



Invertir en la población rural

Informe anual sobre las actividades de investigación y lucha contra la corrupción en 2016

Índice

I. Resumen	1
II. Mandato y método de investigación	1
III. Actividades de investigación y prevención de la corrupción	2
IV. Reformas, proyección y cooperación	8
V. Dotación de personal y recursos	9

I. Resumen

1. La Oficina de Auditoría y Supervisión (AUO) y su Sección de Investigaciones (IS) desempeñaron un papel fundamental en la defensa de la postura del FIDA de no tolerar ningún caso de corrupción, fraude o conducta indebida en 2016. La AUO atendió de manera oportuna y eficaz las presuntas irregularidades al haber concluido las investigaciones relativas a 56 denuncias durante el año (cifra muy superior a las de años anteriores) y la conclusión generalmente rápida y eficaz de los distintos asuntos. La sensibilización sobre la lucha contra la corrupción se intensificó gracias a la participación de la AUO en actividades regionales y de otra índole, la puesta en marcha de un módulo piloto de aprendizaje en línea sobre la lucha contra la corrupción, la celebración del Día Internacional contra la Corrupción y la mayor coordinación con la División de Servicios de Gestión Financiera (FMD), la Oficina de Ética y el Departamento de Administración de Programas (PMD). Se mejoraron los procesos de investigación y sanción mediante el uso de procedimientos revisados y se fortaleció la capacidad de investigación de la AUO con nuevos instrumentos forenses y el uso de entornos físicos e informáticos separados. El PMD cedió un oficial en comisión de servicios a la Dependencia de Investigaciones de la AUO en virtud de un programa puesto en marcha con el PMD, lo que se tradujo en una cooperación y unos beneficios evidentes en materia de aprendizaje para todas las partes. Por último, la AUO celebró un acuerdo con la oficina de investigaciones de uno de los principales donantes de fondos suplementarios del FIDA, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficaz ante las presuntas irregularidades detectadas en actividades financiadas conjuntamente.
2. La AUO tuvo una participación y contribución activas en actividades de la red profesional de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales (IFI), y mantuvo una estrecha colaboración con las oficinas de supervisión interna de los organismos con sede en Roma (OSR). Asimismo, organizó la actividad anual de coordinación para todo el personal de esas oficinas y una actividad de capacitación conjunta de los organismos con sede en Roma que contó con una nutrida concurrencia.
3. En general, en 2016 la capacidad del personal y los recursos financieros de la AUO fueron suficientes para cumplir las funciones de supervisión. La AUO recibió los recursos financieros necesarios para llevar a cabo su labor de auditoría e investigación con la independencia necesaria y sin tener que limitar su ámbito de competencia.

II. Mandato y método de investigación

4. La AUO tiene encomendado el mandato de investigar presuntas prácticas irregulares, a saber: i) el fraude y la corrupción, cuando se trate de entidades, contratistas y personas que no forman parte de la plantilla o que participan, o han presentado una solicitud para participar, en un proyecto financiado por el FIDA o en un contrato relacionado con la Sede, y ii) la conducta indebida del personal, incluidos los actos de acoso, el abuso de autoridad, las represalias y el conflicto de intereses. Las prácticas investigadoras y sancionadoras del FIDA están en consonancia con las mejores prácticas de los organismos de las Naciones Unidas y los principales bancos multilaterales de desarrollo.
5. Las investigaciones de la IS de la AUO son de carácter administrativo, con el objetivo de reunir pruebas que puedan corroborar o refutar una acusación. Todas las denuncias recibidas se someten a una evaluación preliminar. En caso de que se considere que la denuncia está comprendida dentro del mandato de la AUO, se lleva a cabo una evaluación preliminar para establecer prioridades entre las denuncias en función del número de casos acumulados y un análisis de la información disponible para determinar si resulta más apropiado realizar una

investigación exhaustiva, remitir el asunto a la dirección para que adopte medidas o simplemente catalogarlo a título informativo. Es posible que, en la fase de la evaluación preliminar o después de una investigación exhaustiva, se considere más oportuno remitir la denuncia a otras divisiones del FIDA, organismos externos o gobiernos. Una vez concluido el proceso, las denuncias investigadas se clasifican como:

- Confirmadas: cuando se han reunido suficientes pruebas que permiten confirmar que se han producido prácticas irregulares;
 - Sin confirmar: cuando las pruebas obtenidas son insuficientes, bien para confirmar, bien para refutar la veracidad de las prácticas irregulares, o
 - Infundadas: cuando las pruebas obtenidas han sido suficientes para refutar la acusación o las acusaciones.
6. Las denuncias confirmadas se remiten al Comité de Sanciones del FIDA, un comité interno integrado por miembros del personal directivo superior del FIDA, con el fin de evaluar los resultados y tomar una decisión acerca de la sanción que debe aplicarse en el caso de una entidad externa o, cuando se trata de casos internos, asesorar al Presidente acerca de si debería adoptarse alguna medida disciplinaria.

III. Actividades de investigación y prevención de la corrupción

Número de casos de investigación en 2016

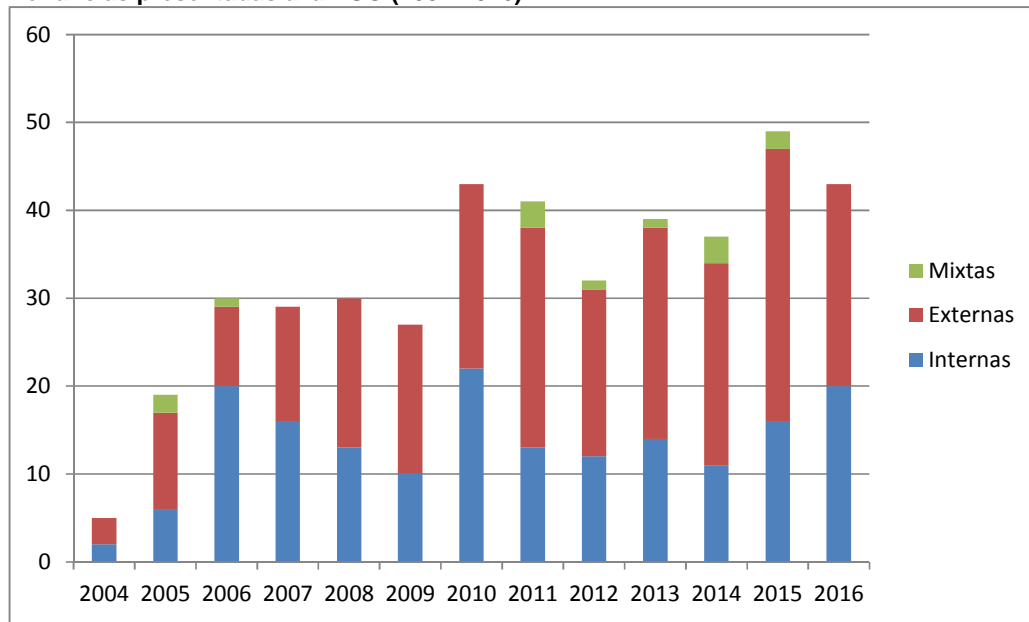
7. La AUO se ocupó de 29 casos abiertos en 2015 y en 2016 recibió 43 casos nuevos. De los 72 casos activos en 2016, solamente 16 continuaban abiertos en 2017, la mayoría de los cuales se recibieron en la última parte de 2016.

Cuadro 1
Número de casos activos en 2014-2016

	Casos internos	Casos externos	Casos internos/exter	Total
Casos pendientes al final de 2014	1	7	0	8
Casos recibidos en 2015	16	31	2	49
Total de casos activos en 2015	17	38	2	57
Casos cerrados en 2015	6	20	2	28
Casos pendientes al final de 2015	11	18	0	29
Casos recibidos en 2016	20	23	0	43
Total de casos activos en 2016	31	41	0	72
Casos cerrados en 2016	27	29	0	56
Casos pendientes al final de 2016	4	12	0	16

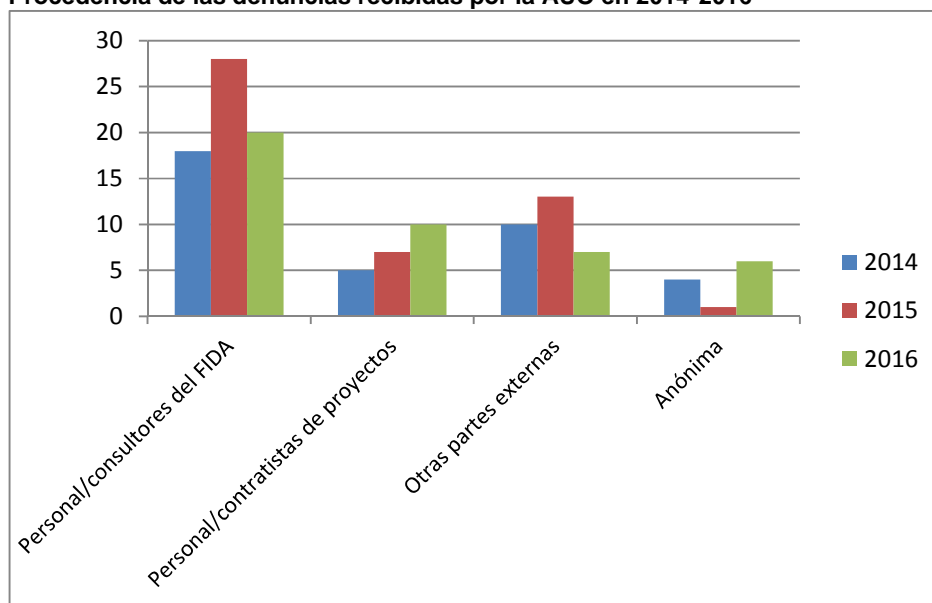
8. En 2016, la AUO culminó su trabajo en 56 casos, es decir, el doble que en 2015. Se cerraron 12 casos al poco tiempo de su admisión (es decir, en cuanto la AUO confirmó que la denuncia no se correspondía con su mandato de investigación), 36 se cerraron después de una valoración preliminar y 8 tras una investigación. Cuatro casos se señalaron a la atención del Comité de Sanciones para deliberación. En otros tres casos, las pruebas preliminares recopiladas por la AUO pusieron de manifiesto riesgos que el Fondo tenía que abordar urgentemente, por lo que las conclusiones de las investigaciones de la AUO se pusieron inmediatamente en conocimiento de la dirección para que se adoptaran medidas.

Gráfico 1.
Denuncias presentadas a la AUO (2004-2016)



9. En términos de distribución de los casos, el número de casos relacionados con los proyectos fue inferior que en 2015, pero se mantuvo en el nivel de los años anteriores (gráfico 1). El número de casos relacionados con el personal fue superior a las cifras de los últimos años. No obstante, el número de casos de denuncias internas (acoso o abuso de autoridad) presentó una tendencia a la baja, ya que la ETH solo derivó dos casos a la AUO (véase el gráfico 5 a continuación). En la presentación de nuevas denuncias influyen numerosos factores y no es posible prever cuántas serán, pero esta tendencia podría ser consecuencia de la estrecha colaboración entre la AUO y la Oficina de Ética en el tratamiento de las denuncias a través de mecanismos de resolución no oficiales.
10. Procedencia de las denuncias. El patrón de la procedencia de las denuncias no difirió significativamente de los años anteriores, aunque hubo un ligero aumento en el número de denuncias anónimas (gráfico 2).

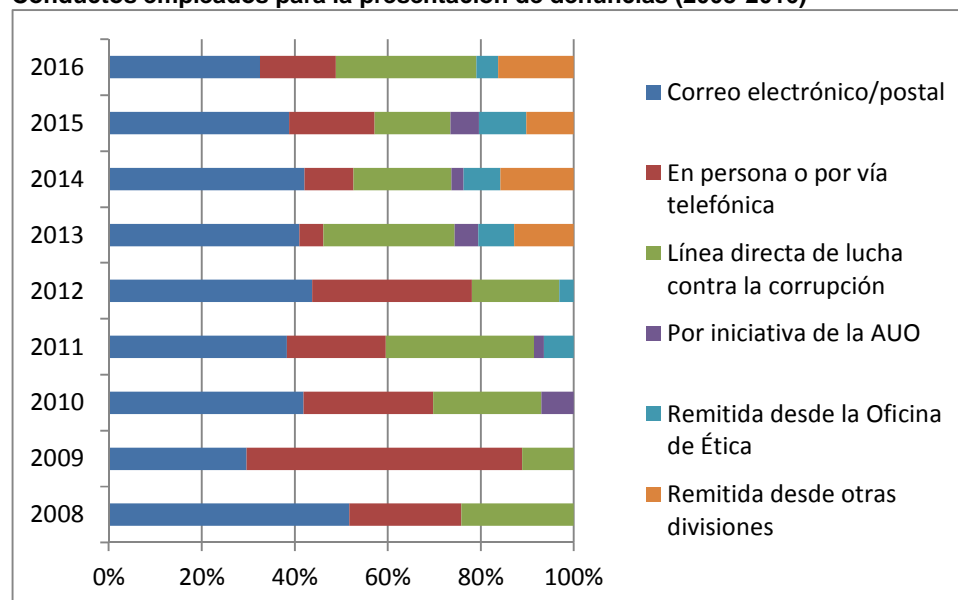
Gráfico 2
Procedencia de las denuncias recibidas por la AUO en 2014-2016



11. En 2016, hubo un aumento digno de destacar de las denuncias realizadas a través de la dirección de correo electrónico para la lucha contra la corrupción, lo que parece confirmar que la sensibilización de las partes externas en esta materia está dando sus frutos (gráfico 3).

Gráfico 3

Conductos empleados para la presentación de denuncias (2008-2016)



12. Naturaleza de las denuncias. Las denuncias de prácticas irregulares en las que están implicados miembros del personal se clasifican como casos internos, mientras que las denuncias relacionadas con contratistas externos y proyectos y programas financiados por el FIDA —incluidas las presuntas prácticas irregulares cometidas por empleados del prestatario o de las partes en el proyecto, empresas, entidades privadas y otras personas involucradas— se clasifican como casos externos. En 2016 se recibieron 43 denuncias, de las cuales 23 eran externas y 20 internas. En el cuadro 2 se facilita información sobre la naturaleza de las denuncias recibidas en 2016.

Cuadro 2

Naturaleza de las denuncias recibidas

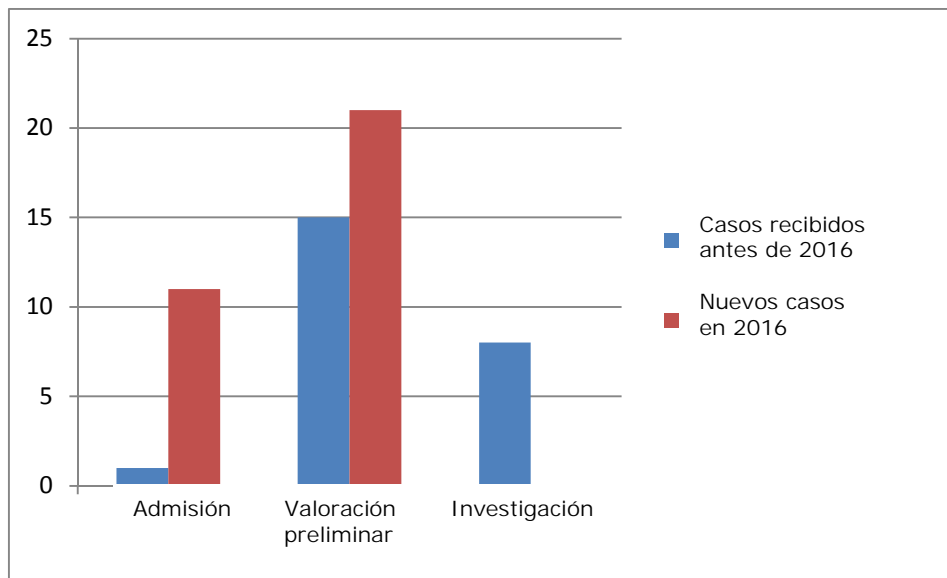
<i>Naturaleza de las denuncias</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Casos externos		
Prácticas fraudulentas	7	1
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	8	4
Mixtos (fraude y corrupción)	10	11
Otras prácticas irregulares	6	7
Casos internos/externos		
Prácticas fraudulentas	2	-
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	-	-
Mixtos (fraude y corrupción)	-	-
Casos internos		
Acoso/abuso de autoridad/represalias	12	4
Prácticas fraudulentas	-	4
Corrupción (incluidas la colusión y la coerción)	-	1
Mixtos (fraude y corrupción)	-	3
Otras faltas de conducta	4	8
Total	49	43

Investigaciones cerradas en 2016 y sanciones impuestas

13. Se cerraron 12 casos en la fase de admisión, es decir, tras comprobar que la denuncia recibida no estaba comprendida dentro del mandato de investigación de la AUO.
14. Se cerraron 36 casos en la fase de valoración preliminar, es decir, tras determinarse que la denuncia era insustancial, no era creíble o no podía verificarse. De esa cifra, 15 se habían abierto en 2015 y 21 se recibieron en 2016. En la fase de valoración preliminar, normalmente se entrevista al denunciante para que explique más detalladamente la denuncia, se entrevista a los testigos y se examinan los documentos pertinentes. Por lo que respecta a los casos relacionados con los proyectos, la AUO también puede solicitar información o la cooperación y colaboración del personal del PMD y la FMD.
15. Se cerraron ocho casos (todos ya iniciados en 2015) en la etapa de investigación, cuatro de los cuales se remitieron al Comité de Sanciones para su examen (gráfico 4).

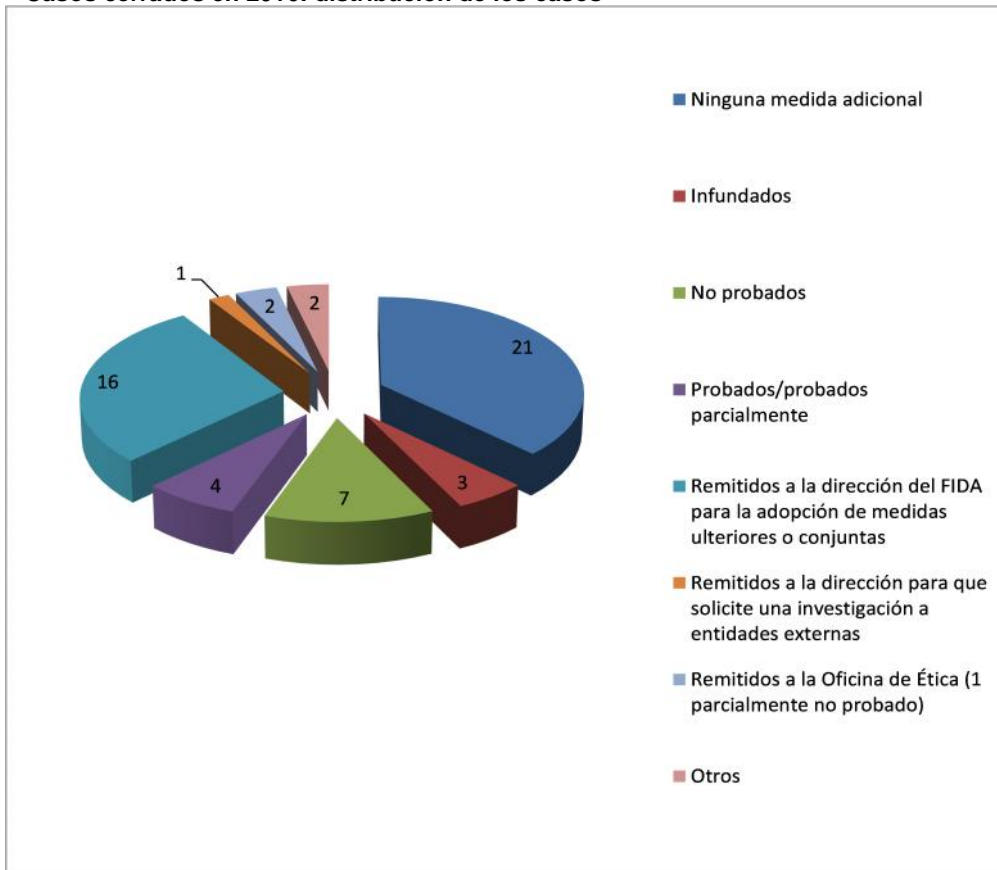
Gráfico 4

Casos cerrados en 2016: fase al momento de cierre



16. Cuando se consideró necesario, los casos cerrados se remitieron al PMD, la HRD, la FMD o a entidades externas para que adoptaran las medidas oportunas y fueron objeto de una supervisión activa por parte de la AUO para la adopción de las medidas complementarias necesarias. En el gráfico 5 se muestra la disposición de esos casos.
17. De conformidad con su mandato, en mayo de 2016 el Comité de Sanciones revisó todos los casos cerrados por la AUO durante el año anterior.

Gráfico 5
Casos cerrados en 2016: distribución de los casos



18. Casos de investigación derivados al Comité de Sanciones. En 2016, se derivaron cuatro casos al Comité de Sanciones: tres internos y uno externo. Los casos internos, referidos a situaciones de acoso, habían sido remitidos a la AUO por la ETH.
19. De conformidad con la recomendación formulada en 2015 por los examinadores externos del proceso de investigación y sanciones del FIDA, en 2016 el Comité de Sanciones introdujo un paso adicional de diligencia debida para garantizar que las personas objeto de una denuncia interna sean formalmente acusadas de violaciones concretas de las normas de conducta del Fondo, se les informe sobre las posibles sanciones y se les dé la oportunidad de responder antes de que el Comité de Sanciones examine el caso. En los dos primeros casos internos se aplicó una disposición transitoria que fue ligeramente modificada por conducto del Boletín del Presidente en diciembre de 2016. En virtud del procedimiento revisado, la HRD estudia las conclusiones de la AUO, con el apoyo de la Oficina del Asesor Jurídico (LEG), y determina si la persona objeto de la denuncia debería ser acusada de violaciones concretas de las normas de conducta del Fondo. El tercer caso interno se tramitó con arreglo a ese procedimiento revisado.
- Los dos primeros casos internos, que guardaban relación con el mismo miembro del personal, condujeron a la aplicación de una medida correctiva por parte del Presidente. El tercer caso interno se remitió al Comité de Sanciones, pero a fin de año aún no se había sometido a deliberación.
 - En un caso externo de prácticas colusorias y fraudulentas, la AUO constató que cuatro proveedores cometieron fraude en el cumplimiento de sus contratos con un proyecto del FIDA, dado que de manera fraudulenta proporcionaron al proyecto un producto de calidad y valor inferior. Los cuatro proveedores fueron declarados no aptos para celebrar contratos financiados de forma parcial o total por un proyecto financiado por el FIDA por un período de tres años.

20. Casos cerrados por la AUO tras una investigación. Se cerró un caso de presuntas prácticas corruptas en un proyecto financiado por el FIDA cuando, al proseguir en contacto con el denunciante, se constató que las denuncias y las pruebas presentadas no constituían un caso creíble de prácticas irregulares, según se definen en la política del FIDA de lucha contra la corrupción. Se cerró un caso de presunto conflicto de intereses y violación de la confidencialidad por parte de un miembro del personal del Fondo por no haberse probado, y la dirección publicó una carta para subrayar la importancia de que el personal del FIDA mantenga la debida distancia cuando supervisa las actividades de un proyecto. También se cerró, por no haberse probado, un caso de represalias por parte de un miembro del personal del FIDA. Por último, se interrumpió la investigación de un caso interno de presunta conducta indebida a la espera del cumplimiento del debido proceso respecto de la persona investigada.
21. Casos cerrados después de una valoración preliminar. De los 36 casos cerrados tras una valoración preliminar, 21 fueron externos y 15 internos. A continuación se presenta el resumen de una selección de casos cerrados tras una valoración preliminar.

Casos externos (proyectos)

- Falta de pruebas suficientes. La AUO cerró siete casos de presunto uso indebido de los activos del FIDA o de presuntas prácticas corruptas, colusorias y fraudulentas en proyectos financiados por el Fondo, habida cuenta de que, en la valoración preliminar, no se encontraron pruebas suficientes para dar credibilidad a las denuncias. La AUO cooperó con el PMD (y, en un caso, con la IFI cofinanciadora) para permitir examinar con mayor detenimiento posibles irregularidades durante las actividades de supervisión, así como el establecimiento de las medidas de mitigación que fueran necesarias. En un caso resultó difícil verificar la denuncia porque se refería a un proyecto cerrado hacía tiempo, mientras que en otro la información obtenida por la AUO confirmó la falta de fundamento de la denuncia.
- Falta de cooperación o contacto con el denunciante. La AUO cerró dos casos de presunta malversación o fraude en proyectos financiados o cofinanciados por el FIDA porque no pudo verificar la credibilidad de la denuncia debido a la falta de cooperación del demandante y de pruebas que permitieran corroborar los presuntos hechos.
- Casos investigados por autoridades nacionales. Se cerraron tres casos de presuntas actividades corruptas y fraudulentas por parte de funcionarios de los organismos de ejecución de los proyectos tras la realización de investigaciones puestas en marcha por los órganos de lucha contra la corrupción competentes a nivel nacional. En dos casos, las principales personas investigadas por las supuestas irregularidades fueron apartadas de las actividades financiadas por el FIDA, mientras que, en un tercer caso, la AUO desempeñó un papel activo, junto con el PMD, en el seguimiento y la colaboración con la investigación cuando fue necesario. En todos los casos, la AUO confirmó que las denuncias concretas no se referían directamente a las actividades financiadas por el FIDA.
- Casos derivados a otras entidades para la adopción de medidas. Tres denuncias de colusión, fraude y corrupción se referían al uso indebido de los activos de los proyectos y a la gestión inadecuada de la contratación y la remuneración del personal de los mismos. En uno de los casos, el proceso de contratación en cuestión estaba en curso, de modo que la presunta irregularidad aún no se había concretado. Estos casos se derivaron al PMD para su resolución a través de las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución.

22. De conformidad con las prácticas de otras IFI, el FIDA no inhabilita a funcionarios gubernamentales. Sin embargo, exige a los gobiernos que adopten las medidas oportunas cuando se constata que un funcionario ha incurrido en algún tipo de práctica irregular relacionada con actividades financiadas por el FIDA. También supervisa la aplicación de esas medidas antes de que se puedan reanudar las actividades del programa.

Casos externos (otros)

- La AUO cerró un caso de fraude cometido por un agente de una empresa de seguros (en relación con una transacción antigua de un monto pequeño) después de que el FIDA adoptara medidas judiciales contra esa persona y considerara que la fundamentación de la acusación y el grado en que esta podía comprobarse eran limitados (las autoridades nacionales no pudieron localizar a esa persona).

Casos internos

- Se cerraron nueve casos internos tras la valoración preliminar por no haberse probado. Se trataron de lo siguiente: un presunto conflicto de intereses en la contratación de un consultor; el uso indebido de privilegios; irregularidades en la reclamación del reembolso de los gastos de viaje; la comunicación indebida con un Estado Miembro; la colusión con un contratista del FIDA en un proceso de adquisiciones y contrataciones; represalias; la manipulación no autorizada de un sistema del FIDA; la declaración falsa en documentos de solicitud, e irregularidades en el otorgamiento de una donación del FIDA. En todos los casos en que se detectaron irregularidades o deficiencias en conductas o procesos, estas se señalaron a la atención de la división competente, entre ellas la HRD y el PMD, para su resolución en el contexto de la gestión de los programas y las operaciones del FIDA, derivando el caso bien por medio de correo electrónico o de una carta de la dirección.
 - Se derivaron dos casos a la ETH para continuar evaluándolos tras un examen preliminar que estableció que, dada la naturaleza de la presunta conducta indebida, la evaluación inicial y el intento de resolución por medios no oficiales correspondían al mandato de dicha oficina. Uno de los casos se refería a presuntas represalias y el otro a situaciones de acoso y abuso de autoridad. Con respecto a este último caso, la AUO cerró la denuncia adicional de divulgación de información confidencial por no haberse probado.
 - En tres denuncias internas, las pruebas obtenidas por la AUO durante la valoración preliminar revelaron importantes riesgos para el Fondo y plantearon serias dudas sobre la integridad de las personas investigadas. La AUO señaló inmediatamente estas preocupaciones a la atención del personal directivo superior y se tomaron las medidas administrativas adecuadas para mitigar los riesgos señalados.
23. Casos cerrados en la fase de admisión (es decir, una vez que hubo la certeza de que la denuncia recibida no correspondía al mandato de investigación de la AUO). Se trató de cuestiones no relacionadas con el personal del FIDA ni con las actividades financiadas por este, denuncias que no presentaban elementos de fraude ni corrupción, casos vinculados a prácticas de contratación de los proyectos, denuncias de acoso (derivadas a la ETH) y asuntos que ya se habían abordado por otras vías.

IV. Reformas, proyección y cooperación

Reforma de los procedimientos de investigación y sanción del FIDA

24. Como se indicó anteriormente, tras un examen externo de los procesos de investigación y sanción del FIDA, se elaboró y puso en marcha un plan de acción para aplicar las recomendaciones aceptadas. Como resultado de las

recomendaciones, se revisaron y reforzaron los procedimientos en que se basan los procesos de investigación, disciplinarios y de sanción, así como las responsabilidades institucionales conexas. Asimismo, la AUO fortaleció su capacidad de investigación mediante la instalación de una red interna segura, la adquisición de capacidad de gestión y análisis de la información mediante programas de informática forense y el fortalecimiento de la seguridad física de sus oficinas y registros.

Proyección y cooperación

25. En 2016, la AUO buscó activamente oportunidades de proyección. En el transcurso del año, su personal celebró sesiones sobre la lucha contra la corrupción en el marco de diversas actividades regionales e institucionales y preparó un programa especial para las actividades del Día Internacional contra la Corrupción celebrado en la Sede del FIDA el 9 de diciembre. En el marco de estas actividades, se ofreció al personal, tanto de la Sede como de las oficinas en los países, la posibilidad de conocer mejor la labor de la AUO y las cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción, por ejemplo, a través de material en línea y en papel actualizado. También diseñó un módulo de aprendizaje en línea para aumentar la sensibilización en la materia, que se implantará a principios de 2017. La primera versión se puso a prueba durante las actividades del Día Internacional contra la Corrupción.
26. La AUO participó activamente en varias actividades de la red profesional de las Naciones Unidas y las IFI y contribuyó a ellas, además de mantener una colaboración estrecha con las oficinas de supervisión interna de los OSR. Acogió la actividad anual de coordinación para el personal de esas oficinas de los OSR, además de organizar y ser el lugar de celebración de una actividad de capacitación conjunta de los OSR, a la que asistieron numerosos participantes, sobre Internet e investigación de código abierto. Las consultas y el apoyo técnicos entre el personal de supervisión de esos organismos continuaron durante todo el año, lo que incluyó la contribución de expertos de otros organismos a las contrataciones relacionadas con la supervisión interna.
27. La AUO firmó un acuerdo de cooperación con la oficina de lucha contra el fraude de uno de los principales asociados del FIDA, conforme al cual se regulará el tratamiento de las denuncias de irregularidades en las actividades financiadas conjuntamente. También apoyará los intereses comunes de las dos oficinas en la lucha contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilícitas.

V. Dotación de personal y recursos

28. Durante 2016, la estructura oficial de personal de la AUO se mantuvo invariable. La SI contó con tres puestos de personal fijo, que se complementaron con personal temporal y adscrito y con expertos externos.
29. El nuevo Gerente de Investigación tomó posesión de su cargo a mediados de febrero. En 2016, se puso en marcha un programa de intercambio de personal, por medio del cual se cedió a la AUO un miembro del personal del PMD en comisión de servicios para trabajar en investigaciones relacionadas con los proyectos. Esta cesión se tradujo en importantes beneficios para todas las partes implicadas, y se están realizando esfuerzos para ampliar ese programa a otras divisiones (en particular, la FMD) que tienen responsabilidades fiduciarias u operacionales pertinentes.
30. El personal de auditoría e investigación mantuvo al día sus competencias profesionales y técnicas mediante la participación en la red profesional de las Naciones Unidas y las IFI y en actividades de capacitación y actualización profesional en línea y presenciales, además de haber aprovechado, en la medida de lo posible, la capacitación organizada por los organismos de las Naciones Unidas (como la actividad de capacitación organizada por el FIDA para los OSR).