

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco Interamericano de Desarrollo

Octubre de 2011

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

Índice

- Sección I - Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Nota de Contexto del BID
- Sección II - Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco Interamericano de Desarrollo – Informe de Global Compliance
- Sección III - Plan de acción del BID para poner en práctica las recomendaciones aprobadas

Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Nota de contexto del BID

Por disposición del Directorio Ejecutivo (el “Directorio”), el Banco ha estado evaluando sus sistemas de ética, conducta de los empleados y reclamaciones de los empleados. A esos efectos, y tras un proceso de selección por competencia, el 16 de diciembre de 2010 el Banco contrató a la empresa Global Compliance Services, Inc. (“Global Compliance”) para que llevara a cabo una revisión del pilar interno del marco anticorrupción de la institución, es decir, su sistema para responder a las denuncias de conducta indebida de los empleados. También se le encomendó a Global Compliance efectuar una revisión del sistema del Banco para la solución de las reclamaciones de los empleados.

La revisión consideró las estructuras e instancias de autoridad existentes en el Banco, evaluándolas en función de las prácticas óptimas de los organismos comparadores en la comunidad internacional. Como parte de su trabajo, Global Compliance entrevistó a las distintas partes interesadas (miembros del Directorio Ejecutivo, funcionarios de la Administración, empleados que trabajan con dichos sistemas y los utilizan, los actuales jueces del Tribunal Administrativo del Banco, y el Presidente y miembros del Directorio de la Asociación de Empleados del Banco), así como a funcionarios de organismos comparadores a fin de beneficiarse de sus experiencias y puntos de vista privativos. Para entender las experiencias de los empleados con los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco y sus percepciones de dichos sistemas, Global Compliance realizó una entrevista en línea dirigida a todos los empleados de la institución; asimismo, se organizaron grupos focales con participación de empleados en la Sede y las Representaciones.

Las conclusiones de Global Compliance se resumen en el informe adjunto, que se presentó al Directorio el 16 de mayo de 2011. Dicho informe señala que las políticas del Banco son, en muchos aspectos, eficaces en el apoyo que brindan a la Administración y los empleados de la institución para abordar temas importantes. Global Compliance también formula varias recomendaciones importantes para la elaboración ulterior de políticas.

Como ámbito de enfoque principal, Global Compliance analizó el Código de Ética y Conducta Profesional del Banco y sus procedimientos conexos, formulando muchas recomendaciones sobre temas como la mejor manera en que el Oficial de Ética serviría a la institución, las relaciones de dependencia jerárquica de las funciones de integridad dentro de la Administración, y la forma en que se han de recibir y abordar las denuncias de conducta indebida. Varias recomendaciones abordan las obligaciones de denunciar, el deber de cooperar, y una aclaración acerca de los recursos del Banco para dar a conocer las denuncias. Las reformas también incluirán una mayor divulgación y evaluación de los posibles conflictos de intereses, y una mayor capacitación para los empleados.

El informe trata asimismo la manera de tramitar las investigaciones sobre los actos de conducta indebida de los empleados, incluida la afirmación de protecciones que aseguren la integridad de la función de investigación y la confidencialidad de la información. La elaboración de políticas

que seguirá tras esas recomendaciones se basará en un sistema establecido originalmente en 2006 que se ha venido evaluando y renovando constantemente conforme el Banco fue reflexionando acerca de sus propias experiencias y las normas cambiantes de prácticas óptimas entre los organismos comparadores de la institución.

En cuanto a los sistemas del Banco para solucionar las reclamaciones de los empleados, Global Compliance también analizó las políticas de la institución relativas a su Tribunal Administrativo, el cual fue establecido por el Directorio Ejecutivo en 1981 como instancia de apelación final para decidir acerca de esas reclamaciones. Las recomendaciones de Global Compliance en este ámbito están dirigidas principalmente a la racionalización de los procedimientos del Tribunal y el aumento de la eficiencia con la cual se tramitan los casos. También se formularon recomendaciones para reforzar los actuales procesos de revisión administrativa del Banco para las reclamaciones de los empleados, principalmente mediante el añadido de una fase de mediación obligatoria con mediadores profesionales como requisito previo al acceso al Tribunal.

El Ombudsperson del Banco seguirá brindando asesoramiento según se lo soliciten los empleados, y facilitando un medio confidencial, flexible e informal en aras de la solución de controversias. Global Compliance llegó a la conclusión de que la combinación de sistemas tanto formales como informales a que recurre el Banco ofrece flexibilidad para solucionar la mayoría de las reclamaciones de los empleados en forma beneficiosa tanto para estos como para la Administración.

Hay otro conjunto de recomendaciones que se dirige a la clarificación de la política del Banco para la protección de los denunciantes, que ha sido objeto de revisión constante desde que se la estableció en 2003. El Banco sigue apoyando a sus empleados ofreciendo un entorno seguro para la denuncia de actos ilícitos.

El Directorio consideró las sesenta recomendaciones emanadas del informe de Global Compliance. Muchas de ellas no recibieron objeción alguna de la Administración, la Asociación de Empleados ni el Tribunal Administrativo, y se aprobaron. Aquellas con respecto a las cuales no hubo consenso se dividieron para su consideración inicial por dos grupos de trabajo dependientes del Comité de Organización, Recursos Humanos y Asuntos del Directorio. Las propuestas de los grupos de trabajo se aprobaron por consenso y solamente dos recomendaciones se remitieron a un nuevo grupo de trabajo del Comité para seguir analizándolas.

El Directorio ha trabajado con la Administración en relación con el plan de acción integral adjunto, a fin de implementar las recomendaciones. Se prevé que las acciones que se adopten como resultado de ese proceso fortalecerán aún más la confianza en el compromiso del Banco en favor de los principios de ética e integridad, en sus sistemas para abordar las denuncias de conducta indebida, sus protecciones para los derechos de los denunciantes, y el debido proceso en el manejo de las reclamaciones de los empleados y los procesos decisorios conexos.

Sección II

Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del
Banco Interamericano de Desarrollo – Informe de Global Compliance

Revisión de los Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del Banco Interamericano de Desarrollo



SUMINISTRADO POR:

Michael W. Johnson, Esq.
Santiago Reich
Dawn Henry, Esq.
Anita Baker, Ph.D.

16 de mayo de 2011

Las preguntas sobre el informe pueden
dirigirse a:

Michael W. Johnson, Esq.
(202) 550-1460



Índice

Resumen ejecutivo	5
Proceso empleado para completar esta revisión	5
Sinopsis de las conclusiones	7
Sinopsis de las recomendaciones	10
El Tribunal Administrativo	15
Descripción general.....	15
Reducir el tiempo de resolución de casos, que en promedio pasaría de 18 meses a alrededor de 6 meses.....	16
El Tribunal debe tener la facultad de disponer medidas cautelares	20
El Tribunal debe estar facultado para disponer una reparación integral que compense enteramente al empleado por los perjuicios sufridos	21
El Tribunal debe tener la potestad de disponer el reembolso de los costos judiciales y los honorarios de abogados a los demandantes cuyas reclamaciones prosperen.....	23
El Tribunal debe estar facultado para disponer el reembolso de los costos al Banco en casos de abusos	23
Los jueces deben cumplir mandatos no renovables de seis años	24
Deben prolongarse las restricciones de tiempo referentes a futuro empleo en el Banco.....	25
Debe crearse un Comité de Designaciones Judiciales independiente.....	25
No debe imponerse un límite de mandatos a la posición de Secretario Ejecutivo	27
El proceso de reclamaciones	28
El actual proceso.....	28
El proceso actual no es eficiente, y su finalidad no es clara.....	29
Nuevo sistema propuesto, incluida la eliminación del Comité de Conciliación	30
Flujograma del nuevo sistema propuesto	32
Beneficios del sistema propuesto.....	33
Mediación no obligatoria en casos de conducta indebida	34
Fundamentos del rechazo del concepto de revisión a cargo de los pares	35
Casos de denunciantes y el sistema de reclamaciones	35
Prever la posibilidad de un segundo mandato quinquenal del Ombudsperson.....	36
Estructura de dependencia jerárquica del Oficial de Ética	37
El Oficial de Ética debe estar jerárquicamente subordinado al Presidente.....	37
Dependencia jerárquica frente al Directorio.....	38
El Oficial de Ética debe estar jerárquicamente subordinado a un comité de carácter confidencial del Directorio.....	39
El Comité de Ética no debe participar en investigaciones sobre conducta indebida	42
Nuevo proceso que se propone	43
Procedimientos de investigación, derechos y obligaciones	46
Los supervisores deben tener la obligación de denunciar conductas indebidas.....	46
Aclarar el papel de la Asociación de Empleados en cuanto a la recepción de informes de conducta indebida	47

Las comunicaciones de un funcionario con el Ombudsperson tienen carácter confidencial y no pueden divulgarse sin el consentimiento del primero.....	47
Se deben seguir aceptando denuncias anónimas.....	48
El Banco no siempre puede prometer a los testigos absoluta confidencialidad	49
Recepción y evaluación inicial de las denuncias.....	50
Marcos cronológicos de las investigaciones	50
Obligación de colaborar.....	51
Los empleados no tienen derecho a contar con la presencia de un abogado u otro representante durante la entrevista de la investigación.....	51
Procedimientos de la Oficina de Ética para obtener mensajes de correo electrónico y otros datos electrónicos.....	51
Acceso del acusado a la información	52
La norma probatoria es la “preponderancia de la prueba”	53
Licencia administrativa	53
Manejo de conflictos de intereses referentes a empleados que trabajen en la Oficina de Ética	54
Derivación de casos a autoridades nacionales	54
Debe crearse un manual de investigaciones.....	55
La política de denunciantes	56
Aclarar la definición de “empleados” a los que se refiere la política	57
Establecer definiciones exhaustivas de “denunciante” y “testigo”.....	57
Identificar específicamente la no renovación de contratos como un tipo de represalia cubierto	58
Establecer el deber de los supervisores de denunciar conductas indebidas.....	59
Aclaración de las líneas jerárquicas.....	59
Aclarar que la Asociación de Empleados no es una autoridad del Banco competente para recibir denuncias.....	60
Aclarar que las denuncias efectuadas al Ombudsperson se mantienen como confidenciales	61
Autorizar una medida cautelar para un denunciante, si es necesario.....	61
Utilizar el estándar de la buena fe en materia de denuncia y cooperación	62
Aclarar que un denunciante goza de protección aunque no se concluya que se ha producido conducta indebida	63
Utilizar prácticas óptimas en materia de normas probatorias, incluida la carga de proporcionar una prueba “clara y convincente”, que recae sobre la Administración una vez establecida, aplicando el estándar de la preponderancia de la prueba, que la denuncia, prima facie, es fundada.....	63
Suministrar a los denunciantes información actualizada sobre la situación	64
Autorizar denuncias externas si el Banco no proporciona oportunamente al denunciante información actualizada sobre el estado del asunto	65
Autorizar que se efectúen denuncias externas a “una persona o entidad”	65
Papel, responsabilidades y funciones de la Oficina de Ética	66
Estructura de la Oficina de Ética.....	66
Consultas.....	67
Aspectos formales del programa – Labor anterior y actual	69
Debe revisarse el Código de Ética y Conducta Profesional.....	69
Comparación del Código con códigos de otros organismos multilaterales	73
Capacitación sobre ética.....	76
Sistema de declaración de intereses.....	77
Sistema de gestión de casos.....	78



Apéndice A: Glosario de acrónimos	80
---	----



Resumen ejecutivo

Proceso empleado para completar esta revisión

El Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”) solicitó una evaluación que abarca, entre otros, los siguientes temas:

- Las normas y los procedimientos de resolución de disputas relacionadas con el empleo, incluidas las funciones de la Administración, el Ombudsperson, el Comité de Conciliación y el Tribunal Administrativo del BID (“Tribunal Administrativo”);
- La manera en que el BID investiga y se ocupa de conductas indebidas denunciadas del personal en el marco del *Código de Ética y Conducta Profesional* del Banco (“Código”);
- La protección de los denunciantes contra represalias por la realización de denuncias de conducta indebida, o
- Los papeles que corresponde cumplir al Directorio Ejecutivo, la Administración y la Asociación de Empleados en relación con los sistemas de ética, conducta y reclamaciones del Banco.

Para completar la presente revisión examinamos todas las políticas pertinentes del Banco y entrevistamos a más de 50 personas, incluidos,

- Varios miembros del Directorio
- Autoridades de la Administración, tales como el Presidente, funcionarios de la Oficina del Presidente, la Oficina del Vicepresidente de Finanzas y Administración (“VPF”), la Oficina de Integridad Institucional (“OII”), la Auditoría Ejecutiva, el Departamento Legal, el Departamento de Recursos Humanos (“HRD”), y la Oficina de Ética
- Miembros del Comité de Ética y del Comité de Conciliación
- El Secretario Ejecutivo y cada uno de los actuales jueces del Tribunal Administrativo
- El Presidente, miembros del Directorio y abogado externo de la Asociación de Empleados

Invitamos a todos los funcionarios a completar una encuesta en línea, lo que hicieron 444 de ellos. Realizamos sesiones de análisis en la Sede del Banco en Washington, DC, con 153 funcionarios de 26 países. Funcionarios de países miembros participaron a través de una videoconferencia.

Por último, solicitamos a otros organismos multilaterales e interesados externos información sobre sus prácticas, experiencias y opiniones. Examinamos políticas y entrevistamos a funcionarios del Fondo Monetario Internacional (“FMI”), el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (“BAsD”) y las Naciones Unidas. Examinamos asimismo algunas políticas de la Corporación Andina de Fomento (“CAF”), la Organización de los Estados Americanos (“OEA”) y el Banco Africano de Desarrollo (“BAfD”) y conversamos con autoridades de esos organismos. En este informe hemos limitado las referencias específicas a las prácticas de dichos organismos a las que se describen en documentos que son de dominio



público. También nos reunimos con un representante del Government Accountability Project.



Sinopsis de las conclusiones

El BID ha dado varios pasos positivos tendientes a establecer un programa de ética y cultura ética

En los últimos años el BID dio varios pasos elogiados para implementar un eficaz programa de ética. En 2007 publicó la versión revisada del Código de Ética y contrató en régimen de dedicación exclusiva a su primer Oficial de Ética, quien creó y puso en marcha una Oficina de Ética dotada de personal profesional. Desde 2007 dicha oficina ha proporcionado capacitación en materia de ética a funcionarios de la Sede y de las Representaciones del Banco en los países miembros y ha establecido un sólido proceso de consulta en que los empleados pueden buscar orientación sobre conflictos de intereses u otros dilemas éticos.

Posiblemente como resultado de las actividades de capacitación y extensión realizadas por la Oficina de Ética muchos empleados no han vacilado en dar a conocer inquietudes sobre comportamientos potencialmente contrarios a la ética, cuya investigación ha sido supervisada por la Oficina de Ética. Aunque no nos fue posible pasar revista al manejo de casos individuales, constatamos que la investigación de conducta indebida denunciada de empleados suele suscitar críticas y polémicas.

Los funcionarios del BID creen que el Banco es un lugar de trabajo ético

Constatamos que los funcionarios del BID generalmente consideran a la institución como un ámbito de trabajo ético. El 83% de ellos creen que en su división no se tolera el comportamiento contrario a la ética. En nuestras anteriores encuestas de cientos de miles de empleados de más de 50 entidades sólo el 57% de ellos respondieron que en sus divisiones no se toleraba el comportamiento contrario a la ética.

No obstante, los funcionarios del BID parecen más propensos que los de otras entidades a percibir conductas indebidas. El 31,5% de los empleados del BID declaró que habían observado una conducta indebida el año anterior, en comparación con un parámetro de referencia del 22%.

El personal puede mostrarse reacio a denunciar conductas indebidas por temor a represalias o temor a que no se haga nada

De los empleados del BID que observaron conductas indebidas, sólo el 29,6% las denunciaron, en comparación con un parámetro de referencia del 41%. La investigación mostró que los empleados no suelen denunciar conductas indebidas si temen ser objeto de represalias o creen que la administración no manejará adecuadamente el informe. Ambos temores parecen ser prevalentes entre los funcionarios del BID.

Primero, algunos funcionarios temen sufrir represalias si denuncian conductas indebidas. En tanto que los empleados del BID no tienen una propensión significativamente mayor que los de otros organismos a creer que sufrirán represalias en caso de que denuncien conductas



indebidas, las consecuencias de las represalias, especialmente si implican la terminación de la relación de empleo, pueden ser mucho mayores en el BID que en otros organismos. Como muchos funcionarios del BID tienen visados G-4, si pierden su cargo generalmente deben abandonar el país dentro de un término de 30 a 60 días.

El temor de los funcionarios del BID de sufrir represalias puede verse exacerbado por la creencia de que el actual mecanismo de formulación de reclamaciones del BID no permite obtener un amparo rápido y justo en caso de que hayan de sufrir represalias u otro tratamiento injusto. Por ejemplo, si un empleado cree que se le ha declarado cesante o ha sufrido alguna medida de empleo desfavorable en forma injusta o como represalia por denunciar una conducta indebida, en general debe primero plantear su reclamación a un panel de revisión de sus pares denominado Comité de Conciliación. Si bien éste a menudo no logra resolver las cuestiones que se le plantean, el funcionario debe recurrir a ese proceso, que lleva, en promedio, de cuatro a cinco meses. Al final del proceso el Comité formula una recomendación a la Administración, que no está obligada a cumplirla. Sólo a esa altura el funcionario puede presentar un reclamo ante el Tribunal Administrativo, en cuyo marco puede obtener una decisión vinculante.

No obstante, en los casos presentados desde 2007, el Tribunal se ha tomado en promedio 18 meses para decidir un caso, y en el transcurso de ese período no está facultado para ordenar la suspensión de la aplicación de la decisión adoptada contra el empleado por la Administración, aun en casos en que la decisión del BID parezca ser contraria al derecho y dé lugar a un daño irreparable para el empleado. Aunque la posición de éste en definitiva prevalezca, la capacidad del Tribunal de brindar al empleado una reparación integral se ve limitada por un enfoque “optativo”: revocar la decisión de la Administración o disponer una indemnización monetaria por los daños y perjuicios sufridos, con un tope máximo equivalente al doble del salario de la persona, y al triple en casos excepcionales, independientemente de la magnitud de los daños y perjuicios realmente experimentados por el empleado. Por último, el empleado no tiene derecho al reembolso de los costos judiciales ni los honorarios de abogados.

Por lo tanto, el empleado que se considere víctima de represalias u otro trato injusto se ve confrontado con un proceso de casi dos años antes de poder obtener una decisión vinculante dictada por un órgano externo. Aunque su reclamación prospere, su capacidad de obtener resarcimiento es limitada, y es probable que haya tenido que gastar una cuantiosa suma para impugnar la decisión, por lo cual no es sorprendente que los empleados se muestren reacios a denunciar conductas indebidas si temen la posibilidad de sufrir represalias.

El estudio ha demostrado también que es menos probable que los empleados denuncien conductas indebidas si no confían en que la Administración manejará adecuadamente el informe. En nuestras encuestas de otros empleadores, el 77% de los empleados han señalado que creen que su administración responde adecuadamente a inquietudes en materia de ética. En el BID, la proporción, entre los que respondieron a la encuesta, es tan sólo del 24,7%. Los empleados del BID no creen necesariamente que el Banco responda en forma inapropiada frente a inquietudes en materia de ética: el 57,8% de los encuestados



respondieron “no sé”, lo que indica una falta de transparencia del sistema que puede deteriorar la confianza que éste inspira a los empleados.

Incumbe a la Administración asegurarse de que los procedimientos de investigación y disciplinarios se observen en forma correcta y, de ser así, respaldar públicamente a la Oficina de Ética en el cumplimiento de sus obligaciones. No obstante hemos detectado varias prácticas y políticas que aíslan a la Oficina de Ética de la Administración. Quizá con el propósito de mantener la percepción de independencia en la Oficina de Ética, en el pasado la Administración no ha supervisado los aspectos sustanciales de la labor del Oficial de Ética ni ha llevado a cabo evaluaciones de desempeño. Además, conforme a los procedimientos actuales los cometidos de supervisión dentro de la investigación primaria están a cargo de un comité de revisión a cargo de pares: el Comité de Ética. Si bien éste está formado por funcionarios del BID altamente respetados, no existe la obligación de que ninguno de ellos posea experiencia general o técnica en supervisión de investigaciones sobre conducta indebida o recomendación de medidas disciplinarias apropiadas.

Aunque en teoría los sistemas de revisión a cargo de los pares brindan a los empleados la tranquilidad de que la Administración realiza consultas con esos grupos de empleados antes de adoptar medidas definitivas, en realidad la Administración puede adoptar, y en muchos casos adopta, medidas contrarias a las recomendaciones del Comité. De hecho, como los miembros de esos comités son legos, no es sorprendente que la Administración recurra a su Departamento Legal, al Departamento de Recursos Humanos o a otras autoridades pertinentes para obtener orientación, en lugar de acudir a recomendaciones de comités como los referidos.

En julio de 2009, tras un amplio estudio, las Naciones Unidas prescindieron de un sistema que se basaba en gran medida en la labor de comités de revisión a cargo de pares, por considerarlo lento, ineficiente y en última instancia ineficaz. A fines de 2010 el Secretario General de las Naciones Unidas declaró que a su juicio “la aplicación y el funcionamiento del nuevo sistema de administración de justicia han sido un éxito y constituyen una mejora significativa con respecto al antiguo sistema”¹. Naturalmente, las Naciones Unidas y el BID difieren en gran medida en cuanto a escala, cultura y recursos, por lo cual muchas de las soluciones específicas adoptadas por las Naciones Unidas no serían apropiadas en el BID. No obstante, algunas de nuestras recomendaciones se basan en principios idénticos a los que inspiran al nuevo sistema de las Naciones Unidas. Específicamente, recomendamos que el BID adopte un sistema que brinde a la Administración mayor rendición de cuentas y flexibilidad para adoptar decisiones que afecten a los empleados en cuestiones de ética y reclamaciones, y, al mismo tiempo, que los empleados tengan un acceso más expedito a servicios de mediación y un acceso más ágil al Tribunal Administrativo, que les ofrece la posibilidad de que sus casos sean considerados por jueces profesionales facultados para adoptar decisiones vinculantes.

¹ Administración de Justicia en las Naciones Unidas. Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. 4 de noviembre de 2010.



Creemos que nuestras recomendaciones suponen un sistema mucho más racional, con mejores salvaguardias para los derechos de los empleados, incluidos los denunciantes, y que garantiza una eficaz rendición de cuentas de la Administración y del personal.

Sinopsis de las recomendaciones

En esta sección de información sinóptica exponemos nuestras recomendaciones a un alto nivel. Las secciones siguientes del cuerpo principal del informe contienen un análisis detallado y nuestras recomendaciones.

Tribunal Administrativo

Las reformas que recomendamos para el Tribunal Administrativo son el eje de muchas de nuestras restantes recomendaciones. Para que el Tribunal pueda pronunciarse expeditivamente sobre los casos puestos a su consideración, toda suspensión de las decisiones gerenciales en casos que parezcan ser contrarias al derecho y darían lugar a daños irreparables, y proporcionar plena reparación a los funcionarios tratados ilícitamente, es necesario reducir muchas de las preocupaciones de otros funcionarios y de la Administración. Ésta puede tener la flexibilidad necesaria para investigar conductas indebidas denunciadas, imponer sanciones disciplinarias o adoptar otras medidas de personal sin que el funcionario tenga que pasar por el Comité de Ética o el Comité de Conciliación, pero sabiendo que el Tribunal Administrativo puede examinar y revocar en un foro público las medidas que la Administración haya adoptado. Al mismo tiempo los funcionarios que crean haber sido tratados injustamente pueden, en forma relativamente rápida, plantear sus casos ante un mediador o ante el Tribunal Administrativo, que tiene la potestad de dictar una decisión vinculante e indemnizarlos plenamente por las pérdidas que hayan sufrido.

Nuestras recomendaciones de reformas en el Tribunal Administrativo están destinadas a alcanzar los siguientes objetivos:

- Reducir el tiempo de resolución de casos, que en promedio es de 18 meses y debería ser de alrededor de 6 meses;
- Facultar al Tribunal a suspender decisiones de la Administración en casos que parezcan contrarios al derecho y generarían daños irreparables;
- Ampliar la capacidad del Tribunal de conceder plena reparación a un empleado que haya sido tratado injustamente, incluidos los costos judiciales y los honorarios de abogados, y
- Reducir toda apariencia de posible conflicto de intereses debido a la manera en que se designan los jueces, a la renovación de sus mandatos y al ulterior empleo de los jueces en el Banco.

El sistema de reclamaciones

Recomendamos la supresión del Comité de Conciliación y su sustitución por un sistema de revisión a cargo de la Administración y mediación obligatoria ante un mediador profesional.



Debería mantenerse el proceso de revisión administrativo a través del cual un empleado eleva una reclamación por la cadena de comando y en definitiva obtiene una decisión del Gerente de Recursos Humanos. A esa altura, si un funcionario no considerara satisfactoria la decisión del Gerente de Recursos Humanos, ya no acudiría al Comité de Conciliación, sino que podría presentar a la Oficina del VPF una “Notificación de Reclamación” en que señale su continua insatisfacción con la situación y su intención de presentar una demanda ante el Tribunal Administrativo si no es posible llegar a una solución.

El VPF dispondría entonces de 30 días para examinar y tratar de resolver la reclamación antes de que el reclamante pueda acudir al Tribunal. Ese plazo representaría un “período de enfriamiento” para dar al empleado la posibilidad de considerar si acudir al Tribunal sería necesariamente la manera más idónea para resolver la diferencia, y para que la Administración tenga la oportunidad de reconsiderar el tema y examinar una posible solución al conflicto.

Para alentar la solución en esa etapa recomendamos que la mediación obligatoria se produzca dentro de ese período de 30 días. Se requeriría una sesión inicial con participación del reclamante y de un representante de la Administración; la mediación sólo proseguiría después de esa sesión inicial si ambas partes están dispuestas a proseguir sus esfuerzos; de lo contrario, transcurrido dicho período el empleado estaría facultado para presentar su demanda ante el Tribunal Administrativo.



El Oficial de Ética debe estar jerárquicamente subordinado al Presidente y a un nuevo Comité de Supervisión de Ética del Directorio

En consonancia con la estructura de dependencia jerárquica del Oficial de Ética en los organismos comparadores, tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI, el Oficial de Ética del BID debería estar subordinado al Presidente del Banco, quien lo haría objeto de una supervisión sustancial en el cumplimiento de su labor, así como de evaluaciones de desempeño.

El Oficial de Ética debería tener acceso a un comité pertinente del Directorio, para que pueda plantear inquietudes referentes a la Alta Administración, de ser necesario, o dar a conocer al Directorio casos de alta prioridad que puedan afectar a la reputación del Banco. Dado el carácter sensible de las investigaciones de ética recomendamos que el Oficial de Ética dependa de un Comité de Supervisión de Ética de carácter confidencial, que se crearía, con el cometido primario de velar por la solidez de la estructura de cumplimiento y el mantenimiento, por la Administración, de un entorno ético. Dicho comité no se ocuparía de revisar la labor de la Administración ni de pronunciarse sobre casos individuales, pero podría llegar a conocer detalles, especialmente de casos altamente prioritarios, en cuanto sea necesario para garantizar que la Administración esté aplicando adecuadamente sus procesos y procedimientos de investigación y disciplinarios para la protección de los denunciantes.

El Comité de Ética no debe participar en investigaciones sobre conducta indebida

Recomendamos la eliminación del papel que cumple el Comité de Ética en investigaciones sobre conducta indebida. Dicho comité dejaría de ser responsable de establecer si se ha incurrido en conducta indebida o de recomendar medidas disciplinarias. En lugar de ello, el Oficial de Ética sería responsable, como lo es actualmente, de realizar la investigación y redactar el informe de la misma. Se daría al acusado la oportunidad de examinar el informe y formular comentarios a su respecto. La Oficina de Ética consideraría toda respuesta que presente el empleado y, si aún corresponde, derivaría al VPF el informe y los comentarios presentados si los hubiere. El VPF, habitualmente en consulta con el Departamento Legal, HRD, y otras autoridades competentes del Banco, se pronunciaría sobre la existencia de una conducta indebida, y en ese caso sobre el nivel de medidas disciplinarias que corresponda. Como actualmente ocurre, si el empleado fuera sancionado por conducta indebida, tendría la posibilidad de elevar el caso de inmediato al Tribunal Administrativo.

Constatamos que varios de los organismos comparadores han dejado de utilizar comités de revisión a cargo de los pares para pronunciarse sobre la existencia de conducta indebida o recomendar medidas disciplinarias.



Procedimientos de investigación, derechos y obligaciones

También examinamos aspectos referentes al proceso de realización de investigaciones. Formulamos las siguientes recomendaciones, algunas de las cuales son congruentes con prácticas existentes:

- Los supervisores deberían tener la obligación de denunciar prontamente conductas indebidas
- En las políticas del BID debería aclararse el papel de la Asociación de Empleados como receptora de denuncias de conducta indebida
- Se preservará la confidencialidad de los contactos de los funcionarios con el Ombudsperson, y no se tomará información sin el consentimiento del funcionario
- Se deberían seguir aceptando denuncias anónimas sobre conducta indebida
- En las políticas del Banco debería aclararse que el Banco no siempre puede prometer a los testigos absoluta confidencialidad
- En general las investigaciones deberían completarse dentro del término de 90 días
- Todos los empleados, incluidos los altos funcionarios de la Administración y las autoridades de la Asociación de Empleados, tienen la obligación de colaborar en investigaciones
- Los empleados no tienen derecho a contar con un abogado u otro representante durante las entrevistas del proceso de investigación
- En el curso de una investigación la Oficina de Ética está facultada para obtener acceso al correo electrónico, la computadora y otra tecnología de información del empleado
- Los empleados acusados de conducta indebida deberían tener acceso a pruebas necesarias para su defensa
- La norma probatoria es la “preponderancia de la prueba”
- Debería imponerse a los empleados una licencia administrativa en circunstancias limitadas
- El Banco debería crear un manual de investigaciones obligatorio para sus investigadores

También describimos procedimientos aplicables en los casos que deban derivarse a autoridades nacionales y los procedimientos que hayan de seguirse en caso de conflictos de intereses dentro de la Oficina de Ética.

Política de denunciantes

La Política del Banco en materia de Denunciantes fue actualizada en abril de 2010 y constituye un gran avance como claro enunciado de la política del Banco que prohíbe represalias contra quienes denuncian conductas indebidas o participan de buena fe en investigaciones. Hemos examinado su contenido y entre otras cosas, recomendamos las siguientes medidas para mejorarla:

- Identificar específicamente la no renovación de contratos como un tipo de represalia referido en la política

- 
- Conceder una medida cautelar para proteger a los denunciantes en ciertos casos
 - Aclarar que los empleados que denuncien conducta indebida o participen en investigaciones de buena fe gozan de protección frente a represalias, aunque en definitiva no se compruebe la conducta indebida
 - Utilizar prácticas óptimas sobre normas probatorias, incluida la imposición a la Administración de la carga de probar en forma “clara y convincente” los hechos una vez establecido un fundamento *prima facie* de la denuncia a través del criterio de preponderancia de la prueba

Papel, responsabilidades y funciones de la Oficina de Ética

Nuestra evaluación general es que la Oficina de Ética del BID ha logrado mucho éxito en cuanto a la consecución de sus objetivos. Constatamos que:

1. en general los aspectos del programa formal de la Oficina de Ética están en consonancia con los de los organismos comparadores;
2. el seguimiento de los datos de las consultas sobre ética demuestra que los funcionarios utilizan en forma creciente dichas consultas como recurso, y que el servicio proporcionado les resulta satisfactorio; y
3. los participantes de la encuesta y de las sesiones de análisis en general tienen impresiones favorables sobre la Oficina de Ética y su posibilidad de utilizarla como recurso.

Si bien el funcionamiento global de la Oficina de Ética es adecuado, ciertamente tenemos varias recomendaciones que formular para mejorar ciertos aspectos. Entre otras cosas, recomendamos que el Banco:

- Revise el contenido y la presentación visual del Código
- Imponga a todos los funcionarios la obligación de recibir anualmente capacitación en línea sobre ética, con un contenido adicional para supervisores
- Implemente un sistema de gestión de casos más sólido
- Considere la posibilidad de contratar a un investigador de ética adicional
- Imponga a los funcionarios comprendidos en el sistema de declaración de intereses la obligación de presentar esta última dentro de un plazo de tres meses a partir de su ingreso en el BID o de su promoción a una posición regida por estas normas

En las secciones siguientes del informe proporcionamos un análisis detallado de cada uno de los temas arriba referidos.



El Tribunal Administrativo

Descripción general

El Tribunal Administrativo está facultado para “decidir sobre quejas por medio de las cuales los miembros del personal aleguen inobservancia de sus contratos de empleo o de los términos y condiciones de sus nombramientos”. (Estatuto, Artículo II). Las personas legitimadas para presentar causas de acción en virtud del Estatuto sólo pueden hacerlo tras agotar todos los otros recursos disponibles dentro del Banco dentro de plazos correspondientes. El Estatuto actual permite formular peticiones dentro de los 90 días contados a partir de 1) el recibo de la notificación de las actuaciones finales del Comité de Conciliación; 2) el transcurso de un período de 30 días de inactividad en relación con las medidas que el Banco se haya comprometido a adoptar conforme a una decisión del Comité de Conciliación, o 3) el recibo de la notificación de una decisión de la Administración que imponga una medida disciplinaria por violación del Código de Ética. A diferencia de los tribunales administrativos de muchos organismos comparadores, el Tribunal celebra audiencias probatorias a las que suelen asistir los siete jueces, todos los cuales son magistrados altamente respetados, profesores de Derecho o abogados en sus propios países. En general los siete jueces se pronuncian sobre cada caso.

Si bien no hay motivos para cuestionar la calidad de los procedimientos, los actuales plazos de procesamiento de casos y los límites a la potestad del Tribunal de disponer reparaciones van en detrimento de la eficacia del Tribunal. En primer lugar, el Tribunal tarda 18 meses, en promedio, para dictar sentencia, y hasta entonces no está facultado para disponer la suspensión de una decisión de la Administración en casos que parezcan contrarios al derecho y que puedan dar lugar a daños irreparables. Si la reclamación del funcionario prospera, el Tribunal puede revocar la decisión de la Administración o condenar al pago de una indemnización por daños y perjuicios, pero no ambas cosas. Si se dispone la reparación de los daños y perjuicios, ella se limita al doble del salario del reclamante; al triple en casos excepcionales. El funcionario no tiene derecho al reembolso de los costos judiciales o los honorarios de abogados. En muchas de esas esferas el Tribunal Administrativo del BID tiene menos potestades y facultades que las de tribunales comparadores.

Dado que el Tribunal se estableció como un órgano decisor altamente experimentado, de constatación de hechos, consideramos que constituye una piedra angular del sistema de justicia interno del BID. No obstante, nos preocupa la posibilidad de que las limitaciones arriba mencionadas puedan llevar a funcionarios cuyos derechos hayan sido violados a abstenerse de plantear casos ante el Tribunal, pues es improbable que la reparación compense con creces los costos financieros y emocionales que implica llevar adelante un caso en un sistema como el referido. Preocupa, además, la perspectiva de que los funcionarios no sean propensos a denunciar conductas indebidas por temor a que si la Administración adopta represalias contra ellos el Tribunal no proporcione un mecanismo de reparación rápida o eficaz frente a la represalia.



Si se logra que el Tribunal pueda decidir casos expeditivamente, suspender la aplicación de las decisiones de la Administración en casos que parezcan contrarios al derecho y den lugar a daños irreparables, y proporcione una reparación plena a los funcionarios tratados ilegítimamente, se haría responsable a la Administración de:

- Proteger a los empleados frente a tratos discriminatorios u otros tratos ilegítimos
- Establecer garantías para que los denunciantes no sufran represalias
- Proteger los derechos del acusado durante los procesos indagatorios y disciplinarios

Además los empleados podrían plantear asuntos importantes con el fin último de mejorar sus relaciones con la Administración y la solidez global del Banco.

Nuestras recomendaciones de reformas del Tribunal Administrativo se agrupan en las siguientes categorías:

- Reducir el tiempo de resolución de casos, que en promedio pasaría de 18 meses a alrededor de 6 meses
- Dar al Tribunal la capacidad de suspender decisiones de la Administración en casos que parezcan contrarios al derecho y puedan dar lugar a daños irreparables
- Ampliar la capacidad del Tribunal de conceder plena reparación a un empleado que haya sido tratado injustamente
- Reducir toda apariencia de posible conflicto de intereses relativo a la designación de jueces, renovación de mandatos y subsiguiente empleo de jueces en el Banco

Reducir el tiempo de resolución de casos, que en promedio pasaría de 18 meses a alrededor de 6 meses

Proceso actual

Una vez que un funcionario presenta una queja ante el Tribunal, el Banco dispone de 30 días para contestar la queja. No obstante, antes de que comience a correr ese plazo el Tribunal habitualmente traduce la queja y sus anexos, para que estén disponibles en español y en inglés. En algunos casos el proceso puede llevar más de dos meses.

Una vez que el Banco presenta su Respuesta y sus anexos el Tribunal habitualmente proporciona también las traducciones al español y al inglés, lo que puede llevar varias semanas o meses adicionales. Luego el demandante presenta una Réplica y el Banco una Dúplica, escritos ambos que requieren nuevas traducciones. De este modo, suelen pasar muchos meses antes de que los argumentos estén completos y el caso esté listo para ingresar en la etapa procesal de presentación de documentos.



Una vez intercambiados los documentos, producidas las traducciones e identificados los testigos, el Secretario Ejecutivo señala audiencias probatorias, tratando de dar cabida a los programas de actividades de los siete jueces, cada uno de los cuales viaja desde un país diferente. A los jueces se les paga un pequeño estipendio por su labor en el Tribunal, y otras actividades. La programación presenta sus propios desafíos, y puede generar demoras que no se dan en un sistema en que un único decisor es responsable de un caso. Habitualmente los jueces sólo se reúnen dos o tres veces por año. Las actividades que no se completan dentro de la semana en que los jueces están en la Sede deben proseguir en la próxima reunión en que participen.

Una vez realizadas las audiencias probatorias el Tribunal celebra audiencias en presencia de todos los jueces, en Washington, D.C. Recién en ese momento el caso está en estado de decidirse.

En los casos presentados a partir de 2007 han transcurrido en promedio 18 meses desde la presentación de la queja hasta la sentencia, lo que en gran medida obedece a la necesidad de coordinar el programa de actividades de siete jueces y de preparar traducciones. El Tribunal trabaja simultáneamente en español y en inglés. Ninguno de los siete jueces actuales habla ambos idiomas: cinco sólo hablan español y dos sólo hablan inglés.

Formulamos varias recomendaciones encaminadas a racionalizar el proceso para que se reduzca significativamente el tiempo que implica, en total, la serie de etapas de un caso en el sistema. Aun el sistema de tribunal administrativo más eficiente debe dar cabida a plazos razonables para la formación del expediente, la oportunidad de intercambio de declaraciones y documentación de las partes y la evaluación del expediente por los jueces. Dado un ritmo razonable de ese proceso la mayor parte de los casos presentados ante el Tribunal podrían llegar a sentencia definitiva dentro de unos seis meses contados a partir de la presentación de la queja original.

El demandante debe elegir el idioma de las declaraciones

Para racionalizar el proceso del Tribunal recomendamos que se dé al demandante la potestad de elegir el idioma de las declaraciones: elegiría el español o el inglés, y ese sería el idioma utilizado para la totalidad de las mismas. El Departamento Legal del Banco presentaría la Respuesta de la demanda en el idioma elegido dentro de un plazo de 30 días. No sería necesario esperar semanas, si es que no meses, para que se traduzca la queja y los anexos.

Ello previsiblemente aceleraría el proceso, porque sólo habría que traducir los documentos que el Banco presente en un idioma que no sea el elegido. No sería necesario traducir declaraciones y escritos, ni traducir documentos probatorios que ya estén en el idioma elegido para el caso.

Mientras se realiza el proceso preparatorio y de presentación de documentos, en los primeros meses, el Secretario Ejecutivo del Tribunal podría disponer lo necesario para la elaboración de todas las traducciones necesarias, a fin de que estén listas cuando el caso pase



al panel de jueces que ha de pronunciarse sobre el caso, sin demoras significativas. Si fuera necesario se proporcionarían servicios de interpretación para las audiencias probatorias.

El Tribunal debe designar a un juez como administrador de cada caso, para que encamine el caso a lo largo del proceso de presentación de documentos

Recomendamos que el Tribunal modifique su reglamento creando la función de “juez administrador”, designado por el Presidente del Tribunal al comienzo de cada caso y responsable de encaminarlo a lo largo del proceso de presentación de documentos. La persona designada debería hablar con fluidez el idioma elegido por el empleado para la fase de declaraciones del caso: el inglés o el español. De este modo no sería necesario que las partes tuvieran que esperar a que las declaraciones estuvieran traducidas antes de ingresar en la etapa de presentación de documentos.

El juez administrador trabajaría con las partes en la creación de un programa expeditivo de presentación de documentos; la fijación de las fechas de las audiencias de recepción de declaraciones testimoniales y su realización; el manejo de disputas sobre presentación de documentos y la labor realizada con las partes para explorar y alentar soluciones amistosas en situaciones apropiadas, inclusive la consistente en ordenar a las partes que examinen la posibilidad de una mediación.

En lugar de esperar hasta que los siete jueces lleguen a Washington para recibir las declaraciones de los testigos, sólo el Juez Administrador supervisaría los procedimientos. Como actualmente, se transcribirían y traducirían las declaraciones.

Finalizadas las audiencias probatorias las partes presentarán al panel de jueces que haya de pronunciarse sobre el caso resúmenes en que expondrán sus argumentos jurídicos y los hechos que los respalden. Los jueces podrán así centrarse exclusivamente en las actuaciones probatorias pertinentes para dictar sentencia sobre el caso, y estudiar en sus países de origen el expediente escrito y luego volar a Washington a los solos efectos de asistir a las audiencias, deliberar en conjunto sobre el caso y adoptar una decisión. De hecho, si no todos los miembros del panel pueden llegar a Washington oportunamente, el panel debería considerar la posibilidad de escuchar las audiencias de las partes y realizar deliberaciones con los restantes jueces a través de videoconferencias o teleconferencias. Los tribunales de otros organismos comparadores han usado capacidades de videoconferencias y teleconferencias para oír casos en forma expeditiva.

El Tribunal debe tener la opción de tramitar casos a través de un panel de tres miembros

Para acelerar el proceso de adopción de decisiones recomendamos que el Tribunal siga una recomendación de la Asociación de Empleados y escuche casos en paneles de tres jueces, en lugar de utilizar un panel completo de jueces, lo que permitiría acelerar el proceso de las audiencias de audiencias.



En casos excepcionales la complejidad o lo delicado del caso pueden llevar a una parte a solicitar que el caso se escuche en plenario, y los jueces pueden así disponerlo, o percibir ellos mismos la necesidad de proceder de ese modo.

La estructura de un panel de tres jueces se utiliza ampliamente en los tribunales administrativos de otros organismos internacionales, como el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y los Tribunales de la OEA, el Banco Mundial, el FMI, el BAsD y el BAfD, cuyos estatutos en general permiten que la audiencia de determinados casos se realice ante el panel completo, en ciertas circunstancias que así lo exigen, como aquí se recomienda.

El proceso preparatorio debe ser los de Queja y Respuesta

Para racionalizar el proceso preparatorio, y debido a que recomendamos que cada caso sea conducido a través del proceso de presentación de documentos por un juez administrador, recomendamos la eliminación de los escritos de réplica y dúplica en la etapa inicial de declaración. Se reduciría así en 28 días la etapa de formulación de argumentos, sin contar el tiempo necesario para las traducciones, que puede ser mucho mayor. El juez administrador, trabajando en estrecha relación con las partes, podrá así ocuparse de cuestiones importantes y siempre tendrá la posibilidad de solicitar a las partes que proporcionen informaciones y pruebas adicionales que sean necesarias, aun en el caso de que una parte comparezca ante el Tribunal sin asistencia letrada.

El proceso preparatorio debe ser notificado de inmediato a la otra parte

El actual Reglamento establece un período de siete días entre la fecha de presentación de la Queja y la notificación de la misma al Banco, y otros siete días para la notificación de la Respuesta al demandante. Esos plazos deberían eliminarse. Cada parte debería simplemente presentar sus declaraciones a la otra parte al mismo tiempo que los presenta al Tribunal.

Resumen

En definitiva, cabe prever que si se asigna un juez administrador para cada caso, se permite al demandante elegir el idioma del caso, y se faculta al Tribunal para reunirse en paneles de tres jueces conforme a un calendario más flexible a lo largo de todo el año, se reduciría notablemente la duración del proceso de tramitación de los casos en el Tribunal.

En conjunto, el litigio típicamente podría desarrollarse del modo siguiente.

Demanda presentada	El Presidente del Tribunal examina y asigna el caso al juez administrador
30 días	El Banco presenta la Respuesta de la Queja
30 días	Intercambio de documentos e identificación de testigos
45 días	Audiencias probatorias
45 días	Las partes presentan resúmenes al panel de tres jueces
30 días	Las audiencias, si son necesarias, se exponen ante un panel de tres jueces, y se dicta sentencia. Si es necesario los jueces participan a través de videoconferencias.

En consecuencia, la mayoría de los casos se decidirían dentro de un término de 6 meses, en lugar del promedio actual de 18 meses.

El Tribunal debe tener la facultad de disponer medidas cautelares

En la actualidad el Tribunal carece de facultades normativas para disponer medidas cautelares. Para fortalecer al Tribunal, y ofrecer una gama completa de recursos a los Demandantes, especialmente en casos que tengan que ver con denuncias de represalias, recomendamos que se confiera al Tribunal la facultad de dictar medidas cautelares en los casos en que la decisión administrativa impugnada parezca ser ilegal y en que su aplicación cause daños irreparables. La finalidad de las medidas cautelares en materia de empleo en general consiste en mantener o restablecer el status quo mientras esté pendiente de resolución el litigio.

La facultad de disponer medidas cautelares en favor de un Demandante antes de que se tome una decisión sobre la base de los méritos del asunto se enuncia específicamente en el Estatuto del Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, que permite al Tribunal “adoptar una medida provisional, que será inapelable, para brindar protección temporal a cualquiera de las partes, cuando la decisión administrativa parezca *prima facie* ilegal, en casos de especial urgencia y cuando su ejecución pueda causar un daño irreparable”.

Otros tribunales aplican similares textos jurídicos. Por ejemplo, el Tribunal Administrativo del Banco Mundial está facultado para ordenar la suspensión de la decisión cuando se pruebe que su ejecución muy probablemente infligiría al peticionario graves perjuicios, que no podrían repararse de otro modo (Regla 13). En el Comentario al Estatuto del Tribunal Administrativo del FMI se establece específicamente que dicho Estatuto no impide que los jueces dicten medidas provisionales si así lo exigen las circunstancias.



El Tribunal debe estar facultado para disponer una reparación integral que compense enteramente al empleado por los perjuicios sufridos

Todos los jueces del Tribunal que entrevistamos estuvieron de acuerdo en que deberían tener la potestad de disponer una reparación necesaria para resarcir al demandante cuya pretensión prospere. En otros términos, si el Banco ha tratado ilegalmente a un empleado, el Tribunal debe estar facultado para disponer una reparación que corrija los efectos del tratamiento ilegítimo.

En la actualidad el Estatuto dispone:

Si el Tribunal considera fundada una petición, ordenará rescindir la decisión impugnada o el cumplimiento específico de la obligación invocada. Al propio tiempo, el Tribunal determinará la cuantía de indemnización que se pagará al peticionante por el daño sufrido si el Presidente del Banco o el Gerente General de la Corporación, según corresponda, dentro de los treinta días calendario de la notificación de la sentencia, resolviere que es conveniente a los intereses del Banco o de la Corporación, respectivamente, no cumplir con los términos de la sentencia, con la condición de que dicha indemnización no pase del equivalente de dos años del sueldo neto básico del peticionante. En casos excepcionales el Tribunal podrá ordenar el pago de una indemnización mayor por un período adicional de hasta un año, debiendo exponer las razones que justifican tal indemnización.

Este enfoque “optativo” da a la Administración la opción de aceptar la orden específica del Tribunal o pagar una indemnización monetaria. Si opta por pagar daños y perjuicios monetarios su obligación queda limitada al doble del salario del empleado, y al triple en circunstancias excepcionales. En consecuencia, la capacidad del Tribunal de disponer el pago de una indemnización de los daños y perjuicios a un gerente que recibe una alta remuneración sería mucho mayor que la de disponer otro tanto para un asistente que recibe una remuneración inferior, aunque los perjuicios sufridos sean idénticos. Los economistas podrían alegar que este tratamiento diferencial puede llevar al Banco a no internalizar los costos genuinos de los actos contrarios al derecho, especialmente en el caso de los funcionarios que reciben retribuciones más bajas. Por ejemplo, ¿al Banco debería preocuparle más el acoso sexual sufrido por funcionarios que reciben una mayor remuneración que el experimentado por funcionarios cuyas remuneraciones sean menores, dado que los daños potenciales podrían ser mucho más altos?

La posibilidad de disponer una reparación resarcitoria es especialmente importante en el caso de los denunciantes. Si un funcionario ha denunciado conductas indebidas y luego ha sido despedido de la institución en represalia es necesario que el Tribunal pueda ordenar que se le pague una indemnización. De hecho, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos incluye en las recomendaciones a los directores de los bancos multilaterales de desarrollo que sus políticas y procedimientos incorporen prácticas óptimas internacionales sobre denunciantes, incluida la capacidad para producir “resultados que eliminen los efectos de represalias comprobadas”.(22 US Code – Sección 2620-4). Otros organismos multilaterales han respaldado el principio de la reparación resarcitoria, como lo demuestra la política de



denunciantes del BAfD y la vigente en algunos estatutos de tribunales administrativos comparadores.

El Tribunal debería tener la potestad de ordenar al Banco que proceda de alguno de los modos siguientes, según las circunstancias del caso:

- **Pagar al funcionario los salarios y beneficios no percibidos, más intereses.** Aquí, el pago efectuado por el Banco será inferior al que correspondería en caso contrario si las reformas del Tribunal que recomendamos permiten reducir de 18 a 6 meses el tiempo necesario para llegar un pronunciamiento sobre un caso.
- **Pagar al funcionario una indemnización compensatoria por daños emocionales, físicos o de reputación.** El Tribunal sólo condenaría al pago de esa indemnización en casos apropiados, y con limitaciones que podría establecer el Estatuto. Por ejemplo, conforme a la legislación federal de los Estados Unidos en casos de acoso y discriminación el límite de la indemnización compensatoria es de US\$300.000.
- **Imponer al Banco la obligación de rescindir la decisión impugnada o cumplir su obligación.** No obstante, cuando la decisión administrativa impugnada se refiera a designaciones, promociones o terminación de empleo el Tribunal debería establecer un monto de la indemnización que el Banco pueda optar por pagar como alternativa a la rescisión de la decisión administrativa impugnada o el cumplimiento específico ordenado. La suma podría guardar relación con el salario de la persona, ya que esos tipos de daños se consideran como pago “anticipado” para indemnizar a los funcionarios por futuras pérdidas de ingresos y beneficios.

En los estatutos de tribunales comparadores se prevé una reparación más amplia que la proporcionada actualmente por el Estatuto del Tribunal del BID. Por ejemplo, el Estatuto del Tribunal de las Naciones Unidas permite la anulación de una decisión de la administración y una indemnización. Aunque esta última generalmente está limitada a los salarios de dos años, el Estatuto del Tribunal Contencioso Administrativo de las Naciones Unidas permite adjudicar una suma mayor en “circunstancias excepcionales”. El Tribunal del FMI puede ordenar la anulación y “todas las demás medidas que impliquen el pago de dinero u otra reparación, necesarias para remediar los efectos de esa decisión”. El Estatuto del Tribunal del BAfD permite “la anulación de esa decisión y puede ordenar cualquier otra medida que implique el pago de dinero u otra reparación, necesaria para corregir los efectos de esa decisión”. Si bien los Estatutos de los Tribunales del Banco Mundial y del BAsD aplican el enfoque “optativo” actual del Estatuto del Tribunal del BID, de anulación de la decisión de la administración o pago de daños y perjuicios, ninguno de ellos limita la indemnización que puede adjudicarse.



El Tribunal debe tener la potestad de disponer el reembolso de los costos judiciales y los honorarios de abogados a los demandantes cuyas reclamaciones prosperen

Basándonos en nuestro examen de procedimientos de los comparadores y principios jurisprudenciales sólidos recomendamos que se dé al Tribunal la facultad de imponer al Banco la obligación de pagar los costos judiciales y los honorarios de abogados a los demandantes cuyas reclamaciones prosperen en casos cuando lo considere apropiado. Los Tribunales del Banco Mundial, el FMI, el BASD y las Naciones Unidas disponen de esa potestad. Todos los jueces actuales a quienes entrevistamos estuvieron de acuerdo en que el Tribunal del BID debería tener esa facultad.

Recomendamos incluir en el Estatuto del Tribunal un texto similar al que contiene el Estatuto del Tribunal del BASD:

“Si el Tribunal concluye que una petición es total o parcialmente fundada puede disponer que el Banco se haga cargo, total o parcialmente, de los costos razonables en que haya incurrido el peticionario en el caso, incluido el costo de los servicios del abogado del peticionario, considerando la naturaleza y complejidad del caso, la naturaleza y calidad de la labor realizada y el monto de los honorarios, en relación con los parámetros prevalentes”. (Artículo X(2)).

El Tribunal debe estar facultado para disponer el reembolso de los costos al Banco en casos de abusos

Al mismo tiempo que debería ofrecerse a los demandantes cuyas reclamaciones prosperen un recurso para cubrir sus costos y honorarios judiciales, el Tribunal debería tener la potestad de disponer la indemnización de los costos en que incurra el Banco en casos en que un demandante formule una reclamación manifiestamente infundada con la finalidad de acosar a la institución, en lugar de actuar de buena fe. Aunque cabría prever que esas facultades sólo se usaran en casos muy inusuales, ya que no se desea disuadir a los empleados de plantear casos de buena fe, recomendamos que se confiera al Tribunal la potestad de tomar medidas frente a reclamaciones manifiestamente infundadas.

El texto que sugerimos a continuación se basa en el que aparece en los Estatutos de los Tribunales del FMI y del BASD:

“El Tribunal puede disponer el pago de una indemnización razonable por el peticionario al Banco, para cubrir total o parcialmente el costo de la defensa en el litigio, si comprueba:

- Que la petición fue manifiestamente infundada desde el punto de vista fáctico o jurídico, a menos que el peticionario demuestre que se basó en un argumento de



buena fe tendiente a la ampliación, modificación o revocación del derecho existente, o

- que el peticionario tuvo la intención de acosar al Banco o a autoridades o funcionarios del mismo.

El monto adjudicado puede cobrarse mediante deducciones de pagos que el Banco adeude al peticionario, o por otra vía que disponga el Presidente del Banco. El Banco no podría efectuar deducciones de pagos de pensiones.

Los jueces deben cumplir mandatos no renovables de seis años

El Tribunal hace efectiva su independencia seleccionando jueces calificados o aplicando otros mecanismos que permitan a estos realizar su labor con destreza y distantes de las operaciones del Banco. La existencia o, como mínimo, la apariencia de un conflicto de intereses puede darse si el Banco (que también es el demandado en los casos) está facultado para prorrogar en cualquier medida el plazo de desempeño de un juez.

A esos efectos, recomendaríamos un mandato no renovable de seis años, en lugar de dos mandatos de tres años cada uno. En la práctica a la mayoría de los jueces se les renuevan sus mandatos por un segundo trienio, con lo cual en la práctica se desempeñan durante seis años. Además, establecer un mandato único de seis años permitiría a la Administración, a la Asociación de Empleados y al Directorio Ejecutivo disponer del tiempo y la atención que requiere el actual proceso de renovación.

Los tribunales comparadores están divididos sobre este tema, aunque en la mayoría de los casos se permite la renovación en una o dos ocasiones de un mandato. Por ejemplo, los jueces del Tribunal del Banco Mundial cumplen un mandato quinquenal, renovable en una sola ocasión. Los del FMI cumplen mandatos cuatrienales, que pueden renovarse en dos ocasiones. Los del BAsD cumplen mandatos de tres años, que pueden renovarse en dos ocasiones. En cambio tanto en el Tribunal Contencioso-Administrativo como en el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas los jueces cumplen mandatos únicos fijos de siete años.

No obstante, un factor más importante es que el método del mandato único libera a los jueces incluso de la apariencia de un conflicto de intereses con el Banco, sistema que recomendamos porque está directamente vinculado con la independencia de los jueces.



Deben prolongarse las restricciones de tiempo referentes a futuro empleo en el Banco

En la actualidad los jueces del Tribunal no pueden trabajar para el Banco durante un período de dos años que siga a la fecha de finalización de su mandato. La Asociación de Empleados ha señalado que a su juicio ello representa un potencial conflicto de intereses, en el sentido de que la neutralidad de un juez puede verse afectada por la posibilidad de que algún día quiera obtener empleo en el BID. La Asociación de Empleados señala que los jueces nunca deberían poder trabajar para el BID. Los estatutos de los Tribunales del Banco Mundial, el FMI y el BASD siguen ese enfoque. Los de otros tribunales, como los de las Naciones Unidas y el BAFD, imponen una prohibición quinquenal de obtención de empleo futuro; expirado ese término los ex jueces podrían trabajar como funcionarios.

Los jueces actuales que entrevistamos parecen poco interesados en la posibilidad de postularse para obtener empleo en el BID después de la expiración de su mandato como jueces. Una prohibición absoluta a ese respecto eliminaría toda posibilidad de apariencia de un conflicto de intereses, pero la limitación quinquenal también parece razonable. Recomendamos que se enmiende el Estatuto del Tribunal para autorizar una prohibición no menor de cinco años para la futura obtención de empleo.

Debe crearse un Comité de Designaciones Judiciales independiente

Conforme al sistema actual los jueces son designados por el Directorio Ejecutivo de listas que le presenta el Presidente del Banco. Cuando se creó el Tribunal, la Asociación de Empleados elaboró una lista de seis candidatos, que el Directorio utilizó para designar a tres de los jueces. Al mismo tiempo el Presidente elaboró una lista de ocho candidatos y el Directorio designó a cuatro jueces de esa lista. Desde entonces la Asociación de Empleados sigue presentando al Directorio una lista de tres candidatos para sustituir a cada uno de los tres jueces originalmente seleccionados tomados de la lista de la Asociación de Empleados; análogamente, el Presidente presenta una lista de tres candidatos para cada una de las cuatro posiciones restantes en el Tribunal.

En las entrevistas que mantuvimos con la Administración, los Directores Ejecutivos y representantes de la Asociación de Empleados, los entrevistados se mostraron insatisfechos con el sistema. Los Directores Ejecutivos señalaron que no tienen experiencia en la selección de jueces y les es difícil comparar los méritos de los tres candidatos que se les presentan para cada selección. La Administración objetó el tiempo que lleva la entrevista de candidatos y describió como ineficiente el sistema de presentación de tres candidatos cuando sólo se necesita uno.

La Asociación de Empleados ha llamado la atención sobre el tema de que en todo momento una minoría de jueces del Tribunal provenga de listas de dicha asociación. Señaló el problema del conflicto de intereses y el potencial sesgo en los resultados de las decisiones; el



hecho de que los jueces tomados de la lista del Presidente podrían favorecer al Banco en sus decisiones, lo cual iría en detrimento de una justicia imparcial. De nuestro examen de decisiones reales y de nuestras entrevistas con los jueces no surge que ello esté ocurriendo. Muchos jueces parecen no saber de qué lista proviene su recomendación, y todos ellos nos aseguraron que creían que el Tribunal opera actualmente en forma colegial e independiente, pronunciándose sobre los casos en función del contenido de los mismos, y no por razones políticas. Nuestro examen de las decisiones dictadas en los últimos cinco años respalda esa opinión, dado que muchas de las decisiones se tomaron por unanimidad. No obstante, algunos jueces indicaron que en el pasado hubo jueces que parecían favorecer invariablemente a la Administración o al funcionario.

Puesto que todos los actuales interesados tienen una opinión desfavorable sobre el actual proceso de selección, y en virtud del deseo de fortalecer la independencia real y percibida del Tribunal, recomendamos que el Banco cree un Comité de Designaciones Judiciales para seleccionar a los jueces entre los candidatos presentados. El Comité estaría compuesto por una persona designada por la Administración y otra designada por la Asociación de Empleados, y la presidiría un jurista externo designado de común acuerdo por los otros dos. El jurista externo debería tener experiencia en derecho del empleo o derecho del servicio civil internacional. El comité seleccionaría a dos o tres candidatos para cada vacante del Tribunal y establecería un orden de prelación entre los mismos, explicando al Directorio en qué se basa esa precedencia.

El comité así creado sería un ámbito tanto de búsqueda de soluciones compensatorias intermedias como de independencia. Los representantes de la Asociación de Empleados y de la Administración deberían trabajar juntos, con la ayuda del jurista externo, para identificar a personas aptas para ser jueces del Tribunal. Se disiparían así las apariencias de conflictos de intereses basados en el origen de la candidatura de cada miembro. La combinación de miembros internos y externos en el panel reconoce la importancia de la cultura del Banco y de la experiencia externa. La lista así ordenada por rango, elaborada por un Presidente experimentado, brindaría asistencia al Directorio cuando tenga que decidir a quién designar.

La estructura del comité se basa en el actual proceso de designación de jueces de las Naciones Unidas. Al modernizar su sistema de justicia interna, en 2009, las Naciones Unidas crearon un Consejo de Justicia Interna, uno de cuyos cometidos consiste en recomendar a la Asamblea General posibles jueces. El Consejo está formado por un representante del personal, uno de la administración y dos distinguidos juristas externos: uno propuesto por el personal y el otro por la administración. Los cuatro seleccionan conjuntamente a otro distinguido jurista externo para que presida el cuerpo. Ese panel de cinco miembros investiga, realiza entrevistas y presenta a dos o tres posibles candidatos para cada cargo vacante en el Tribunal Contencioso-Administrativo y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas.



No debe imponerse un límite de mandatos a la posición de Secretario Ejecutivo

Se nos ha solicitado que examinemos el tema de si la duración del mandato del Secretario Ejecutivo del Tribunal debe estar sujeta a un límite. No lo recomendamos. Del examen de los estatutos y reglamentos de los tribunales comparadores no surge que otros tribunales impongan límites a los mandatos de las posiciones equivalentes dentro de sus Secretarías. De hecho, mucho se gana cuando una misma persona ocupa una posición durante un período considerable, pues transmite la historia institucional del tribunal. Ello es especialmente cierto en el caso de una institución judicial, en que los propios jueces actúan en régimen de dedicación parcial y sus mandatos están sujetos a estrictos límites.

La Asociación de Empleados nos ha solicitado que consideremos el tema de los límites para la posición del Secretario Ejecutivo, pero tomamos nota de que el Profesor Sicault, a quien la Asociación contrató para que preparara un informe en que se analizara el sistema de justicia interna del Banco, recomendó no imponer un límite de ese género.

Cabe señalar que los jueces con quienes hablamos elogiaron unánimemente el profesionalismo del actual Secretario Ejecutivo y su conocimiento de casos anteriores del Tribunal.

Para eliminar toda apariencia de que un futuro Secretario Ejecutivo del Tribunal pueda estar en concertación con el Banco, el Comité de Designación Judicial que se describe más arriba, encargado de la designación de jueces, podría también supervisar la contratación de futuros titulares de ese cargo.



El proceso de reclamaciones

Como se detalla más adelante, recomendamos eliminar el Comité de Conciliación, fortalecer el actual proceso de revisión administrativa, agregar una etapa de mediación obligatoria para asuntos que parezcan encaminarse hacia el Tribunal, y fomentar, en todos los tramos, mecanismos informales de resolución de disputas. Este proceso, que está en consonancia con nuestras recomendaciones de fortalecer el Tribunal, está destinado a facilitar en la medida de lo posible la resolución informal de disputas y lograr mejoras en cuanto a rendición de cuentas de la Administración y acceso de los empleados a un examen judicial independiente en casos de discrepancias entre los empleados y la Administración.

El actual proceso

El Reglamento de Personal PE-326 establece un proceso administrativo formal que han de seguir los empleados que discrepen con una decisión que afecte su relación de empleo y traten de obtener una reparación. El mismo abarca “supuestas fallas de observancia de las condiciones establecidas en los respectivos nombramientos o contratos de trabajo; de las Políticas Administrativas o de Personal del Banco y, en general, cualquier queja frente a una decisión de la Administración en materia laboral.” Este sistema no rige para decisiones disciplinarias ni asuntos tales como pensiones o remuneraciones de los trabajadores.

Paso uno – Supervisor directo

La política referida comienza por exigir que el empleado que desee formular una reclamación plantee el asunto a su supervisor directo o, según las circunstancias, al supervisor de este último². Si el asunto no se resuelve dentro de 10 días hábiles el empleado puede pasar al segundo paso.

Paso dos – Gerente de Recursos Humanos

El empleado puede plantear el asunto al Gerente de Recursos Humanos (“HRM”), que encabeza el Departamento de Recursos Humanos (“HRD”). Conforme a esta política el HRM tiene 20 días para responder, y si la reclamación persiste al cabo de ese período el empleado está facultado para plantear el asunto al Comité de Conciliación.

² Los empleados que trabajan en las Representaciones pueden comenzar por plantear el asunto al Representante, a menos que éste tenga que ver con el acto en que se funda dicha queja, en cuyo caso pueden presentar su reclamación directamente al Gerente de Recursos Humanos. Las reclamaciones basadas en reglamentos de beneficios para el personal pueden plantearse directamente al Gerente de Recursos Humanos sin tener que ser formuladas primeramente a un supervisor.



Paso tres – Comité de Conciliación

El Comité de Conciliación cumple el papel de mecanismo de revisión a cargo de los pares de la reclamación del empleado. Este comité voluntario formado por tres funcionarios (uno recomendado por HRD, uno por la Asociación de Empleados y un jubilado) analiza el caso y formula una recomendación a la Administración, que puede aceptarla o rechazarla. Recién cuando este proceso se ha completado, lo que lleva de cuatro a cinco meses, el empleado puede plantear el asunto al Tribunal Administrativo, en que puede obtener una decisión vinculante.

El proceso actual no es eficiente, y su finalidad no es clara

Casi todas las personas con las que hablamos —miembros de la Administración, de la Asociación de Empleados, e incluso del Comité de Conciliación— están de acuerdo en que el Comité de Conciliación en muchos casos no logró solucionar eficazmente las disputas. La finalidad enunciada para el Comité consiste en promover acuerdos conciliatorios en casos pertinentes, pero en la práctica actúa como órgano cuasicontencioso. El empleado que promueva un examen del asunto por el Comité debe presentar una queja escrita, y la Administración debe responder, también por escrito, dentro de cierto plazo. El Comité está facultado para recopilar documentos escritos y celebrar audiencias. Recogida la prueba, el Comité presenta una recomendación preliminar escrita a las partes y se reúne con ellas para tratar de obtener una resolución. Si el intento de conciliación falla el Comité prepara un informe final, que incluye recomendaciones de resolución y lo presenta a HRD y al empleado. El Comité no puede aplicar por sí mismo sus recomendaciones. Aunque dé la razón al empleado la Administración puede no estar de acuerdo con la recomendación del Comité, y el único recurso que tiene el empleado es llevar el asunto al Tribunal.

El Comité se creó con el objetivo expreso de hallar un acuerdo mutuo entre el funcionario y la Administración, pero funciona como órgano de constatación de hechos y de evaluación, lo que puede llevar a que las personas que toman parte en el proceso se aferren a sus posiciones, y cada una abogue por sus propios intereses en el caso. Al mismo tiempo el Comité carece del tipo de facultades que le permitan operar como órgano genuinamente decisorio. Lo componen funcionarios que no necesariamente poseen experiencia general o técnica en materia de recopilación o evaluación de pruebas, formulación de evaluaciones de credibilidad o solución negociada o conciliación. Sus potestades probatorias son limitadas y la recopilación de pruebas lleva tiempo, y muchos creen que el proceso que en él se sigue es demasiado lento como para atender adecuadamente las necesidades de los empleados que utilizan el sistema.



Nuevo sistema propuesto, incluida la eliminación del Comité de Conciliación

Recomendamos la eliminación del Comité de Conciliación y su sustitución por un sistema de revisión a cargo de la Administración y mediación obligatoria ante un mediador profesional.

El proceso de revisión administrativa a cargo de supervisores y de la administración de recursos humanos seguiría funcionando según lo dispuesto en el Reglamento de Personal PE-326. Una vez concluido el período de 20 días para resolución a nivel de la administración de recursos humanos, el funcionario tendría 30 días para presentar una “Notificación de Reclamación” a la Oficina del Vicepresidente de Finanzas y Administración (“VPF”), lo que significa que el funcionario sigue estando insatisfecho con la situación y se propone presentar una queja ante el Tribunal Administrativo si no se llega a una resolución.

El VPF tendría entonces 30 días para examinar y tratar de resolver la reclamación antes de que el reclamante pudiera acudir al Tribunal. Se trata de un “período de enfriamiento” que da al empleado la posibilidad de evaluar si acudir al Tribunal necesariamente sería la vía óptima para resolver la disputa. La Administración, a su vez, tendría la oportunidad de reconsiderar el asunto y examinar una posible solución al conflicto. Radicar un caso ante el Tribunal necesariamente implica más tiempo y gastos para la persona y para el Banco. El VPF supervisa tanto a Recursos Humanos como al Departamento Legal, dependencias a las que el Banco desearía dar participación en cuestiones que puedan llegar a ventilarse ante el Tribunal. También implicaría plantear los conflictos que tiene ante sí el Banco a nivel de Vicepresidente, para que la Alta Administración tenga la oportunidad de identificar temas en forma sistémica.

Para alentar la solución del asunto en esta etapa recomendamos que la mediación obligatoria se produzca dentro del mencionado período de 30 días. Se requeriría una audiencia inicial, en que participarían el reclamante y un representante de la Administración; la mediación sólo continuaría después de esa audiencia si ambas partes estuvieran dispuestas a persistir en el intento³. El mediador colaboraría con los participantes para ayudar a establecer la posibilidad de hallar un terreno común. Todo acuerdo al que se llegue sería vinculante.

Un tema que hemos tenido que considerar es el plazo que recomendamos para este nuevo paso en el sistema de reclamaciones. Como la administración de recursos humanos ya ha tenido 20 días para considerar el tema, el período de 30 días parece razonable. Una mediación significa simplemente que el VPF, o probablemente quien él designe, tenga que reunirse con el empleado y con un mediador y considerar la posibilidad de llegar a una solución negociada. Si resulta evidente que no puede llegarse a ninguna solución negociada el empleado no tendría que esperar más de 30 días para presentar su caso ante el Tribunal.

³ Pueden existir casos en que un proceso informal como el de una mediación no se considere apropiado. Un mediador experimentado examina regularmente cada asunto para detectar situaciones de ese tipo y debería tener la facultad, establecida mediante reglas o procedimientos, de rechazar por razones fundadas determinada mediación.

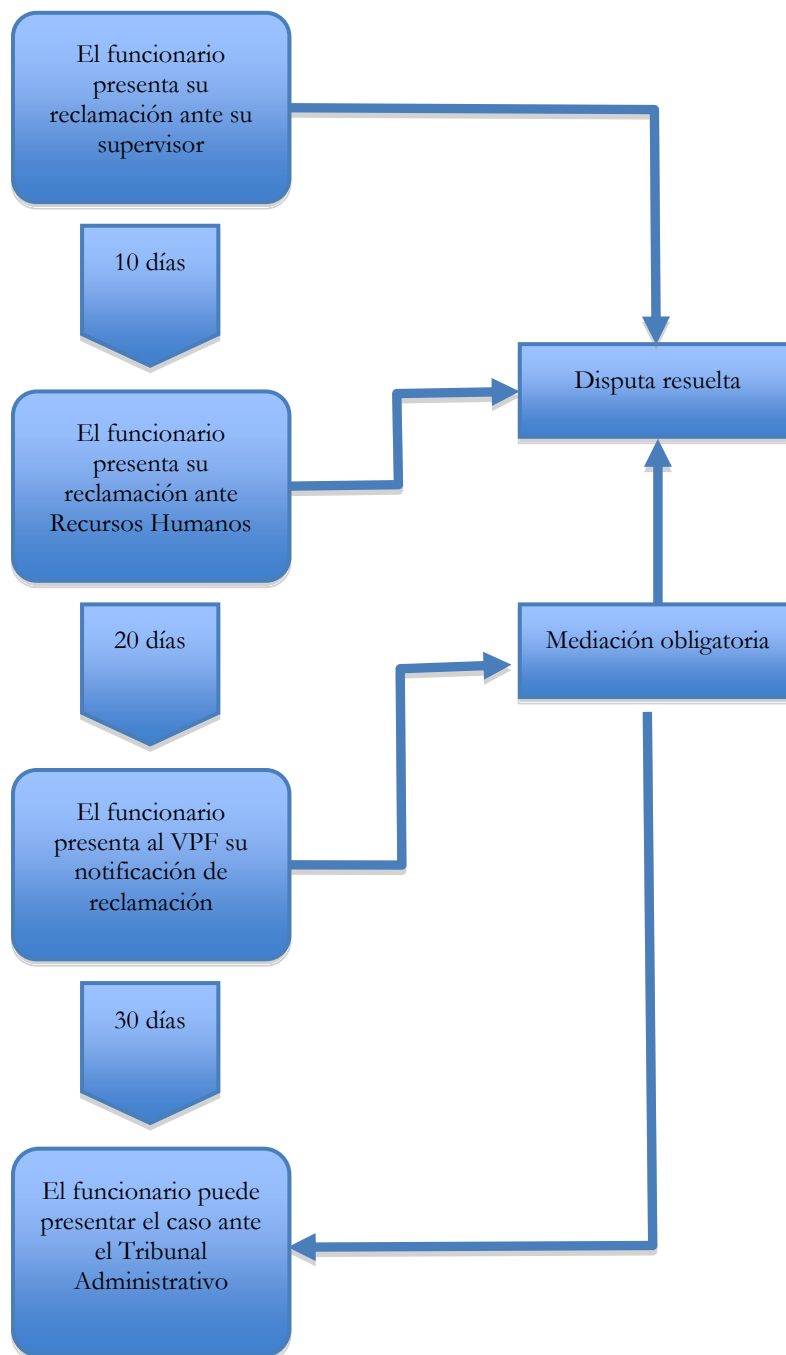


Naturalmente, si el empleado cree que las negociaciones están avanzando adecuadamente puede siempre postergar la presentación de la queja ante el Tribunal.

A través de la Oficina del Ombudsperson, en consulta con la Asociación de Empleados y con la aprobación del Presidente, podría realizarse una preselección de mediadores disponibles. Alternativamente, el Comité de Designaciones Judiciales propuesto podría tener el cometido de crear una lista corta de mediadores externos disponibles.

Es improbable que los empleados del Banco lamenten la eliminación del Comité de Conciliación, o incluso que se enteren de su desaparición. En nuestras reuniones de análisis, a las que asistieron más de 150 empleados, constatamos que el Comité era casi totalmente desconocido. Los únicos que manifestaron conocerlo en alguna medida no pudieron describir sus cometidos concretos.

Flujograma del nuevo sistema propuesto





Beneficios del sistema propuesto

El sistema propuesto hace posible un cambio con respecto a la situación anterior. El Comité de Conciliación es similar a los sistemas de revisión a cargo de los pares que han utilizado durante décadas muchos organismos multilaterales, pero en la actualidad no da buenos resultados al BID.

En julio de 2009 las Naciones Unidas abandonaron el uso de comités de revisión por los pares y lo sustituyeron por un sistema de revisión a cargo de la administración. El sistema que proponemos toma como modelo en parte el nuevo sistema de las Naciones Unidas, en que un equipo de evaluación de la Administración recientemente creado debe examinar el asunto dentro de un plazo de 30 días cuando se trata de funcionarios de la sede y de 45 días para los que trabajan en las oficinas en el exterior. Si la cuestión no se resuelve a través de ese examen el empleado está facultado para acudir al Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas. En cualquier punto del proceso de reclamación la Oficina del Ombudsman y de Servicios de Mediación está a disposición del reclamante.

La combinación de una estructura en que se hace hincapié en sistemas informales y un Tribunal fortalecido permite a los empleados trabajar directamente con sus supervisores y con la Administración para resolver disputas más rápidamente y a un nivel jerárquicamente inferior dentro del Banco. Disponer que la Administración se pronuncie directamente sobre cuestiones de personal, sin acudir a comités de los pares brinda claridad y permite que los mecanismos de justicia operen a través del Tribunal, en que jueces experimentados determinarán si se han violado o no los derechos del reclamante.

El actual sistema de reclamaciones no implica la participación de la Administración en los términos en que lo haría en el sistema propuesto. La Administración solamente se ve muy motivada a prestar atención a esos temas cuando se ha completado el proceso, de cuatro a cinco meses de duración, ante el Comité de Conciliación y la misma recibe las recomendaciones de este último. Conforme al sistema propuesto la reclamación pasaría directamente de HRD al VPF. Un neutral experimentado promovería la participación de las partes y trataría de hallar una solución. Como la única alternativa restante consistiría en promover una acción ante el Tribunal, tanto la Administración como el funcionario tienen un fuerte incentivo a buscar un terreno común.

Si la resolución informal no fuera viable, ni el funcionario ni la Administración dedicarían recursos considerables al proceso de conciliación, sino que expirado el plazo de 30 días el funcionario podría acudir directamente al Tribunal, en que el asunto sería considerado por jueces independientes facultados para dictar decisiones vinculantes para el Banco. Además, suponiendo que se adopten nuestras propuestas y en efecto el Tribunal se pronuncie sobre los casos dentro de un término promedio de 6 meses, en lugar de 18 meses, el funcionario podría lograr una decisión relativamente rápida.



El Banco incurrirá en algunos costos en las situaciones en que contrate a un mediador externo, pero es probable que ese costo sea de unos pocos miles de dólares por caso. En contraste, el Comité de Conciliación tiene sus propios costos. Los recursos actualmente utilizados para mantener el mecanismo de dicho comité dejarían de ser necesarios. El tiempo dedicado por los funcionarios a las actividades del Comité podría dedicarse a otra labor.

Además de las economías de tiempo y dinero, el uso de un mediador profesional puede reducir el número de reclamos ante el Tribunal. Según algunos de los jueces del Tribunal a quienes entrevistamos, algunos de los casos planteados ante ese cuerpo en los últimos años podrían haberse resuelto si se hubieran utilizado servicios profesionales de mediación.

La mediación es informal y está orientada hacia el participante; el mediador escucha las preocupaciones de cada una de las partes y ayuda a éstas a identificar problemas y a centrar la atención en posibles soluciones. En definitiva los participantes mantienen el control de su participación en el proceso y en el resultado que emerja. Las sesiones de mediación son completamente confidenciales, sin crearse ningún registro que pueda ser utilizado en el Tribunal.

La mediación no es un sistema basado en pruebas, por lo cual no requiere la acumulación de un expediente completo, tal como el que se confecciona en los sistemas formales de resolución de disputas. En general abarca un período de días o semanas; no de meses o años. No se aplican los estándares de la prueba, lo que permite examinar con el mediador todo lo que las partes consideren pertinente, hace posible exponer más ampliamente las reclamaciones y da cabida a soluciones innovadoras, quizás incluso a aquellas que típicamente no ofrece un sistema contencioso. En general las soluciones decididas por las partes mismas dan lugar a una mayor aceptación del resultado.

Es frecuente que quienes participan en una mediación terminen estableciendo mejores relaciones, o restableciendo sus relaciones normales, aunque no logren llegar a una solución a través de ese mecanismo. En un entorno de trabajo, esto puede ayudar a los empleados en conflicto a hallar vías hacia la cooperación y el respeto de diferentes opiniones, creando un lugar de trabajo más saludable y productivo no sólo para las partes de la disputa sino para los compañeros de trabajo y para la institución toda. El sistema de mediación es notablemente eficaz para resolver cuestiones que se susciten en los lugares de trabajo. En el sitio virtual de los Servicios de Ombudsman y Mediación de las Naciones Unidas se indica que las organizaciones que utilizan la mediación alcanzan porcentajes de solución de conflictos superiores al 70% y los participantes comunican grados de satisfacción superiores al 85%, inclusive si no se llega a un acuerdo.

Mediación no obligatoria en casos de conducta indebida

No recomendamos un sistema de mediación obligatoria para casos de conducta indebida. La Administración no debería tener que comparecer a una audiencia de mediación con un empleado acusado de conducta indebida antes de imponer sanciones disciplinarias, sino que el empleado debería estar facultado para impugnar su sanción directamente al Tribunal, como ocurre actualmente. Naturalmente, si bien no recomendaríamos una mediación



obligatoria en tales casos, ella puede ser útil en algunas hipótesis para que las partes eviten un litigio. El Banco y el empleado pueden siempre ponerse de acuerdo para participar en una mediación, y el Tribunal debería tener la potestad de ordenar a las partes que intenten una mediación en circunstancias en que lo considere apropiado.

Fundamentos del rechazo del concepto de revisión a cargo de los pares

Examinamos los actuales sistemas de revisión a cargo de los pares establecidos en otros organismos multilaterales. Tras examinar cuidadosamente el asunto y considerar las necesidades del BID, decidimos no recomendar el mantenimiento de ningún tipo de revisión a cargo de los pares.

El Tribunal Administrativo del BID ya ha consolidado su papel como órgano decisorio con facultades de constatación de hechos. De todos modos un examen a cargo de los pares o decisiones del comité de reclamaciones sólo daría lugar tan sólo a recomendaciones para la Administración; no a decisiones vinculantes. Si el Banco no está de acuerdo con las conclusiones del comité de revisión a cargo de los pares puede simplemente desecharlas, y el empleado y el Banco tendrían que volver a plantear el litigio ante el Tribunal. Se trata de una carga innecesaria para los empleados y para el Banco. No percibimos la eficacia de la creación de una estructura de ese tipo directamente por debajo del Tribunal, el cual, de todos modos, tendría el cometido de adoptar una decisión final vinculante para el Banco.

Casos de denunciantes y el sistema de reclamaciones

Una de las cuestiones que se plantearon durante este proyecto consiste en establecer qué lugar ocuparían los casos de represalias contra denunciantes dentro de los actuales procedimientos del Banco. Cuando un empleado cree que la adopción en su perjuicio de una decisión en materia de empleo obedece a su participación en denuncias de conducta indebida, o en una investigación, el asunto debe plantearse ante la Oficina de Ética y ante el Departamento de Recursos Humanos. La Oficina de Ética es la encargada de examinar la supuesta represalia para establecer si se ha configurado una conducta indebida, y HRD es el ámbito apropiado para considerar la cuestión a la que se refiere la reclamación. Ambas dependencias deberían trabajar juntas para establecer si la reclamación puede considerarse antes de que se haya completado la investigación de la conducta indebida denunciada.

Lo ideal es que la reclamación se considere prontamente, pero el Reglamento de Personal debería permitir dividir los períodos correspondientes a la cuestión de la reclamación cuando la Administración decide completar una investigación conexas de conducta indebida antes de pronunciarse en definitiva sobre la reclamación. Al mismo tiempo, la protección del denunciante frente a los posibles efectos de la represalia, y de represalias adicionales, debe despertar la inmediata atención de Recursos Humanos y, si es necesario, del VPF.



Prever la posibilidad de un segundo mandato quinquenal del Ombudsperson

En la Oficina del Ombudsperson del Banco tienen asiento mecanismos informales de solución de disputas. El Reglamento de Personal PE-323-1 establece, “El puesto de Ombudsperson forma parte del sistema informal de resolución de conflictos del Banco, por medio del cual un funcionario imparcial e independiente puede, utilizando mecanismos informales, indagar y buscar la resolución, mediante conciliación, mediación o cualquier otro medio adecuado, de cualquier reclamación presentada por un funcionario que alegue un tratamiento inapropiado o la no-observancia de los términos y condiciones de empleo con el BID. El propósito de tal procedimiento es el de promover buenas prácticas de administración de personal, mayor eficacia organizacional y operacional y, en general, propiciar un ambiente armonioso y productivo de trabajo.”

Todo indica que la Oficina del Ombudsperson parece contar con amplio reconocimiento y aceptación como componente del sistema de justicia interna del Banco. Los resultados de la encuesta de personal y de las sesiones de análisis revelan, en el personal, un alto grado de conocimiento de dicha oficina y de confianza en la labor que realiza.

En cada uno de los tres años precedentes la Oficina del Ombudsperson ha mencionado en su informe anual un incremento sustancial del número de “visitantes” y de asuntos planteados. Casi dos tercios de los visitantes han acudido al Ombudsperson para plantear temas de “relaciones con los supervisores” o “avance en la carrera”. El Ombudsperson ha descrito la labor de su oficina señalando que consiste principalmente en asesoramiento, es decir en conversaciones confidenciales con el visitante, sin intervención de la otra parte. Por amplio margen, la siguiente medida más común adoptada por el Ombudsperson consiste en reuniones separadas (37% en 2009), con un 8% de casos derivados a otras oficinas, 7% de casos de “elevación de antecedentes” sobre cuestiones que afectan en forma más general a un grupo de empleados, y 4% de casos de “facilitación de deliberaciones”, sistema que parece similar a una mediación, en que el Ombudsperson cumple un papel activo, aunque “imparcial, objetivo”.

Actualmente el Ombudsperson actúa en un único período quinquenal no renovable. Recomendamos que ese mandato se extienda, para dar cabida a la posibilidad de un segundo mandato quinquenal. Si bien tenemos conocimiento del argumento de que una designación por un único mandato incrementa la apariencia de independencia de la oficina, creemos que en el caso del BID contar con la posibilidad de un segundo mandato sería beneficioso. Dicha oficina está trabajando bien en un período en que ha habido grandes cambios en otras oficinas de resolución de conflictos del Banco, y en un contexto en que en el presente informe se recomiendan aun mayores reformas. Además las instituciones comparadoras han manejado en forma dispar el tema. Un organismo comparador nombra al Ombudsperson por un período inicial de dos años, con una posible renovación por un trienio adicional, en tanto que otros dos organismos comparadores prevén un mandato por un período quinquenal, que puede prorrogarse una vez por un quinquenio adicional.



Estructura de dependencia jerárquica del Oficial de Ética

El Oficial de Ética debe estar jerárquicamente subordinado al Presidente

Actualmente el Oficial de Ética depende del Vicepresidente de Finanzas y Administración (“VPF”). Recomendamos que la Oficina de Ética del BID figure, en cambio, en el organigrama del BID, como oficina ejecutiva subordinada directamente al Presidente. En consonancia con prácticas óptimas del mundo empresarial, en entidades comparadoras como el Banco Mundial, el FMI y las Naciones Unidas, el Oficial de Ética está subordinado, en todos los casos, a la máxima autoridad de su respectivo organismo.

Existen, para ello, varias razones. Primero, si un empleado está considerando la posibilidad de denunciar una conducta contraria a la ética, quiere saber si el Oficial de Ética posee suficientes atribuciones dentro de la entidad como para tener la certeza de que el asunto se investigue y resuelva adecuadamente, en especial cuando la denuncia se refiera a funcionarios de alto rango del Banco.

Segundo, dado lo delicado de la labor de la Oficina de Ética, en especial en lo que respecta a investigaciones, es esencial que la potestad de la Oficina de Ética se perciba y comprenda como prolongación de los cometidos del Presidente. Algunos empleados acusados de conducta indebida impugnarán la competencia del Oficial de Ética en la investigación. Elevar a la Oficina de Ética dentro de la jerarquía de la institución incrementa el nivel de responsabilidad que debe tener el Oficial de Ética en el cumplimiento de los cometidos de la Oficina y ayuda a proteger a ésta de críticas o ataques infundados.

Tercero, si el Oficial de Ética cree que el Banco no está cumpliendo su obligación de promover una conducta ética, o de manejar adecuadamente cuestiones de conducta indebida, debe poder acudir al Presidente para plantear sus preocupaciones. El Presidente ha señalado que se propone reunirse periódicamente con el Oficial de Ética, quien en esas reuniones, podrá plantearle eventuales preocupaciones.

Para el futuro, el desempeño del Oficial de Ética debería evaluarse anualmente, lo que ayudaría al Presidente a verificar que la Oficina de Ética esté funcionando ordenadamente y cumpliendo en forma adecuada sus cometidos en materia de investigaciones, consultas, etc.

Previsiblemente, si la Oficina de Ética funciona eficazmente el Presidente no tendrá por qué dedicar demasiado tiempo a supervisarla. La supervisión de investigaciones y casos de conducta indebida constituye el componente que más tiempo consume entre los que dan lugar a la participación de la Administración en la supervisión de la Oficina de Ética, pero eso no implica que el Presidente haya de intervenir personalmente en el examen de cada una de las investigaciones denunciadas de conducta contraria a la ética, sino que esos cometidos pueden seguir a cargo del VPF, que supervisa al Departamento Legal y a HRD. El



Presidente, no obstante, es responsable en última instancia de que la conducta indebida denunciada del empleado se investigue adecuadamente, que se adopten apropiadas medidas correctivas cuando sea necesario y de que los denunciantes gocen de protección frente a represalias.

Dependencia jerárquica frente al Directorio

El Oficial de Ética debe depender jerárquicamente del Presidente y del Directorio. Esto es congruente con la práctica óptima de las empresas y las entidades sin fines de lucro, de que el Directorio, o el comité pertinente del Directorio, no sólo pueda, sino que deba cumplir un papel activo en la supervisión del programa de ética y cumplimiento de una compañía.

Por varias razones resulta prudente que el Directorio supervise a algún nivel el programa de ética del Banco. Primero, si el Oficial de Ética cree que funcionarios de la Administración de alto rango han incurrido en conducta indebida, o que la Administración no esté cumpliendo seriamente sus responsabilidades de mantener un eficaz programa de ética y cumplimiento, debe poder transmitir al Directorio esas preocupaciones. Segundo, en algunos casos las denuncias de conducta indebida en materia de ética se superponen con los intereses sustanciales y de reputación del Banco. Por ejemplo, ciertos casos altamente prioritarios, tales como una denuncia contra el Presidente u otro alto funcionario de la Administración, una denuncia de fraude sistémico, corrupción u otra conducta indebida, o una denuncia de represalias contra un denunciante bien pueden afectar a la reputación del Banco. Esas denuncias, ciertas o no, pueden dar lugar a preguntas de la prensa, de organizaciones no gubernamentales o de los propios países miembros. Dado el papel de supervisión que tiene el Directorio, debería darse a éste ciertas seguridades de que la Administración esté manejando adecuadamente esos casos y que se le informará de ellos en forma razonable.

En todos los ámbitos se comprende cada vez más claramente la importancia de una adecuada supervisión a cargo del Directorio. Por ejemplo la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 2009 su “Guía de Buenas Prácticas sobre Controles Internos, Ética y Cumplimiento”. En ese documento, adoptado en el contexto de la Recomendación del Consejo para Fortalecer la Lucha contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, se destaca el papel de control que cumple el Directorio. Se señala que las compañías deberían estudiar la posibilidad de establecer sistemas de supervisión de programas de ética y cumplimiento, encomendando esa labor a uno o más altos funcionarios de la institución; en el caso del Banco, ese cometido correspondería al Oficial de Ética. En la Guía se señala que esos funcionarios deberían tener la potestad de efectuar denuncias directas “a órganos supervisores independientes, tales como comités de auditoría [interna](#), juntas directivas o consejos de supervisión”.

En los Estados Unidos las Directrices Federales sobre Determinación de la Pena en materia de crimen organizado proporcionan a los directorios fuertes incentivos a supervisar activamente los programas de ética y cumplimiento de las entidades. Éstas, específicamente,



pueden aspirar a un trato más benigno en casos de comisión de delitos, aunque el perpetrador sea un funcionario de alta jerarquía, cuando exista una “relación de dependencia jerárquica directa” entre el directorio y el encargado de la supervisión cotidiana del programa de cumplimiento y de ética de la entidad. De hecho, muchos de los acuerdos de procesamiento diferido celebrados por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en los últimos años incluyen la obligación de que el oficial de ética esté subordinado directamente al directorio.

Si bien existen diferencias entre el papel y las funciones del Directorio del BID y las del directorio de una empresa, creemos que el Directorio del BID debería participar en alguna medida en la supervisión del programa de ética. Si bien el Convenio establece que el Presidente es el principal oficial ejecutivo y el que supervisa los asuntos ordinarios del Banco, cumple esas funciones “bajo la dirección del Directorio Ejecutivo”.

El Oficial de Ética debe estar jerárquicamente subordinado a un comité de carácter confidencial del Directorio

En nuestro examen de las políticas y prácticas del Banco hemos constatado la inexistencia de un marco en que la Administración y el Directorio puedan intercambiar adecuadamente detalles confidenciales de las investigaciones de la Oficina de Ética. Recomendamos que el Directorio asigne cometidos de supervisión de la Oficina de Ética a un pequeño comité de miembros del Directorio. En el mundo empresarial es típico que un comité del directorio tenga el cometido principal de supervisar la labor de dicha oficina. En el Banco, esa responsabilidad podría asignarse a un comité ya existente, pero en virtud de lo delicado de la labor del Oficial de Ética, especialmente en materia de investigaciones, el comité debería operar en forma confidencial, de modo que las deliberaciones sobre temas de ese género no lleguen a conocimiento del Directorio en general. Comprendemos que los actuales comités del Directorio habitualmente no trabajan en un entorno de confidencialidad tan estricto que impida a un miembro del Directorio asistir a las reuniones del comité, por lo cual recomendamos la creación de un Comité de Supervisión de Ética, cuyas actuaciones sean confidenciales.

Al Comité de Supervisión de Ética se le podrían confiar los siguientes cometidos:

- Examinar la evaluación de desempeño del Oficial de Ética y las evaluaciones de la Oficina de Ética realizadas por el Auditor General
- Examinar todos los informes anuales y trimestrales elaborados por la Oficina de Ética
- Verificar el éxito logrado por la Oficina de Ética en cuanto a suministro de mecanismos de capacitación, extensión, consultas y otros sistemas preventivos
- Constituir un recurso al que puede acudir el Oficial de Ética si cree que la Administración no está cumpliendo seriamente sus responsabilidades de mantener un programa de ética y cumplimiento

- Recibir información sumaria sobre el destino de las denuncias de conducta indebida, en aspectos tales como los siguientes:
 - Número de denuncias de conducta indebida recibidas
 - Tipos de conductas indebidas denunciadas
 - Disposición de todas las denuncias recibidas, por categorías de destinos, a saber: derivación a otro departamento, apertura de investigaciones, etc.
 - Número de denuncias que hayan dado lugar a investigaciones
 - Número de investigaciones que hayan llevado a constatar una conducta indebida
 - Número de investigaciones que hayan dado lugar a medidas disciplinarias contra el empleado
 - Tiempo que haya requerido la culminación de cada investigación
 - Tratándose de investigaciones en curso, durante cuánto tiempo han estado en trámite
- Informarse cuanto antes de la existencia de denuncias altamente prioritarias, como las siguientes:
 - Denuncias contra el Presidente, otros altos funcionarios gerenciales, el Oficial de Ética, o el Jefe de la OII
 - Denuncias de fraude o corrupción sistémicas
 - Denuncias de represalias contra denunciantes
 - Cualquier otro caso que por su naturaleza pueda deteriorar significativamente la reputación del Banco

El Comité de Supervisión de Ética no debería tomar parte en la resolución de casos individuales. En un caso concreto no debería prejuzgar sobre la decisión de la Administración de que se haya incurrido en conducta indebida o corresponda adoptar una medida disciplinaria. El examen de casos individuales debería limitarse habitualmente a los casos altamente prioritarios arriba descritos, y a establecer si la Administración está aplicando procedimientos de investigación y respondiendo adecuadamente a las denuncias, y a permitir al Comité pronunciarse acerca de si corresponde alertar a algún otro miembro del Directorio, o el Directorio en conjunto, sobre un problema que pueda afectar al Banco.

El Comité debería sancionar normas referentes a

- la prohibición de dar a conocer información confidencial recibida por el Comité a personas o entidades ajenas al mismo, incluidos otros miembros del Directorio, salvo en circunstancias apropiadas
- procedimientos de investigación e imposición de sanciones a miembros del Directorio que violen protocolos del Comité
- la recusación de miembros del Comité cuando surjan conflictos de intereses, por ejemplo cuando alguno de sus miembros mantenga con una persona o entidad involucrada una relación personal que pueda influir sobre su decisión. Si el miembro del Directorio no se excusa, los restantes miembros deben estar facultados para recusarlo en relación con el tema de que se trate.



También deberían modificarse las normas o políticas del Directorio para que reflejen el papel del Comité como puente entre el Directorio y la Administración en relación con investigaciones y temas disciplinarios. Así, si un funcionario hubiera de formular una reclamación ante un miembro del Directorio que no integrara el Comité, sobre el tratamiento de que el reclamante haya sido objeto en el proceso de investigación, o denunciar supuestos actos ilícitos o represalias a un miembro del Directorio, las políticas del Directorio deberían disponer que el funcionario puede acudir al Comité de Supervisión de Ética, sin tener la obligación de comunicarse directamente con la Administración.



El Comité de Ética no debe participar en investigaciones sobre conducta indebida

En la actualidad el Oficial de Ética realiza o supervisa investigaciones de supuestas violaciones del Código de Conducta. Una vez culminada la investigación, el Comité de Ética, formado por cinco funcionarios, pasa revista a los resultados de la investigación, determina si se ha incurrido en una conducta indebida, y si en efecto la ha habido recomienda al VPF medidas correctivas o sanciones disciplinarias. El VPF puede aceptar o rechazar tales recomendaciones.

Recomendamos la supresión de la participación del Comité de Ética en las investigaciones sobre conducta indebida. Primero, investigar supuestas conductas indebidas de empleados e imponer medidas disciplinarias son funciones básicas de la Administración. Ésta no debería delegar esa responsabilidad a funcionarios que no integren la Alta Administración.

Segundo, si bien los miembros del Comité de Ética son funcionarios sumamente respetados, no hay indicios de que tengan experiencia general o técnica en supervisión de investigaciones, determinación de existencia de conducta indebida o formulación de recomendaciones apropiadas en materia disciplinaria.

Tercero, algunos empleados pueden sentirse disuadidos de denunciar ciertos tipos de conducta indebida —por ejemplo acoso sexual— si saben que los detalles de sus casos se darán a conocer a otros cinco empleados no pertenecientes a la Alta Administración.

Por último, el Comité de Ética en definitiva no hace más que formular una recomendación al VPF, quien no está obligado a seguirla. De hecho, las decisiones de la Administración en materia disciplinaria en varias ocasiones han diferido de las del Comité. Ello lleva a poner en tela de juicio la utilidad y eficacia del Comité y su importancia real en el proceso global.

En lugar de solicitar orientación a un comité de revisión a cargo de pares, el VPF debería realizar consultas apropiadas con el Departamento Legal, HRD y otras autoridades adecuadas del Banco para llegar a conclusiones sobre la cuestión compleja de la existencia o inexistencia de una conducta indebida y el nivel de medidas disciplinarias que correspondan.

Observamos que muchas de las entidades comparadoras ya han suprimido el sistema de participación de pares en investigaciones sobre conducta indebida.



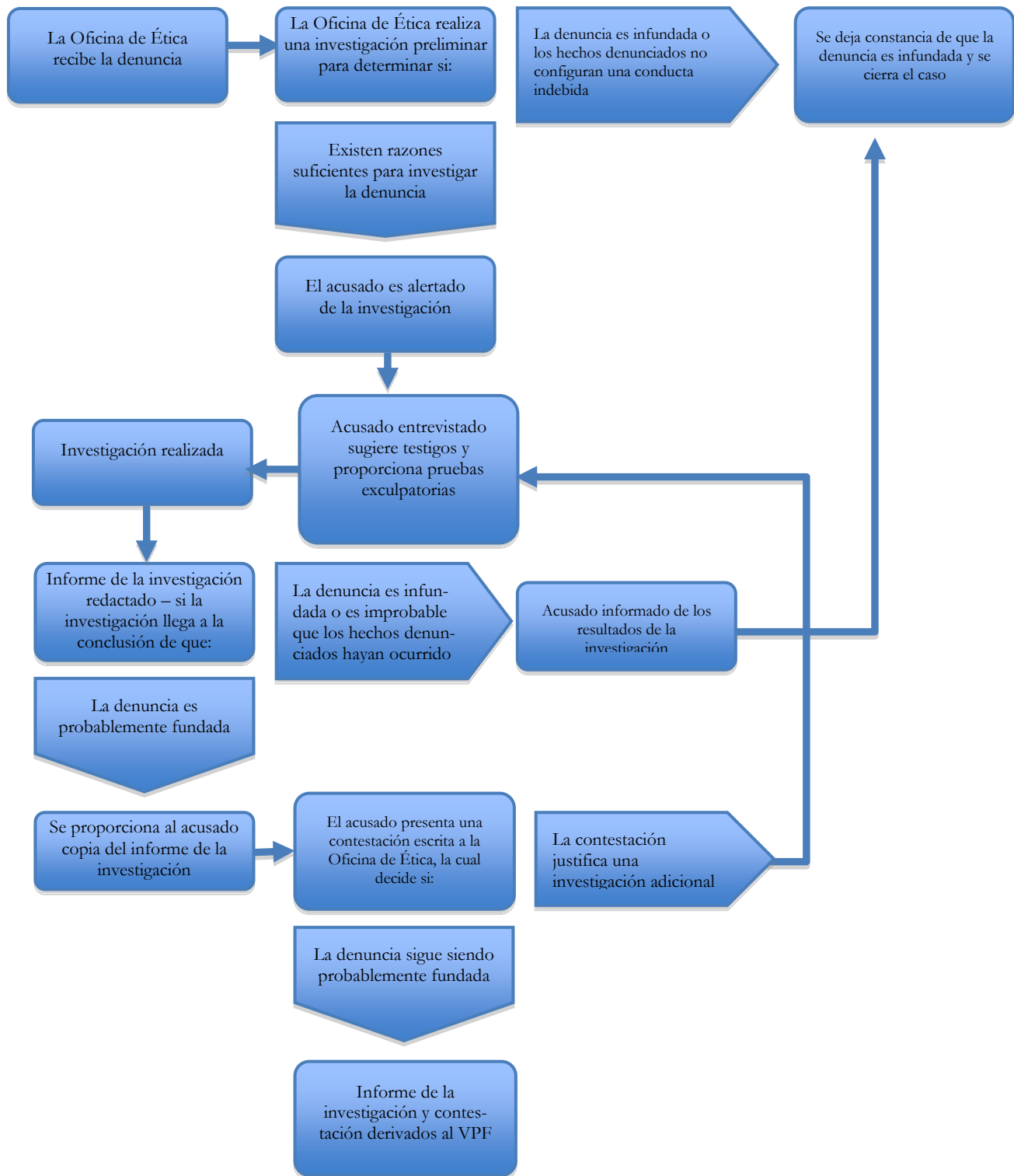
Nuevo proceso que se propone

Conforme al nuevo sistema propuesto, una vez completada una investigación el Oficial de Ética deberá decidir si es mayor la probabilidad de que la conducta indebida denunciada haya ocurrido, que la probabilidad contraria. En el primero de esos casos deberá dar vista del informe escrito al acusado, quien conforme a los procedimientos actuales dispondrá de un plazo de no menos de cinco días para evacuarla. Luego la Oficina de Ética considerará los comentarios del empleado, si los hubiere, introducirá eventuales cambios en el informe basados en esos comentarios, y derivará todo lo actuado al VPF.

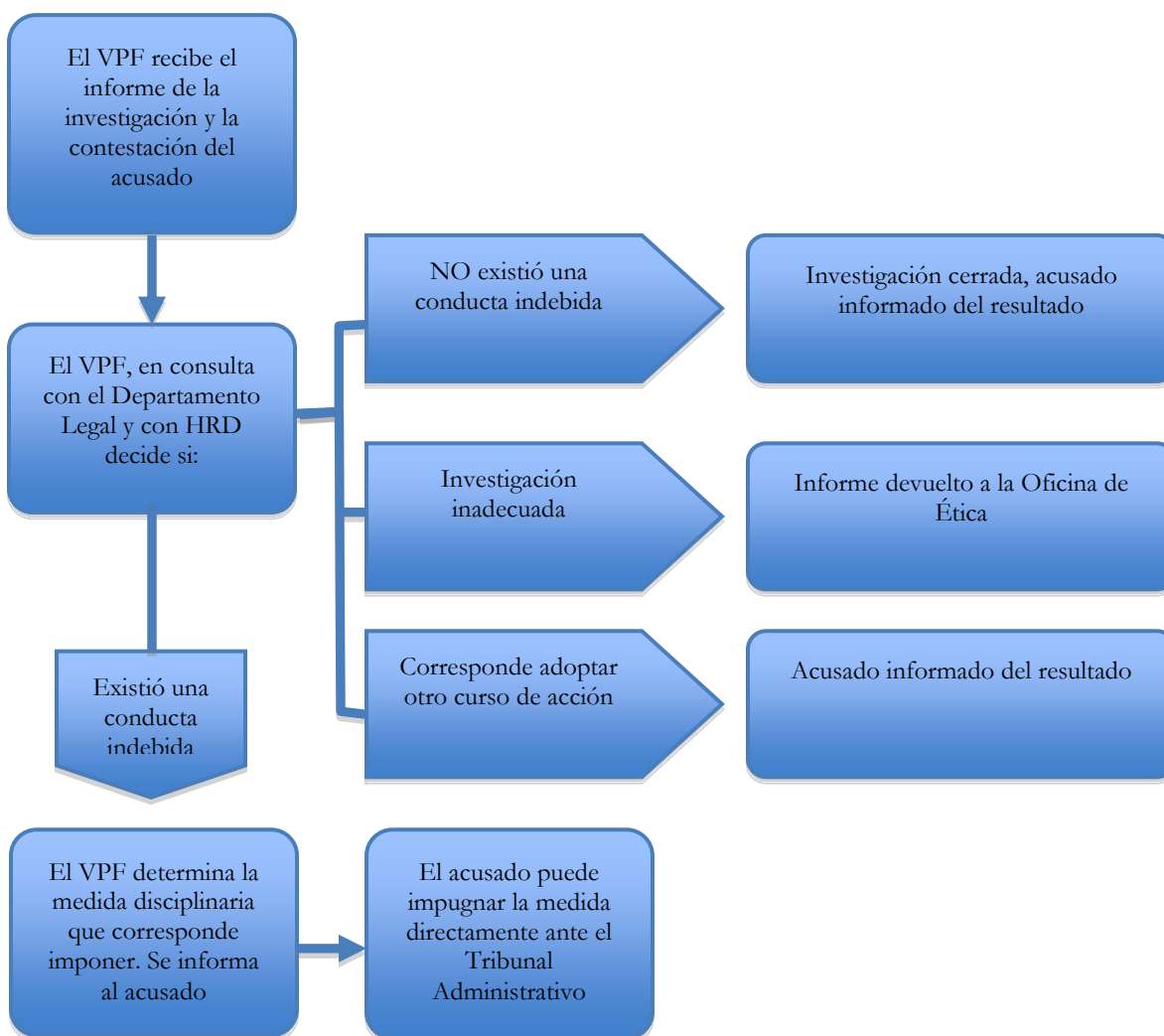
El VPF, con el mismo plazo previsto en los actuales procedimientos decidirá, en 10 días hábiles, si se está ante una conducta indebida y si corresponde imponer medidas disciplinarias. También estará facultado para devolver el expediente a la Oficina de Ética, si cree necesario ampliar la investigación o encaminar el asunto por otra vía. Sería la Oficina del VPF, y no la Oficina de Ética, la que notificaría al acusado la decisión adoptada por el VPF, a menos que el expediente haya sido devuelto a la Oficina de Ética.

En la página siguiente se presenta un flujograma del proceso:

Reseña del proceso de la investigación



Reseña del proceso disciplinario





Procedimientos de investigación, derechos y obligaciones

Se nos solicitó que examináramos cada una de las cuestiones que más abajo se exponen, relacionadas con los procedimientos de la investigación y los derechos y obligaciones de los funcionarios en el curso de la misma. En relación con algunos temas nuestras recomendaciones se limitan a confirmar la conveniencia de las actuales política o prácticas; en otros casos sería preciso modificarlas.

Los supervisores deben tener la obligación de denunciar conductas indebidas

La Sección IV del Código de Ética y Conducta Profesional establece: “[l]a Oficina de Integridad Institucional debe ser informada de inmediato acerca de cualquier acto en el que se sospeche fraude o corrupción respecto de actividades financiadas por el Banco o empleados del Banco”. En relación con otra “sospecha de Conducta Indebida, lo cual incluye violaciones a este Código”, el Banco “exhorta” a los empleados a denunciarla, es decir que no les impone la obligación de hacerlo.

Los supervisores y gerentes, dadas las posiciones de alta jerarquía que ocupan y el hecho de que podrían considerarse “agentes” del Banco, deberían tener la obligación de poner en conocimiento del Oficial de Ética, sin dilación, toda conducta indebida que llegue a su conocimiento, y no tan sólo las denuncias de fraude o corrupción. Esto significaría que si un empleado denuncia sospechas de conducta indebida a un supervisor, éste, aunque no sea un superior jerárquico directo del empleado, deberá dar a conocer de inmediato esa inquietud a la Oficina de Ética. Los supervisores también deberán denunciar a la Oficina de Ética toda sospecha de conducta indebida que observen o que llegue a su conocimiento por otra vía.

Imponer a los supervisores la obligación de denunciar conductas indebidas está en consonancia con las responsabilidades en materia de denuncia de los supervisores y gerentes de organismos comparadores. La política del Banco Mundial sobre denunciantes dispone que todo gerente que sospeche o reciba un informe sobre conducta indebida tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de las autoridades pertinentes. Otras instituciones comparadoras han ido aún más allá, imponiendo a todos los empleados la obligación de denuncia. La política de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que “los funcionarios tienen el deber de señalar todo acto que contravenga los estatutos y reglamentos de la Organización” y la política del BAFD establece que todo “el personal del Banco tiene la obligación de denunciar actos relacionados con fraude, corrupción u otras conductas indebidas que lleguen a su conocimiento”.



Aclarar el papel de la Asociación de Empleados en cuanto a la recepción de informes de conducta indebida

Si bien los funcionarios tienen el derecho de plantear inquietudes a la Asociación de Empleados, se les debe informar que ello no equivale a denunciarlas al Banco. En otros términos, dicha asociación no tiene la obligación de derivar el informe a la Oficina de Ética o a otras autoridades pertinentes, por lo cual ello no dará necesariamente lugar a que se inicie una investigación.

Al mismo tiempo los funcionarios tienen que comprender que las comunicaciones que intercambien con dirigentes de la Asociación de Empleados no son necesariamente confidenciales. Por lo tanto, si un investigador tiene la necesidad de entrevistar a un dirigente de dicha asociación, éste tiene la obligación de colaborar como cualquier funcionario del Banco. De hecho, como se explica más adelante, el único funcionario del Banco que puede prometer absoluta confidencialidad es el Ombudsperson.

Por último, si la cuestión tiene que ver con fraude o corrupción, el dirigente de la Asociación de Empleados, como todo otro empleado del Banco, debe poner el asunto en conocimiento de la Oficina de Ética, aunque el funcionario no quiera que se denuncie. Todos los empleados tienen la obligación de denunciar supuestos actos de fraude o corrupción de los que tengan conocimiento.

Las comunicaciones de un funcionario con el Ombudsperson tienen carácter confidencial y no pueden divulgarse sin el consentimiento del primero

La Oficina del Ombudsperson está sujeta a estrictas normas de confidencialidad. En consecuencia, el Ombudsperson no tiene obligación de derivar los informes de conducta indebida que le formulen funcionarios, a menos que los propios funcionarios lo consientan. De nuestras entrevistas con el Ombudsperson y con otras oficinas conexas surge que esta práctica se cumple. El Ombudsperson puede cumplir un papel valioso para los funcionarios que consideran la posibilidad de denunciar conductas indebidas pero antes desean hablar con alguien en forma confidencial. Cabe esperar que ese diálogo con el Ombudsperson les permita conocer mejor el proceso y no vacilar en formular la denuncia.



Se deben seguir aceptando denuncias anónimas

Algunos critican el sistema de aceptación de denuncias anónimas, por considerarlo extraño a la cultura de muchos de los países prestatarios y porque puede dar lugar a abusos.

Comprendemos que exista cierta preocupación en cuanto a que esas denuncias generen la posibilidad de que alguien formule una denuncia falsa y el anonimato lo ponga a cubierto de sanciones disciplinarias. Aunque el riesgo de que se formule una denuncia falsa es indudable, el asunto puede ser manejado por una Oficina de Ética capacitada y responsable en el contexto de sus cometidos ordinarios. Una denuncia de conducta indebida no acompañada de otras pruebas no debería de por sí dar lugar a una conclusión desfavorable para el acusado.

Permitir las denuncias anónimas brinda al Banco la oportunidad de recibir información sobre sospechas de conducta indebida aunque el denunciante tema ser identificado, muy probablemente por temor a represalias. De ese modo se puede permitir a un empleado de escasa jerarquía denunciar al Banco información importante sobre las actividades de un funcionario de más alta la jerarquía en el BID, o sobre compañeros de trabajo con los que esté en estrecho contacto. Muchos funcionarios del Banco trabajan en el contexto de contratos renovables. Algunos tienen la percepción, fundada o no, de que formular una denuncia puede comprometer su relación de empleo con la institución. En esas situaciones, permitir denuncias anónimas brinda a quienes experimenten esos temores la posibilidad de ayudar al Banco a detectar conductas indebidas y adoptar las medidas correspondientes.

Al mismo tiempo el BID puede hacer pública su preferencia de que los denunciantes se identifiquen. Los organismos comparadores que han aplicado un enfoque similar permiten las denuncias anónimas y al mismo tiempo expresan las limitaciones frecuentemente inherentes a ese tipo de denuncias. La política del Banco Mundial establece:

Denuncias anónimas. El funcionario que opte por formular una denuncia anónima debe proporcionar oportunamente suficiente información sobre el fundamento de la denuncia, así como detalles o pruebas de respaldo suficientes de que el tema puede investigarse en forma responsable. De no ser así, en general el tema no puede seguir adelante. Aunque las denuncias anónimas sean suficientemente detalladas o cuenten con suficiente respaldo como para hacer posible una investigación responsable, ninguna conclusión definitiva de la existencia de una conducta indebida podrá basarse exclusivamente en denuncias anónimas no corroboradas en forma independiente.

Un texto similar aparece en la política del BAsD:

Se insta a los denunciantes y se exige a los testigos que proporcionen una información que facilite una investigación efectiva, lo que en general requiere que la denuncia sea abierta o confidencial, en lugar de anónima. Los denunciantes que opten por formular una denuncia anónima deben proporcionar oportunamente suficiente información sobre el fundamento de lo denunciado y detalles o pruebas de respaldo suficientes de que el tema pueda investigarse en forma responsable. Aunque



las denuncias anónimas sean suficientemente detalladas o cuenten con suficiente respaldo como para hacer posible una investigación responsable, ninguna conclusión definitiva de la existencia de una conducta indebida podrá basarse exclusivamente en denuncias anónimas no corroboradas en forma independiente.

La Política del BAfD sobre Manejo de Denuncias y Reclamaciones establece:

Las denuncias y preocupaciones expresadas en forma anónima serán consideradas si el Auditor General así lo dispone discrecionalmente teniendo en cuenta, entre otros factores, la gravedad de lo denunciado, la credibilidad de la denuncia y la medida en que ésta pueda ser confirmada o corroborada por fuentes identificables.

Cuando la Oficina de Ética recibe una denuncia anónima debe efectuar una investigación inicial para establecer si lo denunciado es creíble y podría corroborarse. De ser posible, se debe llevar adelante la investigación. Quien haya incurrido en conducta indebida no debería quedar impune por el mero hecho de que el Banco haya tomado conocimiento inicial de su conducta a través de una fuente anónima. Al mismo tiempo, formular una denuncia falsa se consideraría de por sí como conducta indebida, y daría lugar a medidas disciplinarias, que pueden llegar incluso al despido.

El Banco no siempre puede prometer a los testigos absoluta confidencialidad

El Código de Ética y los Procedimientos de Ética ya tienen un texto específico referente a la protección de la confidencialidad de quienes denuncian conductas indebidas. En todo proceso de investigación constructivo se procurará proteger en la mayor medida posible la confidencialidad de los testigos y denunciantes. No obstante, los empleados deben tener presente que el Banco no siempre puede garantizar total confidencialidad. Por ejemplo, en algunos casos la Oficina de Ética puede tener necesidad de revelar la identidad de un testigo para dar al acusado la oportunidad de defenderse, especialmente cuando la determinación de la conducta indebida se base exclusivamente en la declaración de un testigo y no existan otras pruebas. Si una persona es simultáneamente denunciante y testigo de la conducta indebida puede ser necesario identificarla como testigo. Aunque la persona no sería identificada como denunciante, su conexión con el asunto puede revelarse en el curso de la investigación si además es testigo de la conducta indebida.

A los funcionarios que dan a conocer sospechas de conducta indebida, a sus supervisores, a HRD, a la Oficina de Ética o a otras autoridades del Banco no se les garantizará que sus denuncias se hayan de mantener como confidenciales. En algunas situaciones el Banco tiene la obligación de tomar medidas a partir de denuncias aunque el denunciante prefiera que no se adopte medida alguna. En virtud de esas realidades reviste decisiva importancia proteger al denunciante frente a eventuales represalias.



Recepción y evaluación inicial de las denuncias

La Oficina de Ética debería seguir utilizando un sistema de seguimiento de la gestión de los casos para captar el manejo y la resolución de toda denuncia que llegue a través de la oficina. En general las denuncias se tramitarán por alguna de las tres vías siguientes: el Oficial de Ética concluye que la denuncia es de competencia de otra oficina del Banco, y la transfiere a ésta; concluye que la denuncia, aunque se pruebe, no constituiría una violación del Código de Ética u otra conducta indebida, y clausura el asunto, quizá derivándolo a otro departamento, como Recursos Humanos o la Oficina del Ombudsperson; o abre una investigación inicial.

Con una adecuada supervisión de la Alta Administración y el Comité de Supervisión de Ética del Directorio, la Oficina de Ética debería estar en condiciones de pronunciarse por sí misma sobre el manejo inicial que deba hacerse de las denuncias de conducta indebida que reciba. Disponer lo necesario para que se mantenga un expediente de todas las denuncias, incluidos marcos cronológicos y resoluciones, permite a quienes supervisan a la Oficina verificar que ésta cumpla adecuadamente sus responsabilidades. El manual de investigación de asesoría de la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas (“Manual de Investigación de la OSSI”) recomienda “un sistema documentado del manejo de los informes entrantes en cada una de las etapas, desde la recepción final de la denuncia hasta la disposición final, y de los responsables de la decisión definitiva sobre la disposición del caso”.

Además se debe notificar confidencialmente al denunciante la clausura o derivación de la denuncia. Toda comunicación mantenida con el denunciante debe mantenerse en el sistema de gestión de casos.

De acuerdo con los actuales términos de referencia de la posición de Oficial de Ética, éste tiene a su disposición, cuando lo necesita, a las Oficinas del Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo, el VPF, incluidos HRD y el Departamento Legal, y la asistencia de otros gerentes y supervisores del Banco. En realidad algunas denuncias de conducta indebida pueden referirse a cuestiones de desempeño o a conflictos provocados por falta de aptitudes suficientes de los supervisores. A través de consultas con otras autoridades apropiadas del Banco algunas cuestiones pueden resolverse sin necesidad de catalogar el tema como investigación de conductas indebidas.

Marcos cronológicos de las investigaciones

En general las investigaciones deberían realizarse dentro de un término de 90 días. Los plazos reales varían, lo que dependerá, por ejemplo, de que el asunto guarde relación con Representaciones o con la Sede, de su complejidad y del número de denunciantes o testigos. Si bien no existe un cronograma preceptivo exacto, la Oficina debería establecer hitos de seguimiento de casos para que cada uno de ellos se desenvuelva dentro de un calendario razonable y se expliquen eventuales demoras. La Oficina de Ética debería mantener informados del avance de la investigación al acusado y al reclamante.



Obligación de colaborar

Conforme a los procedimientos actuales todos los empleados tienen la obligación de colaborar de buena fe en las investigaciones. No pueden rehusarse a ser entrevistados ni a responder a las preguntas que se les formulen. Se trata de una norma de práctica óptima utilizada por organismos comparadores. Las políticas del Banco Mundial, las Naciones Unidas y el BAsD incluyen la obligación de colaborar, que rige para todos los integrantes de la institución, incluidos los miembros de la Alta Administración y las autoridades de la Asociación de Empleados. Quien se rehúsa a colaborar en una investigación puede ser objeto de medidas disciplinarias.

Los empleados no tienen derecho a contar con la presencia de un abogado u otro representante durante la entrevista de la investigación

A toda persona involucrada en una investigación se le debería dar el derecho de hablar con un abogado sobre el asunto, a su propio costo, pero no recomendamos que se le confiera el derecho de que un abogado u otro representante suyo esté presente durante la entrevista de la investigación. El Banco tiene derecho de interrogar a sus empleados y no es necesario que espere hasta que el empleado obtenga los servicios de un abogado. La investigación interna no es un procedimiento penal, por lo cual no requiere el reconocimiento de estrictos derechos como los referentes al acusado en un contexto de derecho penal.

Procedimientos de la Oficina de Ética para obtener mensajes de correo electrónico y otros datos electrónicos

Constituye una buena práctica de política de los organismos establecer claramente los derechos y responsabilidades del empleado con respecto a los bienes del organismo, incluidos los mensajes de correo electrónico y otros datos electrónicos. Las expectativas ya figuran en los reglamentos de personal internos del Banco AM-305 y AM-323: “el Banco se reserva el derecho a examinar cualquiera de las comunicaciones electrónicas transmitidas por un empleado mediante los dispositivos electrónicos del Banco, sin aviso previo y por razones legítimas. Estas pueden ser, entre otras, ... la investigación de denuncias de actos irregulares.”

El derecho del organismo de recuperar mensajes de correo electrónico y otros datos electrónicos con fines de realización de investigaciones debe constar asimismo en el Código y los Procedimientos de Ética. Por ejemplo, la política disciplinaria del BAsD establece específicamente lo siguiente con respecto a la obligación del empleado de colaborar en las investigaciones:



Los funcionarios deben colaborar frente a solicitudes razonables de registro o inspección física de su persona o sus espacios de trabajo, incluidos archivos, bases de datos electrónicos y bienes personales utilizados en dependencias del BAsD (incluidos teléfonos celulares, artefactos electrónicos personales y dispositivos electrónicos de almacenamiento de datos, tales como discos externos de computadoras). El Investigador puede obtener acceso a cuentas de correo electrónico y otra información electrónica conforme a [otras políticas].

Recomendamos que el BID, además de mencionar expresamente en los Procedimientos los deberes de los empleados, genere un proceso que permita a la Oficina de Ética obtener autorización para examinar mensajes de correo electrónico u otros datos electrónicos del empleado que sean necesarios. Una manera de hacerlo consistiría en agregar a la Oficina de Ética en la lista contenida en el Reglamento de Acceso a Datos Electrónicos como oficina con derecho de acceso a datos electrónicos, incluidos mensajes de correo electrónico, si se cumplen los procedimientos establecidos en la política. Los investigadores de conductas indebidas de otros organismos comparadores tienen acceso a la información electrónica que sea necesaria, debiendo observar a tales efectos las políticas internas pertinentes y procedimientos específicos destinados a proteger en la mayor medida posible la privacidad de una persona y la seguridad de los sistemas del Banco.

Acceso del acusado a la información

El Banco debería permitir invariablemente a los empleados presentar pruebas pertinentes que consten en registros del Banco, tales como mensajes de correo electrónico y archivos de computadora. A este respecto la institución debería establecer un equilibrio entre sus necesidades de mantener la seguridad de la información y la necesidad del empleado de estar en condiciones de obtener acceso a ella para defenderse. En algunos casos, sobre la base de los detalles y las exigencias de la investigación las altas autoridades pueden disponer que se prive a un empleado de acceso a ámbitos de trabajo, archivos, sistemas de informática, teléfonos celulares, correo electrónico y otros bienes del BID, pero aun en esos casos se debería autorizar al empleado a obtener acceso a información importante para su defensa. Por ejemplo, si el acusado sostiene que cuenta con mensajes de correo electrónico que contienen pruebas exculpativas, se le debería dar acceso a una copia de sus mensajes de correo electrónico, y brindarle la posibilidad de buscarlos, aunque no se le dé acceso a la cuenta de correo electrónico en sí misma. Recomendamos que el Departamento de Tecnología de la Información, el Oficial de Ética, el Departamento Legal y el VPF colaboren mutuamente para generar un protocolo sobre la manera de manejar futuras solicitudes de ese género.



La norma probatoria es la “preponderancia de la prueba”

Las prácticas óptimas para investigaciones internas de conducta indebida de empleados realizadas por empleadores de todo tipo, incluidos organismos multilaterales, prevén que los investigadores deben pronunciarse acerca de si la prueba presentada respalda la denuncia a la luz del estándar de la preponderancia de la prueba, que es y recomendamos que siga siendo utilizado por el BID. El estándar de que la conclusión debe “ir más allá de una duda razonable” se utiliza en forma más apropiada ante los tribunales penales. Todos los comparadores que hemos examinado también utilizan la norma probatoria de la preponderancia de la prueba para sus investigaciones sobre conducta indebida.

Licencia administrativa

Los procedimientos actuales establecen:

Si el Oficial de Ética determina, tras una consulta con el empleado bajo investigación, que es de interés para el Banco que este empleado sea relevado de sus funciones mediante una licencia administrativa con goce de sueldo mientras esté pendiente el resultado de una investigación, el Oficial de Ética formulará esta recomendación al Gerente del Departamento de Recursos Humanos. El Gerente del Departamento de Recursos Humanos también podrá determinar, por iniciativa propia, que es aconsejable conceder una licencia de esa índole.

No siempre es necesario imponer al acusado una licencia administrativa durante la investigación, aunque en determinadas circunstancias puede ser apropiado. Recomendamos adoptar el enfoque establecido en el Manual de Investigaciones OSSÍ de las Naciones Unidas:

- Que la conducta del funcionario represente un peligro para otros funcionarios o para el organismo, o
- Que el funcionario no esté en condiciones de seguir cumpliendo eficazmente sus funciones, o
- Que en virtud de (a) la investigación en curso, y (b) la naturaleza de esas funciones el mantenimiento de la prestación de servicios por el funcionario crearía un riesgo inaceptable de que el funcionario pueda destruir, ocultar o manipular de otro modo, o interferir de algún modo en la investigación

Además es preciso modificar el texto de los Procedimientos del Código de Ética del BID arriba mencionado para aclarar que el Oficial de Ética no tiene la obligación de consultar al



empleado antes de formular una recomendación al Gerente de Recursos Humanos de que se coloque a la persona bajo licencia administrativa.

Manejo de conflictos de intereses referentes a empleados que trabajen en la Oficina de Ética

La Sección 103 de los Procedimientos del Código de Ética establece: “[s]i el Oficial de Ética tiene algún conflicto de intereses, deberá comunicarlo al Vicepresidente de Finanzas y Administración, quien nombrará un Oficial de Ética Suplente temporal para que se ocupe del asunto respectivo”. Para promover la transparencia y la responsabilidad de la Oficina recomendamos introducir varios cambios en la política actual.

Primero, debería establecerse la obligación de un investigador de dar a conocer oportunamente al Oficial de Ética todo conflicto de intereses real o potencial que pueda tener en una investigación en que esté participando. Deberá hacerlo de inmediato, y a más tardar un día hábil después de la fecha en que se detecte el conflicto o la apariencia de tal. El Oficial de Ética deberá adoptar medidas apropiadas para corregir el conflicto, inclusive asignando el asunto a otro investigador interno o externo.

Si el propio Oficial de Ética concluye que, en relación con una investigación, tiene un conflicto de intereses o la apariencia de un conflicto de intereses, deberá derivar el asunto al Presidente y al VPF. Dada la función de supervisión de la Oficina de Ética que ejerce el Presidente, tales conflictos o apariencias de conflictos deben notificarse. Al mismo tiempo la Oficina del Presidente está facultada para dirigirse al VPF para que adopte una decisión referente al asunto, estableciendo, entre otras cosas, si es necesario o no contratar investigadores externos.

Además un conflicto de intereses con la Oficina de Ética que por sus características impida a ésta realizar una investigación reviste importancia suficiente como para que sea notificado también al Comité de Supervisión de Ética del Directorio.

Derivación de casos a autoridades nacionales

Si la supuesta conducta indebida también es de carácter delictivo, la víctima, el denunciante o el Banco mismo están facultados para derivar el caso a autoridades nacionales con fines de investigación o para promover el procesamiento penal. No obstante, en la mayoría de los casos el Banco debe llevar adelante su propia investigación y llegar a sus propias conclusiones y decisiones en materia disciplinaria. No tiene por qué esperar a la conclusión de los resultados de la investigación externa para realizar su propia investigación e imponer sanciones disciplinarias. Sean cuales fueren las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales el Banco mantiene sus propias obligaciones de prevenir, investigar y remediar



conductas indebidas, especialmente las que puedan configurar delitos. Es probable que se apliquen diferentes normas probatorias a las investigaciones internas y a las realizadas por autoridades externas, así como diferentes definiciones de conducta indebida y sanciones.

El Banco debería crear un protocolo en que se establezca cuándo corresponde derivar asuntos a autoridades nacionales. Como parte del protocolo debería establecerse que el BID no debe colaborar con autoridades nacionales de aplicación de normas, proporcionarles documentación oficial ni darles acceso a funcionarios o documentos del BID sin el dictamen favorable del Departamento Legal.

Debe crearse un manual de investigaciones

La Oficina de Ética existe desde hace ya varios años, y al aproximarse su próxima etapa de crecimiento recomendamos que elabore un manual de investigaciones en que se establezcan los procedimientos y pasos que deba seguir todo investigador de conductas indebidas denunciadas, lo que ayudaría a promover la uniformidad de las investigaciones y la claridad y rendición de cuentas por el cumplimiento de funciones profesionales conexas. Instituciones comparadoras como las Naciones Unidas han elaborado manuales de ese tipo. En el manual del BID debería establecerse que todos los investigadores deben poseer experiencia en técnicas de investigación y estar capacitados en prácticas óptimas en materia de investigaciones y políticas pertinentes del Banco.



La política de denunciantes

La política del Banco sobre denunciantes, Reglamento de Personal PE-328, fue actualizada el 20 de abril de 2010, y el nuevo texto supone un gran avance en cuanto al reconocimiento de muchos de los temas que enfrentan el Banco y las personas en materia de denuncias y represalias. Recomendamos las siguientes modificaciones: 1) poner más claramente de manifiesto la seriedad con que el Banco promueve la denuncia de actos ilícitos por parte de sus funcionarios; 2) enunciar más claramente el texto, para que los empleados y otras personas conozcan sus derechos y obligaciones en el marco de la política; 3) armonizar el texto de la política con otras políticas y procedimientos del Banco, especialmente el Código y los Procedimientos de Ética, y 4) ofrecer prácticas óptimas adicionales en esta esfera.

Como en los últimos años el BID se ha esforzado en gran medida en exigir claridad y rendición de cuentas en sus proyectos externos, es imperioso que sus políticas y procedimientos internos estén en consonancia con esos esfuerzos. Es de interés del Banco crear una política viable sobre denunciantes y llamar a responsabilidad a quienes apliquen represalias, porque los empleados que no crean que la Administración tome seriamente sus inquietudes o, lo que sería peor, crean que serán víctimas de represalias por plantear cuestiones, pasarán por alto los actos ilícitos que perciban o, si se sienten obligados a denunciarlas, lo hagan ante entidades ajenas al Banco.

Además, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos indica a los Directores Ejecutivos que representan a ese país ante bancos multinacionales que conforme a la política de los Estados Unidos sobre protección de denunciantes cada institución:

Debe implementar prácticas óptimas contenidas en la legislación interna y en convenciones internacionales contra la corrupción, en relación con denunciantes y hechos dados a conocer por testigos y mecanismos de protección contra represalias por la realización de denuncias internas y públicas lícitas por parte de empleados del banco y otras personas afectadas por las operaciones de dicho banco que cuestionen ilegalidades y otras conductas indebidas que puedan comprometer la misión de la institución, incluidas 1) prácticas óptimas sobre la carga jurídica de la prueba; 2) acceso a órganos decisorios independientes, incluido arbitraje externo basado en selección por consenso y costos compartidos, y 3) resultados que eliminen los efectos de las represalias probadas. 22 U.S.C. § 262o-4(11).

Consideraremos sección por sección el contenido de la política.



Sección 101 – Finalidad

Aclarar la definición de “empleados” a los que se refiere la política

Conforme a la política, el término “empleado” comprende “todas las categorías de empleados internacionales definidas en el Reglamento de Personal 311, incluidos consultores y otros empleados contractuales”. Recomendamos que las referencias a otros reglamentos y políticas de personal se reduzcan al mínimo en toda la política de denunciantes. Las referencias a normas y procedimientos ajenos a la política pueden generar confusión.

El Banco ha señalado en el *Código de Ética y Conducta Profesional* que “[l]a adhesión al Código es obligatoria para el Banco y para todos sus empleados, cualquiera que sea su forma de contrato”. Recomendamos que el texto de esta sección de la política de denunciantes sea idéntico al del Código.

Otras instituciones comparadoras han adoptado amplias interpretaciones del término “empleado” en sus políticas sobre denunciantes. En la política del BAfD, por ejemplo, se define el término “personal del Banco” como el conjunto de “funcionarios electos del Banco y sus asesores y asistentes, empleados regulares del Banco, funcionarios del Banco a corto plazo, consultores empleados por el Banco y toda persona contratada o empleada en forma permanente o temporal por el Banco”.

Sección 102 – Definición de denunciante y testigo

Establecer definiciones exhaustivas de “denunciante” y “testigo”

Recomendamos modificar la definición de “denunciante” de modo de conceder protección 1) a las personas que probadamente estuvieran a punto de efectuar una denuncia protegida por lo demás en esta política, y 2) a quienes se crea que hayan efectuado una denuncia, aunque en realidad no lo hayan hecho. La modificación de la definición de “testigo” incluiría a las personas “que se crea” que han participado en una investigación, auditoría u otra indagatoria del Banco.

La prueba de que la política actual está destinada a ampliar la protección general a esas personas puede encontrarse en la Sección 104 (“a los efectos del presente Reglamento de Personal, la definición de represalia incluye dichos actos incluso en los casos en que se basen en la creencia equivocada de que ha habido suministro de información o cooperación”) (el énfasis es nuestro). La aclaración contenida en las definiciones de “denunciante” y “testigo” en la Sección 102 tendría como efecto garantizar que esas personas reciban la plena protección de la política.



Un texto similar puede encontrarse en las políticas del BAsD y del BAfD. La política de la primera de esas instituciones protege a “toda persona que de buena fe y voluntariamente denuncie, o se crea que está a punto de denunciar, o que ha denunciado, una sospecha de violación de normas de integridad o de conducta indebida”.

En la política del BAfD se define “denunciante” o “reclamante” como “toda persona o entidad que comunique *o se pruebe que estaba a punto de comunicar* una preocupación, denuncia o cualquier información que indique que se esté cometiendo o se haya cometido un acto de fraude, corrupción u otra conducta indebida en el Banco o en un proyecto del Banco, sabiendo o creyendo de buena fe que la preocupación, denuncia o información son ciertas” (el énfasis es nuestro).

Secciones 103 y 104 – Prohibición de toma de represalias y definición de represalia

Identificar específicamente la no renovación de contratos como un tipo de represalia cubierto

A la luz de la definición general de “represalia”, parece probable, aunque no surja expresamente del texto, que un denunciante consultor o contratista gozaría de protección frente a la no renovación de contrato o condición de empleo si esa decisión ha sido adoptada con ánimo de represalia. Naturalmente, la política de denunciantes no prohíbe no renovar un contrato cuando ello no tiene carácter de represalia.

Es útil incluir este ejemplo en el Reglamento de Personal no sólo para alentar a los empleados con contrato a plazo determinado a formular denuncias, sino además para hacerles saber que pueden participar libre y honestamente en investigaciones del Banco sin temor a que esa participación los haga perder el empleo en el Banco.

Lo recomendado está en consonancia con la promoción, en la política de los Estados Unidos, de “resultados que disipen los efectos de las represalias probadas”, y con las preocupaciones de que los denunciantes de instituciones multilaterales puedan ser objeto de represalias consistentes en la no renovación de sus contratos de empleo.

Por lo tanto, recomendamos modificar el texto de la Sección 104, dándole el contenido siguiente:

... Las represalias pueden incluir, entre otros actos, despido injustificado, *no renovación de contrato*, hostigamiento, asignación indebida de trabajo fuera de lo que le corresponda según la descripción de su cargo, evaluación de desempeño o determinación de pago por mérito adversa sin fundamentos, la retención de cualquier otro derecho, cualquier otra acción de personal adversa no fundamentada y aquellas



medidas que se tomen en contra de otros debido a su asociación con el denunciante.
.... (el texto sugerido aparece en cursiva).

Sección 105 – Deber de informar

Establecer el deber de los supervisores de denunciar conductas indebidas

Todos los empleados, incluidos los que no tienen calidad de supervisores, tienen el deber de denunciar actos de fraude y corrupción. En la política se establece que todos los empleados *deben* también denunciar sospechas de conducta indebida previstas por el Código de Ética y Conducta Profesional del Banco. En nuestras recomendaciones de modificaciones de dicho código, examinadas en la sección anterior del presente informe, sobre “procedimientos de investigación, derechos y obligaciones”, hemos recomendado que el Banco disponga que se exhorte a los empleados a denunciar todo tipo de conducta indebida, e imponga a los supervisores la obligación de hacer otro tanto. Recomendamos la modificación del texto de este párrafo para poner de manifiesto el deber de informar que tiene el supervisor, independientemente de que la denuncia verse sobre irregularidades consistentes en fraude, corrupción u otros tipos de conducta indebida.

Otros organismos comparadores alientan en términos similares a todo su personal, pero imponen a los supervisores la obligación de denunciar conductas indebidas. En el Banco Mundial, por ejemplo, todos los funcionarios deben denunciar actos de fraude o corrupción. “Se exhorta a todo funcionario a denunciar todo otro tipo de conducta indebida al gerente que le corresponda o [a la Oficina de Ética], sin que ello constituya, sin embargo, una obligación. En cambio, el gerente que sospeche la existencia de conducta indebida o reciba una denuncia a ese respecto, tiene la obligación de ponerlo en conocimiento de [la Oficina de Ética]. (Reglamento de Personal del Banco Mundial 08.02.02(b)).

Sección 106 – Recursos para informar y cooperar

Aclaración de las líneas jerárquicas

En la Sección 106 se indican las autoridades del Banco que “sirven de conducto para que sus empleados y los terceros informen acerca de cualquier sospecha de transgresión, y para proteger sus derechos individuales con el Banco”. A continuación se señala que varias autoridades del Banco pueden tomar parte en investigaciones o servir como recursos para empleados y entidades externas dando a conocer sospechas de actos ilícitos, y se menciona a las siguientes: Oficina de Integridad Institucional, Oficial de Ética, Comité de Ética y Conducta Profesional, Departamento de Recursos Humanos, Oficina del Ombudsperson, Auditoría Ejecutiva, Comité de Sanciones, Comité de Conciliación, Tribunal Administrativo,



Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación y Comité de Conducta del Directorio Ejecutivo y el Presidente y el Vicepresidente de la Asociación de Empleados.

Aunque resulta elogiable que en el Reglamento de Personal se indiquen todos los órganos del Banco a los que puede acudir un denunciante en el curso de una investigación o medida disciplinaria relativas a actos ilícitos, sería útil identificar asimismo los puntos de acceso de esa compleja gama de órganos indagatorios y disciplinarios. Recomendamos la modificación del Reglamento de Personal de modo de indicar las oficinas específicas con las que se ha de tomar contacto a los efectos de la denuncia. Esas recomendaciones deberían estar en consonancia con los procedimientos de denuncia ya establecidos. Para que la política de denunciantes sea, en sí misma, un instrumento más eficaz, sin obligar a las personas (algunas de las cuales pueden no pertenecer al Banco) a disponer de una panoplia de políticas, las oficinas receptoras de denuncias y su información de contacto deberían figurar en la propia política del Banco sobre denunciantes.

Puede haber ocasiones en que una persona desearía formular una denuncia de buena fe sobre sospechas de actos ilícitos pero teme represalias de la persona u oficina a la que se refiera la denuncia, o crea que exista un conflicto de intereses en esa oficina o en relación con esa persona que comprometa una investigación justa y completa. En tales casos en la política deberían preverse ámbitos alternativos de denuncia. Por ejemplo, cuando una persona cree honestamente que existe un conflicto de intereses en relación con la Oficina de Ética o la OII, se le debe autorizar a dirigirse a la Oficina del Presidente para formular la denuncia. En relación con denuncias relativas a la Oficina del Presidente debe permitirse a los denunciantes que las formulen ante el propuesto Comité de Supervisión de Ética del Directorio.

Aclarar que la Asociación de Empleados no es una autoridad del Banco competente para recibir denuncias

La política actual establece que “la Asociación de Empleados, por intermedio de las oficinas de su Presidente y su Vicepresidente, ofrece recursos adicionales para los empleados”. Como se señala en una sección anterior del presente informe, sobre “procedimientos de investigación, derechos y obligaciones”, si bien los funcionarios tienen del derecho de plantear inquietudes a la Asociación de Empleados, se les debe informar que ello no constituye una denuncia ante el Banco. En otros términos, la Asociación de Empleados no tiene la obligación de derivar el informe a la Oficina de Ética ni a otras autoridades pertinentes, por lo cual no es forzoso que se inicie una investigación.

Al mismo tiempo los funcionarios tienen que comprender que las comunicaciones que intercambien con autoridades de la Asociación de Empleados no son necesariamente confidenciales. Por lo tanto, si a un investigador le es necesario entrevistar a un funcionario de dicha asociación, éste debe colaborar tal como lo haría cualquier funcionario del Banco.

Por último, si el tema denunciado tiene que ver con fraude o corrupción, el funcionario de la Asociación de Empleados, como cualquier otro empleado del Banco, debe poner el asunto



en conocimiento de la Oficina de Ética, aunque el funcionario no quiera que así se proceda. Todos los empleados tienen la obligación de denunciar supuestos actos de fraude y corrupción de los que tengan conocimiento.

Aclarar que las denuncias efectuadas al Ombudsperson se mantienen como confidenciales

La Oficina del Ombudsperson puede brindar asesoramiento confidencial, pero dado el carácter mismo de la responsabilidad del Ombudsperson de proteger la confidencialidad de sus visitantes, esa oficina no se considera como órgano receptor de denuncias del Banco, por lo cual un contacto con el Ombudsperson no da lugar de por sí a una investigación. En consecuencia debería modificarse esta sección para aclarar el papel que cumple el Ombudsperson en estos asuntos.

Autorizar una medida cautelar para un denunciante, si es necesario

En casos de denuncias cabe la posibilidad de que se requieran medidas cautelares para proteger a denunciantes o testigos frente a posibles represalias, incluido el riesgo de sufrir perjuicios personales, o, una vez producida la represalia, impedir perjuicios adicionales antes de que el Banco haya tenido la oportunidad de realizar adecuadas investigaciones y adoptar decisiones de personal antes de que haya podido operar el sistema de justicia interna del Banco, incluido el Tribunal Administrativo.

Recomendamos agregar a la política actual un enunciado en que se especifique quiénes, en el Banco, serían responsables de otorgar una medida cautelar, en qué circunstancias, y los tipos de resarcimiento que pueden otorgarse. Recomendamos que se confiera al Oficial de Ética la potestad de solicitar al VPF dicho resarcimiento, incluida, con el consentimiento del denunciante, la transferencia de éste a una oficina o lugar de trabajo diferente, o el otorgamiento al denunciante de licencia administrativa con goce de sueldo. Todas las situaciones referentes a la seguridad personal de un denunciante o testigo o de sus familiares cercanos se pondrían de inmediato en conocimiento del Presidente. Este procedimiento es muy similar al establecido en el BAfD.

En el BAsD, análogamente, se prevé un resarcimiento específico:

7.1 A los denunciantes y testigos que sean funcionarios se les acordará una protección provisional en el curso del examen o la investigación en la medida necesaria para salvaguardar su seguridad y sus intereses. Por indicación del Director General del Departamento de Presupuesto, Personal y Servicios de Administración, y con el consentimiento del funcionario de que se trate, esa protección provisional puede incluir, sin carácter limitativo, un traslado temporal a otra posición y, si corresponde, el otorgamiento al funcionario de licencia administrativa con goce de



suelo por un período inicial de no más de cuatro meses. Si la investigación aún persiste el Presidente podrá aprobar una prórroga de esa licencia por el período necesario para completar la investigación.

7.2 Si el funcionario cree que existe un peligro directo e inminente para su seguridad personal o la de su familia, puede plantear su preocupación a la Oficina Anticorrupción y de Integridad y la División de Recursos Humanos (BPHR), y la Sección de Servicios de Seguridad y Emergencia le proporcionará orientación sobre las medidas de seguridad pertinentes.

Sección 107 – Deber de actuar con respeto a la verdad

Utilizar el estándar de la buena fe en materia de denuncia y cooperación

En la Sección 107 se establece que la política protege exclusivamente a los empleados o terceros que tengan “bases razonables por las cuales creer que la información proporcionada por medio de esa comunicación o cooperación es veraz”. Para aclarar la intención de la política recomendamos utilizar el estándar de la buena fe, de modo que los empleados tengan la obligación de denunciar y participar en investigaciones de buena fe, con lo cual toda actividad realizada de buena fe gozará de protección frente a represalias.

Debería incluirse en la política un enunciado sencillo como el siguiente: “Todo empleado que efectúe denuncias de buena fe gozará de protección frente a represalias”. Este texto se asemeja al que figura en la Política de las Naciones Unidas sobre Denunciantes:

1.1 Los funcionarios tienen el deber de señalar todo acto que contravenga los estatutos y reglamentos de la Organización a la atención de los funcionarios cuya responsabilidad consista en adoptar medidas apropiadas. *Toda persona que efectúe una denuncia de ese tipo de buena fe tiene derecho a gozar de protección frente a represalias* (el énfasis es nuestro).

1.2 También es obligación de los funcionarios colaborar con auditorías e investigaciones debidamente autorizadas. *Toda persona que coopere de buena fe en una auditoría o investigación tiene derecho a gozar de protección frente a represalias* (el énfasis es nuestro).

En la política del BAFD también se utiliza la terminología referente a la buena fe, y además se establece:

Corresponde señalar que los denunciantes y demandantes son informantes. No son investigadores ni encargados de averiguar hechos; no determinan la necesidad de medidas correctivas ni el tipo de medidas correctivas o reparatorias apropiadas que correspondan.



Aclarar que un denunciante goza de protección aunque no se concluya que se ha producido conducta indebida

Al mismo tiempo, para aclarar lo que se espera de los denunciantes recomendamos agregar un texto según el cual se concede protección a los denunciantes que hayan efectuado denuncias de buena fe, aun en casos en que no se concluya que las conductas indebidas denunciadas han existido.

Un texto similar se encuentra en la política respectiva del Banco Mundial: “Los mecanismos de protección acordados por este Reglamento no requieren que el informe del funcionario sobre sospechas de conducta indebida lleve a una determinación final del Grupo del Banco Mundial de que ha habido tal conducta. El funcionario tampoco tiene la obligación de determinar si la conducta indebida cuya existencia se sospecha alcanza un grado específico de gravedad”.

Análogamente, en el sitio virtual del FMI referente a la política de denunciantes se establece: “Su derecho a gozar de protección frente a represalias no depende de que el Fondo concluya que se ha producido una conducta indebida como la alegada por usted”.

Sección 108 – Notificación de represalias

Utilizar prácticas óptimas en materia de normas probatorias, incluida la carga de proporcionar una prueba “clara y convincente”, que recae sobre la Administración una vez establecida, aplicando el estándar de la preponderancia de la prueba, que la denuncia, prima facie, es fundada

Recomendamos que la política del Banco refleje prácticas óptimas en materia de normas probatorias, en caso de denuncias de represalias. Específicamente, si el denunciante está en condiciones de probar, conforme al estándar de la preponderancia de la prueba que el móvil del acto que lo perjudica es hacerlo objeto de represalias, la carga probatoria se trasladará al Banco, que deberá demostrar mediante pruebas claras y convincentes que habría dictado el mismo acto a falta de represalia.

Las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BAfD y el BAsD han adoptado ese estándar. Sus políticas establecen:

BAsD: Si la OAI determina que un funcionario efectivamente sufrió represalias por haber denunciado una supuesta violación de normas de integridad o una conducta indebida, o por haber colaborado con la investigación de la OAI o la BPHR, y que el acto del funcionario relativo a la investigación fue un factor que contribuyó a la



represalia, se trasladará al BASD la carga *probatoria en forma clara y convincente* que habría adoptado el mismo acto si la denuncia o colaboración del funcionario no hubieran existido (el énfasis es nuestro).

BAfD: Cuando el funcionario del Banco pueda probar de que antes de la supuesta represalia había denunciado o estaba a punto de denunciar un caso de fraude, corrupción u otra conducta indebida a través de la línea telefónica de emergencia, del Auditor General o de la División, o de algún otro mecanismo de denuncia previsto en esta Política, se considerará que ese funcionario ha asumido satisfactoriamente la carga probatoria mínima exigible. Dicha carga se desplazará entonces hacia el Banco, que deberá *probar en forma clara y convincente* que el acto adoptado por el Banco contra ese funcionario obedeció a razones independientes y legítimas, y no se dictó como represalia o castigo por la práctica indebida denunciada por el funcionario (el énfasis es nuestro).

Naciones Unidas: No obstante, la carga probatoria seguirá recayendo sobre la Administración, que deberá demostrar a través de *pruebas claras y convincentes* que habría tomado la misma medida a falta de la actividad protegida a la que se hace referencia anteriormente en la sección 2.1 (el énfasis es nuestro).

Suministrar a los denunciantes información actualizada sobre la situación

Los denunciantes deberían tener derecho de recibir informes periódicos referentes a la cuestión que han denunciado. Sugerimos que se les haga saber, a través de comunicaciones confidenciales: 1) la apertura de una investigación; 2) su culminación, incluido el resultado de la investigación. Si la investigación prosigue durante más de 90 días, deberán proporcionársele informes actualizados sobre la situación por lo menos cada tres meses, para que el denunciante sepa que la cuestión sigue siendo investigada.

Sección 111 – Informes a las autoridades fuera del Banco

En la Sección 111 se prevén las circunstancias en que un denunciante gozará de protección frente a represalias por haber formulado denuncias a entidades externas. Un mecanismo expeditivo, interno, de formulación de denuncias brinda al Banco la mejor oportunidad posible de responder a denuncias de fraude, corrupción y conducta indebida. Al mismo tiempo es importante reconocer la necesidad de canales externos de denuncia. No pueden descartarse circunstancias específicas en que se requiera, en ese momento, una denuncia externa, y aún en ese caso es lo más conveniente para el Banco, en esta materia, llevar a cabo una investigación y proteger al denunciante. En esta sección se mencionan las prácticas óptimas contenidas en las políticas sobre denuncias de todas partes del mundo y se reconoce el hecho de que en ciertas situaciones pueden darse circunstancias imperiosas que requieran una denuncia externa.



Recomendamos dos modificaciones para dar aún mayor solidez a esta sección y alinearla con cláusulas similares de políticas sobre denuncias de entidades comparadoras.

Autorizar denuncias externas si el Banco no proporciona oportunamente al denunciante información actualizada sobre el estado del asunto

La primera consiste en ofrecer protección a los denunciantes que acuden a entidades externas al Banco para formular denuncias, con sujeción a las restantes disposiciones de la sección si ya han efectuado una denuncia interna pero no han recibido ninguna información sobre el estado del asunto durante más de seis meses. A falta de una notificación proveniente de la oficina pertinente del Banco, el denunciante puede no saber si el Banco realmente está tomando alguna medida con respecto a la denuncia, y a esa altura parecería razonable que pudiera acudir a un canal externo para llamar la atención de alguien sobre lo que a su juicio es un acto ilícito.

Un texto análogo puede encontrarse en las políticas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el BASD y el BAfD, que establecen un período similar, de seis meses, para que el organismo proporcione al denunciante información actualizada sobre el estado del asunto.

La enmienda que se propone está en consonancia con nuestra recomendación anterior de que se incluya en la política el requisito de que los denunciantes reciban un informe sobre el estado de la investigación por lo menos cada tres meses.

Autorizar que se efectúen denuncias externas a “una persona o entidad”

Según la política actual, los mecanismos de protección amparan también a empleados que denuncien sospechas de actos ilícitos “a una autoridad” ajena al Banco, con sujeción a las disposiciones que allí se indican. El requisito de que la denuncia se efectúe a “una autoridad” se aparta de las prácticas del BAfD (que sólo alude a una “denuncia pública”), las Naciones Unidas, el BASD y el Banco Mundial (que utilizan la frase “una persona o entidad ajena a los mecanismos internos establecidos”) (el énfasis es nuestro).

Para dar a los denunciantes la oportunidad de recibir protección aunque efectúen una denuncia externa, si ésta cumple otros requisitos que se mencionan, recomendamos eliminar la palabra “autoridad” y sustituirla por la frase “persona o entidad”.



Papel, responsabilidades y funciones de la Oficina de Ética

La actual estrategia interna de ética del BID comenzó a aplicarse en 2006 con el nuevo Código de Ética y Conducta Profesional, revisado luego en 2007. La Oficina de Ética del BID se estableció en 2007 en el contexto del plan estratégico del Presidente sobre el fortalecimiento del marco de comportamiento ético del BID. Cinco años más tarde se había logrado un progreso importante, así como resultados demostrables. En la presente sección del informe se exponen nuestras conclusiones y recomendaciones con respecto a la Oficina de Ética del BID.

Nuestra evaluación general, de que dicha oficina ha logrado mucho éxito en cuanto a la consecución de los objetivos que le señaló el Presidente, se basa en los tres factores siguientes:

1. En general los aspectos del programa formal de la Oficina de Ética están en consonancia con los de los organismos comparadores.
2. Los datos de seguimiento de la propia Oficina de Ética en materia de consultas demuestran que los funcionarios utilizan cada vez en mayor medida sus servicios como recurso, y que el servicio que obtienen les resulta satisfactorio.
3. Los participantes de la encuesta y de las sesiones de análisis en general tienen impresiones favorables sobre la Oficina de Ética y sobre la posibilidad de utilizarla como recurso.

Si bien el cuadro global de la Oficina de Ética es positivo, tenemos varias recomendaciones para lograr mejoras en determinadas esferas.

Estructura de la Oficina de Ética

La Oficina de Ética del BID cumple dos conjuntos de funciones: investigaciones y prevención. Su personal está formado actualmente por siete funcionarios de dedicación exclusiva y un consultor.



Dado el número de investigaciones previsto y los recursos financieros utilizados por la Oficina para contratar investigadores externos en lo que va de 2011, coincidimos con el actual Oficial Interino de Ética en que la Oficina podría utilizar los servicios de un segundo investigador funcionario. Aunque algunos casos se investigan mejor si quedan a cargo de un investigador externo —como los casos seguidos contra funcionarios de muy alto rango del Banco— los investigadores internos pueden realizar numerosas investigaciones y a menudo lo hacen a menor costo que los investigadores externos.

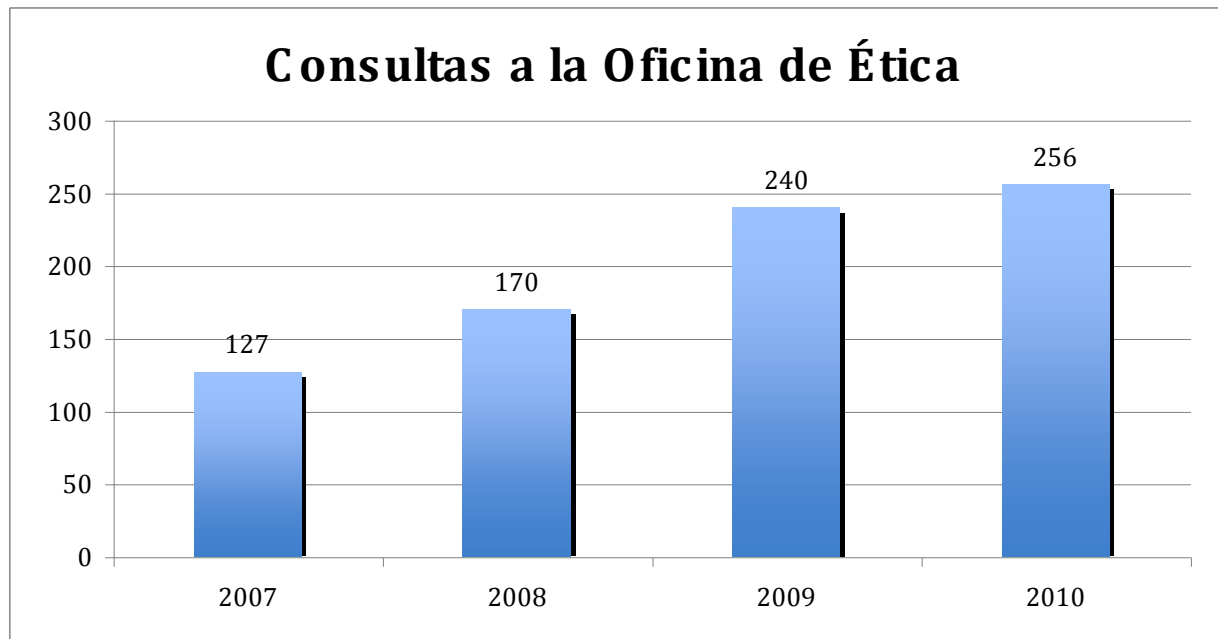
Al margen del costo de las investigaciones externas, consideramos que los recursos presupuestarios provistos a la Oficina de Ética en general son apropiados para las tareas que se le asignan.

Consultas

Las consultas constituyen uno de los más importantes tipos de medidas preventivas aplicadas por una Oficina de Ética. El término “consultas” describe el proceso a través del cual el personal del BID solicita orientación a la Oficina de Ética sobre determinada situación. La mayoría de esas consultas se han referido a conflicto de intereses. Como brinda al funcionario un medio de asesorarse antes de incurrir en un potencial conflicto de intereses, el proceso de consulta es un mecanismo de prevención de violaciones del Código, para que no lleguen a producirse.

En los últimos tres años la Oficina de Ética ha logrado un notable grado de éxito en el cumplimiento de esa función. Llegamos a esa conclusión en virtud

1. el creciente número de consultas brindadas a funcionarios del BID;
2. los resultados de la encuesta de satisfacción del cliente realizada en el período en que se recogieron las respuestas;
3. la satisfacción expresada por los participantes de las sesiones de análisis con respecto a los resultados de una consulta.



Entre septiembre de 2010 y enero de 2011 la Oficina de Ética solicitó a personas que habían pedido una consulta que completaran el formulario de una encuesta de satisfacción. Veintisiete de las 79 personas que habían formulado consultas en ese período completaron dicho formulario. Los resultados fueron sumamente positivos.

Pregunta	Respuesta
¿El asesoramiento u orientación que usted recibió fue claro y fácilmente comprensible?	96% respondieron “Indudablemente”
¿La información que usted recibió fue útil?	100% respondieron “Indudablemente”
¿Se siente satisfecho con la puntualidad de la respuesta?	89% respondieron “Indudablemente”

En la actualidad los funcionarios que no están de acuerdo con el resultado de la consulta de la Oficina de Ética tienen la oportunidad de apelar ese dictamen ante el Comité de Ética. El Banco podría disponer que dicho comité cumpla un papel similar en materia de consulta. Quizás el Oficial de Ética carece de experiencia con las operaciones del Banco, por lo cual



sería útil contar con funcionarios que trabajen en operaciones de la institución para que brinden su perspectiva. La participación el Comité de Ética en la revisión de las consultas no nos genera preocupaciones como las que nos plantea el que dicho órgano participe en investigaciones y recomiende medidas disciplinarias en casos de conducta indebida.

Aspectos formales del programa – Labor anterior y actual

Los aspectos formales del programa son los referentes al *Código de Ética y Conducta Profesional*, el programa de capacitación, al sistema de declaración de intereses y a los informes trimestrales y anuales. En cada una de esas esferas concluimos que la labor de la Oficina de Ética es apropiada y en algunos casos representa una práctica óptima.

No obstante, creemos que cabrían mejoras, especialmente con respecto al *Código de Ética y Conducta Profesional* y al programa formal de capacitación.

Debe revisarse el Código de Ética y Conducta Profesional

El *Código de Ética y Conducta Profesional* (“Código”) del BID no cumple la práctica óptima, sino que es inferior a ella en dos aspectos: le faltan ciertos elementos importantes en su contenido, y su diseño gráfico no es de la mejor calidad.

En el cuadro de parámetros de referencia siguiente se resumen los resultados de nuestra comparación del Código del BID con códigos de tres organizaciones homólogas: el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el FMI. El Código del BID es el menos satisfactorio de los códigos de las organizaciones homólogas.

Clave



Tratamiento
importante



Incluido



No incluido

Estructura global, formato y material introductorio	BID	Banco Mundial	Naciones Unidas	FMI ⁴
Carta rectora del Presidente/máxima autoridad de la institución				
Contenido				
Principios rectores /valores				
Directrices sobre adopción de decisiones /prueba rápida				
Preguntas y respuestas				
Recursos adicionales/políticas/vínculos				
Índice				

En los códigos de prácticas óptimas su contenido ha sido adaptado para que sea de fácil acceso para el personal y de más fácil lectura. Las normas formales en que se basan se explican en esencia en términos más sencillos, acompañadas de ejemplos y con un diseño atractivo.

Sería conveniente que el Código del BID contuviera:

- Un contenido más amplio
- Explicaciones más claras del proceso de investigación y del proceso disciplinario
- Un diseño actualizado, con atributos de más fácil utilización por el usuario, ayudas para el aprendizaje y un tono más inclusivo.

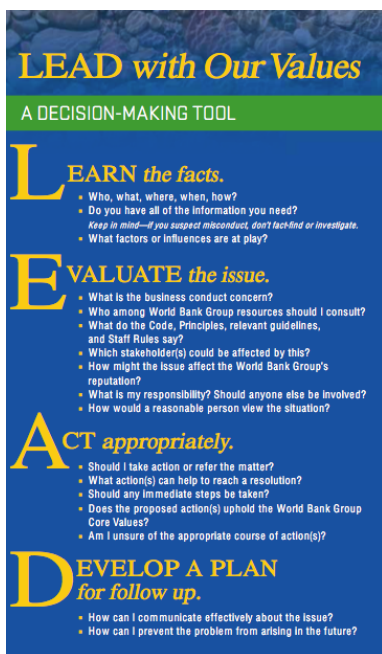
El Código del BID debería incluir:

- (1) una carta del Presidente del Banco;
- (2) directrices o pruebas sencillas para la adopción de decisiones;
- (3) preguntas y respuestas;
- (4) un índice.

Una carta del Presidente del Banco ayudará a los funcionarios a comprender la importancia que reviste el Código para el personal. El Código de Conducta del Banco Mundial, por

ejemplo, contiene una carta del Presidente de esa institución. Constatamos que la Oficina de Ética reconoce el valor de esas cartas de orientación, ya que en el taller de capacitación estrella del BID, Ganando la confianza pública, se incluye un video de introducción del Presidente Moreno, en que se hace hincapié en la importancia de la ética y la conducta profesional.

Un conjunto sencillo de directrices o pruebas para la adopción de decisiones éticas proporciona a los usuarios del Código un conjunto de preguntas que pueden formular, o instrucciones completas que pueden solicitar, si se ven confrontados con situaciones difíciles. Un ejemplo al respecto que aparece en el código del Banco Mundial es la prueba denominada *LEAD with our Values* (ver más adelante), en que se pide al funcionario que considere varios factores, tales como conocimiento de los hechos, evaluación del problema, actuación apropiada y elaboración de un plan de seguimiento.



En los códigos de prácticas óptimas se incluyen asimismo, en forma creciente, preguntas y respuestas, muchas de las cuales provienen de casos reales. Esta característica es considerada como muy útil por los usuarios del código, ya que brinda ejemplos prácticos de cómo se utilizan las disposiciones del mismo en situaciones reales. En general esas secciones de preguntas y respuestas del código se colocan al lado del texto pertinente del documento, o se presentan juntas como sección independiente. El código actual del FMI comprende 28 preguntas y respuestas.



Por último, un índice permite al personal utilizar el código como documento de referencia. El del Banco Mundial proporciona al personal un índice excelente.

Comparación del Código con códigos de otros organismos multilaterales

Clave



Tratamiento importante



Incluido



No incluido

Contenido del código	BID	Banco Mundial	Naciones Unidas	FMI
Proceso de llamadas telefónicas/solicitud de orientación/denuncia de irregularidades				
Mecanismos de protección contra represalias				
Directrices especiales de privacidad				
Dispensas y excepciones				
Acerca del programa E y C/administración del Código				
Responsabilidades del empleado				
Responsabilidades de las autoridades				
Aplicabilidad del código a terceros, agentes, consultores				
Igualdad de oportunidades/trato justo				
Diversidad				
Acoso				
Responsabilidad social corporativa y derechos humanos				
Preocupaciones ambientales				
Lugar de trabajo seguro y saludable				
Violencia en el lugar de trabajo				

Contenido del código	BID	Banco Mundial	Naciones Unidas	FMI
Uso de alcohol/drogas	■	■	■	■
Conflicto de intereses (en general)	■	■	■	■
Conflicto de intereses – Regalos, agasajos	■	■	■	■
Conflicto de intereses – Familiares /relaciones personales	■	■	■	■
Conflicto de intereses – Empleo externo/inversiones	■	■	■	■
Conflicto de intereses – Negocios por cuenta propia /oportunidades	■	■	■	■
Actividades cívicas, filantrópicas, sin fines de lucro	■	■	■	■
Participación política/contribuciones a entidades políticas	■	■	■	■
Relaciones con proveedores/adquisiciones	■	■	■	■
Comunicación con el público, los medios de difusión/foros en línea	■	■	■	■
Información confidencial – Institucional	■	■	■	■
Información confidencial – Cliente	■	■	■	■
Información confidencial – Empleado/privacidad	■	■	■	■
Propiedad intelectual/información patentada	■	■	■	■
Adquisición/utilización de información confidencial de terceros	■	■	■	■
Responsabilidades posteriores al empleo	■	■	■	■
Protección de activos institucionales	■	■	■	■
Uso correcto de los medios sociales	■	■	■	■

Contenido del código	BID	Banco Mundial	Naciones Unidas	FMI
Ocultamiento/destrucción de documentos	■	■	■	■
Información privilegiada/negociación de valores bursátiles	■	■	■	■
Soborno, corrupción	■	■	■	■
Antilavado de dinero	■	■	■	■

El Código del BID carece de algunos ámbitos de contenido clave, tales como:

- Dispensas y excepciones
- Responsabilidad social corporativa y derechos humanos
- Preocupaciones ambientales
- Uso correcto de los medios sociales
- Ocultamiento /destrucción de documentos.

Además, correspondería ampliar otros aspectos, tales como:

- Deber de los supervisores de denunciar conductas indebidas, y su papel como entidad denunciante
- Apropiaada utilización de potestades gerenciales
- Exactitud del contenido de los registros.

Por *responsabilidad social corporativa y derechos humanos* se entiende las obligaciones sociales del personal. Si bien ese contenido en general no es fiscalizado por la Oficina de Ética, muchos funcionarios lo consideran, en lo fundamental, como un tema ético. Incluir ese texto, similar al del código del Banco Mundial, implica describir lo que se espera que hagan los funcionarios en relación con los compromisos de responsabilidad social corporativa de la entidad.

Por *preocupaciones ambientales* se entiende las responsabilidades del personal en cuanto a sostenibilidad. El código del Banco Mundial incluye una sección sobre compromiso ambiental, con asesoramiento para el personal. Como sucede con el tema de derechos humanos, los funcionarios conciben las preocupaciones ambientales en plano de igualdad con las referentes a la ética.

Por *uso correcto de los medios sociales* se entiende la utilización, por el personal, de sitios de formación de redes sociales y tecnología, tales como Facebook y Twitter. Según nuestra



experiencia un creciente número de empleadores comprueban que los empleados no actúan con cautela en cuanto a sus manifestaciones sobre sus organismos en sitios de medios sociales, lo que puede conducir a potenciales filtraciones de información confidencial o inclusive acoso. Contar con un claro enunciado de lo que es y lo que no es admisible decir sobre el BID en sitios de medios sociales puede contribuir a reducir esos incidentes.

Por *ocultamiento/destrucción de documentos* se entiende las políticas y procedimientos de la entidad sobre manejo de documentos. Aunque ninguno de los funcionarios del BID con los que nos interrelacionamos a lo largo de todo este proyecto lo mencionó como un motivo de preocupación, de acuerdo con nuestra experiencia las normas sobre ocultamiento y destrucción de documentos rara vez son de conocimiento común de los funcionarios. Proporcionar orientación puede contribuir a sensibilizar al personal y evitar problemas. Si el Banco tiene otras políticas sobre ocultamiento /destrucción de documentos, como mínimo debería hacer referencia a ellas en el Código.

Capacitación sobre ética

El actual programa de capacitación del BID tiene tres componentes:

1. una información sobre ética que se proporciona a los nuevos funcionarios como parte de la orientación;
2. un módulo de capacitación disponible en línea;
3. un taller en vivo sobre el programa Ganando la confianza pública.

Al examinar el sistema de capacitación que ofrece el BID constatamos que el contenido de la actual labor de capacitación es apropiado, bien concebido y eficaz.

No obstante, detectamos lagunas importantes en el régimen de capacitación en materia de ética que aplica el BID, con respecto a entidades comparadoras. Al menos un organismo comparador, por ejemplo, impone a todos los funcionarios la obligación de recibir capacitación anual en línea sobre las normas de ética de esa institución. Las principales entidades del sector privado también consideran como una práctica óptima la realización de actividades anuales de capacitación en esa materia. La última serie de actividades de capacitación obligatoria del BID para sus funcionarios en materia de ética tuvo lugar en 2007 y 2008.

Aunque un curso de capacitación obligatorio en materia de ética debería realizarse en vivo tres razones hacen imperioso crear una versión en línea, la cual:

1. garantizaría la transmisión de un mensaje coherente en todos los sectores de la entidad;
2. permitiría utilizar la tecnología de aprendizaje existente en el BID, ya establecida en todas partes del organismo;
3. sería eficaz en función del costo.



Todos los empleados deberían participar anualmente en un curso de capacitación en línea, que debería impartirse a los nuevos funcionarios dentro de los tres meses siguientes a su contratación.

La capacitación debería incluir un contenido adicional para supervisores, en que se abordarían temas tales como la obligación de esos funcionarios de denunciar conductas indebidas que lleguen a su conocimiento. Los supervisores recientemente promovidos deberían recibir esa capacitación dentro de los tres meses siguientes a su promoción.

Constatamos que en el presente año el plan de capacitación de la Oficina de Ética ya incluye un objetivo de elaboración de un programa de capacitación para supervisores.

Sistema de declaración de intereses

El sistema de declaración de intereses que aplica el BID constituye un instrumento útil para hacer aflorar potenciales conflictos de intereses y sensibilizar al personal. En la actualidad los funcionarios de grado 3 y grados superiores deben presentar anualmente la declaración a la Oficina de Ética. Ésta la examina y si detecta potenciales conflictos de intereses los analiza directamente con el funcionario. Además, un 10% de las declaraciones presentadas se elige al azar para un segundo examen. En 2010 el 100% de los funcionarios del BID obligados a presentar una declaración de ese tipo lo hicieron.

No obstante, es posible fortalecer por varias vías el actual sistema de declaración de intereses:

1. **Recomendamos la elaboración de una política formal de medidas disciplinarias de creciente severidad para sancionar el incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones de intereses.** El BID no ha tratado de llenar ese vacío, pues ha logrado un 100% de cumplimiento, pero no podemos dar por supuesto de que siempre será así. Recomendamos incluir un proceso formal como el siguiente:
 - a. *Seis semanas después de la expiración del plazo:* Envío de una carta al personal que no haya presentado el formulario dentro del plazo.
 - b. *Ocho semanas después de la expiración del plazo:* Envío de una carta al funcionario y a su supervisor, señalando que el plazo ha expirado.
 - c. *Diez semanas después de la expiración del plazo:* Derivación del caso al VPF para la posible adopción de medidas disciplinarias.
2. **Recomendamos que se exija a todos los funcionarios contratados o promovidos a una posición del 3 o superior, o que tengan responsabilidades en materia de adquisiciones, que completen el formulario de declaración de**



intereses dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que hayan asumido su función. En la actualidad los funcionarios que ingresan en el BID después del comienzo de la campaña anual de declaración de intereses tal vez llenen el formulario solamente al año siguiente, pero es probablemente cuando comienzan a cumplir una nueva función en que pueden ser más vulnerables a conflictos de intereses.

Sistema de gestión de casos

En la actualidad el seguimiento de las investigaciones de la Oficina de Ética se realiza en una base de datos Lotus Notes elaborada en la esfera interna. Dicha base de datos está contenida en un servidor interno, está encriptada y se controla estrechamente la identificación y el acceso al servidor. Consideramos ínfima la posibilidad de intromisión externa (es decir maliciosa).

No obstante, la actual base de datos de gestión de casos tiene tres fallas que es necesario corregir:

1. en gran medida es un “archivo digital” de documentos; no proporciona ningún atributo de investigación útil;
2. a ella tiene acceso cualquier funcionario de la Oficina de Ética; no permite privar a una persona de acceso al archivo de un caso cuando corresponde, por ejemplo cuando existe un conflicto de intereses;
3. en la base de datos actual no queda registrado el acceso de una persona al archivo de un caso.

La propia Oficina de Ética expresó la primera de esas preocupaciones. Los sistemas modernos de gestión de casos contienen varios atributos útiles para los investigadores, tales como la capacidad de búsqueda. La actual base de datos no hace mucho más que almacenar documentos ingresados por el investigador.

Las dos preocupaciones restantes están interconectadas: en la actualidad cualquier funcionario de la Oficina de Ética puede abrir registros de investigaciones. Esto se admite por razones prácticas, para hacer más eficiente el acceso a la información, pero sin duda puede plantear un riesgo de seguridad, y sería conveniente poder privar de acceso a funcionarios de la Oficina de Ética si el acceso al archivo de un caso puede crear la percepción de un conflicto de intereses (por ejemplo si un miembro de la Oficina es testigo en el caso). Considerada en conjunto con la tercera preocupación —la de que en la base de datos no se mantenga un registro de quienes obtienen acceso al archivo de un caso— podría crear una situación de difícil detección del acceso no autorizado de algún funcionario de la Oficina de Ética.

Para mitigar todos esos problemas recomendamos que la Oficina de Ética contrate a un proveedor externo de sistemas de gestión de casos. La Oficina de Integridad Institucional ya



se ha puesto en contacto con un proveedor externo para que le proporcione un sistema similar de gestión de casos.

(Global Compliance es una empresa proveedora de sistemas de ese género y capacitación en línea sobre ética. No obstante, nos excusaríamos si el BID efectuara una solicitud de propuestas para la prestación de ese tipo de servicios, para evitar la apariencia de un conflicto de intereses, dadas las recomendaciones que formulamos en el presente informe).



Apéndice A: Glosario de acrónimos

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
Código	Código de Ética y Conducta Profesional del BID
FMI	Fondo Monetario Internacional
HRD	Departamento de Recursos Humanos
HRM	Gerente de Recursos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OII	Oficina de Integridad Institucional
VPF	Vicepresidente de Finanzas y Administración

Sección III

Plan de acción del BID para poner en práctica
las recomendaciones aprobadas

Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del BID
Plan de Acción para implementar las recomendaciones aprobadas

No.	Tema	Responsabilidad	Medidas propuestas ¹		Cronograma propuesto					
					T3 '11	T4 '11	T1 '12	T2 '12	T3 '12	T4 '12
1	Tribunal Administrativo	Directorio	Actualizar Estatuto del Tribunal Administrativo							
			Crear un Comité de Nominaciones para los postulantes al cargo de Jueces del Tribunal							
		Tribunal	Actualizar reglas de procedimiento del Tribunal Administrativo							
2	Comité de Ética y Supervisión	Directorio	Crear un Comité de Ética y Supervisión del Directorio							
3	Comité de Conciliación y Sistema de Mediación	HRD (Líder) LEG & Ombudsperson2	Crear directrices para el sistema de mediación y nuevo(s) Reglamento(s) de Personal							
			Definir la unidad institucional que se encargará del Sistema de Mediación							
			Términos de referencia para mediadores y proceso de selección efectuado							
			Plan de transición para casos actualmente en consideración en el Comité de Conciliación							
			Eliminar el <i>Comité de Conciliación</i> en los manuales							
			Actualizar las referencias del nuevo sistema en los manuales de Organización y de Asuntos Administrativos, los Reglamentos de Personal y el Reglamento del Personal Nacional							
4	Código de Ética y Conducta Profesional	Oficial de Ética (Líder) HRD y LEG	Actualizar el Código de Ética y Conducta Profesional del BID							
			Actualizar el Reglamento de Personal correspondiente al Oficial de Ética							
			Eliminar el <i>Comité de Ética y Conducta Profesional</i> del Manual de Organización							
5	Procedimientos del Código de Ética y Conducta Profesional	LEG (Líder) Oficial de Ética y HRD	Actualizar los Procedimientos del Código de Ética y Conducta Profesional del BID							
		HRD (Líder) Oficial de Ética y LEG	Crear un nuevo Reglamento de Personal para Licencia Administrativa							
			Crear un Manual de Investigaciones							

Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del BID
Plan de Acción para implementar las recomendaciones aprobadas

No.	Tema	Responsabilidad	Medidas propuestas ¹	Cronograma propuesto					
				T3 '11	T4 '11	T1 '12	T2 '12	T3 '12	T4 '12
6	Estructura para información de casos de ética	LEG (Líder) PCY y SPD	Actualizar el Manual de <i>Organización Básica</i> y el <i>Organigrama del Banco</i>						
7	Otras funciones de la Oficina de Ética	Oficial de Ética (Líder) KNL, HRD	Revisión del sistema de administración de casos e implementación de mejoras recomendadas						
			Capacitación sobre el Código de Ética y Conducta Profesional						
			Actualizar y requerir capacitación anual en línea						
			Exigir que todos los empleados contratados o ascendidos a Grado 4 o superior, o que tengan responsabilidades de adquisición, llenen el Formulario de la Declaración de Intereses						
8	Ombudsperson	HRD (Líder) LEG	Actualizar Reglamento de Personal correspondiente al <i>Ombudsperson</i> , y el Reglamento del Personal Nacional						
9	Acceso a información	LEG (Líder) HRD, Oficial de Ética y Ombudsperson3	Actualizar las políticas del Banco relativas a acceso a información en el contenido de las investigaciones, incluidos: -Código de Ética y Conducta Profesional del BID -Procedimientos del Código de Ética y Conducta Profesional del BID -Política de Acceso a Información -Acceso y Confidencialidad de Archivos e Información. -Seguridad de los Recursos de Información. -Administración de Servicios de Telecomunicaciones. -Comunicaciones electrónicas. -Procedimientos para expedientes de personal. -Carácter Confidencial de la Información sobre el Personal. -Carácter confidencial de la Historia Clínica y de la Información Médica. -Reglamento de Acceso a Datos Electrónicos.						

Sistemas de Ética, Conducta y Reclamaciones del BID
Plan de Acción para implementar las recomendaciones aprobadas

No.	Tema	Responsabilidad	Medidas propuestas ¹		Cronograma propuesto					
					T3 '11	T4 '11	T1 '12	T2 '12	T3 '12	T4 '12
10	Políticas sobre denunciantes	LEG (Líder) HRD, Oficial de Ética y Ombudsperson ²	Actualizar Reglamento de Personal correspondiente a <i>Denunciantes y Testigos</i> , y el Reglamento del Personal Nacional							
11	Gestión de cambios	VPF (Líder) HRD, KNL, EXR, PCY y EVP	Desarrollar un plan de gestión de cambios y comunicación							
			Ejecutar el plan de gestión de cambios y comunicación							

¹ Otras políticas pueden requerir elaboración o enmiendas sujetas a los términos de su implementación final.

² La participación del Ombudsperson se limitará a proveer asesoría especializada sobre temas pertinentes, no para tomar decisiones ni redactar.