

OFICINA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL  
Y SISTEMA DE SANCIONES

# INFORME ANUAL 2014



**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Oficina de Integridad Institucional y Sistema de Sanciones: informe anual 2014 / Maristella Aldana, Juan Gabriel Ronderos, Bernardo Weaver.

p. cm

1. Development banks. 2. Transparency in international agencies. 3. Corruption— Prevention. I. Aldana, Maristella. II. Ronderos, Juan Gabriel. III. Weaver, Bernardo. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Integridad Institucional. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Oficial de Casos. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Secretaría del Comité de Sanciones.

IDB-AR-116

Copyright © [2015] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1. El presente Informe Anual refleja la labor de la **Oficina de Integridad Institucional (OII)**, el **Oficial de Casos** y el **Comité de Sanciones**, que tienen la responsabilidad fundamental de supervisar la gestión del riesgo de integridad en el Grupo del BID<sup>1</sup>. En tal concepto, constituyen una “segunda línea de defensa” en un contexto de gestión de riesgos. Su labor complementa la de la “primera línea de defensa”: el personal de operaciones y corporativo del Grupo del BID, que son directamente responsables de identificar, evaluar y mitigar el riesgo de integridad.
- 1.2. Sin embargo, en un sentido más amplio, para gestionar el riesgo de integridad en las actividades del Grupo del BID es necesario que participen activamente numerosas partes interesadas. En 2014, algunos de los socios clave en ese esfuerzo colectivo fueron los organismos de ejecución y observancia de los países miembros prestatarios, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil, así como miembros del público en general. La labor resumida en el presente informe no habría sido posible sin su cooperación, por lo cual les damos las gracias.
- 1.3. El informe se divide en dos secciones: la primera ofrece una reseña de la Oficina de Integridad Institucional, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones y la segunda presenta datos, estudios de casos y análisis específicos de su labor realizada en 2014.

---

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

## II. RESEÑA

### A. Prácticas prohibidas

- 2.1 Los esfuerzos del Grupo del BID por gestionar el riesgo de integridad y reaccionar una vez que surge dicho riesgo se basan en el concepto de “prácticas prohibidas”. Este concepto se refleja en las siguientes definiciones adoptadas por el Grupo del BID tras concertar un enfoque armonizado con otras instituciones financieras internacionales.

#### PRÁCTICAS PROHIBIDAS

**Práctica corrupta:** “consiste en ofrecer, dar, recibir, o solicitar, directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influenciar indebidamente las acciones de otra parte”.

**Práctica fraudulenta:** “cualquier acto u omisión, incluida la tergiversación de hechos y circunstancias, que deliberada o imprudentemente engañen, o intenten engañar, a alguna parte para obtener un beneficio financiero o de otra naturaleza o para evadir una obligación”.

**Práctica coercitiva:** “consiste en perjudicar o causar daño, o amenazar con perjudicar o causar daño, directa o indirectamente, a cualquier parte o a sus bienes para influenciar indebidamente las acciones de una parte”.

**Práctica colusoria:** “acuerdo entre dos o más partes realizado con la intención de alcanzar un propósito inapropiado, lo que incluye influenciar en forma inapropiada las acciones de otra parte”.

**Práctica obstructiva:** “(a) destruir, falsificar, alterar u ocultar deliberadamente evidencia significativa para la investigación o realizar declaraciones falsas ante los investigadores con el fin de impedir materialmente una investigación del Grupo del Banco sobre denuncias de una práctica corrupta, fraudulenta, coercitiva o colusoria; y/o amenazar, hostigar o intimidar a cualquier parte para impedir que divulgue su conocimiento de asuntos que son importantes para la investigación o que prosiga la investigación, o (b) todo acto dirigido a impedir materialmente el ejercicio de inspección del Banco y sus derechos de auditoría”.

### B. Marco uniforme para la lucha contra el fraude y la corrupción y su prevención

- 2.2 El enfoque armonizado con respecto a temas de integridad fue el resultado de un esfuerzo colectivo emprendido junto con el Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Grupo del Banco Mundial. Estas instituciones financieras internacionales establecieron un grupo de trabajo que se ocupó de crear un enfoque coherente y armonizado para aumentar la eficacia de las medidas aplicadas por cada institución para luchar contra la corrupción en sus actividades. Tal como se describe en el Marco Uniforme para la Lucha contra el Fraude y la Corrupción y su Prevención, ese grupo de trabajo identificó seis elementos para una estrategia armonizada:

- i. Definiciones de prácticas fraudulentas y corruptas (es decir, las prácticas prohibidas que se definen más arriba);
- ii. Principios y directrices para realizar investigaciones;
- iii. Intercambio de información (entre las instituciones financieras internacionales que son miembros);
- iv. Debida diligencia en materia de integridad (en las operaciones del sector privado);
- v. Reconocimiento mutuo de las decisiones sobre inhabilitación, y
- vi. Apoyo a los esfuerzos de los países miembros para luchar contra la corrupción.

Las instituciones financieras internacionales han seguido desarrollando estos elementos, de forma colectiva y en el marco de sus propias políticas y procedimientos.

### **C. Oficina de Integridad Institucional**

2.3 OII es una oficina independiente del BID que rinde cuentas directamente al Presidente del Banco. Además, da cuenta de sus actividades y resultados al Comité de Auditoría del Directorio Ejecutivo. Tiene dos mandatos: prevenir e investigar prácticas prohibidas. Dichos mandatos están a cargo de dos equipos distintos que trabajan en estrecha colaboración.

#### **Actividades de prevención de OII**

- 2.4 Las actividades de prevención de OII tratan de identificar y mitigar el riesgo de integridad, es decir el riesgo de que en una operación del Grupo del BID se incurra en una práctica prohibida, así como cualquier posible repercusión que ello pueda tener para la reputación del Grupo del BID. Las actividades de prevención incluyen principalmente lo siguiente:
- ofrecer asesoramiento a las unidades operativas del Grupo del BID con respecto a operaciones específicas;
  - compartir las lecciones aprendidas de las investigaciones con el personal de operaciones;
  - impartir capacitación a partes interesadas internas y externas;
  - diseñar instrumentos para reunir y evaluar información que pueda indicar la presencia de riesgos de integridad, y
  - contribuir a la creación de políticas destinadas a mejorar la capacidad del Grupo del BID para detectar y reducir el riesgo de integridad.

2.5 **Asesoramiento sobre operaciones sin garantía soberana.** En las operaciones sin garantía soberana<sup>2</sup>, el Grupo del BID gestiona los riesgos de integridad principalmente a través del análisis de debida diligencia en materia de integridad. Las directrices del Grupo del BID requieren que los equipos de proyecto realicen un análisis de debida diligencia en materia de integridad para cada operación sin garantía soberana y que actualicen dicho análisis a lo largo de toda la vida del proyecto. El análisis de debida diligencia en materia de integridad es un proceso cuyo alcance puede variar dependiendo de la naturaleza de la operación o de las partes que intervienen, pero suele abarcar los pasos resumidos en el Gráfico 1 que figura a continuación.



2.6 Las directrices del Grupo del BID también requieren que los equipos de proyecto reúnan información sobre el uso de determinadas estructuras institucionales por contrapartes y

<sup>2</sup> A los fines del presente informe, por operaciones sin garantía soberana se entiende préstamos, garantías, capital y demás financiamiento proporcionados por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) y el Sector de Oportunidades Para la Mayoría (OMJ) del Banco, así como la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Estas unidades (SCF, OMJ, CII y FOMIN) se denominan colectivamente las “ventanillas sin garantía soberana”.

que identifiquen y mitiguen riesgos asociados con centros financieros extraterritoriales. Esa información adicional se utiliza para determinar indicadores de evasión fiscal y otros actos ilícitos (por ejemplo, el lavado de dinero y la corrupción) que suelen estar relacionados con dichos centros.

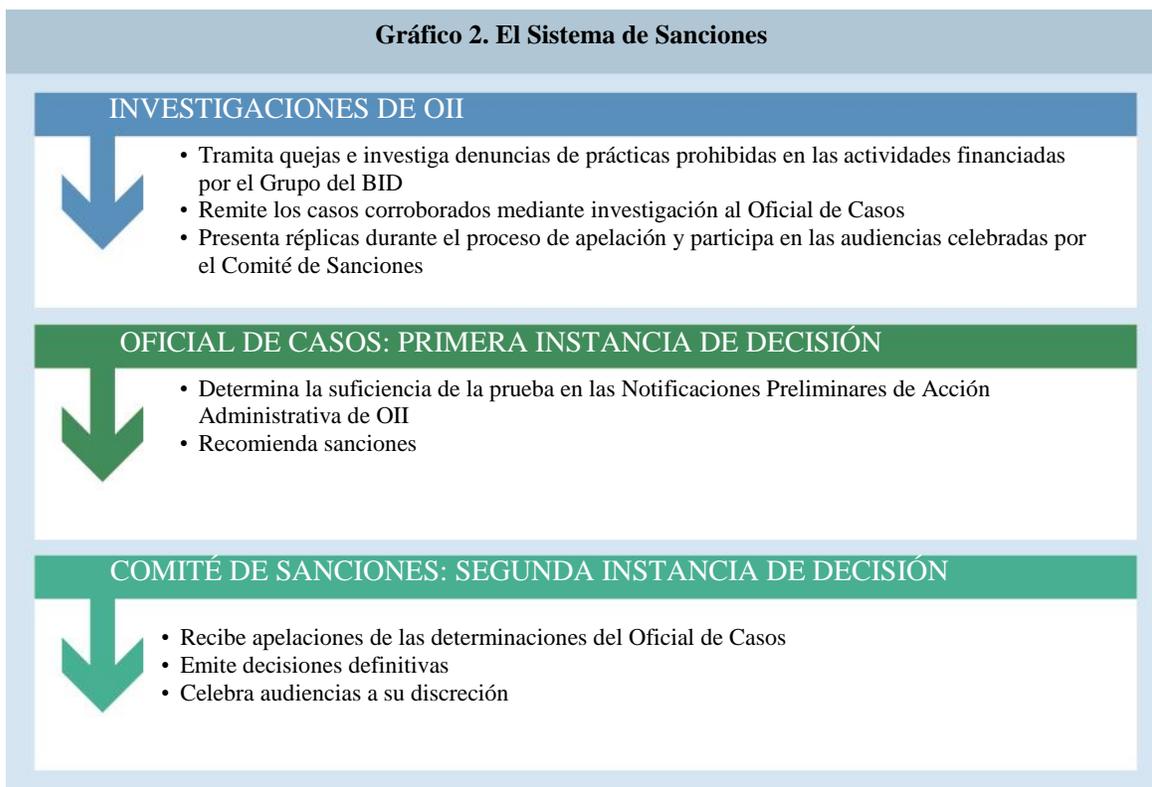
- 2.7 OII presta asesoramiento a los equipos de proyecto, la Administración y el respectivo Directorio o el Comité de Donantes en relación con distintas operaciones. Ese asesoramiento está relacionado con la identificación y evaluación de riesgos vinculados a aspectos de integridad o reputación y centros financieros extraterritoriales, además de su mitigación cuando esos riesgos se intensifican o son importantes. Gran parte de esa labor se lleva a cabo en respuesta a consultas recibidas del personal de operaciones.
- 2.8 **Asesoramiento sobre operaciones con garantía soberana.** En el caso de las operaciones con garantía soberana, la gestión del riesgo de integridad se centra en identificar, durante las fases de diseño y ejecución de un programa, puntos débiles y vulnerabilidades que pudieran permitir a los oferentes, proveedores, contratistas, consultores u otros participantes en operaciones financiadas por el Grupo del BID incurrir en prácticas prohibidas.
- 2.9 La gestión del riesgo de integridad en las operaciones con garantía soberana es responsabilidad colectiva de los especialistas sectoriales o fiduciarios y sus supervisores, además de formar parte intrínseca del proceso de gestión de riesgos de proyectos. OII ayuda a los equipos a cumplir dicha responsabilidad prestando asesoramiento sobre la identificación y valoración de los indicadores de riesgo y formulando recomendaciones sobre estrategias de mitigación de riesgos. La Oficina puede prestar ese asesoramiento en respuesta a consultas concretas, pero con más frecuencia participa en operaciones con garantía soberana cuando se han identificado los riesgos mediante una investigación u otros medios.
- 2.10 **Informes de investigación y notas de asesoramiento.** OII extrae las lecciones aprendidas de las investigaciones sobre la identificación y mitigación de riesgos de integridad. La Oficina comparte esos conocimientos con el personal de operaciones mediante los informes de investigación y las notas de asesoramiento (productos conjuntos de los equipos de investigación y prevención de OII que sugieren esferas de acción concretas). Los informes de investigación se preparan tras concluir una investigación y señalan las deficiencias o puntos débiles detectados por OII en una operación financiada por el Grupo del BID. Por otro lado, las notas de asesoramiento comunican al personal de operaciones y la Administración durante una investigación indicadores de riesgo de integridad con respecto a los cuales es perentorio actuar.
- 2.11 Los resultados y conclusiones reflejados en los informes de investigación pueden compartirse con la autoridad gubernamental encargada de supervisar esa operación del Grupo del BID. Además, la Oficina de Integridad Institucional, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones pueden recomendar el intercambio de información con las fuerzas del orden.
- 2.12 **Capacitación de partes interesadas internas y externas.** La impartición de capacitación por OII tiene dos propósitos generales: (i) fomentar una mayor conciencia del marco de integridad del Banco y de las responsabilidades de los empleados del Grupo del BID, los organismos ejecutores, los beneficiarios del financiamiento del Grupo del

BID y las entidades del sector privado, y (ii) fortalecer la capacidad interna y externa para gestionar el riesgo de integridad en las operaciones del Grupo del BID. Los materiales de capacitación de OII se basan en políticas y procedimientos aplicables e incorporan estudios de casos de investigaciones y consultas preventivas.

- 2.13 **Creación de nuevos instrumentos.** OII trabaja con las unidades operativas para crear instrumentos destinados a gestionar el riesgo de integridad y agregar valor a proyectos concretos (por ejemplo, el examen de integridad de las operaciones con garantía soberana).
- 2.14 **Elaboración de políticas y labor conexas.** Conforme a lo exigido, OII se ocupa de actualizar las políticas y procedimientos relacionados con la integridad y aporta contribuciones periódicamente a otras políticas del Grupo del BID para cerciorarse de que las cuestiones de interés en materia de integridad se enuncien claramente en las políticas operativas.

### Actividades de investigación de OII

- 2.15 Las actividades de investigación de OII constituyen el primer paso del Sistema de Sanciones. La labor de investigación de la Oficina es el insumo de la labor decisoria del Oficial de Casos y el Comité de Sanciones (véase el Gráfico 2).



- 2.16 A través de las investigaciones llevadas a cabo por OII se procura determinar si una persona o entidad externa ha incurrido en prácticas prohibidas en una actividad financiada por el Grupo del BID. En general, las investigaciones de OII son originadas

por quejas. No obstante, OII puede llevar a cabo investigaciones basadas en información que haya descubierto de forma proactiva o que sea del dominio público. Las investigaciones pueden guardar relación con cualquier actividad financiada por el Grupo del BID, incluidas las adquisiciones y contrataciones institucionales.

- 2.17 El proceso de investigación se divide en tres fases: (i) la fase previa a la investigación, que incluye la tramitación de quejas y las indagaciones preliminares; (ii) la investigación integral, y (iii) la fase posterior a la investigación.
- 2.18 **Fase previa a la investigación.** Las quejas provienen de diversas fuentes (por ejemplo, empleados del Grupo del BID, terceros y fuentes anónimas) y pueden recibirse a través de varias vías de información (como el correo electrónico, el sitio virtual de OII, una línea telefónica directa segura y en persona)<sup>3</sup>. La tramitación de las quejas comprende dos tareas: (i) crear registros de quejas en el sistema de manejo de casos y (ii) evaluar la pertinencia de la queja para OII. La Oficina determina la pertinencia evaluando si la queja:
- versa sobre una práctica prohibida;
  - guarda relación con actividades financiadas por el Grupo del BID o que éste haya de financiar, y
  - proporciona suficiente información para que sea verosímil.
- 2.19 Si una queja cumple los criterios de la evaluación inicial, OII la clasifica como denuncia y se inicia una investigación preliminar. Si una queja no cumple los criterios mínimos, OII cierra el caso, pero puede derivarlo a departamentos competentes u otras entidades para la eventual adopción de medidas al respecto.
- 2.20 Durante una investigación preliminar, la unidad de admisión de casos determina si se justifica una investigación integral. OII efectúa esa evaluación celebrando consultas con funcionarios pertinentes del Grupo del BID, realizando entrevistas preliminares al denunciante y a los testigos y considerando diversos factores como los siguientes:
- la magnitud de la presunta irregularidad;
  - la viabilidad de la investigación;
  - el monto de la pérdida o el daño resultantes de la presunta irregularidad;
  - la posibilidad de que sobrevengan problemas sistémicos;
  - la probabilidad de que el denunciado haya incurrido en una conducta similar en otras actividades financiadas por el Grupo del BID, y
  - lo importante del aspecto cronológico para la actividad subyacente.
- 2.21 La información recabada durante ese proceso permite a OII comprender mejor la repercusión potencial de la denuncia en la actividad financiada por el Grupo del BID, sus objetivos de desarrollo y sus beneficiarios. Asimismo, ayuda a OII a determinar si la denuncia merece los recursos que se invertirían en una investigación integral.

---

<sup>3</sup> El sitio virtual <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/como-se-denuncia-el-fraude-y-la-corrupcion,2872.html> contiene información sobre cómo denunciar actos de fraude y corrupción.

- 2.22 **Fase de investigación integral.** Una vez que OII convierte una investigación preliminar en integral, se asigna un equipo constituido en general por dos investigadores. Este equipo lleva a cabo una labor de averiguación de hechos que puede incluir, entre otros, consultas con expertos, entrevistas, exámenes de documentos, inspecciones de emplazamientos y auditorías. El equipo de investigación trata de corroborar los hechos obteniendo pruebas de múltiples fuentes que sustenten de forma colectiva las conclusiones de OII. Basándose en esas pruebas, la Jefa de OII determina si las pruebas reunidas respaldan la conclusión de que es más probable que improbable que el sujeto de una investigación haya incurrido en una práctica prohibida.
- 2.23 **Fase posterior a la investigación.** Si se cumple esa condición, OII prepara una o varias Notificaciones Preliminares de Acción Administrativa (NPAA). En esa notificación preliminar se incluye un enunciado de cargos contra el investigado (una persona o entidad) y se adjuntan las pruebas que respaldan dichos cargos, junto con cualquier prueba exculpatoria. Esos documentos se envían al Oficial de Casos y son el centro de atención de la primera instancia de la fase de decisión del Sistema de Sanciones.
- 2.24 Además, si una sanción recomendada por el Oficial de Casos es apelada ante el Comité de Sanciones, OII participa como parte en el proceso resultante. En esa función, OII prepara una réplica a la respuesta del investigado y facilita cualquier información o material que requiera el Comité de Sanciones. Asimismo, OII participará en cualquier audiencia celebrada en relación con esas apelaciones, en las cuales puede ser necesario que OII exponga argumentos orales o interroge a testigos que comparezcan en la audiencia.
- 2.25 Por otro lado, tras una investigación integral, los investigadores asignados al caso trabajarán con el equipo de prevención para preparar, según se requiera, un informe de investigación destinado a los gerentes y funcionarios de operaciones pertinentes (véase más arriba).

#### **D. Oficial de Casos**

- 2.26 El Oficial de Casos es un funcionario del Banco designado por el Presidente del BID, en consulta con el Comité de Auditoría. Da cuenta de sus actividades y resultados al Comité de Auditoría del Directorio Ejecutivo. El Oficial de Casos determina si existen pruebas suficientes que respalden las conclusiones de OII de que se ha incurrido en una práctica prohibida. Como parte de ese examen, evalúa la suficiencia de las pruebas presentadas, lo que conlleva determinar si se han aplicado las prácticas óptimas a nivel internacional en materia de investigación.
- 2.27 Si el Oficial de Casos encuentra pruebas suficientes de que se ha incurrido en una práctica prohibida, recomienda las sanciones que corresponda imponer al investigado o investigados en nombre del Grupo del BID. Si el investigado no apela ante el Comité de Sanciones dentro de un plazo de 60 días, las sanciones recomendadas por el Oficial de Casos se hacen efectivas.
- 2.28 El Oficial de Casos puede emitir tres tipos de determinaciones: (i) determinaciones de suficiencia de pruebas con recomendación de sanción; notificación de acción

administrativa; (ii) determinaciones de insuficiencia de pruebas, y (iii) determinaciones de suspensión temporal.

- 2.29 **Determinación de suficiencia de pruebas con recomendación de sanción: notificación de acción administrativa (NAA).** El Oficial de Casos emite esta determinación cuando llega a la conclusión de que las pruebas presentadas por OII son suficientes para sustentar la constatación de que se ha incurrido en una práctica prohibida.

#### Proceso de notificación

Cuando el Oficial de Casos emite una determinación con recomendación de sanción, notifica al investigado la incoación de un proceso de sanción. Después de esa notificación, el investigado tiene un plazo de 60 días calendario para apelar ante el Comité de Sanciones la determinación del Oficial de Casos. Si no apela dentro de ese período, las sanciones recomendadas por el Oficial de Casos se hacen efectivas.

Conforme a los procedimientos de sanciones, esa notificación se enviará por servicio de correo certificado u otros servicios de mensajería que puedan proporcionar prueba de entrega. Sin embargo, con frecuencia tales servicios no pueden entregar esa notificación a los investigados debido a disparidades en el grado de desarrollo del servicio postal en los países miembros.

En esas situaciones, la Oficina del Oficial de Casos trata de ponerse en contacto con los investigados por diferentes medios, tales como teléfono, correo electrónico o correspondencia postal, para que acusen recibo. En algunos casos, dicha Oficina ha colaborado con la Representación del Banco en el país en que reside el investigado a fin de ponerse en contacto con éste. Cada una de esas gestiones de notificación, denominadas “trámites de notificación”, se registra y documenta.

Si la Oficina del Oficial de Casos no puede entregar una NAA en la dirección obtenida por OII durante la investigación y sus gestiones para ponerse en contacto con los investigados no son fructíferas, esta aplica el Protocolo de Notificación Presunta. La finalidad de dicho Protocolo es velar por que todos los investigados realmente reciban las NAA y tengan la oportunidad de apelar. Da la posibilidad de utilizar la notificación presunta mediante la cual los investigados reciben una notificación pública publicada en el sitio virtual del Banco. En esta notificación pública, el Oficial de Casos anuncia que está tratando de ubicar a un investigado para entregarle una NAA referente a un proceso de sanción iniciado por el Banco. El Oficial de Casos considerará que la NAA se ha entregado una vez transcurridos 30 días calendario a partir de la publicación de esa notificación pública.

- 2.30 Como parte de la NAA, el Oficial de Casos recomienda sancionar a los investigados. El Oficial (y el Comité de Sanciones, en segunda instancia) puede recomendar o imponer sanciones. Las sanciones recomendadas por el Oficial de Sanciones se basan en las Directrices de Sanción adoptadas por el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones. Dichas directrices se ajustan a los principios de sanción adoptados por otras instituciones

financieras internacionales y descritos en la publicación titulada *General Principles and Guidelines for Sanctions* (Principios y directrices generales en materia de sanciones).

## Sanciones

Según las Directrices de Sanción, la sanción básica consiste en un período de inhabilitación de tres años, que puede ampliarse o reducirse en entre uno y cinco años en función de un conjunto de factores atenuantes y agravantes que han de considerar el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones. El Oficial de Casos y el Comité de Sanciones pueden recomendar o imponer las siguientes sanciones:

- Amonestación
- Inhabilitación durante determinado período
- Inhabilitación permanente
- Inhabilitación condicional
- Inhabilitación con rehabilitación condicional
- Obligación de restituir fondos o imposición de multas

- 2.31 **Determinación de insuficiencia de pruebas.** El Oficial de Casos emite esta determinación cuando, después de consultar con el Presidente del Comité de Sanciones, llega a la conclusión de que las pruebas presentadas por OII no son suficientes para sustentar la constatación de que se ha incurrido en una práctica prohibida. En esos casos, las actuaciones contra el investigado concluyen sin perjuicio, lo que significa que OII puede presentar al Oficial de Casos una nueva NPAA con pruebas adicionales.
- 2.32 **Determinación de suspensión temporal.** Esta determinación prohíbe a los investigados participar en operaciones financiadas por el Grupo del BID mientras se estén realizando investigaciones o esté en curso un proceso de sanción. El Oficial de Casos contempla este tipo de determinación por recomendación del Banco o de la Corporación y la emite cuando, después de consultar con el Presidente del Comité de Sanciones, llega a la conclusión de que existe un riesgo de inminentes perjuicios para las finanzas o la reputación del Grupo del BID.

### E. Comité de Sanciones y su Secretaría

- 2.33 El Comité de Sanciones es un comité independiente de siete miembros (cuatro miembros ajenos al Grupo del BID y tres funcionarios del Banco, junto con un funcionario suplente de la CII), que recibe asistencia de una secretaría. El Presidente del BID designa a los miembros del Comité de Sanciones y su Secretaría y, en consulta con el Comité de Auditoría del Directorio, a su presidente, que es escogido entre sus miembros. El Comité de Sanciones constituye la segunda y definitiva instancia de la fase de decisión del Sistema de Sanciones.

- 2.34 El Comité de Sanciones se pronuncia sobre los casos en que los investigados han impugnado una suspensión temporal o determinación emitida por el Oficial de Casos. El Comité se encarga de velar por que se siga el proceso de apelaciones (procesos fundamentales) y emitir decisiones definitivas (producto sustantivo).
- 2.35 **Producto sustantivo.** El Comité de Sanciones puede pronunciarse sobre los casos mediante paneles de tres miembros o una reunión del Comité en pleno, para lo que se requiere un quórum de cinco miembros. El Comité examina los escritos presentados por OII y los investigados y puede celebrar audiencias en las que tanto OII como los investigados tienen la oportunidad de dirigirse al Comité directamente. Cuando se celebran audiencias, el Presidente del Comité de Sanciones convoca a una reunión del Comité en pleno que requiere de quórum.
- 2.36 El Comité de Sanciones analiza si las pruebas respaldan la conclusión de que se ha incurrido en una práctica prohibida y, si la hubo, decide qué sanción imponer. El Comité también decide si confirma o revoca las suspensiones temporales emitidas por el Oficial de Casos. Todas las decisiones del Comité de Sanciones son definitivas e inapelables.
- 2.37 **Procesos fundamentales.** La Secretaría cumple las funciones de registro del Comité de Sanciones y maneja todas las notificaciones y escritos relacionados con los procesos y decisiones del Comité. Esa labor incluye, además de otros escritos y comunicaciones ad hoc, la recepción de apelaciones de los investigados, la certificación de que los investigados se han abstenido de apelar, la recepción de escritos de OII y los investigados y la notificación a OII de los escritos de los investigados y viceversa, así como la redacción de las decisiones del Comité de Sanciones, incluidas las sanciones impuestas.
- 2.38 La Secretaría se ocupa asimismo de la publicación de las sanciones, tanto las impuestas por el BID como las impuestas por otros bancos multilaterales de desarrollo y reconocidas por el Grupo del BID en virtud del acuerdo de aplicación recíproca de las decisiones sobre inhabilitación (el Acuerdo de Inhabilitación Recíproca)<sup>4</sup>. Además, comunica a las unidades pertinentes del Grupo del BID las determinaciones de suspensión temporal emitidas por el Oficial de Casos.

### III. ACTIVIDADES DE 2014

- 3.1 En esta sección se presentan datos numéricos, estudios de casos y otras descripciones de la labor que llevaron a cabo la Oficina de Integridad Institucional, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones en 2014.

#### A. Actividades de OII

- 3.2 En 2014, como se resume a continuación, OII llevó a cabo varias actividades para cumplir sus dos mandatos: prevenir e investigar prácticas prohibidas.

---

<sup>4</sup> En abril de 2010, el Grupo del BAfD, el BAsD, el BERD, el Grupo del Banco Mundial y el Grupo del BID suscribieron el acuerdo de aplicación recíproca de las decisiones sobre inhabilitación.

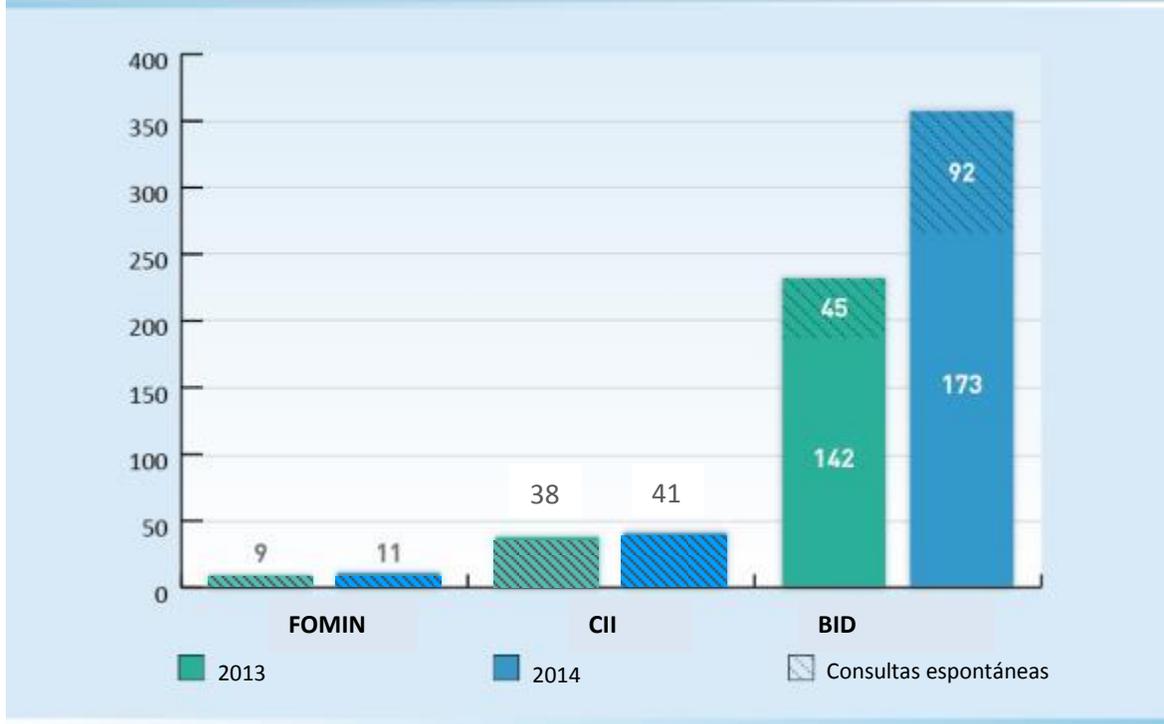
### Actividades de Prevención de OII

- 3.3 **Asesoramiento sobre operaciones sin garantía soberana.** Gran parte de la labor de prevención de OII en apoyo de las operaciones sin garantía soberana se realizó en respuesta a las consultas recibidas de las ventanillas sin garantía soberana en relación con operaciones en preparación o en cartera. Como se muestra en el Gráfico 3, el número total de consultas de esas ventanillas aumentó en 2014 en comparación con años anteriores.



- 3.4 Como se muestra en el Gráfico 4, este aumento se vio impulsado en gran medida por las consultas recibidas de SCF y OMJ, sobre todo de consultas espontáneas. OII participa en los procesos de aprobación de todos los proyectos de SCF y OMJ, y da tratamiento de consultas a las reuniones de revisión de la elegibilidad y de evaluación de la calidad y el riesgo en las que participa. OII hace una distinción entre las consultas determinadas por procesos y las consultas espontáneas, que recibe de las cuatro ventanillas.

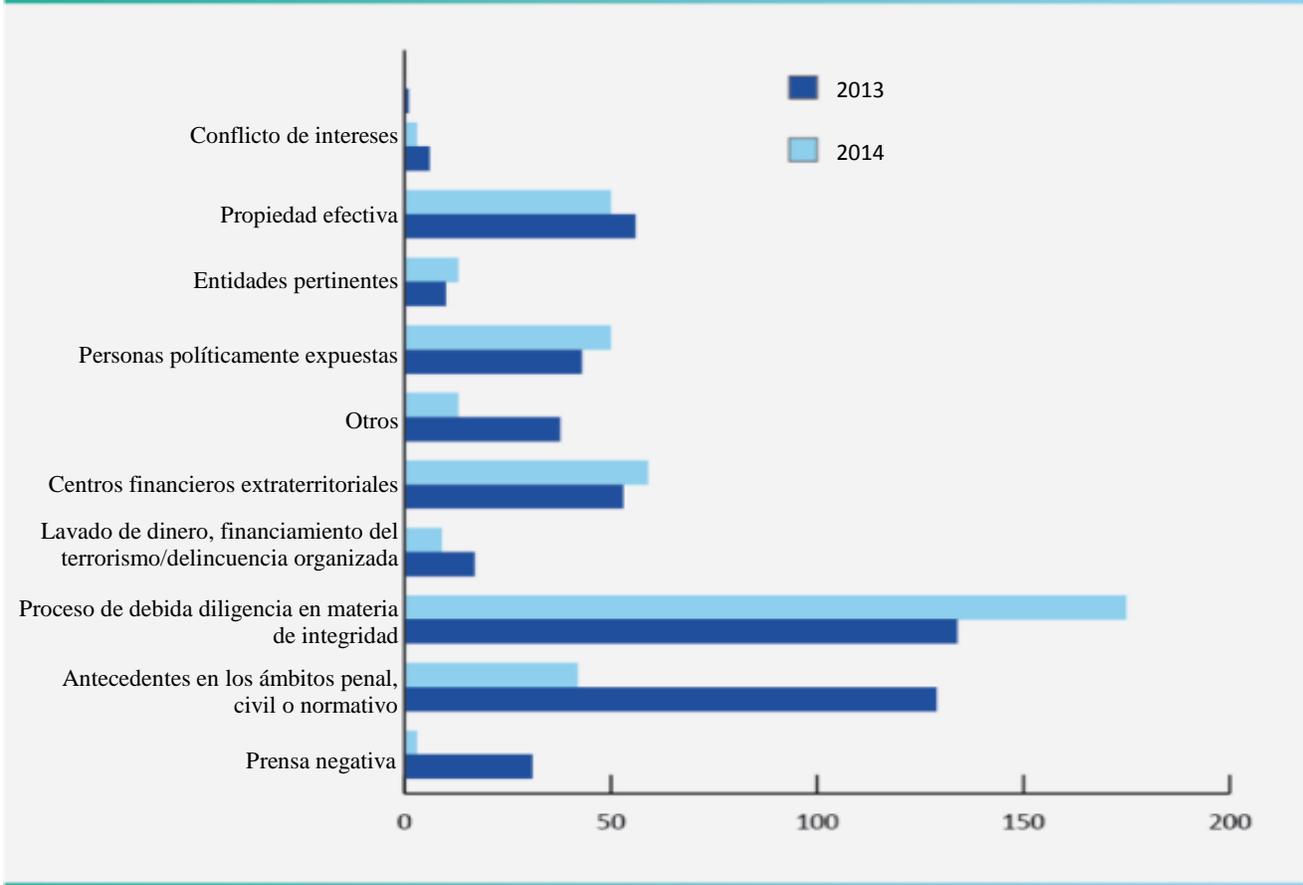
**Gráfico 4. Consultas recibidas, por ventanilla de operaciones sin garantía soberana**



- 3.5 El aumento de las consultas “espontáneas” registrado en 2014 se debe probablemente a dos mejoras procesales considerables:
- el establecimiento por SCF de una unidad específica para reunir información en materia de debida diligencia de integridad, y
  - la mejora de la coordinación con la Unidad de Administración de la Cartera (PMU) para SCF y OMJ.
- 3.6 En 2013, SCF estableció una pequeña unidad de apoyo para préstamos pequeños en PMU que realiza gran parte de la labor de reunión de información en materia de debida diligencia de integridad en relación con las operaciones de SCF y OMJ. Los funcionarios de esta unidad trabajan en estrecha colaboración con los oficiales de inversiones, los oficiales de administración de la cartera y OII para completar y actualizar los análisis de debida diligencia en materia de integridad. Han desarrollado conocimientos especializados en esa esfera y han mejorado considerablemente la calidad y eficiencia de esos exámenes. Esa mejora cualitativa puede ser el motivo de la disminución del número de consultas sobre el proceso de debida diligencia en materia de integridad apreciable en el Gráfico 5.
- 3.7 PMU también se encarga de actualizar periódicamente los análisis de debida diligencia en materia de integridad relacionados con proyectos de SCF y OMJ en la cartera. En los últimos años, OII y PMU han trabajado para mejorar la coordinación entre sus oficinas con respecto a la identificación y divulgación de los riesgos cambiantes relativos a la

integridad y la reputación en proyectos de la cartera. Parece que ello ha dado lugar a un incremento considerable de las consultas de PMU en 2014. Eso parece explicar también el aumento de consultas sobre “antecedentes en los ámbitos penal, civil o normativo” y sobre “prensa negativa”, dado que es más probable que esos temas sean objeto de consultas de PMU (véase el Gráfico 5)<sup>5</sup>. En general, ese cambio indica que el BID ha mejorado su sensibilización de los riesgos relacionados con la integridad y la reputación derivados de su cartera de operaciones sin garantía soberana.

**Gráfico 5. Temas de las consultas sobre operaciones sin garantía soberana**



<sup>5</sup> Es menos probable que los proyectos de la cartera planteen aspectos relacionados con temas como la propiedad efectiva o personas políticamente expuestas, ya que dichos temas suelen resolverse en la etapa de originación de proyectos. Cabe señalar que muchas consultas engloban más de un tema.

- 3.8 Si bien las medidas cuantitativas pueden ilustrar algunos aspectos de la labor de OII en 2014, los ejemplos que figuran a continuación muestran el carácter cualitativo del asesoramiento prestado por OII en las consultas sobre operaciones sin garantía soberana.

#### DETECCIÓN TEMPRANA DEL RIESGO DE INTEGRIDAD

Se comprobó que una contraparte propuesta había infringido leyes nacionales en materia de sanciones. OII ayudó al equipo a reunir información y evaluar los riesgos antes de que se hubieran desembolsado recursos considerables del BID. Asimismo, ayudó a determinar si las reformas institucionales mitigarían adecuadamente los riesgos.

#### COLABORACIÓN CON OTRAS UNIDADES DEL BID

En un proyecto de infraestructura que recibía financiamiento con y sin garantía soberana, OII colaboró con los equipos de ambos tipos de operaciones para mejorar la comprensión general de los riesgos de integridad. OII recomendó medidas de mitigación en el contexto de las operaciones sin garantía soberana (principalmente un programa de cumplimiento) que también beneficiaron al proyecto con garantía soberana.

#### AGREGACIÓN DE VALOR A LOS PROYECTOS SIN GARANTÍA SOBERANA

Las contrapartes de operaciones de financiamiento de la cadena de suministro suelen carecer de sistemas de identificación del cliente para conocer a los beneficiarios finales. En 2014, OII diseñó un proceso limitado de identificación de clientes, de carácter voluntario, destinado a esas contrapartes con el fin de reducir los riesgos de integridad y lavado de dinero.

#### IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS DE CENTROS FINANCIEROS EXTRATERRITORIALES

Una contraparte de propiedad estatal utilizaba una estructura institucional compleja con entidades extraterritoriales. OII advirtió que dicha estructura podía utilizarse para pagar sobornos a los funcionarios públicos y propuso un enfoque de debida diligencia para evaluar ese riesgo.

- 3.9 En general, OII trata de mitigar los riesgos de integridad en los proyectos. Con todo, las cancelaciones de proyectos sin garantía soberana por factores relacionados con la integridad son un indicador de la incidencia de la debida diligencia en materia de integridad. Resulta difícil rastrear los datos sobre esas cancelaciones, ya que las

cancelaciones de proyectos suelen deberse a una combinación de razones. Sin embargo, OII tiene conocimiento de varios proyectos que no se llevaron a cabo en 2014 debido a asuntos de integridad, como los casos siguientes:

- Se comprobó que las autoridades nacionales estaban investigando a una contraparte institucional propuesta por prácticas anticompetitivas. El equipo de proyecto optó por aplazar la consideración del proyecto en espera de que concluyera la investigación.
- Una institución financiera propuesta como contraparte y ubicada en una jurisdicción extraterritorial había sido presuntamente utilizada por funcionarios públicos para malversar fondos. OII advirtió al equipo que esas denuncias planteaban riesgos considerables relacionados con la integridad y la reputación. Basándose en esa advertencia, el equipo de inversiones optó por no continuar con el proyecto.
- El receptor de un préstamo institucional en cartera trató de vender la mayoría de sus acciones y solicitó la aprobación del BID, conforme a lo exigido por el acuerdo de préstamo. OII advirtió que, antes de conceder la aprobación, se debería obtener información sobre la propiedad efectiva en relación con el nuevo accionista mayoritario. En lugar de facilitar dicha información, cuya ausencia era un hecho que daba lugar a la invalidación en virtud de las directrices de análisis de debida diligencia en materia de integridad, el prestatario optó por pagar por anticipado el préstamo voluntariamente.

3.10 **Asesoramiento sobre operaciones con garantía soberana.** En 2014, OII siguió trabajando con un equipo de proyecto para reformular el mecanismo de ejecución de una operación que, según las conclusiones de la investigación, OII había determinado que planteaba un alto riesgo. En relación con otra operación, OII contribuyó a la evaluación institucional del organismo ejecutor y los arreglos de ejecución correspondientes que se reflejaron finalmente en la operación.

3.11 Además, OII respondió a varias consultas sobre consideraciones como las que figuran a continuación:

- prestar asesoramiento sobre el alcance y los efectos de la inhabilitación recíproca en operaciones en curso;
- evaluar los posibles conflictos de intereses de personas parte de los organismos ejecutores, y
- realizar aportes a los términos de referencia de auditorías externas que han de realizarse en proyectos con garantía soberana.

3.12 Informes de investigación y notas de asesoramiento. Tal como se señaló anteriormente, OII comparte las lecciones aprendidas con el personal de operaciones mediante informes de investigación y notas de asesoramiento. En 2014, la Oficina dio a conocer 11 informes de investigación y una nota de asesoramiento a los gerentes de país y de sector y a los jefes de división y representantes en el país pertinentes. Asimismo, OII preparó documentos sobre conclusiones y recomendaciones resultado de investigaciones en los que se expurgó información para darlos a conocer a los ministerios de finanzas de dos

países miembros prestatarios. La finalidad de dichos informes es ayudar a los países a gestionar el riesgo de integridad.

## Información obtenida en investigaciones – Análisis de debida diligencia sobre contratistas

### CONCLUSIONES

Durante una investigación, OII obtuvo pruebas de que una empresa adjudicataria de contratos financiados por el BID para la construcción de hospitales había falsificado información relacionada con su experiencia, la disponibilidad y experiencia del personal clave y la disponibilidad del equipo necesario. La empresa tampoco había informado al organismo ejecutor de que había pagado a un agente y de que se proponía subcontratar la mayoría de las obras.

### RECOMENDACIÓN

OII preparó un informe de investigación en el que se recomendaba, entre otras cosas, que el organismo ejecutor aplicara procedimientos de verificación durante su evaluación de los procesos de adquisiciones y contrataciones. Concretamente, OII recomendó que, antes de la adjudicación de los contratos, el organismo ejecutor verificara cierta información facilitada por la empresa que hiciera la mejor oferta.

### RESULTADOS

El organismo ejecutor aplicó la recomendación y ahora se pone en contacto con diversos proveedores de equipo y personal clave que los oferentes mencionan en sus ofertas, a fin de confirmar su compromiso y disponibilidad. Este proceder rutinario ha ayudado al organismo ejecutor a detectar oferentes no calificados y ha permitido economizar tiempo y dinero que se habría desperdiciado si los contratos se hubieran adjudicado sobre la base de información fraudulenta. Asimismo, OII ha recibido denuncias de prácticas prohibidas que se detectaron mediante este proceso.

- 3.13 **Capacitación de empleados del Grupo del BID.** En 2014, OII prosiguió sus esfuerzos destinados a (i) aumentar el conocimiento del personal sobre el marco de integridad del Grupo del BID y las responsabilidades de sus empleados, los organismos ejecutores, los beneficiarios del financiamiento del Grupo del BID y las entidades del sector privado, y (ii) fortalecer la capacidad interna para gestionar el riesgo de integridad en las operaciones del Grupo del BID.
- 3.14 Los empleados del Grupo del BID son una de las fuentes más importantes de las quejas que dan lugar a investigaciones (véase el Gráfico 7). Por ello, es fundamental que conozcan sus obligaciones de comunicación de información y los instrumentos de prevención disponibles y que estén familiarizados con el Sistema de Sanciones. Para aumentar ese conocimiento, OII impartió capacitación general en materia de integridad al personal de la Representación del Banco en Uruguay, la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento del BID y la División de Servicios Administrativos y Adquisiciones Institucionales. También ofreció esa capacitación a nuevos empleados del BID y miembros del Directorio Ejecutivo y celebró sesiones individuales con el nuevo

personal de la Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones.

- 3.15 Asimismo, OII adoptó medidas más específicas destinadas a mejorar la capacidad interna para gestionar los riesgos de integridad. En asociación con la Unidad de Acceso a Información, la Oficina creó y ejecutó un módulo de capacitación para el personal de operaciones sobre instrumentos y técnicas para gestionar el riesgo de integridad. En la actividad se hizo hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas como importantes herramientas para mitigar el riesgo de integridad y contribuir a la agenda de desarrollo del Grupo del BID. Durante la capacitación, OII presentó apreciaciones derivadas de las investigaciones, dio a conocer al personal alertas que deberían haber dado lugar a un examen más riguroso y habló de medidas que podrían haber ayudado a mitigar los riesgos. La capacitación se ofreció al personal de la Sede y las Representaciones en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- 3.16 Además, OII participó en una mesa redonda con el personal del Departamento Legal durante la cual describió el modo de identificar determinadas alertas de integridad y los participantes examinaron el modo de mitigar esos riesgos en el curso del análisis de debida diligencia legal o de la negociación de las condiciones contractuales. Análogamente, OII impartió capacitación al personal de operaciones en las Representaciones en Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Durante la capacitación, la Oficina dio a conocer ejemplos de alertas de integridad y de medidas de mitigación y habló de las formas en que OII y los equipos de país podían colaborar en la gestión de los riesgos de integridad.



Maristella Aldana,  
Jefa de OII,  
imparte una sesión  
de capacitación en  
la Representación  
del Banco en Perú

- 3.17 A fin de fortalecer la capacidad, OII también impartió formación relativa específicamente a las operaciones sin garantía soberana. PMU y OMJ recibieron capacitación sobre el modo de identificar, evaluar y mitigar riesgos de integridad mediante el análisis de debida diligencia en materia de integridad. El FOMIN y la CII recibieron capacitación sobre el modo de evaluar los riesgos derivados de la utilización de centros financieros extraterritoriales.

- 3.18 **Capacitación de partes interesadas externas.** Para fortalecer la capacidad de nuestros socios externos y buscar oportunidades de colaboración, OII organizó un taller sobre seguimiento social como herramienta para frenar la corrupción. El taller se presentó en la reunión anual del BID con las organizaciones de la sociedad civil y resaltó el importante papel que desempeñan la sociedad civil y los beneficiarios de programas en la supervisión de los resultados de los proyectos de desarrollo.
- 3.19 OII también ofreció capacitación a organismos ejecutores de actividades financiadas por el BID en Bolivia, Ecuador y Perú. Durante esas sesiones de capacitación, la Oficina explicó el Sistema de Sanciones del BID, compartió apreciaciones derivadas de investigaciones y habló de las medidas que podían adoptarse para reducir la probabilidad de incurrir en prácticas prohibidas en los proyectos ejecutados por los organismos ejecutores. Entre las medidas de mitigación de riesgos de las que se habló cabe mencionar: (i) la mejora de los sistemas de gestión de registros; (ii) la separación de funciones; (iii) la evitación de conflictos de intereses, y (iv) la verificación de la información presentada por los oferentes.

Juanita Riaño expone el modo de identificar alertas indicativas de fraude y corrupción al personal de organismos ejecutores de Ecuador.



- 3.20 **Elaboración de políticas y actividades conexas.** En 2014, el equipo de prevención examinó políticas y prácticas clave, buscando oportunidades de mejora. Esas actividades incluyeron la preparación de una sesión técnica informativa para la reunión conjunta de los Directorios del BID y de la CII sobre las respuestas del Grupo del BID a las normas financieras y tributarias internacionales y los centros financieros extraterritoriales. La preparación de esa sesión brindó la oportunidad de repasar análisis comparativos anteriores y considerar la posibilidad de mejorar el enfoque adoptado hasta la fecha para encarar los riesgos derivados de esas estructuras.
- 3.21 Además, OII concluyó la preparación de un borrador de directrices sobre procedimientos de debida diligencia para la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP). Como consecuencia de ello, ORP está llevando a cabo un proceso mejorado de evaluación de riesgos para la reputación derivados de las asociaciones propuestas y formula consultas a OII, cuando es necesario. Ese borrador se actualizará en 2015 para abordar los temas identificados por OII y ORP en 2014.
- 3.22 En coordinación con el Oficial de Casos, OII trabajó con el Departamento Legal en la revisión de las cláusulas de integridad incluidas en los contratos modelo de préstamo para

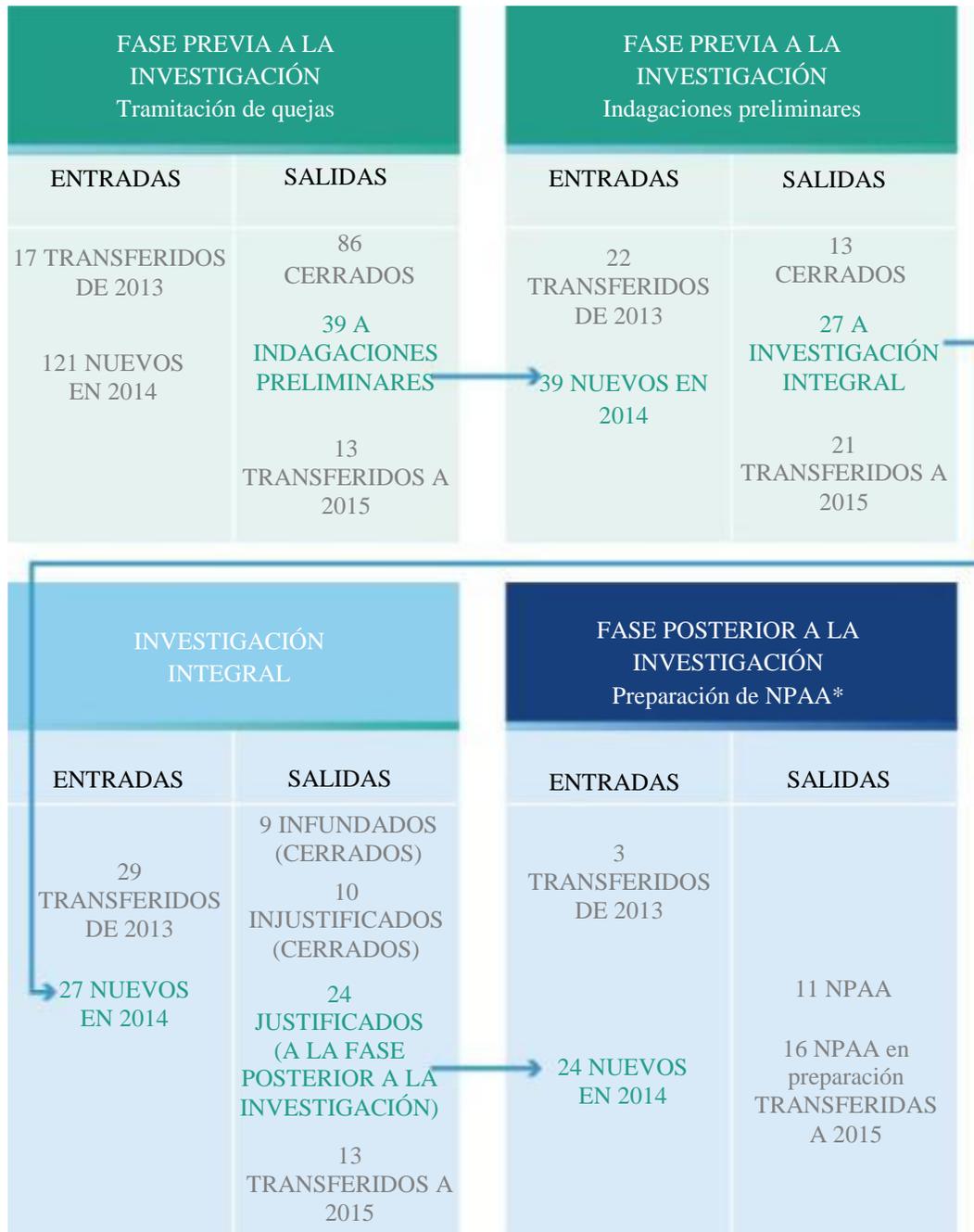
operaciones con y sin garantía soberana. Esas cláusulas dotan al Sistema de Sanciones de una base contractual sólida para sus actividades de investigación y sanción.

- 3.23 En 2014, OII también formuló comentarios respecto de las políticas, directrices y procedimientos del BID pertinentes, entre ellos las directrices sobre gestión financiera para proyectos financiados por el BID y el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia.

### **Actividades de investigación de OII**

- 3.24 Tal como se describe a continuación, en 2014 OII (i) mejoró la eficiencia en su gestión de casos, (ii) incrementó el porcentaje de casos justificados, y (iii) logró corroborar casos más complejos.
- 3.25 **Eficiencia en la gestión de casos de OII.** En 2013, OII revisó sus procedimientos internos y reasignó recursos humanos de manera que se correspondan con las tres fases de investigación: (i) la fase previa a la investigación, que incluye la tramitación de quejas y las indagaciones preliminares; (ii) la investigación integral, y (iii) la fase posterior a la investigación. Gracias a esa reorientación de los recursos, OII pudo mejorar la coherencia y eficiencia de la labor realizada en cada una de dichas fases en 2014. Los resultados numéricos de esa reorganización correspondientes a 2014 se resumen en el Gráfico 6 que figura a continuación.

Gráfico 6. Casos de investigación de OII en 2014



\* Las columnas de entradas y salidas correspondientes a la fase posterior a la investigación/preparación de NPAA pueden no tener los mismos totales, ya que una investigación justificada puede dar lugar a varias NPAA y varias investigaciones justificadas pueden fusionarse en una sola NPAA.

# Fraude con posible impacto en el medio ambiente

## **DENUNCIA**

El Auditor General de un país miembro realizó una inspección de un proyecto financiado por el Grupo del BID y llegó a la conclusión de que los contratistas encargados de la construcción de varios vertederos habían recibido pagos en exceso por obras incompletas.

## **ALERTAS INDICATIVAS DE PRÁCTICAS PROHIBIDAS**

- El organismo ejecutor eligió a una empresa de supervisión para examinar los contratos pero no la contrató.
- Mantenimiento de registros y controles internos deficientes en el organismo ejecutor.

## **FRAUDE Y COLUSIÓN**

OII, con la asistencia de un experto en ingeniería, corroboró las conclusiones del informe del Auditor General y presentó cargos al Oficial de Casos

### FRAUDE

Los contratistas facturaron al Programa obras no ejecutadas.

### COLUSIÓN

Los contratistas competidores coludieron cuando acordaron coordinar las ofertas y subcontratar los equipos y servicios entre ellos.



Estanque de lixiviación presuntamente construido, pagado íntegramente por el Programa. El contratista alegó que había revestido el estanque empleando el tratamiento bituminoso necesario para evitar que los residuos peligrosos se filtraran en el suelo y los recursos hídricos cercanos. Si se hubiera utilizado el estanque, algunos residuos peligrosos se habrían filtrado y habrían contaminado el suelo y la capa freática. Debido a varios factores, el vertedero no se utiliza.

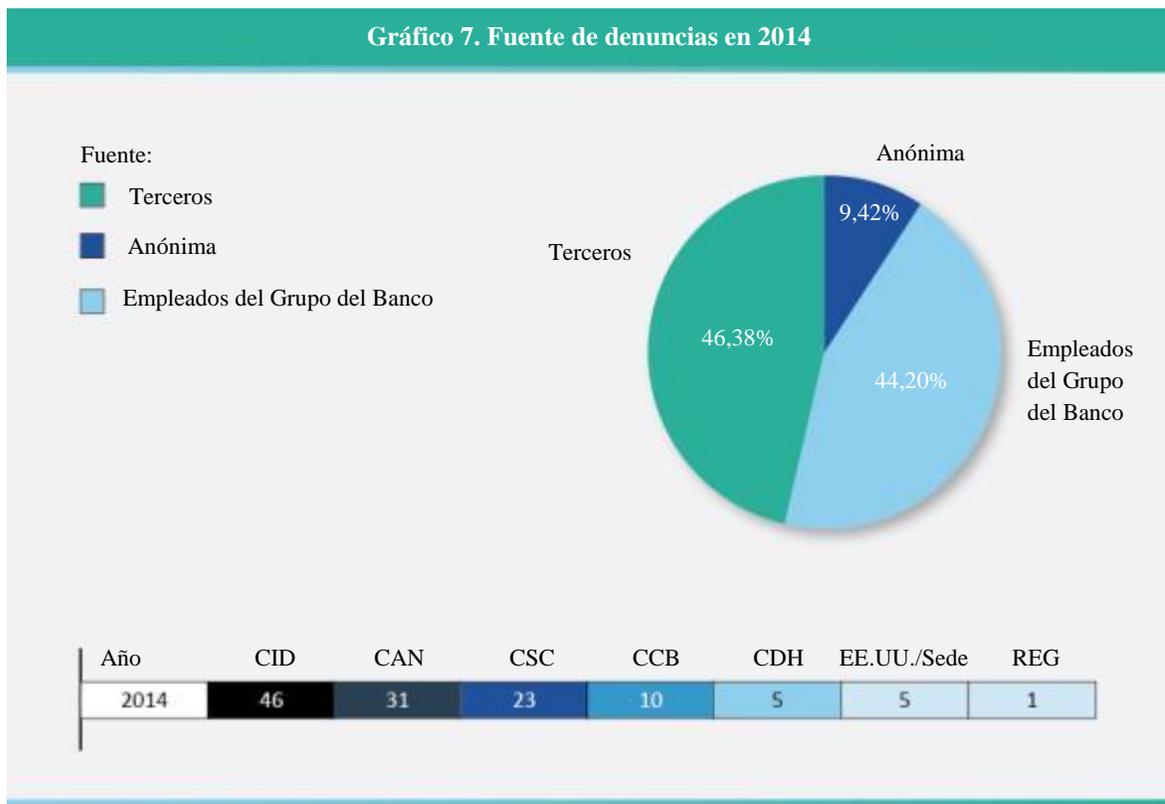
## **OTRAS CONCLUSIONES**

- Los contratistas carecían de una adecuada capacidad financiera y experiencia en construcción de vertederos.
- El organismo ejecutor no preparó adecuadamente los diseños, las estimaciones presupuestarias y los documentos de licitación.

## RECOMENDACIONES

- Mejorar las evaluaciones de la capacidad de la unidad ejecutora para gestionar programas complejos.
- Capacitar a la unidad ejecutora para realizar análisis de debida diligencia técnica y financiera respecto de los oferentes.
- Comprobar la contratación de las empresas de supervisión antes del inicio de las obras.
- Realizar visitas de supervisión para controlar el avance de las obras, sobre todo en los emplazamientos apartados.

3.26 **Fase previa a la investigación.** En 2014, OII recibió 121 nuevas quejas, más de dos por semana en promedio. Tal como se muestra en el Gráfico 7, esas quejas surgieron en todas las regiones del BID. Al igual que en años anteriores, la inmensa mayoría de las quejas provenían de terceros y del personal del Banco, dos categorías que representan más del 90% de todas las quejas recibidas (véase el Gráfico 7).



3.27 Los datos de 2014 parecen indicar un aumento de la eficiencia derivado de la fase previa a la investigación, que está cumpliendo su finalidad de excluir quejas que están fuera del alcance del mandato de OII o no merecen una investigación integral. De hecho, el porcentaje de quejas que no se convirtieron en indagaciones preliminares (69%) guarda coherencia, en términos generales, con el porcentaje observado en 2013 (61%) y es muy superior al porcentaje correspondiente a 2011 y 2012 (25% en promedio). Ese filtro permite a los investigadores concentrar sus esfuerzos en investigaciones de alto impacto con más probabilidades de ser justificadas.

3.28 La gestión eficaz del elevado volumen de asuntos sujetos a la fase previa a la investigación representó un gran desafío para OII en 2014. Para subsanar la saturación en la fase previa a la investigación, la Oficina reasignó recursos internos según cada caso. Los investigadores que estaban concluyendo investigaciones trabajaron con la unidad de admisión para hacer progresar las indagaciones preliminares que parecían viables. Mediante esos esfuerzos, la unidad logró mantenerse al día con las quejas y las

indagaciones preliminares: en el Gráfico 6 se muestra que hubo menos quejas e indagaciones preliminares pendientes al cierre de 2014 (13 y 21, respectivamente) que al inicio del año (17 y 22, respectivamente). Además de aumentar la eficiencia, la reasignación de recursos propició que los investigadores se familiarizaran lo antes posible con casos que parecían viables y facilitó la rápida apertura de investigaciones integrales.

## Capacitación sin materiales esenciales

### DENUNCIA

OII recibió denuncias de posibles actos de corrupción y colusión cometidos por tres empresas oferentes de equipamiento para capacitación técnica, que habrían recibido ayuda de miembros de un comité de evaluación

### PRIMEROS INDICIOS DE PRÁCTICAS PROHIBIDAS

- Presentación de ofertas idénticas en muchos aspectos.
- Presencia de empresas ficticias o sin experiencia.
- Lazos familiares entre las empresas.
- Aplicación incongruente o errónea de los criterios de evaluación por el comité de evaluación (posible corrupción o favoritismo).

### CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

- Se manipularon los certificados de entrega con firmas de funcionarios públicos para encubrir el incumplimiento del contrato.
- Correlación de los precios en las ofertas presentadas por tres empresas con una rotación basada en ocho grupos distintos:

Mejor oferta	2ª oferta	3ª oferta
Base	+ 16%	+ 20%



El BID financió la adquisición de equipo para la capacitación técnica.

### CARGOS JUSTIFICADOS POR OII

#### FRAUDE

El material educativo no se entregó o se entregó varios meses después de la fecha de entrega indicada y solo cuando las partes implicadas se enteraron de la investigación.

#### COLUSIÓN

Las empresas coludieron para presentar sus ofertas, que reflejaban precios artificiales y aumentaron el costo del programa.

- 3.29 **Investigación integral.** Los datos de 2014 también muestran un aumento de la eficiencia en la fase de investigación integral. En ese año, OII concluyó todas las investigaciones preexistentes (20 en total) que se iniciaron antes de que se establecieran los procedimientos actuales de investigación en 2013. Al cierre de 2014, ninguna investigación integral tenía una antigüedad de más de 15 meses, la duración promedio de una investigación era de 97 días y sólo se transfirieron 13 investigaciones a 2015. En cambio, al cierre de 2013, OII tenía 29 investigaciones integrales pendientes, 13 de las cuales llevaban abiertas más de 15 meses.
- 3.30 **Fase posterior a la investigación.** En 2014, OII registró un aumento considerable de actividades posteriores a la investigación, principalmente en relación con apelaciones. Tal como se muestra en el Gráfico 8, OII transmitió al Oficial de Casos casi el mismo número de NPAA que en 2013<sup>6</sup>, pero respondió a ocho apelaciones y participó en seis audiencias en las que estaban involucrados 10 investigados (un incremento importante de actividades relacionadas con apelaciones). Ese aumento se debió en parte al mayor número de NPAA que incluían a varios investigados, lo cual generó un número más elevado de escritos presentados al Comité de Sanciones. El acrecentamiento de la participación en las audiencias orales ante dicho Comité exigió que OII diversificara su dotación de personal y competencias en la fase posterior a la investigación, además de reasignar investigadores a tiempo parcial a dicha fase.

Gráfico 8. Actividades posteriores a la investigación		
Actividades posteriores a la investigación		
	2013	2014
NPAA presentadas al Oficial de Casos	12	11 <sup>6</sup>
Respuestas de OII	6	8
Audiencias	0	6

- 3.31 **Tiempo de respuesta.** Aunque se han logrado avances para aumentar la eficiencia de OII medida en función del tiempo dedicado a las investigaciones, la introducción de nuevas mejoras sigue siendo un desafío importante, que se vio exacerbado en 2014 por el aumento del volumen y complejidad de las investigaciones integrales y las actividades posteriores a la investigación. A continuación se muestra el tiempo promedio dedicado durante la fase previa a la investigación y la de investigación integral en 2014.

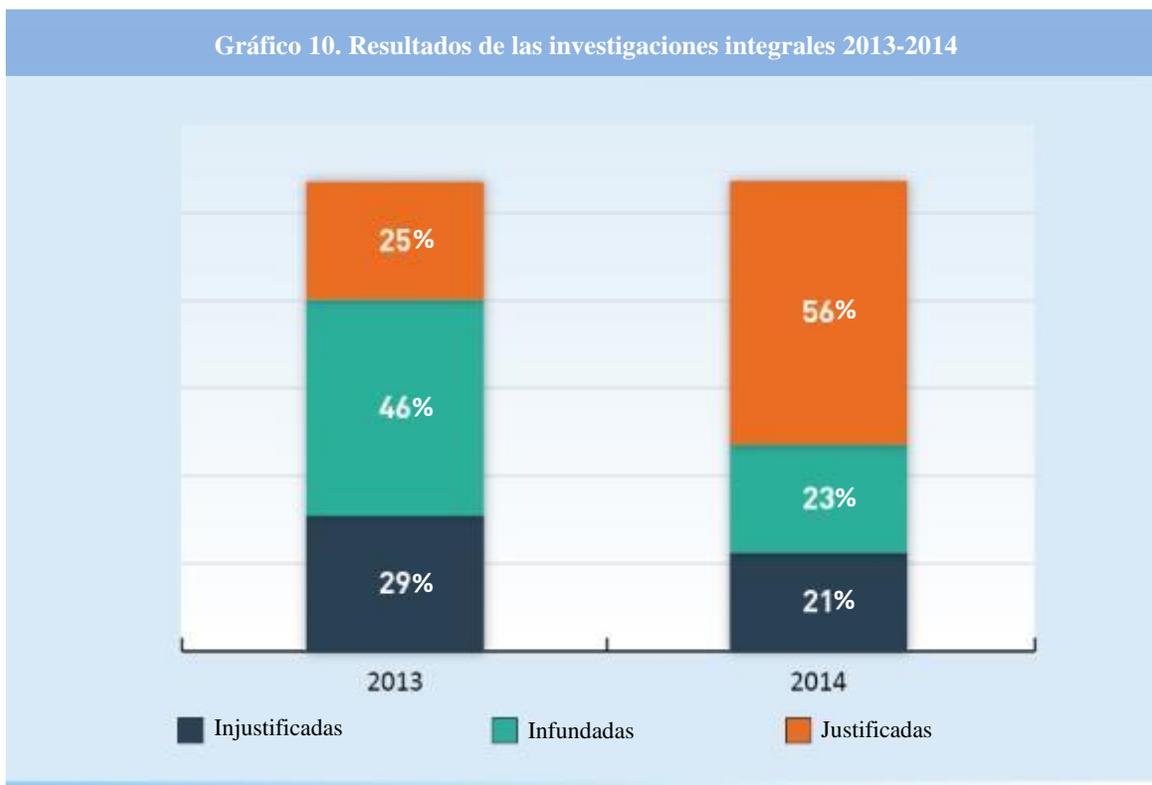
<sup>6</sup> No incluye la presentación nuevamente de un caso que OII ya había presentado en 2013.

Gráfico 9. Tiempo dedicado a las investigaciones en cada fase de investigación

<b>Fase previa a la investigación</b>	
<b>Tramitación de quejas</b>	<b>2014</b>
Cerradas	60 días
Convertidas en indagaciones preliminares	121 días
<b>Indagaciones preliminares</b>	
Cerradas	298 días
Convertidas en investigaciones integrales	216 días
<b>Fase de investigación integral</b>	
Infundadas e injustificadas	234 días
Justificadas	290 días

3.32 OII está tratando de reducir el tiempo dedicado a las indagaciones preliminares mediante la reasignación de recursos, como se describió antes. El tiempo dedicado a las investigaciones integrales cumple la meta de 290 días que se incluyó como uno de los indicadores de desempeño institucional de OII en el contexto de la presupuestación del Banco en función de resultados. Cabe señalar que muchas variables extrínsecas a OII, como la disponibilidad de documentos y testigos, afectan la duración de las investigaciones y que, en general, el desempeño de la Oficina en este ámbito suele guardar coherencia con el de entidades homólogas.

3.33 **Mayor número de casos justificados.** Uno de los logros más destacados de OII en 2014 fue el incremento de los casos justificados. Tal como se refleja en el Gráfico 10, la tasa de justificación de OII del 56% representa un aumento considerable con respecto al año anterior. Ello parece indicar que OII concentra mejor sus recursos en los casos en que es más probable que se detecten prácticas prohibidas (es decir, filtrando los casos que no merecen investigaciones integrales durante la fase previa a la investigación).



3.34 **Mayor complejidad de los casos justificados.** Los casos que OII investigó en 2014 fueron más complejos. Los 24 casos justificados incluyeron prácticas fraudulentas, pero en 10 de ellos se constataron también otras prácticas prohibidas como colusión (en ocho casos) y corrupción (en dos casos). En 11 casos, el fraude se cometió durante la ejecución y no en la etapa de adquisiciones y contrataciones, una circunstancia que suele desembocar en una investigación más compleja con visitas a los emplazamientos y expertos técnicos<sup>7</sup>. Además, en varios casos justificados se detectaron prácticas prohibidas en múltiples procesos de adquisiciones y contrataciones. Una investigación abarcó 13 procesos de ese tipo, cuatro oferentes y sus agentes y representantes. Otra investigación abarcó cuatro procesos de esa naturaleza y cuatro oferentes y sus representantes.

<sup>7</sup> Estos también son casos importantes, ya que cuando el fraude se comete durante la ejecución da lugar a que los beneficiarios no reciban los bienes o servicios contratados y, en consecuencia, tiene un efecto directo en los resultados de desarrollo.

## Fraude desde el principio



“Instalaciones de fabricación” del receptor de recursos no reembolsables.

### **DENUNCIAS**

OII recibió denuncias de que un receptor de recursos no reembolsables había falseado el logro de los hitos necesarios para recibir los desembolsos.

### **PRIMEROS INDICIOS DE PRÁCTICAS PROHIBIDAS**

- Las inversiones en la plantilla y las líneas de producción no se realizaron según lo requerido.
- La empresa no pudo presentar pruebas de la finalización de la mayoría de los hitos acordados.

### **OII CONSTATÓ QUE SE HABÍA PRODUCIDO EL FRAUDE**

- El plan de negocios que sirvió para obtener los recursos no reembolsables incluía información falsa.
- La empresa incipiente no había conseguido la red de distribuidores, por lo que no pudo vender posteriormente sus productos.
- A diferencia de lo afirmado, la empresa no fabricó los bienes esenciales para el proyecto.

## B. Actividades del Oficial de Casos

- 3.35 Tal como se describió en la reseña, el Oficial de Casos examina las NPAA preparadas por OII y determina si se han presentado pruebas suficientes para respaldar la conclusión de que se ha incurrido en una práctica prohibida. En caso afirmativo, el Oficial de Casos recomienda las sanciones que corresponda imponer a los investigados en nombre del Grupo del BID.
- 3.36 **Notificaciones de Acción Administrativa.** El Oficial de Casos recibió un total de 12 NPAA en 2014<sup>8</sup> y examinó seis de ellas. Basándose en ese examen, emitió 27 determinaciones con recomendación de sanción contra los investigados<sup>9</sup>. Esas 27 determinaciones constituyen un incremento considerable con respecto a las 20 emitidas por el Oficial de Casos en 2013. El Oficial recibió las seis NPAA restantes a finales de diciembre y las transfirió a 2015.
- 3.37 **Proceso de notificación.** El Oficial de Casos tiene la responsabilidad de notificar a los investigados las sanciones propuestas por correo certificado o servicios de mensajería. En 2014, envió esas notificaciones a 23 investigados, 17 por servicios de mensajería y seis a través de notificaciones presuntas. Ello representa un aumento con respecto a 2013, cuando 16 investigados fueron notificados por servicios de mensajería y dos a través de notificaciones presuntas. La tasa de trámites de notificación<sup>10</sup> por caso se duplicó en 2014, de 9,6 a 19,7, lo cual muestra un aumento en la carga de trabajo de entrega de notificaciones a los investigados asumida por la Oficina del Oficial de Casos.
- 3.38 **Sanciones recomendadas.** Todas las sanciones recomendadas por el Oficial de Casos en 2014 consistieron en inhabilitaciones relacionadas con fraudes. La duración de las inhabilitaciones recomendadas varió entre 1 y 13 años, y el promedio fue de siete años. Dicho promedio es considerablemente superior al de 2013, que fue de tres años. Ese incremento se debe a que en las NPAA recibidas en 2014 se detectaron prácticas prohibidas que se vieron agravadas por factores adicionales, como el daño a la comunidad y la obstaculización de los objetivos de desarrollo de los proyectos.
- 3.39 **Sanciones impuestas.** Tal como se señaló en la reseña, si el investigado no recurre al Comité de Sanciones para apelar dentro de un plazo de 60 días la sanción recomendada por el Oficial de Casos, dicha sanción se hace efectiva. En 2014, 13 de los 23 investigados que podían apelar lo hicieron. Las sanciones recomendadas contra los 10 investigados que no apelaron se hicieron efectivas. Ocho de esas diez sanciones cumplían los criterios de inhabilitación recíproca.

---

<sup>8</sup> Ello incluye la nueva presentación de una NPAA que OII ya había presentado en 2013.

<sup>9</sup> Una NPAA puede dar lugar a varias determinaciones, dado que el Oficial de Casos evalúa las pruebas presentadas contra cada investigado mencionado en la NPAA y los sanciona individualmente, de acuerdo con los fundamentos del caso.

<sup>10</sup> Los “trámites de notificación” son esfuerzos realizados por la Oficina del Oficial de Casos para ponerse en contacto con los investigados a través de diversos medios para entregar una NAA.

3.40 **Tiempo de respuesta.** En 2014, el Oficial de Casos emitió determinaciones en 85 días, en promedio, lo cual supone un incremento de 47 días con respecto a 2013. Ello se debe a la mayor complejidad de los casos, el aumento del número de investigados por caso y los distintos idiomas en que se emitieron las determinaciones (español, francés e inglés en función de la lengua materna del investigado).

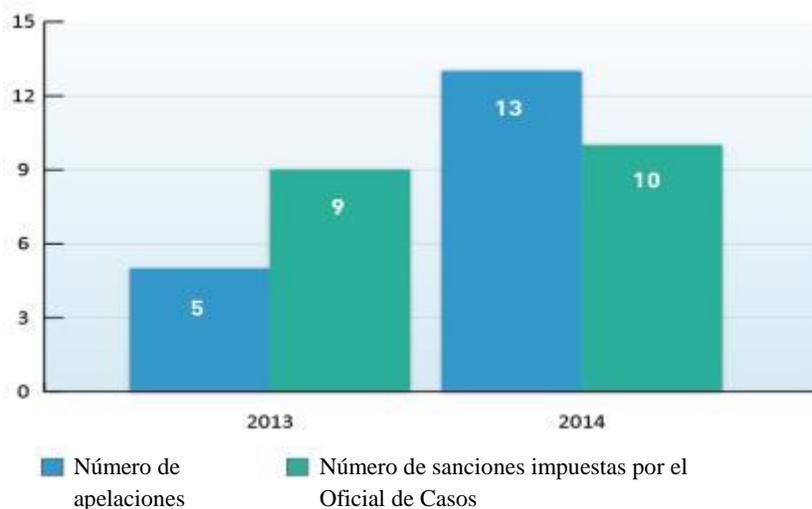
#### Informes de supervisión falsificados en un proyecto de educación

El Grupo del BID financió un programa que comprendía la construcción y rehabilitación de instalaciones de educación. El organismo ejecutor contrató al investigado para supervisar tres proyectos de construcción. En el contrato de supervisión se exigía al investigado que presentara informes mensuales en que se facilitara información detallada sobre el avance de las obras. El investigado presentó varios informes al organismo ejecutor que contenían varias declaraciones falsas sobre sus actividades de supervisión y la situación del proyecto.

OII realizó investigaciones y llegó a la conclusión de que la denuncia de fraude estaba justificada. Por consiguiente, la Oficina presentó una NPAA al Oficial de Casos, que determinó que era más probable que improbable que el investigado y su representante legal hubieran cometido fraude. Dicho Oficial recomendó la imposición de una sanción de cinco años de inhabilitación a ambas partes.

Las determinaciones del Oficial de Casos no fueron impugnadas y se impusieron las sanciones recomendadas. Como resultado de este fraude, la ejecución del programa se retrasó, el organismo ejecutor suspendió temporalmente el programa y los beneficiarios propuestos (escolares que no contaban con instalaciones adecuadas) no recibieron todos los beneficios del programa del BID.

Gráfico 11. Determinaciones del Oficial de Casos



### Ofertas ficticias en un proceso de selección

El Grupo del BID celebró un acuerdo de préstamo con un país miembro para financiar un proyecto de desarrollo rural que incluía la construcción de algunas instalaciones. El organismo ejecutor realizó un proceso de selección para el contrato de construcción y las empresas A, B y C presentaron ofertas.

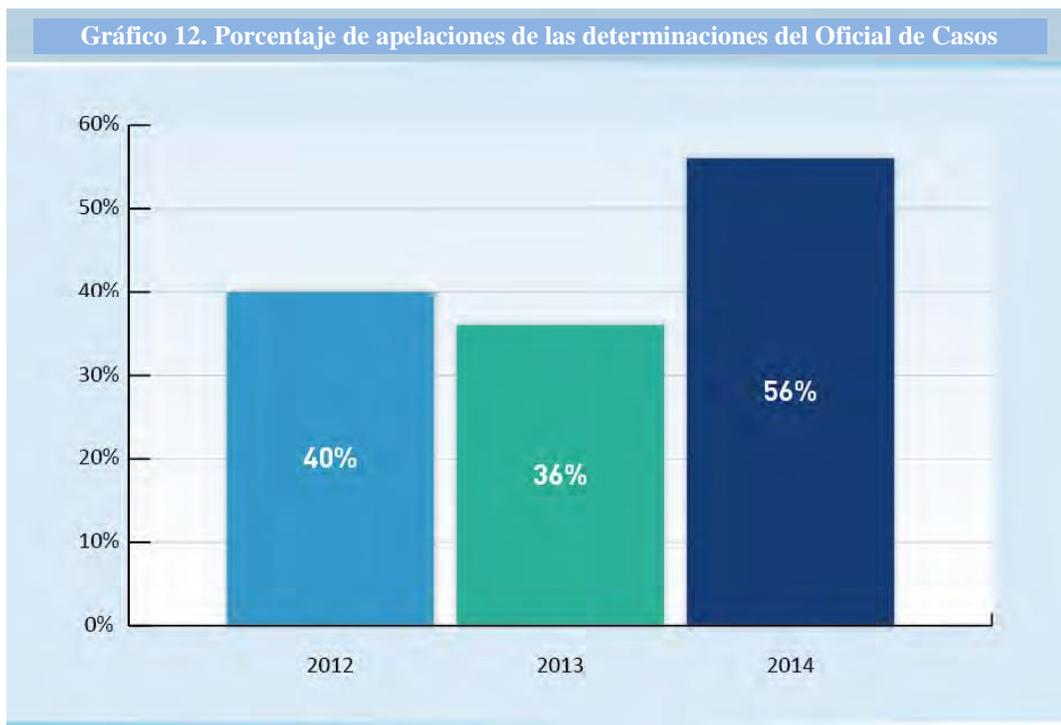
OII recibió una denuncia según la cual el adjudicatario, es decir la empresa C (el investigado), había presentado ofertas en nombre de las empresas A y B para simular un proceso competitivo y obtener el contrato. OII realizó investigaciones y comprobó que el investigado había falsificado los documentos de oferta de las empresas A y B y que esas empresas no habían participado en el proceso de selección. Una vez examinado el caso, el Oficial de Casos determinó que era más probable que improbable que el investigado hubiera cometido fraude. Por lo tanto, el Oficial emitió determinaciones contra el investigado y su representante legal y recomendó la imposición de una sanción de 13 años de inhabilitación a ambas partes. Como resultado de este fraude, las obras de construcción no fueron terminadas, la comunidad rural no obtuvo acceso a las instalaciones y el organismo ejecutor se vio obligado a rescindir el contrato e iniciar acciones penales contra los investigados. La determinación del Oficial de Casos no fue impugnada y la sanción recomendada se hizo efectiva.

### C. Actividades del Comité de Sanciones y su Secretaría

- 3.41 **Transición de los miembros del Comité de Sanciones.** En 2014, el Presidente del BID designó a tres nuevos miembros internos del Comité de Sanciones, que sustituyeron a los tres miembros cuyos mandatos habían vencido. Asimismo, designó a Andrés Rigo, un miembro externo de dicho Comité, como Presidente. El señor Rigo sustituyó a Rafael de la Cruz, uno de los miembros internos cuyo mandato llegó a su fin en 2014.
- 3.42 **Hitos clave.** El Comité de Sanciones celebró seis audiencias en 2014 (el mayor número hasta la fecha) en las que participaron 10 investigados. Además, la Secretaría de dicho Comité tramitó su primera apelación en francés e impuso por primera vez una inhabilitación con rehabilitación condicional. Los casos examinados por el Comité de Sanciones fueron, en general, más largos y complejos que en años anteriores.
- 3.43 **Oposición a una suspensión temporal.** El Comité de Sanciones celebró una audiencia a principios de 2014 para dirimir una oposición a una suspensión temporal que se había presentado en 2013. Durante la audiencia, el investigado retiró su oposición y aceptó la suspensión temporal impuesta por el Oficial de Casos.
- 3.44 **Tramitación de apelaciones.** En 2014, la Secretaría tramitó 15 apelaciones de investigados, todas ellas relacionadas con fraudes. Dos de ellas se presentaron a finales de 2013, mientras que las otras 13 se presentaron en 2014. El Comité de Sanciones se pronunció sobre nueve de esos casos en 2014. De los seis restantes, cuatro casos llegaron

a su madurez a finales del año<sup>11</sup> y serán objeto de decisiones en el primer trimestre de 2015. En los dos últimos casos estaban pendientes de presentación los escritos de las personas y entidades a finales de 2014. Dichos casos llegarán a su madurez en 2015.

- 3.45 Tal como se muestra en el Gráfico 12, el porcentaje de apelaciones contra las determinaciones del Oficial de Casos aumentó en 2014 con respecto a 2013 y 2012.



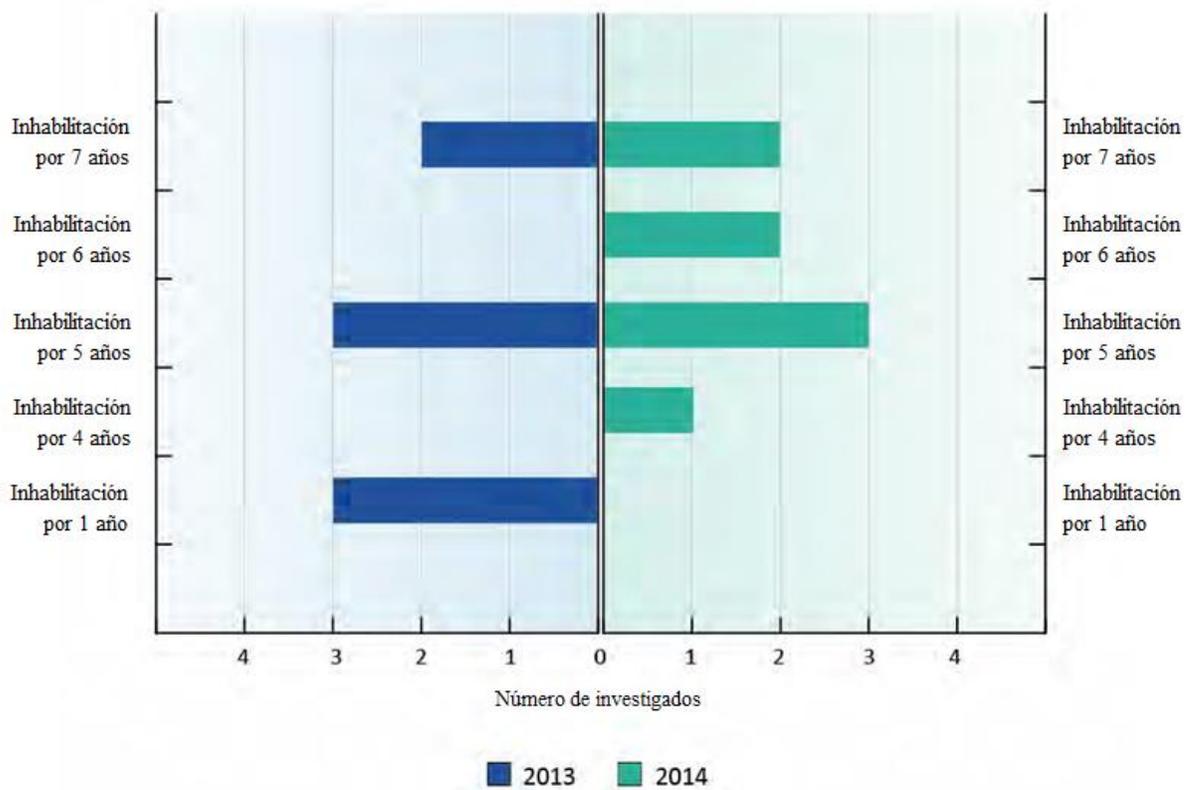
- 3.46 **Productos de la labor de la Secretaría del Comité de Sanciones.** En 2014, la Secretaría recibió unos 179 escritos, sin incluir las consultas de partes interesadas externas e internas, como el Departamento Legal y otros bancos multilaterales de desarrollo, así como escritos ad hoc presentados por las partes, y redactó más de 83 comunicaciones que remitió a OII y los investigados.

<sup>11</sup> Una apelación llega a su madurez cuando las personas y entidades han presentado todos los escritos y el Comité de Sanciones ya puede pronunciarse sobre el caso.



- 3.47 La Secretaría se encargó de los arreglos logísticos y sustantivos para la ejecución adecuada de las audiencias, redactando reglas aplicables, preparando la documentación de los casos para el Comité de Sanciones y manejando todas las comunicaciones de las partes con respecto a los testigos y otras consideraciones pertinentes.
- 3.48 **Sanciones.** El Comité de Sanciones emitió decisiones respecto de nueve apelaciones e impuso sanciones en ocho de ellas. La índole de las sanciones impuestas se resume en el Gráfico 14 que figura a continuación. Todas las sanciones emitidas cumplían los requisitos de reconocimiento en virtud del Acuerdo de Inhabilitación Recíproca. Como administrador de la lista de entidades y personas sancionadas, la Secretaría publicó las 18 sanciones impuestas por el Sistema de Sanciones (10 emitidas por el Oficial de Casos y 8 por el Comité de Sanciones), además de 65 sanciones impuestas por otros bancos multilaterales de desarrollo y reconocidas en virtud de dicho Acuerdo.

Gráfico 14. Inhabilitaciones impuestas por el Comité de Sanciones en 2013-2014



### 3.49 Innovación en materia de sanciones



Por primera vez, el Comité de Sanciones impuso una inhabilitación con rehabilitación condicional.

## PLAN DE SOBORNOS

Un beneficiario de un proyecto de cooperación técnica del Grupo del BID cometió fraude cuando presentó facturas en que se mostraban pagos efectuados a varios consultores. Esas facturas eran falsas, ya que no reflejaban el hecho de que a esos consultores se les había exigido devolver una parte de los honorarios al beneficiario.

El Comité de Sanciones sancionó al beneficiario imponiéndole una inhabilitación con rehabilitación condicional una vez cumplidas las siguientes condiciones: (i) restitución financiera, y (ii) creación de un sistema anticorrupción y de cumplimiento. La sanción se comunicó a los bancos multilaterales de desarrollo parte del Acuerdo de Inhabilitación Recíproca para su consideración.

### D. Colaboración con bancos multilaterales de desarrollo y otras partes interesadas

- 3.50 La Oficina de Integridad Institucional, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones tienen un mandato de mantener contactos con instituciones homólogas y otras partes interesadas. Mediante esas actividades, tratan de colaborar con partes externas, informan sobre su labor y en general aumentan el impacto de sus esfuerzos. En 2014, esas actividades de divulgación incluyeron la colaboración con otros bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras internacionales y otras organizaciones y oficinas semejantes. Asimismo, se comunicaron con el sector privado, las instituciones académicas y la comunidad jurídica.
- 3.51 OII participó en la **Conferencia del Sector Privado sobre Integridad** organizada por el BASD en la que contribuyó a un análisis comparativo de las disposiciones contractuales en materia de integridad utilizadas por los bancos multilaterales de desarrollo y de estudios de casos para hablar de los desafíos planteados por la debida diligencia en materia de integridad. Asimismo, participó en la **Cumbre sobre Cumplimiento** celebrada por el BEI, que brindó la oportunidad de comparar políticas relativas al uso de centros financieros extraterritoriales en las operaciones del sector privado, y se reunió con los **Jefes de Integridad** del BASD, el BAfD, el BERD, el BEI y el Banco Mundial para analizar varios temas de interés común, como el modo de elaborar instrumentos para aumentar el intercambio de información. OII también se benefició de la colaboración con el BASD, que ofreció una capacitación de una semana, así como manuales y materiales sobre un instrumento de prevención dinámico relacionado con proyectos en ejecución. La Oficina preparó, junto con el Banco Mundial, un curso de capacitación sobre técnicas de investigación que se impartió a los investigadores de ambas instituciones. Asimismo, prestó apoyo al **Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)** y al **Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)** en sus esfuerzos por elaborar un marco anticorrupción. Varios investigadores de OII asistieron a la **Conferencia de Investigadores Internacionales** organizada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), que congregó a más de 100 investigadores de organizaciones internacionales e incluyó capacitación sobre técnicas de investigación, así como numerosos paneles de debate sobre temas pertinentes.

- 3.52 **Acuerdos de cooperación.** En mayo de 2014, el Comité de Políticas Anticorrupción del BID autorizó a OII a que negociara acuerdos para el intercambio de información y cooperación en esferas de interés común con autoridades gubernamentales y las organizaciones internacionales con mandatos similares y objetivos comunes, en particular con respecto a la detección, constatación y prevención del fraude y la corrupción. En base a esa autorización, la Oficina ha celebrado acuerdos de cooperación con otras dos organizaciones internacionales y una autoridad en materia de competencia de la región, que investiga un caso en que OII tiene un interés común.
- 3.53 **Negociaciones con donantes.** OII trabajó en estrecha colaboración con la ORP y otros departamentos del Banco en la negociación de acuerdos con donantes, entre ellos uno de los principales donantes del BID. Las contribuciones de la Oficina estaban orientadas a dar garantías a los donantes de la idoneidad del marco del BID para prevenir y combatir el fraude y la corrupción.
- 3.54 **Socios para el desarrollo.** OII y el Oficial de Casos participaron en conferencias internacionales de organizaciones de ingeniería, celebradas en Bolivia y Panamá, respectivamente. En ambas conferencias se alentó a los ingenieros que trabajaban en América Latina y en todo el mundo a entablar un diálogo sobre los desafíos en materia de gobernanza y se puso de relieve que era importante que la comunidad de ingenieros trabajara aplicando las más estrictas normas éticas, sin fraude ni corrupción.
- 3.55 **Colaboración con los bancos multilaterales de desarrollo.** En noviembre de 2014, el Comité de Sanciones acogió una reunión de dos días de los órganos de apelaciones contra sanciones de los bancos multilaterales de desarrollo. La sesión de trabajo fue presidida por el Presidente del Comité de Sanciones y contó con la asistencia de miembros de los órganos de apelaciones contra sanciones del BAfD, el BAsD, el BERD, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Mundial, además de sus Secretarías. Durante la reunión, los participantes analizaron los desafíos que afrontaban y estudios de casos reales con temas de interés común, promoviendo actividades de armonización.
- 3.56 **Profesionales encargados del cumplimiento y comunidad jurídica.** El personal de OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones participaron activamente en varias conferencias y eventos destinados a los profesionales encargados del cumplimiento y la comunidad jurídica en el ámbito del soborno a nivel internacional. Entre esos eventos cabe mencionar la Cumbre Anticorrupción en Brasil, la *International Bar Association*, la “Duodécima Conferencia Anual Anticorrupción de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)” en París (Francia), el “Foro Mundial de Cumplimiento contra el Soborno y la Corrupción de 2014” en Londres (Inglaterra), la “Conferencia Anticorrupción” del *American Conference Institute* en Florida, así como la “Reunión de Otoño de la *American Bar Association*” en Buenos Aires (Argentina). Asimismo, el personal de OII cumplió la función de moderador y participó en un evento patrocinado por la *American Bar Association* sobre “Esfuerzos Anticorrupción en el Caribe”.
- 3.57 **Instituciones académicas.** Funcionarios de OII, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones también participaron en conferencias, simposios y charlas en distintas universidades, por ejemplo, “Comprender y mitigar la corrupción pública y privada en el siglo XXI” en la *Osgoode Hall Law School* en Toronto (Canadá); “Promover la rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales para mejorar el desarrollo” en

la *Sanford School of Public Policy* de la Universidad de Duke, y “Capacidad institucional, corrupción y desarrollo” en la Facultad de Derecho de la Universidad de Carolina del Sur.

- 3.58 **Día Internacional contra la Corrupción.** La Oficina de Integridad Institucional, el Oficial de Casos y el Comité de Sanciones, en colaboración con la División de Capacidad Institucional del Estado y la Oficina de Relaciones Externas, prestaron apoyo al Departamento de Países del Caribe para organizar la Primera Reunión Ministerial Regional sobre Transparencia e Integridad en el Caribe, que tuvo lugar en Miami. Nueve ministros del Caribe asistieron al evento y participaron activamente en los debates que versaban sobre la transparencia fiscal, la competitividad y la transparencia, así como los desafíos y oportunidades para la transparencia y la integridad en el Caribe.