revisión, que está a cargo del Comité de Sanciones.

II. LA OFICINA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

Como se señaló, la OII cumple dos mandatos claramente diferenciados:

1. **Prevención** de prácticas prohibidas en actividades financiadas por el Grupo del BID.
2. **Investigación** de denuncias sobre posibles prácticas prohibidas en actividades financiadas por el Grupo del BID.

Las actividades de prevención e investigación realizadas por la OII están a cargo de dos equipos independientes, dentro de la Oficina. Además, los miembros de ambos equipos realizan actividades de diálogo, difusión y cooperación. Todas esas actividades se describen en mayor detalle a continuación.

A. Actividades de prevención

El equipo de prevención de la OII trata de identificar, evaluar y mitigar el **riesgo de integridad**, es decir de que en una operación del Grupo del BID se incurra en una práctica prohibida, así como un eventual **impacto sobre la reputación** del Grupo del BID. Dicho equipo adopta diferentes enfoques para identificar y mitigar esos riesgos en operaciones sin garantía soberana y con dicha garantía.

En las operaciones sin garantía soberana, que en general proporcionan financiamiento en forma directa a entidades del sector privado, el Grupo del BID hace la gestión de los riesgos de integridad principalmente a través de análisis de debida diligencia de integridad, consistentes en un proceso bien establecido de recopilación de información sobre contrapartes y otras entidades pertinentes, para identificar riesgos de integridad. Ese proceso se centra en varios tipos de información, como la referente a

- (i) propiedad efectiva;
- (ii) personas políticamente expuestas;
- (iii) antecedentes en los ámbitos penal, civil o normativo.

Las directrices aplicables del BID requieren equipos de proyectos que realicen análisis de debida diligencia de integridad con respecto a cada operación sin garantía soberana y actualicen dichos análisis a lo largo de toda la vida del proyecto.

El equipo de prevención realiza el seguimiento de la observancia de las directrices sobre análisis de debida diligencia de integridad, y además asesora a los equipos de proyecto en materia de identificación, evaluación y mitigación de riesgos de integridad en operaciones individuales. Esa labor contribuye asimismo a reducir el impacto que el riesgo de integridad podría tener sobre la reputación del Grupo del BID. El equipo de prevención realiza asimismo el seguimiento de la observancia de las directrices en relación con el uso de entidades extranjeras en operaciones sin garantía soberana, a través de lo cual se procura hacer frente a los riesgos que podría generar el uso de centros financieros extraterritoriales en operaciones sin garantía soberana, tales como prácticas tributarias perjudiciales, corrupción, lavado de activos y daños para el sistema financiero mundial.

En las operaciones con garantía soberana la gestión del riesgo de integridad no se centra en la contraparte del Banco, sino en la identificación, durante las fases de diseño y ejecución, de vulnerabilidades que puedan permitir a oferentes, proveedores, contratistas, consultores u otros participantes en operaciones financiadas por el BID incurrir en prácticas prohibidas. Un componente importante de la gestión del riesgo de integridad es la evaluación y el fortalecimiento del organismo ejecutor encargado de ejecutar una operación con garantía soberana en determinado país y sector. A ese respecto la gestión del riesgo de integridad es responsabilidad colectiva de los equipos de país, de sector, fiduciarios y de la OII. Una función importante de la OII consiste en intensificar esa sensibilización y crear en el personal del Banco y en los organismos ejecutores capacidad de identificar y enfrentar el riesgo de integridad. Para ello el equipo de prevención de la OII crea programas de capacitación y otros instrumentos.

El equipo de prevención cumple asimismo diversas otras funciones, como las de dar respuesta a consultas de departamentos no operativos, contribuyendo a la elaboración de políticas en aspectos pertinentes para la gestión de riesgos de integridad y realizando una labor de diálogo, difusión y cooperación a partes interesadas externas.

Actividades de prevención – Operaciones sin garantía soberana

Gran parte de la labor de prevención de la OII en relación con operaciones sin garantía soberana se lleva a cabo en respuesta a consultas del personal de operaciones. La OII generalmente responde a consultas antes de la aprobación de un proyecto, pero ocasionalmente surgen preguntas tras dicha aprobación (por ejemplo, con respecto a la redacción de disposiciones contractuales referentes a problemas de integridad) y durante la ejecución de la misma (por ejemplo con respecto a riesgos de integridad que surgen en proyectos de la cartera). La OII se comunica también, en forma proactiva, con el personal de operaciones cuando obtiene información que pueda afectar a la integridad de un proyecto o repercutir negativamente sobre la reputación del Banco.

Participación de la OII durante el ciclo de los proyectos sin garantía soberana

Antes de la reunión de revisión de la elegibilidad

- Antes de analizar un potencial financiamiento por el BID con una compañía multinacional de construcción, un equipo de proyecto consultó a la OII con respecto al riesgo de integridad representado por una serie de sanciones impuestas a la compañía por fijación de precios. La OII respondió que el riesgo dependería de información adicional y del contexto del proyecto, pero que era probable que ese historial de aplicación de sanciones agravara el riesgo de integridad, y podría plantear un riesgo importante de ese género.

Reunión de revisión de la elegibilidad

- En la revisión de la documentación de un proyecto, la OII determinó que el contratista de ingeniería, adquisiciones y construcción de un proyecto de transporte estaría estrechamente vinculado con el proyecto, por lo cual recomendó que el equipo de proyecto realizara un análisis de debida diligencia al respecto.

Evaluación de la calidad y el riesgo

- La OII ayudó a un equipo de proyecto a reunir información adicional referente a un proceso civil de aplicación de normas pendiente contra un miembro del directorio de un prestatario. Basándose en información adicional la OII dictaminó que el riesgo que planteaba el litigio era mínimo, ya que la acción aún estaba pendiente y las denuncias, incluso si fueran ciertas, no constituirían una grave irregularidad ética o financiera.

Aprobación por el Directorio

- La OII trabajó con un equipo de proyecto en la preparación del texto de un informe para el Directorio del BID sobre los riesgos de integridad relacionados con una empresa proveedora de equipos clave para el proyecto, que era una subsidiaria de una compañía inhabilitada por el Banco Mundial. La OII asistió luego a la reunión del Directorio para ayudar al equipo de proyecto a responder a eventuales preguntas sobre esos riesgos y explicar el fundamento de la conclusión de la Administración de que los riesgos expuestos estaban comprendidos dentro de los límites de tolerancia del BID.

Etapas anteriores al cierre

- La OII trabajó con el Departamento Legal del BID, el equipo de proyecto y una institución financiera prestataria para negociar texto contractual referente (i) al cumplimiento, por el prestatario, de los reglamentos contra el lavado de activos y (ii) a su obligación de poner en conocimiento del BID toda violación de dichos reglamentos.

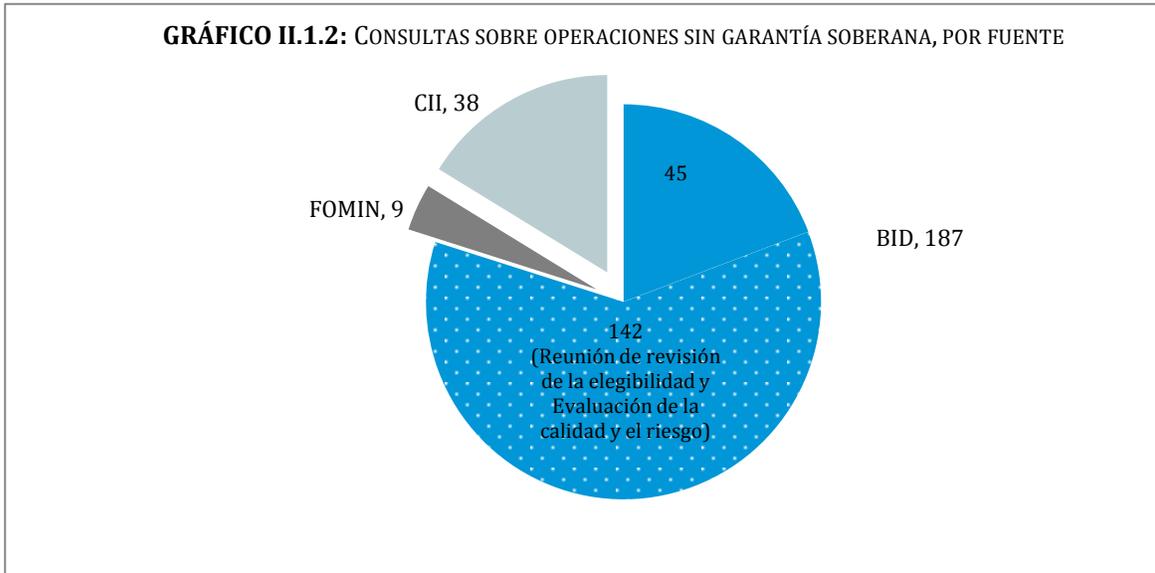
Cartera

- La OII informó al equipo de gestión de la cartera en relación con una propuesta de transferencia del 60% de las acciones de un prestatario a una compañía de propiedad familiar que se mostraba renuente a proporcionar información sobre su estructura de propiedad real. La OII ayudó al equipo (i) a explicar la obligación impuesta por el BID de obtener información sobre la referida estructura, y (ii) a establecer salvaguardias de confidencialidad que atendieran las preocupaciones del accionista entrante.

Como surge del Cuadro II.A.1, en 2013 la OII respondió a 234 consultas relativas a operaciones sin garantía soberana, lo que representa una disminución con respecto a 2012, en que la cifra fue de 252. Varios factores pueden haber contribuido a esa disminución; por ejemplo el aumento de las consultas tempranas de los departamentos de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), que hace posible detectar más tempranamente los riesgos de integridad y disminuir los casos de consultas múltiples sobre un mismo proyecto.



El Gráfico II.A.1 muestra que un gran porcentaje de consultas sobre operaciones sin garantía soberana se origina en la participación de la OII en el proceso de aprobación de los proyectos (reuniones de revisión de la elegibilidad y de evaluación de la calidad y el riesgo) correspondiente a todas las operaciones sin garantía soberana de SCF y OMJ. La participación en esas reuniones brinda a la OII la posibilidad de identificar riesgos de integridad en los proyectos antes de que éstos sean aprobados, y recomendar medidas de mitigación que los equipos puedan incorporar en esos proyectos.



Las consultas correspondientes a operaciones sin garantía soberana versan sobre diversos temas, desde preguntas sobre determinados indicadores de riesgos de integridad que surgen en proyectos específicos hasta preguntas sobre cumplimiento de políticas o directrices relacionadas con la integridad. En el Cuadro II.A.2 aparecen los temas de integridad planteados con mayor frecuencia en 2013. Muchas consultas se referían a más de un tema.



Un aspecto importante de la labor de prevención que realiza la OII consiste en asesorar a los equipos de proyecto sobre el grado de riesgo que plantean los hechos de determinado proyecto. Sobre la base de esa evaluación la OII puede recomendar la adopción de medidas encaminadas a mitigar los riesgos de integridad, así como la puesta en conocimiento de esos riesgos a la Administración y al Directorio o el Comité del Directorio que corresponda. Al formular esas recomendaciones la OII adopta el enfoque que se describe en el Gráfico II.A.3, que aparece a continuación:

GRÁFICO II.A.3: Evaluación, mitigación y suministro de información sobre riesgos de integridad

EVALUACIÓN DE RIESGOS	MITIGACIÓN	DIVULGACIÓN
Mínima	No recomendada	No recomendada
Intensificada (dentro de los límites de tolerancia al riesgo)	Recomendada, si es posible	Recomendada
Importante (fuera de los límites de tolerancia al riesgo sin mitigación)	Recomendada	Recomendada, en detalle

Cancelaciones de proyectos ante riesgos de integridad importantes

- La OII generalmente procura mitigar los riesgos identificados, para que los proyectos puedan realizarse. Algunos proyectos, sin embargo, presentan riesgos que no pueden mitigarse hasta colocarlos dentro de los límites de tolerancia del Banco a los riesgos. Como ya se explicó, se considera que esos proyectos presentan un riesgo “importante”.
- En 2013 la OII indicó que tres proyectos presentaban riesgos de integridad o de reputación importantes. En cada uno de ellos se preveía el otorgamiento de financiamiento a una institución financiera cuya propiedad correspondía en un alto porcentaje a personas de alto nivel políticamente expuestas, o a sus familiares inmediatos. En todos esos casos, tras debatirse la cuestión a nivel de la Administración, el proyecto se canceló.
- Las unidades operativas también pueden tomar esas decisiones sin consultar a la OII. Ésta tiene conocimiento de por lo menos un proyecto adicional que la Administración canceló en 2013 ante preocupaciones en materia de integridad.

Otro importante elemento de la labor de prevención realizada por la OII guarda relación con el uso de centros financieros extraterritoriales en operaciones sin garantía soberana. La OII realiza el seguimiento de la observancia de las directrices pertinentes del Grupo del BID, para lo cual los equipos de operaciones deben evaluar el riesgo e informar a la Administración, al Directorio o al Comité pertinente todos los casos en que

- (i) en relación con un proyecto financiado por el Grupo del BID se utilice una entidad constituida fuera del país anfitrión del proyecto y

- (ii) esa entidad esté organizada en una jurisdicción que ciertas organizaciones rectoras en materia de centros financieros extraterritoriales consideren que adolece de determinadas deficiencias estratégicas.

La OII está considerando alternativas que ayuden a evaluar mejor la transparencia tributaria de las operaciones sin garantía soberana cuando se presenten condiciones de esa índole.

Por último, el equipo de prevención capacita periódicamente a los equipos de proyectos sin garantía soberana, en cuanto a riesgos de integridad, análisis de debida diligencia de integridad y directrices relacionadas con el uso de entidades extranjeras. En 2013 la OII proporcionó esa capacitación durante un retiro para el personal de operaciones y jurídico de la CII, así como una capacitación similar a la unidad de administración de cartera de SCF.

Actividades de prevención - Operaciones con garantía soberana

Como ya se señaló, en el caso de las operaciones con garantía soberana el equipo de prevención centra la atención en el suministro de capacitación y en la creación de instrumentos para ayudar a las unidades operativas a identificar, evaluar y mitigar riesgos de integridad que puedan surgir en las operaciones que preparan y supervisan. Se trata de un enfoque en el que se ha hecho hincapié en 2013 y que seguirá aplicándose, con énfasis especial en el mejoramiento de los instrumentos y enfoques de la OII para que ésta pueda cumplir más eficazmente su función de asesorar a los equipos de proyecto y servir de fuente de información para la gestión del riesgo de integridad en operaciones con garantía soberana.

La herramienta de revisión del riesgo de integridad

Las revisiones del riesgo de integridad se introdujeron en 2009 como la principal herramienta de prevención de la OII para identificar, evaluar y mitigar riesgos relacionados con la integridad en las actividades financiadas por el Banco a nivel de país o de sector.

En 2012 la OII puso en marcha un examen de la herramienta de revisiones del riesgo de integridad a fin de evaluar su eficacia como instrumento de gestión de riesgos para las operaciones con garantía soberana. En 2013 la OII concluyó dicho examen, cuyas principales conclusiones fueron las siguientes:

- (i) la preparación de las revisiones del riesgo de integridad promovió conversaciones entre la OII, el personal de las Representaciones y partes interesadas nacionales sobre temas relacionados con la integridad, y para promover la imagen del Banco como institución para la cual la integridad es esencial;
- (ii) el personal de operaciones no usaba los informes de revisión del riesgo de integridad como fuente de información para evaluar el riesgo de integridad en operaciones con garantía soberana individuales;

- (iii) dentro de los departamentos de operaciones hay demanda en cuanto a un criterio más focalizado, que ayude a los equipos de proyectos con garantía soberana a identificar y realizar la gestión del riesgo de integridad durante el diseño y la ejecución de operaciones con garantía soberana específicas.

Teniendo en cuenta esas conclusiones la OII decidió dejar sin efecto la revisión de la calidad y el riesgo tal como había sido concebida inicialmente, e introducir o reforzar las siguientes herramientas de prevención:

- (i) informes de investigación para compartir con la Administración y los departamentos de operaciones lecciones aprendidas;
- (ii) participación directa de la OII en proyectos específicos, con carácter piloto, y
- (iii) diseño de módulos de capacitación específicos para crear conciencia en el personal y los socios del BID sobre el riesgo de integridad, y realizar la gestión del mismo.

Además, la OII trabajó con otras instituciones financieras internacionales para compartir su experiencia sobre revisiones del riesgo de integridad y adquirir conocimiento acerca de las herramientas de prevención de dichas instituciones. Éstas tienen interés en un enfoque generalmente sistemático para la realización de revisiones del riesgo de integridad sobre determinados proyectos seleccionados de manera estratégica que puedan presentar un riesgo de integridad elevado. Algunas instituciones ya tienen experiencias sustanciales y positivas con herramientas similares. Al realizar esas revisiones del riesgo de integridad, las oficinas de integridad de dichas instituciones trabajan en estrecha coordinación con los departamentos de operaciones. Los proyectos se seleccionan en función de varias fuentes disponibles de información que indican un riesgo de integridad. La revisión consiste en recabar información relativa a controles internos, procedimientos de adquisiciones y gestión financiera, y ejecución de contratos, a fin de identificar los riesgos de integridad específicos del proyecto y recomendar medidas correctivas. Esas revisiones del riesgo de integridad difieren de las investigaciones en el sentido de que son proactivas (no hay denuncia de práctica prohibida) y que no buscan determinar si se han de imponer sanciones, sino que su finalidad es la de gestionar el riesgo de integridad para mejorar la ejecución de los proyectos. Asimismo, difieren de las revisiones del riesgo de integridad tradicionales efectuadas por OII en el pasado, en el sentido de que utilizan conocimientos sobre los riesgos de integridad para seleccionar y focalizar el análisis en determinados proyectos.

Informes de investigaciones

En 2013 la OII introdujo los informes de investigaciones, un nuevo e importante instrumento para realizar la gestión de los riesgos de integridad en operaciones con garantía soberana (también se prepararán para operaciones sin garantía soberana conforme proceda). En esos informes se utiliza la información adquirida en el transcurso de las investigaciones de la OII para identificar y mitigar los riesgos de integridad en operaciones específicas. Los equipos de investigación y de prevención preparan en colaboración los informes de investigación, que se realizan para investigaciones integrales debidamente justificadas, y para investigaciones no justificadas cuyas fallas o insuficiencias se hayan identificado. Los

informes de investigación son preparados por los gerentes de país y de sector y por el personal de operaciones, y en ellos se sugieren medidas concretas de mitigación de riesgos en la operación de que se trate o en operaciones en situación similar.

En 2013 la OII preparó seis informes de investigación y los dio a conocer a los gerentes de país correspondientes y a otros funcionarios pertinentes.

Informes de investigaciones

Los informes de investigaciones han incluido recomendaciones relacionadas con

- Capacitación para los organismos ejecutores en relación con la aplicación de las políticas de adquisiciones y contrataciones del BID.
- Introducción de definiciones actualizadas de prácticas prohibidas en documentos de comparación de precios en licitaciones.
- Consideración de propuestas de desglose de precios para la prestación de servicios complejos en relación con la adquisición de bienes.

Respaldo para operaciones con garantía soberana específicas

Aunque no es factible que la OII participe en cada proyecto con garantía soberana, la Oficina trató de participar en dos proyectos específicos a fin de facilitar la elaboración de herramientas adecuadas para brindar respaldo más profundo y más preciso a los equipos de proyecto en el diseño y la ejecución de operaciones con garantía soberana específicas. La participación de ambos proyectos obedeció a factores diferentes. En el primer proyecto, múltiples investigaciones habían indicado la existencia de un fuerte riesgo de integridad. En el segundo, el Banco carecía de experiencia previa con el organismo ejecutor y esa participación le brindó la oportunidad de realizar un análisis de riesgo de integridad y extraer lecciones para el diseño de un instrumento aplicable a otras operaciones.

Además de participar como miembro de equipo en esos dos nuevos proyectos, la OII dio respuesta a consultas específicas de los equipos de proyecto y formuló de manera proactiva recomendaciones relacionadas con operaciones en la fase de diseño, cuando las investigaciones en curso indicaban que ciertos aspectos de diseño merecían que se les prestara atención.

La OII se ocupa de la gestión de riesgos de integridad en proyectos con garantía soberana después de que las investigaciones revelen que se ha incurrido en prácticas prohibidas

La OII dio a conocer al departamento de país y sector pertinente la existencia de graves riesgos de integridad en un proyecto. La Oficina tomó conocimiento de esos riesgos cuando investigaciones por ella realizadas dieron por bien fundada una multiplicidad de denuncias de prácticas prohibidas en relación con el proyecto. El asesoramiento de la OII fue dado a conocer al equipo de proyecto y a los gerentes responsables de la operación, quienes invitaron a la OII a participar en el proyecto para realizar la gestión de los riesgos de integridad.

El equipo de prevención de la OII analizó los factores de riesgo existentes, el contexto en que se estaba ejecutando el proyecto y la estructura de ejecución. La OII formuló recomendaciones específicas y está trabajando con el equipo de proyecto en la preparación de una estrategia de mitigación de riesgos que incluye:

- la modificación de la estructura de ejecución del programa para fortalecer paulatinamente al organismo ejecutor;
- la atención de vulnerabilidades inmediatas durante el ciclo de adquisiciones y contrataciones del proyecto, y
- la promoción de mecanismos de supervisión ciudadana.

En adelante, los hallazgos de investigaciones que indiquen un riesgo de integridad elevado para una operación seguirán dando lugar a la participación de la OII en consulta con el equipo de proyecto. Además, la Oficina se propone seguir participando, con carácter ad hoc, en unas pocas operaciones con garantía soberana, para adquirir experiencia adicional antes de generar un instrumento de evaluación del riesgo de integridad.

Incorporación de recomendaciones de la OII en el diseño de proyectos

A solicitud de un equipo de proyecto, la OII realizó una evaluación del riesgo de integridad de un organismo ejecutor con el que el Banco no había operado anteriormente, e identificó en el marco institucional de dicho organismo fallas que podrían permitir a terceros eludir las normas del BID e incurrir en prácticas prohibidas en relación con el proyecto propuesto. La OII hizo saber que el riesgo que se presentaba estaba comprendido dentro de los límites de tolerancia del BID, pero además recomendó, entre otras, las siguientes medidas para mitigar esos riesgos:

- fortalecer la estructura de ejecución en lo referente a la realización de actividades financieras y de adquisiciones y contrataciones;
- introducir salvaguardias en el manual operativo preparado por el Banco, y
- promover mecanismos de supervisión ciudadana.

El gobierno y el equipo de proyecto acordaron incorporar esas recomendaciones.

Sensibilización y creación de capacidad para la gestión de los riesgos de integridad

En 2013 la OII se comprometió a asumir un enfoque más proactivo para promover la sensibilización y la creación de capacidad para la gestión de los riesgos de integridad en operaciones con garantía soberana. La Oficina llevó a cabo actividades de capacitación en dos frentes diferentes, pero interconectados: (i) mayor sensibilización general sobre el riesgo de integridad y (ii) creación de capacidad interna y externa para la gestión del riesgo de integridad en las operaciones con garantía soberana.

A través de las actividades llevadas a cabo en el primer frente se procuró crear mayor conciencia sobre cómo y por qué combate el BID la corrupción en sus operaciones. Para ello la OII proporcionó dicha capacitación

- (i) a funcionarios de diez Representaciones: las establecidas en Argentina, Barbados, Bahamas, Belice, Bolivia, Costa Rica, Haití, México, Perú y Nicaragua;
- (ii) al personal de 13 organismos ejecutores de actividades financiadas por el BID en Haití y al personal de 25 organismos ejecutores de operaciones financiadas por el FOMIN en Bolivia, y
- (iii) a los nuevos empleados y gerentes del Banco.

Conmemoración del Día Internacional de Lucha contra la Corrupción de 2013

Para conmemorar el Día Internacional de Lucha contra la Corrupción de 2013, la OII, en colaboración la División de Capacidad Institucional del Estado, la Oficina de Relaciones Externas, la Oficina del Oficial de Casos y el Comité de Sanciones, realizó una campaña de sensibilización consistente en la distribución de un lapicero defectuoso para recrear simbólicamente la frustración que suelen experimentar las víctimas del fraude y la corrupción. El Presidente del Banco se unió a la campaña destacando la responsabilidad de cada persona en la lucha contra la corrupción y recordando a los funcionarios los efectos negativos que la corrupción tiene sobre la labor realizada por el Banco para reducir la pobreza y la desigualdad en la región.

En el segundo frente, la OII impartió a funcionarios de operaciones y a organismos ejecutores una capacitación especializada sobre gestión del riesgo de integridad, desarrollada en diversas sesiones:

- (i) cuatro sesiones separadas para especialistas fiduciarios correspondientes a las siguientes grupos regionales: el Grupo Andino, el Grupo del Caribe y Haití; América Central, México, Panamá y la República Dominicana; y el Grupo del Cono Sur;
- (ii) una sesión de capacitación adicional sobre gestión de riesgo de integridad para especialistas fiduciarios y analistas operativos en la Representación en Haití.

- (iii) una sesión que incluyó tres presentaciones, organizada en coordinación con Transparencia Internacional, ofrecida a los especialistas en Agua y Saneamiento en su retiro anual.

Además, también en el segundo frente, la OII aunó esfuerzos con la Sección de Acceso a Información (ATI) para diseñar un curso de capacitación, que se dictará en 2014, referente a temas de acceso a información y de riesgo de integridad. Esa capacitación proporcionará a jefes de equipos de proyecto y otros especialistas un conjunto de instrumentos y técnicas para la aplicación de la política de acceso a información y la gestión del riesgo de integridad a nivel de proyecto.

Esa colaboración transversal implica el reconocimiento de que la transparencia, el acceso a información y la rendición de cuentas son componentes de una estrategia eficaz de mitigación de riesgos de integridad. A través de ese enfoque la OII y ATI se proponen contribuir al programa de desarrollo del BID.

Otras actividades de prevención

Elaboración de políticas, directrices e infraestructura

Para cumplir su mandato de asesorar al Banco sobre temas referentes a integridad en actividades financiadas por el BID, la OII proporciona comentarios para los documentos de políticas y estrategia. En general, esos comentarios procuran integrar en las políticas y estrategias que orientan la labor del Banco la gestión de los riesgos de integridad. En 2013 la OII formuló comentarios sobre los siguientes documentos de políticas y estrategias:

- (i) el perfil de la Política de Servicios Públicos;
- (ii) el perfil de la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad;
- (iii) la propuesta de política para servicios de asesoramiento y de conocimiento remunerados en el BID; y
- (iv) el proyecto de política y directrices para la selección y contratación de empresas de consultoría para el trabajo de operaciones realizado por el Banco.

Sistema de estudios preliminares sobre cumplimiento

La OII siguió trabajando en estrecha relación con el Departamento de Tecnología de información para ejecutar un proyecto de mejoras destinado a establecer un Sistema de cumplimiento para identificación (conocido con la sigla CSS), que permitirá a los diferentes departamentos identificar a las partes que operen con el Grupo del BID, contrastándolas con listas de vigilancia internas y externas pertinentes para las actividades de dichas partes. La adquisición del sistema quedó completada en el primer semestre de 2013 y la implementación de diferentes aspectos del mismo proseguirá en 2014.

Una vez establecido, el CSS será una herramienta poderosa para mitigar riesgos de integridad y de otra índole, incluidos los de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Se prevé que los usuarios internos comprenderán, inicialmente, el Departamento de Finanzas para el examen preliminar de pagos y, con posterioridad, las unidades de operaciones, de recursos humanos, del Sistema de Sanciones, y otras dependencias.

Prevención - investigaciones

La labor de prevención realizada por la OII se realiza en general (pero no exclusivamente) con una visión prospectiva ya que se centra en la posibilidad de que se incurra en el futuro en una práctica prohibida. Las denuncias de que ya se ha incurrido en una práctica prohibida en actividades del Grupo del BID son el punto de partida para la labor del equipo de investigación. Las conclusiones de la investigación sirven de insumo para la labor de prevención.

B. Actividades de Investigación

A través de las actividades de investigación llevadas a cabo por la OII se procura determinar si una persona o entidad externa² ha incurrido en prácticas prohibidas en una actividad financiada por el Grupo del BID. Las investigaciones de la OII son de carácter administrativo y reactivo, y en general son activadas por quejas. No obstante, la OII puede llevar a cabo investigaciones basadas en información que descubra en forma proactiva o que sea del dominio público. Las investigaciones pueden relacionarse con actividades de operaciones o distintas de las de operaciones, incluidas las siguientes:

- (i) todas las operaciones con garantía soberana, incluidos préstamos y asistencia técnica;
- (ii) todas las operaciones sin garantía soberana, incluidas las financiadas por el Banco, el FOMIN y la CII; y
- (iii) adquisiciones y contrataciones institucionales.

Las investigaciones de la OII constituyen la primera etapa en el Sistema de Sanciones del BID. Si la OII, basándose en la prueba reunida durante una investigación, concluye que es más probable que improbable que una persona o entidad externa haya incurrido en una práctica prohibida, deriva el caso a la fase de decisión del Sistema de Sanciones, para determinar si el BID ha de imponer sanciones a esa persona o entidad externa. La imposición de sanciones en general tiene como objetivo impedir que el investigado siga participando en actividades financiadas por el Grupo del BID durante determinado período; además se espera que las sanciones surtan un efecto disuasivo en terceros.

² La OII no investiga al personal del Banco. Las denuncias de prácticas prohibidas relacionadas con funcionarios del Banco son atendidas por la Oficina de Ética.

Proceso de investigación

A principios de 2013 la OII creó una pequeña unidad de inducción de casos e introdujo tres etapas claramente diferenciadas en su proceso de investigación. Como consecuencia, lo que se denominaba investigación abarca ahora las tres categorías nuevas indicadas a continuación:

1. tramitación de quejas;
2. investigaciones preliminares;
3. investigaciones integrales

La gestión de las dos primeras etapas está a cargo de la unidad de inducción de casos y la tercera por un equipo de investigadores; todo ello bajo supervisión de las autoridades de la OII.

Tramitación de quejas

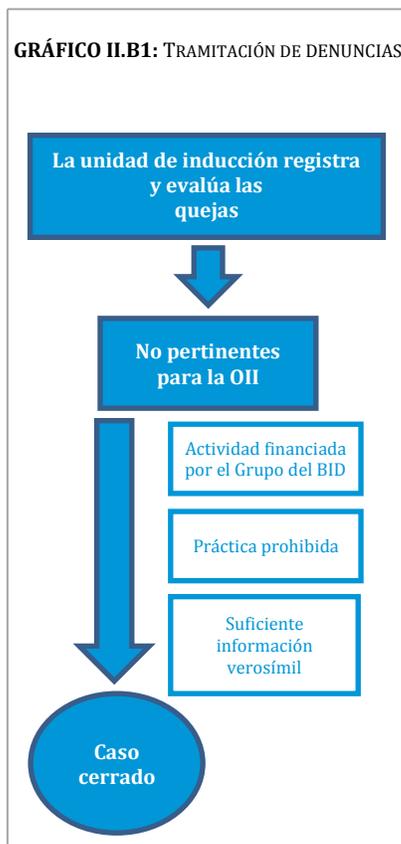
Las quejas y otra información pueden provenir de empleados del Grupo del BID³, terceros y fuentes anónimas, y pueden recibirse a través de diferentes canales de información, a saber:

- correo electrónico
- un formulario seguro que se halla en el sitio virtual de la OII
- línea telefónica directa segura, teléfono común y fax
- correo postal
- en persona⁴.

La tramitación de las quejas comprende dos tareas independientes: (i) crear registros de quejas en el sistema de manejo de casos y (ii) evaluar la pertinencia de la queja para la OII, a través de un análisis-umbral inicial para determinar si

- (i) versa sobre una práctica prohibida;
- (ii) guarda relación con actividades financiadas por el Grupo del BID o que éste haya de financiar; y
- (iii) proporciona suficiente información para que sea verosímil.

Las quejas ocasionalmente proporcionan información suficiente para completar la evaluación inicial, pero en la mayoría de los casos la unidad de inducción de casos debe



³ Comprende información obtenida a través de investigaciones realizadas por el personal de la OII.

⁴ El sitio <http://www.iadb.org/en/topics/transparency/integrity-at-the-idb-group/how-to-report-fraud-and-corruption,2872.html> contiene información sobre la manera de denunciar actos de fraude y corrupción.

reunir información adicional en esta etapa. Por esa razón la OII modificó en 2013 un requisito interno conforme al cual la evaluación inicial debía completarse dentro de las 72 horas posteriores al momento de recibida la queja. Conforme a la modificación introducida, la referida unidad debe ponerse en contacto con los denunciantes dentro de las 72 horas siguientes para acusar recibo de la queja. No hay requisito que mande completar la evaluación inicial dentro de un plazo determinado, pero la unidad de inducción de casos procura realizarla con presteza. En el enfoque revisado se reconoce que dicha unidad puede tener que recurrir a otras partes a fin de que le proporcionen la información necesaria para completar la evaluación inicial.

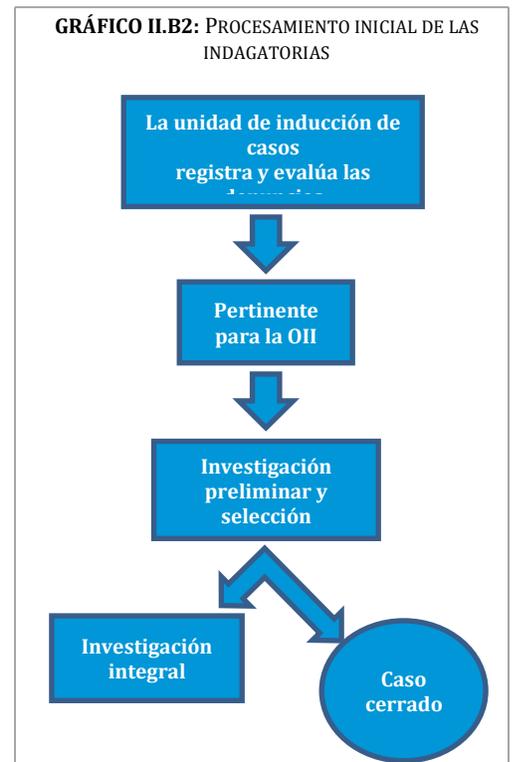
Las quejas que cumplen los criterios de la evaluación inicial se clasifican como **denuncias** y son objeto de una investigación preliminar. Las que no los cumplen se cierran, aunque pueden ser derivadas a departamentos u otras entidades pertinentes para la eventual adopción de medidas al respecto.

Investigaciones preliminares

Las investigaciones preliminares tienen dos finalidades: (i) confirmar la conclusión del análisis-umbral realizado durante la evaluación inicial y (ii) realizar una preselección de las denuncias.

A esos efectos, durante una investigación preliminar la unidad de inducción de casos celebra consultas con funcionarios pertinentes del Grupo del BID y realiza entrevistas preliminares al denunciante y a los testigos, a fin de reunir información que supere el nivel mínimo necesario para la evaluación inicial, incluidos documentos relacionados con el proyecto. Esa información se usa para seguir evaluando la credibilidad de la denuncia y realizar la preselección, lo cual se lleva a cabo a través de un proceso racional en que se consideran factores como los siguientes:

- la magnitud de la presunta irregularidad
- la viabilidad de la investigación
- el monto de la pérdida o el daño resultantes de la presunta irregularidad
- la posibilidad de que sobrevengan problemas sistémicos
- la probabilidad de que el denunciado haya incurrido en una conducta similar en otras actividades financiadas por el Grupo del BID
- lo importante del aspecto cronológico para la actividad subyacente.



Básicamente, la etapa de investigación preliminar ayuda a la OII a comprender mejor el impacto potencial de la denuncia en la actividad financiada por el Grupo del BID, sus objetivos de desarrollo y sus beneficiarios, y determinar si existe mérito para usar los recursos que se invertirían en una investigación integral.

Investigaciones integrales

Si las autoridades de la OII determinan que se justifica una investigación integral, la investigación preliminar se convierte en integral y se asigna a un equipo de investigadores. Los investigadores designados - en general dos - llevan a cabo una labor de averiguación de hechos y formulan una recomendación a la Jefa de la OII con respecto al resultado del caso. Las investigaciones integrales tienen tres resultados posibles:

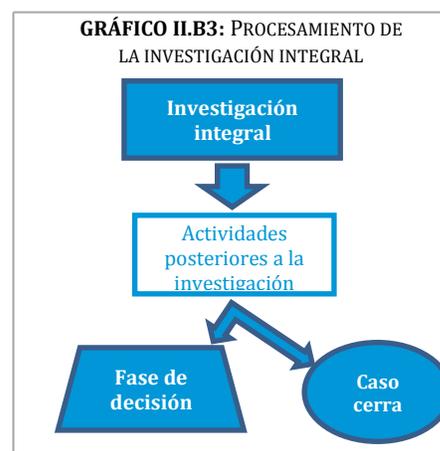
- (i) investigación justificada;
- (ii) investigación injustificada, o
- (iii) investigación infundada.

Resultados de los casos

- Un caso es *justificado* cuando la preponderancia de la prueba respalda la denuncia de que se ha incurrido en una práctica prohibida. Por preponderancia de la prueba se entiende que es más probable que improbable que un investigado haya incurrido en una práctica prohibida.
- Un caso es *injustificado* cuando la prueba es insuficiente para confirmar o negar que se ha cometido una práctica prohibida.
- Un caso es *infundado* cuando la prueba es suficiente para concluir que no ha ocurrido ninguna práctica prohibida.

Los equipos de investigación basan sus recomendaciones en constataciones probatorias reunidas en el transcurso de actividades de investigación. Tales actividades varían de un caso a otro, pero pueden incluir indagatorias, consultas, entrevistas, exámenes de documentos, inspecciones de sitios y auditorías. En todos los casos en que ello es posible, el equipo trata de corroborar los hechos obteniendo pruebas de múltiples fuentes.

La Jefa de la OII decide el resultado del caso basándose en la prueba presentada. Si concluye que la prueba respalda la conclusión de que es más probable que improbable que el sujeto de una investigación haya incurrido en una práctica



prohibida, el caso se remite a la fase posterior a la investigación y la fase de decisión. Si, a la inversa, determina que la queja es injustificada o infundada, la OII cierra el caso.

Realizada una investigación integral, los investigadores asignados al caso trabajarán con el equipo de prevención para preparar, según se requiera, un informe de la investigación, destinado a los gerentes y funcionarios de operaciones pertinentes. Como se explicó en la sección sobre prevención, la OII introdujo los referidos informes en 2013; en ellos se resumen las conclusiones de la investigación y se formulan sugerencias concretas para mitigar los riesgos de integridad de operaciones específicas.

Proceso posterior a la investigación

Si la Jefa de la OII concluye que el caso es justificado, el equipo de investigación prepara una o más Notificaciones Preliminares de Acción Administrativa (NPAA), de acuerdo con las personas o entidades y los cargos en cuestión. En esa notificación preliminar se incluye un enunciado de cargos contra cualquier persona o entidad que la OII haya concluido que es más probable que improbable que haya incurrido en una práctica prohibida, y se adjunta(n) la(s) prueba(s) que respalda(n) tales conclusiones, junto con cualquier prueba exculpatoria.

Cuando los casos son apelados ante el Comité de Sanciones, el equipo de investigación prepara también la réplica de la OII al investigado, así como cualquier otra información o materiales que requiera dicho comité.

El equipo de investigación trabaja con el miembro del equipo de la OII responsable del control de calidad, para asegurar la exactitud, el carácter completo y la congruencia de todos los documentos que hayan de remitirse al Oficial de Casos y al Comité de Sanciones.

Número de casos en 2013

En 2013 la unidad de inducción de casos registró 127 nuevas quejas. De ellas

- 67 no cumplían los criterios de la evaluación inicial, por lo cual se cerraron en el sistema de manejo de casos
- 17 estaban siendo objeto de la evaluación inicial al final del año y
- 43 se remitieron a la fase de investigación preliminar.

De las 43 investigaciones preliminares

- 8 se cerraron
- 22 estaban en curso al final del año y
- 13 se convirtieron en investigaciones integrales.

La OII inició 2013 con 68 casos activos ya asignados a investigadores; esa cifra combina lo que ahora se categoriza como quejas, investigaciones preliminares e investigaciones integrales. Si se agregan las 68 investigaciones transferidas del año anterior a las

13 investigaciones integrales abiertas en 2013, los investigadores de la OII manejaron 81 investigaciones en el transcurso de 2013, de las cuales

- 52 se cerraron y
- 29 estaban en curso al final del año.

En suma, al final de 2013 la OII tenía 17 quejas bajo análisis, 22 investigaciones preliminares en curso y 29 investigaciones (nueve de las cuales eran investigaciones integrales abiertas en 2013 y las 20 restantes provenían de 2012) y había completado en total 127 casos. En comparación con los 104 casos registrados en 2012, esa cifra representa un aumento del 22% en el número de casos resueltos en 2013. A la unidad de inducción de casos le correspondió el 60% de los casos resueltos en 2013, lo que permitió a los investigadores centrarse en el 40% restante. Esas cifras indican que los procesos de investigación introducidos a comienzos de 2013 aumentaron sustancialmente la eficiencia del proceso de investigación de la OII.

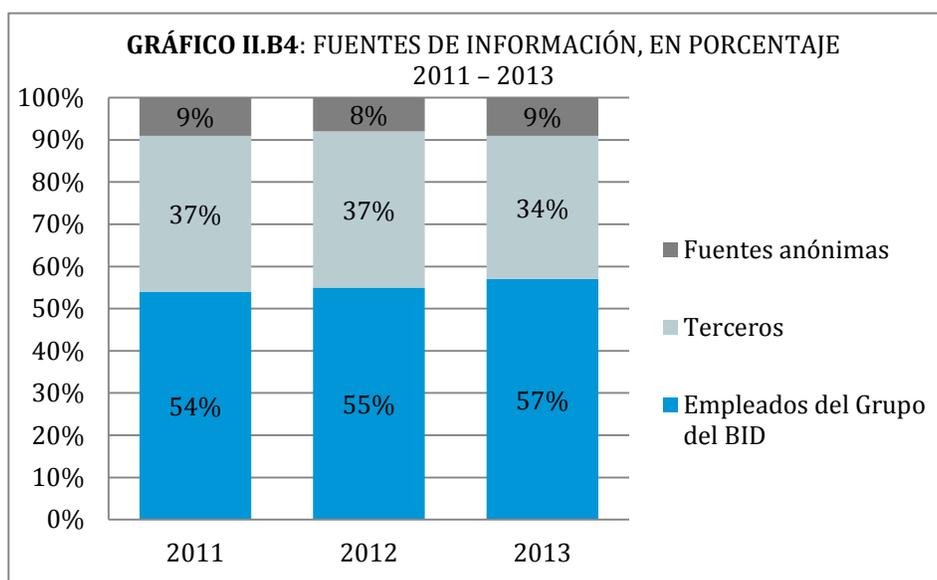
CUADRO II.B1: Resumen del número de casos

	2011	2012	2013
Investigaciones pendientes (período anterior)	65	45	68
Nuevas quejas	130	127	127
Total de casos activos	195	172	195
<i>Quejas</i>	-	-	84
<i>Investigaciones preliminares</i>	-	-	30
<i>Investigaciones integrales</i>	-	-	13
<i>Casos pendientes (período anterior)*</i>	-	-	68
Casos completados	150	104	127
<i>Quejas</i>	-	-	67
<i>Investigaciones preliminares</i>	-	-	8
<i>Investigaciones integrales</i>	-	-	4
<i>Casos pendientes (período anterior)</i>	-	-	48
Casos pendientes al final del período	45	68	68
<i>Quejas</i>	-	-	17
<i>Investigaciones preliminares</i>	-	-	22
<i>Investigaciones integrales</i>	-	-	9
<i>Casos pendientes (período anterior)</i>	-	-	20
Actividades posteriores a la investigación (casos)	-	9	18
<i>Notificaciones preliminares de acción administrativa remitidas al Oficial de Casos</i>	-	-	13
<i>Réplicas de la OII</i>	-	-	6

* Como resultado de las modificaciones introducidas en los procesos de investigación interna, actualmente se realiza el seguimiento en diferentes fases de la investigación, lo que impide una comparación directa con datos de años anteriores. No obstante, para hacer posible alguna comparación y tener en cuenta los casos trasladados de períodos anteriores se presenta información agregada sobre los casos pendientes y completados en años anteriores.

Fuentes de quejas y métodos de contacto

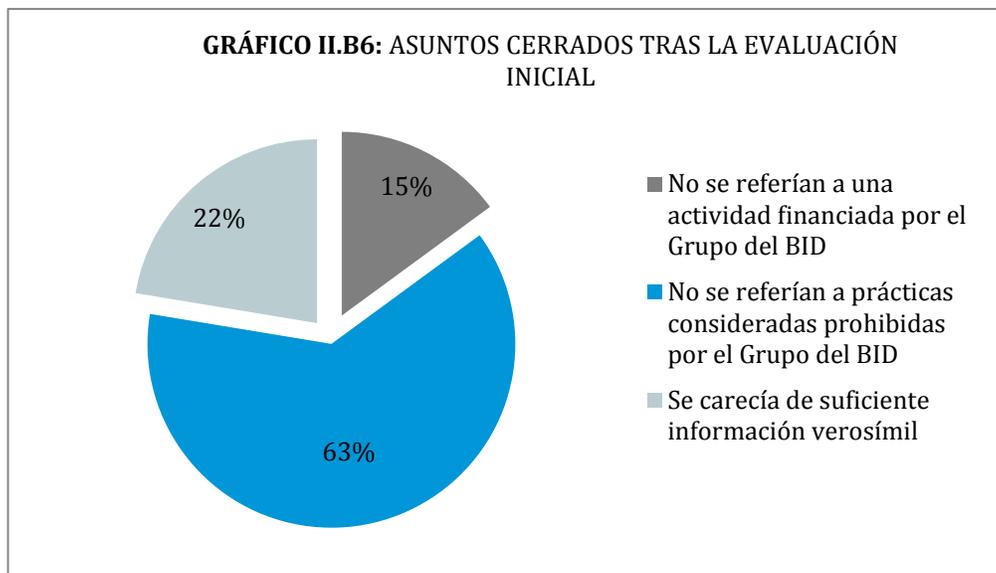
Como ya se señaló, las quejas pueden provenir de empleados del Grupo del BID, fuentes anónimas y terceros. Esta última fuente puede consistir, entre otros, en organismos ejecutores, autoridades públicas, oferentes, contratistas, consultores, empleados de ONG, y medios de difusión. En 2013, 57% de las quejas provinieron de empleados del Grupo del BID; 34% de terceros y 9% de fuentes anónimas.



De las denuncias recibidas de empleados del Grupo del BID en 2013, el 70% fue transmitido inicialmente a dichos empleados por terceros y posteriormente comunicado a la OII, en tanto que 30% fueron quejas o preocupaciones planteadas directamente por empleados del Banco.

Como se señaló más arriba, las quejas llegan a la OII a través de diversos canales. En el Gráfico II.B5 se clasifican los mecanismos de información utilizados en 2013. Al igual que en años anteriores, el sitio virtual y el correo electrónico fueron los principales métodos para presentar quejas a la OII.

En el Gráfico II.B6 se resumen los resultados de la evaluación inicial.



Un total de 28 quejas que no cumplieron la norma de evaluación inicial fueron derivadas a otras oficinas del Banco porque tenían que ver con actividades financiadas por el BID o podrían afectar, por otros motivos, la reputación del Banco. Además, una queja fue derivada a otra institución financiera internacional. En el Cuadro II.B2 aparece la lista de las oficinas y entidades a las que la OII derivó las quejas en cuestión.

Ejemplos de quejas no pertinentes para la OII

- No concernientes a una actividad financiada por el Grupo del BID
La OII recibió una queja en que se alegaba la no terminación de ciertas obras de construcción en un proyecto financiado por el Banco. Tras reunir información pertinente, la OII determinó que el BID había proporcionado recursos no reembolsables que se habían usado en relación con la logística del proyecto, pero que la construcción había sido financiada por el gobierno local y por terceros. La OII dio a conocer la queja y su conclusión al equipo de proyecto.
- No concernientes a prácticas consideradas prohibidas por el Grupo del BID
La OII recibió una queja en que se alegaba coerción por parte de un contratista en un proyecto financiado por el Banco. Tras reunirse la información pertinente se concluyó que la queja versaba sobre una controversia contractual entre miembros de la empresa conjunta y uno de dichos miembros con el organismo ejecutor. La OII dio a conocer sus conclusiones a la Representación correspondiente y al Departamento Legal.
- Carentes de suficiente información verosímil
La OII recibió una queja anónima en que se alegaba fraude y corrupción por parte de compañías locales. Según la información, presuntamente se habían adjudicado contratos a empresas locales carentes de experiencia y capacidad financiera adecuadas. Las empresas se precalificaron a través de empresas conjuntas con compañías del exterior que no tenían participación activa en la ejecución de las obras. La OII no pudo comunicarse con el denunciante y en la información proporcionada no se identificaba ninguna actividad financiada por el Grupo del BID y tampoco ningún otro tema atinente al Grupo, por lo cual se trataba de una queja carente de información verosímil suficiente para la toma de acción posterior por la OII.

CUADRO II.B2: Oficinas con las que se estableció contacto con respecto a temas que no cumplían la norma de evaluación inicial

Oficina de Ética	6
Oficina de la Presidencia	2
Oficina de Operaciones	
Oficina de Adquisiciones y Contrataciones	1
Equipo de Proyecto/Jefe de Equipo	16
Comité de Sanciones	15
MICI	2
Otras instituciones financieras internacionales	1
Total:	29

⁵ La queja guardaba relación con una decisión adoptada anteriormente.

Investigaciones preliminares

De las 43 investigaciones preliminares iniciadas en 2013 se completaron 21, de las que

- 13 se convirtieron en investigaciones integrales y
- ocho se cerraron.

La OII cerró esas ocho investigaciones preliminares tras concluir que las denuncias eran infundadas, dado que no se referían a prácticas prohibidas, o eran injustificadas, ya que la prueba no era suficiente para corroborar que se hubiera incurrido en una práctica prohibida, y no era viable, o no se justificaba, realizar actividades de investigación adicionales.

Ejemplos de investigaciones preliminares

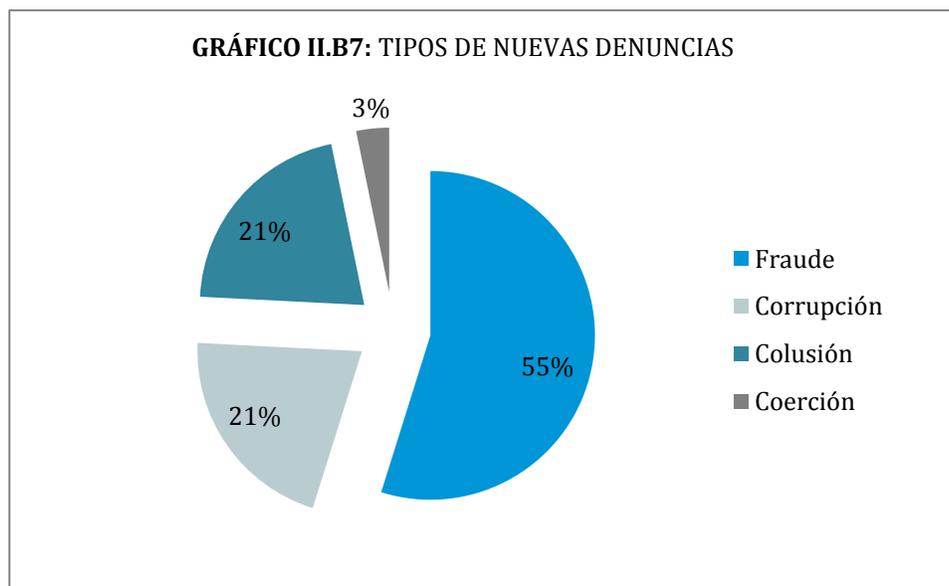
- **Cerrada** / Queja falsa contra un oferente

La OII recibió una queja en que se alegaba que un contratista había presentado en su propuesta datos falsos sobre su experiencia de trabajo. Basándose en la información recogida en el curso de la investigación preliminar, la OII pudo corroborar que la experiencia de trabajo anterior expuesta por el oferente ganador era genuina, y dio a conocer sus conclusiones al equipo de proyecto.

- **Convertida en investigación integral** / Desvío de fondos de proyecto por el consultor de un organismo ejecutor

OII recibió una queja en que se alegaba que un consultor contratado para prestar servicios de supervisión de un proyecto nunca había prestado los servicios contractuales pactados, después de que un consultor que trabajaba para el organismo ejecutor encomendó al consultor en cuestión la ejecución de obras privadas. Basándose en la información reunida durante la investigación preliminar, la OII identificó pruebas de actos de fraude y colusión cometidos durante el proceso de adquisición en cuestión y en varios contratos de bienes y obras a los que no se hacía referencia en la queja original.

Como surge a continuación del Gráfico II.B7, referido a las 43 investigaciones preliminares iniciadas en 2013, el fraude siguió siendo la práctica prohibida más comúnmente denunciada, sin que hayan denunciado prácticas obstructivas. La OII clasifica las denuncias sobre la base de la información obtenida durante el proceso de inducción. Cabe señalar que una denuncia puede incluir más de una práctica prohibida, y como la prueba se reúne en el transcurso de una investigación, pueden detectarse prácticas prohibidas adicionales, y otras pueden ser descartadas.



Investigaciones integrales

En 2013 la OII completó 52 investigaciones, de la cuales

- 25% eran justificadas
- 29% eran injustificadas y
- 46% eran infundadas.

Beneficiarios privados de financiamiento

A través de asistencia técnica y pequeños préstamos el BID financió en un país miembro prestatario un programa de promoción del desarrollo de jóvenes empresarios. En virtud del programa el organismo ejecutor proporcionaría a los beneficiarios capacitación, mentorazgo y financiamiento. Esos tres componentes ayudarían a los beneficiarios a través de la etapa inicial de desarrollo de sus empresas.

Para recibir los desembolsos del Banco el organismo ejecutor debía proporcionar al mismo una lista de los beneficiarios que habían recibido los préstamos, así como pruebas de los pagos efectuados a cada beneficiario. Durante una investigación la OII identificó pruebas que indicaban que el organismo ejecutor había solicitado el desembolso del Banco basándose en información y documentos falsos, incluidos contratos de préstamo y cheques falsos. La prueba indicaba que más de 30 beneficiarios nunca habían recibido el financiamiento previsto, contrariamente a lo manifestado por el organismo ejecutor.

Licitaciones fraudulentas impiden completar obras para productores rurales

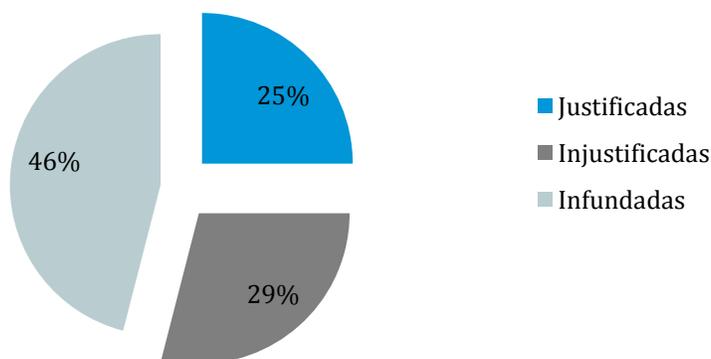
El BID financió un programa de desarrollo de zonas rurales en un país miembro prestatario de la institución. Se denunció que en el curso de la operación cuatro empresas habían presentado ofertas para un proceso de comparación de precios para adquisiciones relacionado con la construcción de un depósito y la adquisición y el suministro de equipos que beneficiarían a productores rurales. Las actividades vinculadas con el contrato permitirían a la comunidad mejorar sus procesos de embalaje y distribución, con el consiguiente incremento de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Durante la investigación la OII detectó que la empresa adjudicataria del contrato en realidad había presentado tres ofertas para el mismo contrato; dos de ellas a nombre de compañías que no lo sabían. La prueba reunida indicó que la presentación de ofertas de esas dos compañías se había realizado con el propósito de crear la apariencia de un proceso competitivo. Tras lograr que se le adjudicara el contrato, la empresa no completó la construcción del depósito ni proporcionó el equipo para la comunidad a la que estaba destinado.

La proporción de 25% de casos justificados (que sería del 22% si se incluyeran las investigaciones preliminares) contrasta con el coeficiente del 12% de casos justificados en 2012.

Tales cifras indican que los cambios introducidos por la OII en su proceso de investigación aumentaron la eficiencia de este último a través de un adecuado “filtrado” de las quejas asignadas a investigadores.

GRÁFICO II.B8: RESULTADOS DE LAS INVESTIGACIONES INTEGRALES



Resultados posteriores a la investigación

En 2013 la OII justificó 13 investigaciones, de las cuales

- diez se remitieron al Oficial de Casos con 13 NPAA contra 30 investigados y
- tres estaban en trámite de preparación de la correspondiente NPAA al final del año.

Resultados del fraude cometido en la adquisición de equipos inutilizables

El BID financió inversiones en el sector de la electricidad en uno de sus países miembros prestatarios. En un proceso de licitación para la compra de equipos para la realización de obras, la empresa A presentó una oferta conjuntamente con la empresa B, y se le adjudicó el contrato. La oferta contenía documentos según los cuales B había vendido tres unidades de equipos similares en los diez años anteriores. La OII detectó el hecho de que B nunca había accedido a presentar la oferta conjuntamente con A, y que la experiencia de ventas relacionada con el equipo que había sido atribuido a B era falsa.

Debido a su inexperiencia, A compró y entregó al organismo ejecutor equipos que no eran adecuados para cumplir todas las funciones que requería el contrato. Cuando esto se descubrió, el organismo ejecutor ya le había pagado más del 88% del valor del contrato. Debido al proceder de A, el organismo ejecutor se vio obligado a adquirir una unidad diferente en fuentes alternativas, lo que provocó una considerable demora en el proyecto.

Demoras por fraude en la construcción de un centro de salud

El BID financió la construcción y ampliación de varios centros de salud en las zonas rurales más pobres de uno de sus países miembros prestatarios. La OII detectó que durante un proceso de licitación una empresa había presentado ofertas que contenían información y documentos falsos con respecto al equipo y al personal clave que utilizaría. La OII identificó además pruebas de que la empresa no había revelado que se proponía subcontratar un parte considerable de la obra. Ignorando que la información era falsa, el organismo ejecutor adjudicó el contrato a la empresa.

En vista de la falta de capacidad de la empresa y el subcontratista para ejecutar las obras, éstas no se completaron y el organismo ejecutor se vio obligado a rescindir el contrato, lo que retrasó aún más la construcción de un centro de salud que tan necesario era para esa comunidad distante.

Otros productos posteriores a la investigación

Además la OII volvió a presentar un caso justificado que había presentado originalmente en 2012 y con respecto al cual el Oficial de Casos había emitido una determinación de insuficiencia de pruebas.

Por otra parte, en 2013 la OII remitió seis réplicas a investigados que habían apelado determinaciones efectuadas por el Oficial de Casos en 2012 y 2013.

Como lo autorizan los Procedimientos de Sanciones, la OII presentó también información adicional relacionada con un caso que estaba pendiente de resolución ante el Comité de Sanciones. Dicha información, que respaldaba la conclusión de que los investigados habían incurrido en prácticas prohibidas, se obtuvo después de que la NPAA se hubiera presentado inicialmente al Oficial de Casos.

Tiempo de respuesta

En 2013 la OII se ocupó de avanzar en la tramitación de casos de larga data y de responder en forma expedita a las quejas. Los nuevos procesos de investigación introducidos en ese año servirán como referencia para el seguimiento de los avances en la consecución de ese objetivo en los años venideros. En el Cuadro II.B3 se resume el tiempo dedicado a las actividades de investigación en cada etapa del proceso.

En 2013 el tiempo medio dedicado a la evaluación inicial de todas las quejas fue de 67 días. La unidad de inducción de casos dedicó un tiempo considerablemente mayor a quejas que en definitiva no superaron el umbral preliminar, lo que obedece al tiempo dedicado a tratar de comunicarse con los denunciantes y reunir información adicional antes de cerrar una queja por insuficiencia de información verosímil. Específicamente, dicha unidad dedicó un valor medio de 106 días a la evaluación inicial antes de concluir que la información contenida en la queja no era suficientemente verosímil.

El tiempo medio dedicado a completar investigaciones preliminares fue de 138 días. Hubo muy poca diferencia entre las investigaciones preliminares que se cerraron y las que se convirtieron en investigaciones integrales (136 y 139 días, respectivamente).

Las investigaciones integrales concluidas en 2013 se realizaron en forma expedita, con una duración media de 88 días (en promedio 138 días) cuando eran justificadas y 65 cuando no lo eran. Esas cifras son más favorables que las de duración de los casos asignados a investigadores en años anteriores y completados en 2013⁶. Para esos casos la mediana fue de 630 días para casos justificados y de 360 días para casos injustificados o infundados.

Aunque sería prematuro atribuir esas mejoras al análisis inicial y a la labor preparatoria realizada por la unidad de inducción de casos, de esas cifras se desprende que gracias a los nuevos procedimientos los investigadores pudieron centrarse en los casos priorizados, haciéndolos avanzar más rápidamente que en el pasado. No obstante, es importante señalar

⁶ Cabe señalar, sin embargo, que la duración de los casos provenientes de años anteriores se cuenta desde el día de formulación de la queja, en tanto que la de las investigaciones nuevas se cuenta solamente desde la fecha en que el caso se convierte en una investigación integral.

que el tiempo de respuesta no depende exclusivamente del equipo de investigación, y que las investigaciones suelen demorarse porque no se proporciona rápidamente la información o porque las partes pertinentes no están disponibles o no se muestran dispuestas a colaborar.

CUADRO II.B3: Tiempo dedicado a las actividades de investigación

	Casos	Días
Procesamiento de quejas		
<i>Convertidas en investigaciones preliminares</i>	43	59
<i>Cerradas</i>	67	74
<i>Bajo revisión</i>	17	69
Total	127	67
Investigaciones preliminares		
<i>Convertidas en investigaciones integrales</i>	13	139
<i>Cerradas</i>	8	136
Total	21	138
Investigaciones integrales		
<i>Investigaciones integrales infundadas/injustificadas</i>	1	65
<i>Casos pendientes infundados/injustificados (período anterior)</i>	38	324
<i>Investigaciones integrales justificadas</i>	3	88
<i>Casos justificados pendientes (período anterior)</i>	10	630
Total	52	434

Coordinación con otras autoridades

En 2013 la OII realizó un esfuerzo concertado para obtener acceso a información pertinente para sus investigaciones que obraba en poder de otras autoridades internacionales y de gobiernos. Esa labor comprendió

- la participación en una misión de investigación conjunta llevada a cabo con la Vicepresidencia de Integridad, del Banco Mundial; y la División de Investigaciones de Fraudes, del Banco Europeo de Inversiones (BEI)
- la obtención de asistencia de tres organismos de investigación nacionales e internacionales.

Esas actividades de colaboración han producido resultados positivos en investigaciones y siguen fortaleciendo la relación entre la OII, las instituciones financieras internacionales y organismos de investigación nacionales.

Impacto de las prácticas prohibidas

La OII no ha estimado las pérdidas monetarias u otros perjuicios vinculados con las prácticas prohibidas, tarea difícil para la que no existe una metodología acordada. No obstante, además de las actividades que encabeza el Comité de Sanciones para realizar un análisis de costo-beneficio (ver más adelante), la OII ha determinado que los posibles impactos, en operaciones financiadas con el Banco, de las prácticas prohibidas justificadas o que estén siendo investigadas por la OII son, entre otros, los siguientes:

- (i) calidad subóptima de obras entregadas a los beneficiarios, lo que reduce la sostenibilidad y puede plantear riesgos de seguridad;
- (ii) demoras en la ejecución de obras, rescisión de contratos y la necesidad de los prestatarios de obtener financiamiento adicional para corregir obras incompletas;
- (iii) sobrecostos;
- (iv) precios no competitivos;
- (v) peligro para el éxito de un proyecto por adjudicación de contratos a empresas carentes de la capacidad técnica o financiera necesaria para ejecutarlo;
- (vi) apropiación indebida de recursos, y
- (vii) incapacidad para acceder a los beneficiarios deseados.

III. ACTIVIDADES DECISORIAS

El Sistema de Sanciones del Banco tiene dos instancias de revisión. El Oficial de Casos formula determinaciones iniciales sobre sanciones, que se hacen efectivas a menos que sean apeladas. Si lo son, el Comité de Sanciones realiza una segunda revisión y adopta una determinación definitiva.

A. El Oficial de Casos

Como se señaló más arriba, el Oficial de Casos es un funcionario del Banco, designado por el Presidente del BID, que se desempeña como primera instancia de la fase de decisión del Sistema de Sanciones. Cumple dos funciones principales:

1. **determinar si existen pruebas suficientes** que respalden las conclusiones de la OII de que se ha incurrido en las prácticas prohibidas denunciadas y asegurarse de que las investigaciones se ciñan a los Procedimientos de Sanciones de Banco y a las Directrices Internacionales sobre Investigaciones, y
2. **recomendar las sanciones** que corresponda imponer al (a los) investigado(s).

La Oficina del Oficial de Casos, que comparte instalaciones, presupuesto y recursos administrativos con el Comité de Sanciones, está formada por el Oficial de Casos, un consultor de tiempo completo y un pasante estacional.

Determinaciones del Oficial de Casos

Tras revisar las NPAA remitidas por la OII, el Oficial de Casos toma tres tipos de decisiones, conocidas como “determinaciones”:

1. **Notificaciones de Acción Administrativa (NAA)** en las que se recomienda una sanción;
2. **determinaciones de insuficiencia de pruebas**, en virtud de las cuales se devuelve el caso a la OII; y

En 2013 el Oficial de Casos emitió por primera vez una **determinación de suspensión temporal** contra un investigado.

3. **determinaciones de suspensión temporal**, que prohíben a un investigado participar en operaciones financiadas por el Grupo del BID mientras se esté realizando una investigación o esté en curso un proceso de imposición de sanciones.

Si el Oficial de Casos determina que la prueba presentada por la OII respalda la conclusión de que el investigado ha incurrido en una práctica prohibida, recomienda la imposición de una sanción apropiada y emite una NAA contra el investigado.

Para recomendar sanciones el Oficial de Casos se basa en las Directrices para Sanciones, adoptadas por el Comité de Sanciones y el Oficial de Casos sobre la base de un análisis de las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones tal como éste estaba constituido antes de abril de 2011. Dichas directrices incluyen un posible conjunto de sanciones, así como el impacto de los factores atenuantes y agravantes. Las directrices se diseñaron en consulta con el Comité de Políticas contra la Corrupción, y están en consonancia con los principios y directrices generales de las instituciones financieras internacionales en materia de sanciones. Algunas de las sanciones administrativas que pueden recomendar o imponer el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones consisten en amonestaciones, inhabilitación durante determinado período, inhabilitación permanente, inhabilitación condicional, inhabilitación con rehabilitación condicional y obligación de restituir fondos o imposición de multas.

Según las Directrices para Sanciones, la sanción básica consiste en un período de inhabilitación por tres años, que puede ampliarse o reducirse dentro de una gama de uno a cinco años en función de un conjunto de factores atenuantes y agravantes que han de considerar el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones.

Tras haber sido efectivamente notificados, los investigados tienen un plazo de 60 días calendario para apelar ante el Comité de Sanciones las NAA y las recomendaciones de sanciones formuladas por el Oficial de Casos; el plazo corre desde la fecha en que reciben la notificación. Si no apelan dentro de ese período, las sanciones recomendadas por el Oficial de Casos se hacen efectivas.

Si el Oficial de Casos determina que la prueba presentada por la OII no es suficiente para sustentar la conclusión de que se ha incurrido en una práctica prohibida, celebra consultas con el Presidente del Comité de Sanciones y emite una determinación de insuficiencia de la prueba. En ese caso las actuaciones contra el investigado concluyen sin perjuicio, lo que significa que la OII puede presentar al Oficial de Casos una nueva NPAA con pruebas adicionales.

Por último, el Oficial de Casos está facultado para emitir una determinación de suspensión temporal, si el Banco o la Corporación lo recomiendan y en consulta con el Presidente del Comité de Sanciones, en casos en que exista riesgo de inminentes perjuicios financieros o de reputación para el Grupo del BID. Dicha determinación implica la suspensión del investigado en cuanto a su elegibilidad para que se le adjudiquen contratos adicionales en cualquier actividad financiada por el Grupo del BID, en tanto la investigación de la OII o los procedimientos de sanciones no hayan concluido.

Número de casos de 2013: NPAA analizadas y notificaciones emitidas

El Oficial de Casos inició 2013 con dos NPAA remitidas por la OII para su revisión en 2012. En el transcurso del año, dicho oficial recibió otras 13 NPAA y una solicitud de suspensión temporal. Asimismo, examinó la referida solicitud y 11 NPAA: las dos transferidas de 2012 y nueve presentadas en 2013. Las cuatro NPAA restantes se recibieron a fines de diciembre y se transfirieron a 2014.

Esas 11 NPAA y la solicitud de suspensión temporal dieron lugar a 20 determinaciones del Oficial de Casos:

- (i) dos determinaciones de insuficiencia de pruebas;
- (ii) 18 NAA con recomendación de sanción;
- (iii) una recomendación de suspensión temporal, a la que se hizo lugar.

El número de NPAA no coincide con el de determinaciones, porque en algunas NPAA se refieren a denuncias contra más de un investigado y corresponde que cada uno de ellos sea evaluado y sancionado individualmente, de acuerdo con los fundamentos del caso.

Suspensión temporal

El BID financió el suministro de equipos para un proyecto de agricultura. Durante el proceso de adjudicación de dos contratos el Banco se enteró de que era posible que una empresa hubiera presentado varias referencias falsas y engañosas con respecto a su experiencia anterior. El asunto fue derivado a la OII, que confirmó la probabilidad de que la información en cuestión fuera falsa. Preocupado por el hecho de que en los meses siguientes se llamaría a licitación para adjudicar contratos adicionales, el Banco solicitó la suspensión temporal de la empresa antedicha, para que no pudiera participar en procesos posteriores de adquisiciones y contrataciones mientras estuviera pendiente la investigación de la OII. Examinada la solicitud, el Oficial de Casos, en consulta con el Presidente del Comité de Sanciones, dictó la primera suspensión temporal en el contexto de los actuales Procedimientos de Sanciones.

Proceso de notificación

Dos determinaciones emitidas por el Oficial de Casos en 2013 fueron comunicadas a los investigados a través de notificaciones presuntas. Las restantes determinaciones fueron notificadas efectivamente mediante servicios de mensajería.

Conforme a lo previsto en el Procedimiento de Sanciones, el Oficial de Casos notifica a los investigados por correo certificado u otros servicios de mensajería que proporcionan prueba de entrega. No

Durante el período cubierto por el presente informe, el Oficial de Casos utilizó por primera vez el mecanismo de notificación presunta para notificar a dos investigados.

obstante, en algunos casos, y por múltiples factores, tales servicios no pueden entregar las NAA a los investigados.

Para asegurar que todos los investigados realmente reciban las NAA y para que puedan ejercer su derecho a apelar, el Oficial de Casos aplica el Protocolo de Notificación Presunta aprobado.

Dicho protocolo establece en forma muy detallada todos los pasos que ha de dar la Oficina del Oficial de Casos para asegurar una adecuada notificación. Si el Oficial de Casos no puede entregar una NAA en la dirección obtenida por la OII durante la investigación, el Protocolo proporciona un mecanismo de notificación presunta consistente en notificar a los investigados en cuestión mediante una notificación pública publicada en el sitio virtual del Banco. En ella se indica que el Oficial de Casos trata de ubicar a un investigado para entregarle una NAA referente a procedimientos de sanciones iniciados por el Banco. Las NAA se considerarán entregadas transcurridos 30 días calendario de la notificación pública.

Resultados de la labor del Oficial de Casos

Sanciones recomendadas

Como ya se señaló, en 2013 el Oficial de Casos recomendó la imposición de sanciones a 18 investigados. Todas ellas consistían en inhabilitaciones por plazos de uno a siete años. El promedio recomendado fue de tres años. El siguiente ejemplo ilustra una de las NAA emitidas por el Oficial de Casos; el investigado apeló la sanción recomendada, recurriendo al Comité de Sanciones, que es la segunda instancia del Sistema de Sanciones.

Informes falsificados en un proyecto de pesca sostenible

El BID suscribió con una fundación regional (organismo ejecutor) un acuerdo de cooperación no reembolsable para crear un marco regional de gestión de pesca sostenible.

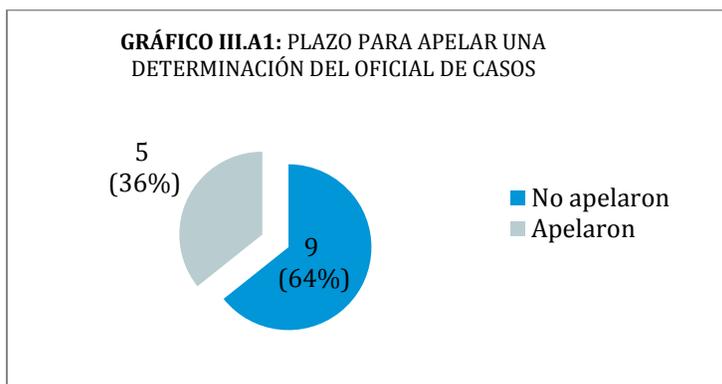
El organismo ejecutor designó como gerente de proyecto a un consultor cuyos términos de referencia le imponían la obligación de organizar talleres y reuniones para recoger información. El consultor presentó al organismo ejecutor informes mensuales en que se resumían actividades que según el organismo ejecutor nunca se realizaron, así como las correspondientes facturas.

Tras realizar una investigación la OII justificó las denuncias; el Oficial de Casos concluyó que era más probable que improbable que el consultor investigado hubiera incurrido en fraude, y recomendó que se le impusiera una sanción de inhabilitación por dos años.

La determinación del Oficial de Casos no fue impugnada y se impuso la sanción recomendada. Como consecuencia de la práctica prohibida mencionada se malversaron recursos del proyecto y no se alcanzaron algunos de los objetivos de la operación de cooperación técnica.

Sanciones impuestas

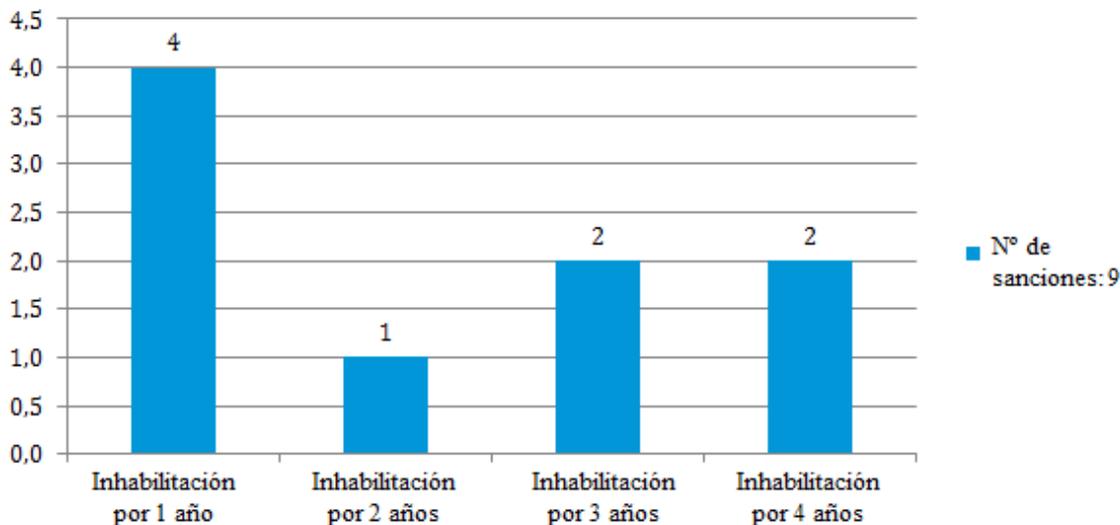
En 2013 venció el plazo de que disponían 14 investigados para apelar las determinaciones y recomendaciones de sanciones formuladas por el Oficial de Casos.



Después que el Oficial de Casos emite una determinación y se notifica al investigado, éste dispone de 60 días para apelar. Si no apela dentro de ese plazo, la sanción recomendada por el Oficial de Casos se hace efectiva.

En 2013 cinco investigados apelaron determinaciones del Oficial de Casos y uno radicó una oposición a la determinación de suspensión temporal. Nueve investigados no apelaron, y los plazos de que disponían cuatro investigados pasaban de fin de 2013 para finalizar en 2014. A los nueve investigados que no apelaron la determinación del Oficial de Casos se les impusieron las sanciones recomendadas, y sus nombres se publicaron en la lista de personas y entidades sancionadas que mantiene el Grupo del BID. Cinco de esas sanciones cumplían los criterios de inhabilitación cruzada previstos en el acuerdo de aplicación recíproca de las decisiones sobre inhabilitación suscrito en abril de 2010 por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Grupo del Banco Mundial y el BID (Acuerdo de Inhabilitación Recíproca). Como surge del Gráfico III.A2 a continuación, esas sanciones impuestas por el Oficial de Casos dieron lugar a inhabilitaciones por períodos de uno a cuatro años.

GRÁFICO III.A2: SANCIONES RECOMENDADAS POR EL OFICIAL DE CASOS IMPUESTAS EN 2013



El siguiente ejemplo ilustra una determinación y recomendación de sanción emitida por el Oficial de Casos, en que el investigado no apeló, con lo cual la sanción adquirió carácter definitivo.

Proceso ficticio de selección de consultores e información contable fraudulenta

Una entidad miembro del Grupo del BID suscribió un acuerdo de cooperación no reembolsable con una ONG (organismo ejecutor). El proyecto era cofinanciado por ambas partes.

Para implementar el proyecto el organismo ejecutor contrató consultores, realizó lo que aparentaban ser procesos de concurso, y presentó al Grupo del BID la documentación pertinente.

La OII recibió una denuncia según la cual el organismo ejecutor estaba reteniendo cierto porcentaje del sueldo de los consultores. Las presuntas sumas retenidas arbitrariamente por el organismo ejecutor se registraban como contribución de dicho organismo al proyecto.

La OII remitió una NPAA al Oficial de Casos, quien determinó que era más probable que improbable que los investigados hubieran cometido fraude. El Oficial de Casos emitió tres determinaciones en las que recomendaba inhabilitaciones por más de seis años. Dichas determinaciones fueron apeladas.

Tiempo de respuesta

En 2013 el Oficial de Casos emitió sus determinaciones dentro de un promedio de 38 días calendario contados desde la fecha en que el Oficial de Casos recibió las NPAA de la OII. En promedio, el tiempo transcurrido hasta la emisión de una determinación fue de siete días menos que en 2012.

B. El Comité de Sanciones

Como ya se señaló, el Comité de Sanciones es un comité independiente cuyos siete miembros (cuatro que no pertenecen al Grupo del BID y tres que son funcionarios del Banco), así como el Secretario, son designados por el Presidente del BID. El Presidente del Comité de Sanciones también es designado por el Presidente del BID, que lo escoge entre los miembros del comité. El reglamento del Comité de Sanciones incluye la aplicación de frenos y equilibrios por parte de su Presidente en estrecha cooperación con el Oficial de Casos. El Comité constituye la segunda y definitiva instancia de la fase de decisión del Sistema de Sanciones.

El Comité de Sanciones se pronuncia sobre los casos en que los investigados han impugnado decisiones del Oficial de Casos referentes a suspensiones temporales o determinaciones.

Para todos los asuntos el Presidente del Comité de Sanciones puede convocar a paneles de tres miembros (dos externos y uno interno) o a una reunión del comité en pleno (con un quórum obligatorio de no menos de tres miembros externos y dos internos) para examinar los casos de apelaciones. En el proceso de decisión del Comité de Sanciones se examinan los argumentos de la OII y de los investigados. El Comité de Sanciones puede celebrar audiencias en que la OII y los investigados tienen la oportunidad de dirigirse a dicho comité directamente. En esos casos el Presidente del Comité de Sanciones convoca a todos sus miembros.

Con respecto a las determinaciones del Oficial de Casos, el comité analiza si la prueba respalda la existencia de una práctica prohibida, y si la hubo, qué sanción imponer. En virtud de una norma diferente, el Comité de Sanciones decide si confirma o revoca las suspensiones temporales dispuestas por el Oficial de Casos.

Todas las decisiones del Comité son definitivas e inapelables.

El Comité de Sanciones, en colaboración con el Oficial de Casos y con la OII, ha tomado la iniciativa de revisar su reglamento tras la experiencia de los primeros tres años del Comité. Como resultado de esa revisión se ha emitido una serie de recomendaciones para mejorar el funcionamiento del Sistema de Sanciones, las cuales están siendo consideradas por la Administración del Banco. El Comité de Sanciones, en colaboración también con los otros componentes del Sistema de Sanciones, ha iniciado un análisis de los costos y beneficios de dicho sistema.

El Comité de Sanciones se pronuncia sobre las apelaciones interpuestas contra decisiones del Oficial de Casos, que pueden consistir en determinaciones y suspensiones temporales.

La Secretaría del Comité de Sanciones

La Secretaría del Comité de Sanciones proporciona asistencia y apoyo a dicho comité por diversas vías, inclusive en los procesos de adopción de decisiones que tienen lugar a nivel de apelación, y en la redacción de todas las decisiones del Comité de Sanciones.

Como se señaló, la Secretaría maneja todas las notificaciones y escritos relacionados con procedimientos y determinaciones. Esa labor incluye la recepción de apelaciones de investigados, la certificación de que el investigado se ha abstenido de apelar, la notificación a la OII y a los investigados de los escritos y decisiones, y la notificación a las partes de las sanciones impuestas. En el año de que se trata se efectuaron más de 90 notificaciones.

La Secretaría se ocupa asimismo de la publicación y distribución de las sanciones impuestas por otros bancos multilaterales de desarrollo y reconocidas en virtud del Acuerdo de Inhabilitación Recíproca. Además, comunica a unidades pertinentes del Banco las determinaciones de suspensión temporal emitidas por el Oficial de Casos.

La Secretaría todavía se ve obligada a recurrir a los servicios de mensajería tradicionales para comunicarse con los investigados.

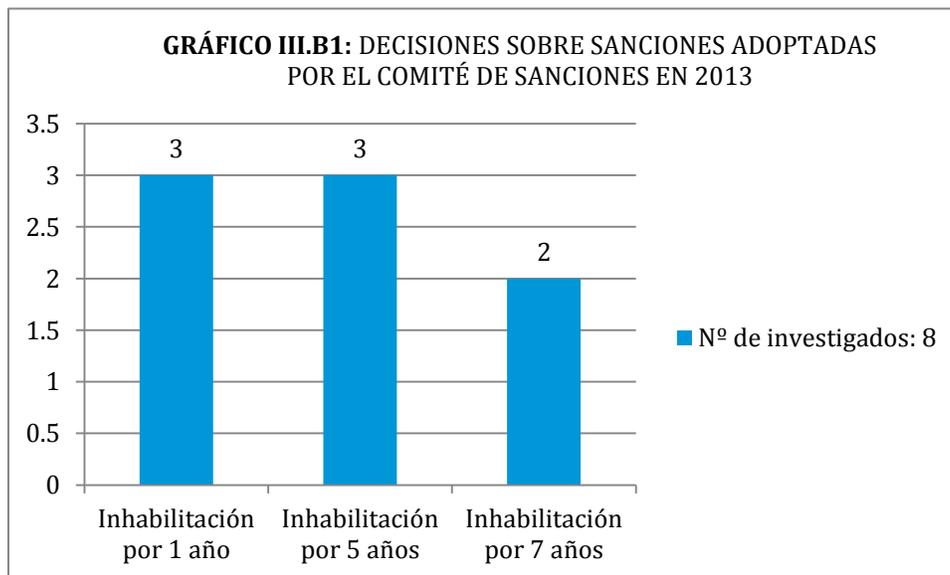
Producto de la labor del Comité de Sanciones

En 2013 el Comité de Sanciones tramitó 10 apelaciones: ocho relacionadas con fraude, y las restantes con colusión. Cinco de esas apelaciones fueron presentadas en 2012, y las restantes en 2013.

Ocho de esos casos llegaron a su madurez y fueron objeto de decisiones en 2013. Al 31 de diciembre de 2013 no quedaba pendiente ante el Comité de Sanciones ningún caso maduro, pero están pendientes de presentación escritos en dos apelaciones y las decisiones respectivas se tomarán en 2014.

Como surge del Gráfico III.B1, las ocho apelaciones decididas en 2013 por el Comité dieron lugar a inhabilitaciones por plazos de uno a siete años:

Las apelaciones dan lugar a una serie de escritos: la réplica de la OII y la contrarréplica del investigado. A ese mismo nivel, las partes pueden solicitar audiencias y presentar documentos adicionales.



Cinco de las ocho sanciones impuestas por el Comité de Sanciones cumplieron los criterios de inhabilitación previstos en el Acuerdo de Inhabilitación Recíproca.

El Comité de Sanciones tramitó asimismo un recurso de oposición a una determinación de suspensión temporal impuesta por el Oficial de Casos. En ese caso el investigado solicitó una audiencia, a la que se accedió y cuya celebración se fijó para enero de 2014. Durante la audiencia el investigado retiró su oposición y expresó su conformidad con la suspensión temporal.

En 2013 10 sanciones impuestas por el Grupo del BID cumplieron los requisitos de inhabilitación recíproca. El Grupo del BID reconoció sanciones del Banco Mundial, 52 casos referentes a 319 partes, y del BAsD, dos casos con tres partes. No hubo solicitudes de reconocimiento provenientes del BAfD ni del BERD.

El ejemplo siguiente ilustra un caso que llegó al Comité de Sanciones tras la apelación de los investigados en cuanto a la determinación del Oficial de Casos.

Proceso de selección ficticio

El Banco suscribió con uno de sus países miembros un contrato de préstamo para la construcción de obras de infraestructura de suministro de agua en zonas rurales.

Como parte del proyecto el organismo ejecutor seleccionó a una compañía a través de un proceso de licitación que no cumplió los requisitos del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones y fue anulado. Sin que el Banco lo supiera, las obras de construcción ya se habían iniciado, por lo cual las autoridades del organismo ejecutor celebraron un acuerdo con la compañía ganadora y posteriormente formalizaron la selección a través de un proceso de selección ficticio.

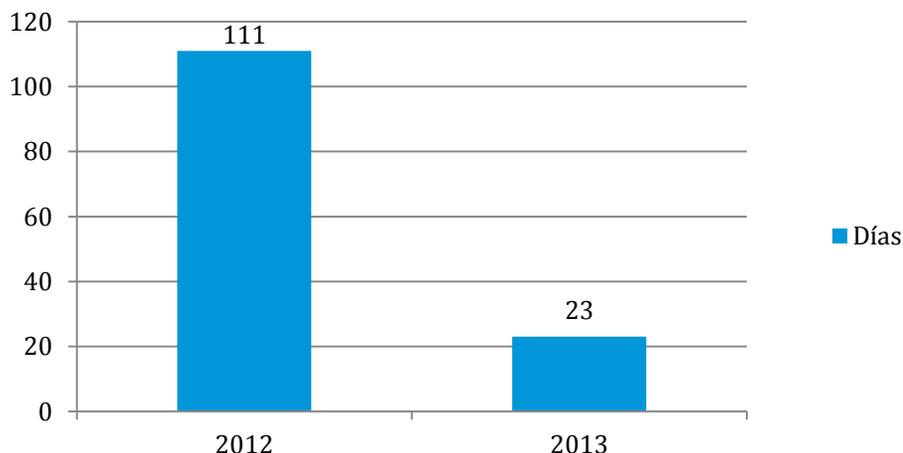
Tras examinar las pruebas presentadas por todas las partes, el Comité de Sanciones impuso a ambos investigados una sanción de inhabilitación por siete años, conforme a lo recomendado por el Oficial de Casos. Tales sanciones cumplían los requisitos del Acuerdo de Inhabilitación Recíproca.

Tiempo para la decisión del caso

En 2013 el Comité de Sanciones tardó, en promedio, 23 días para adoptar una decisión sobre un caso después que éste hubo llegado a la madurez. Ello representa una reducción de 79% del tiempo con respecto a 2012. Ese considerable aumento de la eficiencia obedece al incremento de recursos humanos y a la adopción de mejores protocolos internos, incluido el establecimiento del sistema de manejo de casos.

Recibida una apelación, un caso llega a la madurez al cabo de unos **65 días**. Es entonces que el Comité puede pronunciarse sobre el caso.

GRÁFICO III.B2: NÚMERO DE DÍAS TRANSCURRIDOS, EN PROMEDIO, PARA LA DECISIÓN DE UN CASO TRAS SU LLEGADA A LA MADUREZ



Documentos falsificados en un proyecto de salud infantil

El Grupo del BID suscribió con un país miembro un contrato de préstamo para mejorar los servicios de salud materna y reducir la mortalidad infantil en zonas rurales.

En una de las licitaciones una compañía oferente presentó garantías bancarias falsificadas para cumplir los requisitos del contrato, y en comunicaciones con el organismo ejecutor presentó documentos falsificados adicionales, en un intento de probar la autenticidad del primer documento.

Tras examinar los escritos presentados por los investigadores y por la OII, el Comité de Sanciones impuso a los primeros una inhabilitación por seis años, según lo recomendado por el Oficial de Casos (lo cual cumplía los requisitos del Acuerdo de Inhabilitación Recíproca), pero redujo dicha inhabilitación de seis años a cinco.

IV. ACTIVIDADES DE DIÁLOGO, DIFUSIÓN Y COOPERACIÓN DE LA OII, EL OFICIAL DE CASOS Y EL COMITÉ DE SANCIONES

Instituciones financieras internacionales

Tanto la OII como el Oficial de Casos y como el Comité de Sanciones colaboraron y se reunieron con sus respectivas instituciones financieras internacionales contrapartes para complementar sus esfuerzos y establecer para sus prácticas parámetros de referencia que garanticen el armonioso funcionamiento de todas ellas.

En mayo la OII participó en la Conferencia sobre Integridad en el Sector Privado, cuyo anfitrión fue el BERD. Dicha conferencia ofreció un foro para que representantes de oficinas y departamentos de integridad, cumplimiento y asuntos jurídicos de varias instituciones intercambiaran opiniones y enfoques sobre cuestiones de debida diligencia en materia de integridad y disposiciones contractuales conexas. En septiembre la OII participó en la Decimocuarta Conferencia de Investigadores Internacionales, realizada en el BAfD. En esas dos conferencias, oficinas de los Jefes de Servicios de Integridad del BAsD, el BAfD, el BERD, el BEI, el Banco Mundial y el BID mantuvieron sus reuniones regulares para analizar temas relacionados con el Acuerdo de Inhabilitación Recíproca y otros asuntos.

En junio el Oficial de Casos organizó la primera reunión del Grupo de trabajo de primer nivel de los sistemas de sanciones de los bancos multilaterales de desarrollo. Entre los asistentes figuraron el Oficial de Suspensiones e Inhabilitaciones del Banco Mundial, el Comisionado de Sanciones y el Comisionado de Sanciones Suplente del BAfD y el Asesor de Políticas de la Inspección General del BEI. Esa reunión sirvió de foro para intercambiar experiencias y consolidar prácticas óptimas. Dentro del marco de esa reunión la OII y el Secretario del Comité de Sanciones mantuvieron una reunión informativa con los participantes de las otras instituciones financieras internacionales.

En el mismo mes el Comité de Sanciones y la Junta de Sanciones del Banco Mundial se reunieron para intercambiar opiniones y generar vínculos más estrechos. Luego, en diciembre, el Comité de Sanciones, la Junta de Sanciones del BAfD y la Junta de Sanciones del Banco Mundial celebraron una reunión cumbre de dos días de duración para intercambiar experiencias sobre adopción de decisiones y actividades operativas, a fin de armonizar aún más sus respectivas prácticas.

Autoridades nacionales

En 2013 las actividades de diálogo, difusión y cooperación incluyeron también la participación en eventos con autoridades nacionales. En julio la OII, la oficina del Oficial de Casos y el Comité de Sanciones participaron en el Primer Seminario de Jueces Latinoamericanos para el análisis de sentencias dictadas en casos de competencia, patrocinada por el Centro Regional de Competencia para América Latina y por el BID. Esa reunión tuvo como objetivo establecer un puente de comunicación entre autoridades en materia de competencia y autoridades judiciales en América Latina.

En noviembre el Ministerio de Justicia de Brasil invitó a la Secretaría del Comité de Sanciones a proporcionar capacitación a la Oficina del Contralor General y a la Procuraduría Federal de ese país. Esa actividad se organizó a la luz de la reciente sanción de la Ley de Compañías Limpias en Brasil.

Como ya se señaló, en 2013 la OII coordinó actividades de investigación con entidades nacionales e internacionales para obtener acceso a fuentes de información adicionales. También participó en la Alianza Interamericana de Defensa de la Competencia, conferencia telefónica celebrada regularmente por autoridades en materia de competencia de toda la región para intercambiar experiencias.

Instituciones académicas, sector privado y sociedad civil

Para crear conciencia sobre los programas anticorrupción que lleva a cabo el Banco, y sobre la importancia de observar las más severas normas de integridad al participar en actividades financiadas por el BID, los programas de diálogo, difusión y cooperación abarcaron también actividades con instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil.

El Oficial de Casos participó como orador invitado en el programa de verano sobre derecho anticorrupción estadounidense e internacional en la Facultad de Derecho Washington de la American University, y como conferencista invitado en el Centro Duke para el Desarrollo Internacional, de la Facultad de Políticas Públicas de la Universidad de Sanford.

En 2013 la OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones organizaron una serie de presentaciones que incluyeron temas tales como investigaciones sobre actividad bancaria extraterritorial a escala mundial, suspensión e inhabilitación en contratos del Gobierno Federal de los Estados Unidos, desafíos que se plantean al Banco Mundial en un examen proactivo de un proyecto en gran escala sobre paludismo en Nigeria, y actividades de la Comisión Federal de Competencia de México en materia de investigación y sanción de manipulación de licitaciones en adquisiciones públicas, e investigaciones y juicios llevados a cabo en Islandia tras la crisis financiera.

Por último, la OII, la Oficina del Oficial de Casos y la Secretaría del Comité de Sanciones efectuaron, individualmente, múltiples presentaciones en diferentes ámbitos. El Oficial de Casos participó en la Conferencia Mundial sobre Observancia de Normas Anticorrupción, en el Foro Mundial sobre Observancia de Normas sobre Soborno y Corrupción, y en la Cumbre Mundial sobre Investigaciones. La Oficina del Oficial de Casos efectuó también una presentación en el Congreso Mundial Anticorrupción y en el Coloquio sobre la Lucha Internacional contra la Corrupción, en la Facultad de Derecho de la Universidad George Washington. El Secretario del Comité de Sanciones fue panelista en la tercera Cumbre Latinoamericana sobre Lucha contra la Corrupción, en que efectuó una presentación sobre los sistemas de sanciones de los bancos multilaterales de desarrollo, para un público de abogados y funcionarios de cumplimiento de normas provenientes de la región. La Jefa de la OII participó en un panel patrocinado por la Asociación Estadounidense de Abogados (*American Bar Association*) y por el Comité de Cumplimiento de Normas Anticorrupción del Instituto Brasileño de Derecho Empresarial (IBRADEMP), que comparó ciertas características de la nueva Ley Antisoborno de Brasil con los regímenes de sanciones de los bancos multilaterales de desarrollo. Por último, el Oficial de Casos fue uno de los oradores invitados a hacer uso de la palabra en el instituto jurídico denominado *Edward Bennett Williams American Inn of Court* sobre actividades de investigación e imposición de sanciones realizadas por el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo.

Sitio virtual

Por último, en 2013 la OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones renovaron su sitio virtual, haciendo más accesible al público la información sobre el Sistema de Sanciones. Algunos de los nuevos atributos del sitio consistieron en un vínculo para realizar denuncias de fraude y corrupción en la página inicial del sitio del Banco; mayor visibilidad para la lista de personas y entidades sancionadas, y un sitio especial para publicar notificaciones presuntas.

V. VISIÓN PARA EL PRÓXIMO AÑO

En 2014 la OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones seguirán asegurando el funcionamiento eficiente y eficaz del Sistema de Sanciones, incorporando lecciones aprendidas en los tres años iniciales de aplicación.

La OII prevé obtener mejoras adicionales a través de los cambios introducidos en su proceso interno, incluida la capacidad de tramitar los casos más sencillos en forma más expedita y al mismo tiempo centrar un mayor porcentaje de sus recursos en la investigación de casos más complejos con repercusiones más graves en las actividades financiadas por el Grupo del BID.

La OII prevé también fortalecer aún más la relación entre el equipo de prevención y el personal de operaciones responsable de operaciones con garantía soberana, realizando aportes concretos para mejorar los resultados en términos de desarrollo. Con respecto a las operaciones sin garantía soberana, la OII se propone introducir los ajustes que sean necesarios para atender las necesidades de un ámbito reestructurado de las operaciones para el sector privado.

En cuanto a elaboración de políticas, el Sistema de Sanciones se ocupará de llevar adelante y completar actividades actualmente en marcha, incluidas las siguientes:

- (i) enmienda de los Procedimientos de Sanciones, y
- (ii) adopción de un protocolo sobre acuerdos.

En materia de prevención, la OII procurará incorporar el sistema de clasificación en el proceso de análisis de debida diligencia de integridad, para conferirle mayor solidez y eficiencia. También revisará las directrices de análisis de debida diligencia de integridad, a fin de incorporar lecciones aprendidas en los tres primeros años de aplicación; por ejemplo la necesidad de contar con enfoques específicos para ciertos tipos de clientes, incluidas empresas de propiedad del Estado y receptores de recursos de cooperación técnica. La OII establecerá también parámetros de referencia en relación con la Corporación Financiera Internacional, el BERD, el BEI y otras entidades homólogas, al diseñar herramientas que garanticen una respuesta adecuada al uso de centros financieros extraterritoriales en operaciones sin garantía soberana. Por último, la OII prevé avanzar en la adopción de herramientas de gestión del riesgo de integridad en operaciones con garantía soberana.

SIGLAS

ATI	Sección de Acceso a Información
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
NAA	Notificación de Acción Administrativa
NPAA	Notificación Preliminar de Acción Administrativa
OII	Oficina de Integridad Institucional