



# Asamblea General

Distr. general  
13 de enero de 2017  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 140 del programa

### Dependencia Común de Inspección

## Prevención y detección del fraude y respuesta en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Prevención y detección del fraude y respuesta en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas”.

17-00618 (S) 180117 310117



Se ruega reciclar



**Prevención y detección del fraude y respuesta  
a él en las organizaciones del sistema  
de las Naciones Unidas**

*Preparado por*

*George A. Bartsiotas  
Gopinatham Achamkulangare*

**Dependencia Común de Inspección**

**Ginebra 2016**

*Resumen***Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas****JIU/REP/2016/4**

El fraude es una amenaza que merece seria atención y una acción inmediata por parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los órganos legislativos o rectores. El fraude puede tener un impacto notable en el sistema de las Naciones Unidas. Además de causar pérdidas monetarias considerables, tiene efectos perniciosos para la reputación de una organización y pone en peligro la capacidad de ejecutar programas con eficacia, establecer redes de colaboración y recibir contribuciones. Por consiguiente, los mecanismos de prevención, detección y respuesta en casos de fraude tienen un papel fundamental a la hora de proteger los intereses de las organizaciones contra esos efectos negativos. Las medidas de lucha contra el fraude desempeñan una función igualmente importante para mejorar la rendición de cuentas y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas y para promover una supervisión apropiada y la utilización responsable de los recursos.

Si bien es difícil determinar con un grado de certeza razonable las sumas totales que se pierden a causa del fraude en el sistema de las Naciones Unidas, los órganos de supervisión externa e interna han destacado repetidamente que el nivel de fraude denunciado es anormalmente bajo, teniendo en cuenta la escala y la complejidad de las operaciones del sistema de las Naciones Unidas y los entornos de alto riesgo en que esas operaciones se llevan a cabo. En comparación con las estadísticas sobre el fraude publicadas por las asociaciones profesionales, las entidades gubernamentales, el sector privado y las instituciones académicas, es cierto que el nivel de fraude comunicado en el sistema de las Naciones Unidas es anormalmente bajo. De manera general, la media en los sectores público y privado es del orden del 1% al 5% de los ingresos totales, mientras que en el sistema de las Naciones Unidas se ha situado alrededor del 0,03%. Esto significa que el nivel de casos no denunciados y/o no detectados en el sistema de las Naciones Unidas puede ser considerable y endémico.

En el presente informe se abordan las inquietudes que han expresado tanto los Estados Miembros como los órganos de supervisión con respecto al estado de las actividades de lucha contra el fraude en el sistema de las Naciones Unidas. Se examina la prevención y la detección del fraude, así como la respuesta que se le da, en el sistema de las Naciones Unidas en los planos conceptual y operacional, y se propugna la adopción de un marco de gestión del fraude cuyo propósito es brindar orientaciones sobre la forma de afrontar el problema. El informe se basa en la notable labor realizada en los últimos años por los órganos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas, particularmente por la Junta de Auditores, el Comité Asesor de Auditoría Independiente (CAAI), la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas y otros órganos de auditoría interna y externa. Los informes de la DCI sobre el sistema de las Naciones Unidas también se han ocupado en parte de determinados aspectos del fraude, en particular los informes relativos a la labor de movilización de recursos (JIU/REP/2014/1), la gestión de los asociados en la aplicación (JIU/REP/2013/4), la función de investigación (JIU/REP/2011/7 y JIU/REP/2000/9) y el marco de rendición de cuentas (JIU/REP/2011/5).

Los criterios adoptados y la intensidad de la labor de gestión del riesgo de fraude difieren en las distintas organizaciones. Además, las características de las actividades fraudulentas presentan grandes variaciones, y los niveles del fraude cometido por funcionarios y/o entidades externas varían mucho en función de la organización de que se trate. Por ello el informe no propugna un enfoque uniforme para afrontar el problema en el sistema de las Naciones Unidas, sino que pone de relieve la necesidad de adaptar el marco propuesto de gestión del fraude a las necesidades y especificidades de cada organización. En el informe no se analizan con detalle casos concretos, sino que se examina de manera global la cuestión del fraude y se proporciona información sobre los enfoques adoptados por las organizaciones para combatirlo. Se dedicó especial atención a las actividades que más se prestan al fraude y a los entornos de alto riesgo. Ello incluye el fraude relacionado con las adquisiciones, la gestión de contratos, la contratación de personal, los derechos y prestaciones, la gestión de proyectos y la selección y gestión de terceros, como los asociados en la aplicación. Por tanto, en el informe se señalan los desafíos comunes en ciertos ámbitos y se formulan recomendaciones basadas en las mejores prácticas de los sectores público y privado y en las experiencias de las organizaciones multilaterales examinadas.

Asimismo, en el informe no se propone luchar contra el fraude estableciendo estructuras totalmente nuevas que pueden tener serias consecuencias financieras. Por el contrario, se propugna utilizar las estructuras existentes de manera más eficaz y adoptar medidas proporcionadas de lucha contra el fraude en función del riesgo. Además, se pone de relieve que establecer robustas medidas de prevención del fraude sería mucho menos gravoso si se compara con los costos que supone tener que detectar el fraude que ya se ha cometido y responder a él posteriormente. Para prevenir el fraude no se requiere un gran número de personal, sino más bien un enfoque y un criterio distinto por parte de todos los interesados, y particularmente de los niveles superiores de la administración. No obstante, puesto que ni todo el fraude puede prevenirse ni todo el fraude puede detectarse, se necesita un enfoque equilibrado que incluya tanto la prevención como la detección.

Además de tratar de las prácticas fraudulentas en todo el sistema de las Naciones Unidas, el informe está diseñado para servir de referencia de modo que las organizaciones obtengan la información que más se adapte a sus necesidades y para proporcionar una hoja de ruta que permita avanzar en la dirección adecuada. **El informe contiene 16 recomendaciones oficiales, de las cuales una se dirige a los órganos legislativos y rectores y 15 a los jefes ejecutivos.** Además, contiene 20 recomendaciones oficiosas o menos formales, a modo de sugerencias para mejorar las políticas y prácticas de lucha contra el fraude.

### **Se debe hacer mucho más para luchar contra el fraude en el sistema de las Naciones Unidas**

La mayoría de entidades del sistema de las Naciones Unidas son objeto de presiones para que aborden el problema del fraude no solo por su efecto negativo directo en la labor interna de la organización, sino también a causa de varios factores externos: revelaciones sorprendentes en los medios de comunicación relacionadas con denuncias de fraude; recomendaciones de órganos de supervisión interna y externa; y, ante todo, una intensa presión de los principales contribuyentes quienes, a su vez, están sujetos a presiones similares por parte de sus propias autoridades supremas de auditoría a nivel nacional, los parlamentos, los medios de comunicación, la sociedad civil y el público en general.

En este contexto, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han emprendido en los últimos años actividades concertadas para reforzar sus políticas y estrategias de lucha contra el fraude. Se han hecho progresos, pero siguen existiendo desafíos; y el presente examen puso de manifiesto que las organizaciones necesitan mejorar mucho su actuación para comprender la amenaza del fraude y perfeccionar los métodos para afrontar las actividades fraudulentas y las conductas indebidas. Los desafíos se manifiestan de maneras diversas. Los más importantes son que no se marquen unas firmes “pautas desde arriba” para afrontar el fraude; que no se promueva una cultura global de oposición al fraude; que no existan evaluaciones sistemáticas para determinar el grado de exposición al riesgo de fraude; que se exija una “tolerancia cero del fraude” sin intentar darle un contenido operacional; que no exista una definición común de fraude; que no exista una política y/o estrategia clara para luchar contra el fraude; que no haya una clara responsabilidad sobre el proceso institucional y que existan graves deficiencias de gobernanza en la lucha contra el fraude; que se produzcan demoras en las investigaciones de presunto fraude, sumadas a la escasez de investigadores forenses capacitados y cualificados; que no se disponga de recursos proporcionados dedicados a las actividades de lucha contra el fraude; que se apliquen de manera poco rigurosa los marcos multilaterales para la inhabilitación concertada de terceros y otros regímenes de sanciones; que no se lleve a cabo un seguimiento sistemático de las investigaciones, especialmente con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a nivel nacional; y que no exista un régimen disciplinario robusto aplicable a los empleados que realizan actividades fraudulentas.

Algunas organizaciones permanecen en un estado de negación de todo lo que atañe al fraude. Su incapacidad o su falta de voluntad de reconocer la amenaza del fraude y responder a ella al nivel apropiado también se refleja en las observaciones que facilitaron en el contexto del presente informe. Esas organizaciones han decidido calificar de no pertinentes o no aplicables a sus operaciones algunas de las conclusiones principales del informe. Sin embargo, mientras que esas organizaciones parecen estar satisfechas con los sistemas que han instaurado para combatir el fraude, el examen puso de manifiesto que esos sistemas eran deficientes en muchos aspectos. Es necesario que la administración de esas organizaciones examine seriamente su perfil del riesgo de fraude, reconozca su grado de exposición al fraude y formule un programa eficaz para combatirlo a fin de proteger los activos, la integridad y la reputación de sus organizaciones. La mayoría de las recomendaciones del presente informe reflejan las mejores prácticas en la esfera de la lucha contra el fraude y deberían tenerse en cuenta.

### **Una comprensión clara del concepto de fraude y presunto fraude es esencial para evitar toda ambigüedad y apoyar actividades eficaces de lucha contra el fraude**

No existe una definición del término “fraude” común a todo el sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones definen e interpretan el fraude de maneras muy diferentes. En algunos casos ni siquiera existe una interpretación común de lo que constituye fraude en una misma organización. La falta de una definición clara da pie a ambigüedades y puede poner en peligro la ejecución eficaz de las actividades de lucha contra el fraude. Existe el riesgo de que los funcionarios y el personal directivo no sean conscientes del tipo de conducta que constituye fraude. En particular, las entidades y funciones a las que se han confiado mandatos de lucha contra el fraude, como los investigadores, los auditores, los departamentos de finanzas, los directores de programas, etc., no pueden desempeñar su labor con eficacia sin una clara definición del término mismo. La definición de fraude

también tiene consecuencias jurídicas y afecta el nivel de prueba necesario para las investigaciones, así como los procedimientos disciplinarios adoptados contra los funcionarios y los procedimientos de sanciones aplicables a terceros. Además, se requiere una definición común para todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de asegurar la compatibilidad y la comparabilidad de los datos relativos al fraude entre las organizaciones y mejorar la transparencia (véase la **recomendación 1**). Tampoco existe una definición oficial de presunto fraude en la mayoría de organizaciones que abarca el presente examen. La falta de claridad y de una interpretación común de lo que constituye presunto fraude es un obstáculo para la presentación correcta y apropiada de informes en los estados financieros de las organizaciones.

A fin de proporcionar un método estructurado para alcanzar los objetivos del informe, la DCI formuló un Marco de Gestión del Fraude, consistente en ocho pilares relativos a la prevención, la detección y la respuesta en casos de fraude en el sistema de las Naciones Unidas. A continuación se resumen las observaciones, conclusiones y recomendaciones en el contexto de esos pilares.

### **Gobernanza y liderazgo de la lucha contra el fraude (pilar 1)**

#### **Marcar la pauta desde arriba y crear una sólida cultura de oposición al fraude son factores fundamentales para mitigar el fraude**

Es indudable que la prevención y la detección del fraude y la respuesta a él constituyen una de las competencias principales y decisivas de la administración, y en este sentido los jefes ejecutivos son los máximos responsables. Muchas de las personas que respondieron a una encuesta de la DCI sobre el fraude realizada en todo el sistema de las Naciones Unidas no percibían un claro compromiso con la lucha contra el fraude por parte del personal directivo de sus organizaciones. Tampoco eran conscientes de ningún tipo de comunicación o de iniciativa de la administración para reforzar la necesidad de “marcar la pauta desde arriba” en la lucha contra el fraude.

Es indispensable que los jefes ejecutivos de las organizaciones marquen una pauta clara, inequívoca y suficientemente firme y utilicen todas las oportunidades para reiterar la determinación de la organización de combatir el fraude. Esto tendrá un doble efecto de demostración y disuasión. Debe quedar claro, a nivel interno y externo de la organización, que el personal directivo está al frente de las políticas de oposición al fraude y las actividades conexas para combatirlo. El liderazgo y el compromiso del jefe ejecutivo y del personal directivo superior son esenciales para luchar contra el fraude dando un ejemplo de conducta ética y creando una cultura de oposición al fraude en toda la organización. Este compromiso se demuestra instaurando un robusto programa de lucha contra el fraude que incluya iniciativas de concienciación sobre el fraude y la necesaria capacitación para combatirlo, adaptado al marco de rendición de cuentas y cumplimiento de la organización. Para facilitar y asegurar el éxito debe existir el compromiso de aportar recursos proporcionados que correspondan al nivel de riesgo de fraude definido y permitan afrontarlo.

Actualmente la responsabilidad por las cuestiones relacionadas con el fraude está dispersa en diferentes partes de la organización. En el informe se pide que se designe a un funcionario de categoría superior o un equipo como “responsable del proceso institucional” de todas las actividades relacionadas con el fraude en la organización a fin de coordinar

todas esas actividades y supervisar la estructura de competencia y responsabilidad a lo largo de toda la jerarquía de la organización (véase la **recomendación 3**).

**La eficacia de las actividades de lucha contra el fraude dependerá de la existencia de una política amplia de lucha contra el fraude y de una estructura de gobernanza que asigne claramente la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas respecto de la prevención y la detección del fraude y la respuesta a él y que forme parte del marco de rendición de cuentas de la organización.**

Tan solo algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han formulado políticas específicas de lucha contra el fraude que ofrecen la posibilidad de juntar todos los documentos y procedimientos pertinentes para orientar las iniciativas de lucha contra el fraude. En varias organizaciones, las políticas y procedimientos conexos están fragmentados en distintas normas, disposiciones reglamentarias, directrices, políticas y publicaciones administrativas, con diferentes responsables de las políticas y diferentes entidades encargadas de su aplicación. A menudo esta fragmentación crea duplicaciones de la labor, lagunas e inconsistencias y pone en peligro la realización eficaz de las actividades de lucha contra el fraude de la organización. El examen puso de manifiesto que, incluso en organizaciones que disponen de una política independiente de lucha contra el fraude, se carece de una definición clara de las funciones, responsabilidades y obligaciones de rendir cuentas y que falta una clara orientación sobre la forma de llevar a la práctica la política (véase la **recomendación 2**).

**Una fuerza de trabajo capacitada para la lucha contra el fraude es el mejor aliado en este combate**

La capacitación en la lucha contra el fraude es un factor importante para fomentar la concienciación sobre el fraude y una cultura de oposición al fraude en una organización. Mientras que la mayoría de organizaciones imparten obligatoriamente capacitación sobre cuestiones de ética, el examen puso de manifiesto que la mayoría de funcionarios del sistema de las Naciones Unidas no han recibido capacitación específica relacionada con el fraude en los últimos años. Muy pocas organizaciones ofrecen capacitación específica sobre aspectos de la lucha contra el fraude, en particular para ámbitos funcionales que se prestan al fraude, como las adquisiciones, y ninguna de ellas ha ofrecido pruebas de que exista una estrategia de capacitación específica de lucha contra el fraude para aumentar sistemáticamente la conciencia y resolver las deficiencias de capacidad y conocimientos respecto de las cuestiones de lucha contra el fraude entre todo el personal. En el presente informe se recomienda que las organizaciones mejoren la concienciación e impartan capacitación sobre el fraude, basándose en una evaluación amplia de las necesidades y en una estrategia de capacitación para la lucha contra el fraude. Como mínimo, debería incorporarse una capacitación específica en la lucha contra el fraude en los planes o estrategias de capacitación existentes, y el personal de los ámbitos funcionales que más riesgo presentan debería tomar frecuentemente cursos de repaso sobre la cuestión (**recomendación 4**).

## **Evaluaciones del riesgo de fraude (pilar 2)**

### **Comprensión de las características y de la magnitud del problema**

Las evaluaciones del riesgo de fraude contribuyen a definir sistemáticamente el lugar y la forma en que puede producirse el fraude y ayudan a formular los controles apropiados para mitigar los riesgos conexos. Ello incluye definir los factores de riesgo de fraude pertinentes; detectar posibles tramas fraudulentas y asignarles un orden de prioridad en función de los riesgos; determinar el nivel de riesgo asumible; adaptar los controles existentes a posibles tramas fraudulentas y señalar las deficiencias; y ensayar la eficacia de los controles para la prevención y la detección del fraude. Las evaluaciones del riesgo de fraude, sumadas a los comentarios recibidos de manera sistemática y las lecciones aprendidas de casos de fraude anteriores o actuales son esenciales para determinar la exposición al fraude de una organización.

La mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no llevan a cabo sistemáticamente evaluaciones del riesgo de fraude ni consideran que el fraude sea un riesgo institucional. Esto indica una incomprensión general del efecto del fraude en las operaciones de una organización y de la importancia de las evaluaciones del riesgo de fraude para estimar el alcance y la magnitud del fraude potencial. Varias organizaciones declararon que los riesgos de fraude se evalúan en el contexto de sus procesos generales de gestión del riesgo institucional (GRI). Sin embargo, el examen puso de manifiesto que esos procesos no siempre se centran en la medida necesaria en el riesgo de fraude y que es necesario que las evaluaciones sistemáticas del riesgo de fraude sean parte integrante de los procesos generales de GRI. Las evaluaciones del riesgo de fraude constituyen la base para la elaboración de estrategias proporcionadas de lucha contra el fraude que permitan abordar con eficacia el problema (véase la **recomendación 5**).

El presente informe aborda también los conceptos de “riesgo asumible” y “tolerancia cero del fraude” y la necesidad imperiosa de dotarlos de un sólido contenido operacional de forma que puedan pasar del plano de la retórica al de la realidad. En el informe se destaca la necesidad de abordar los riesgos residuales de fraude con los donantes bilaterales y otros donantes y asociados a fin de llegar a una interpretación común y formular arreglos de distribución del riesgo entre las organizaciones y los contribuyentes.

### **Estrategias y planes de acción contra el fraude (pilar 3)**

#### **Se requieren estrategias y planes de acción claros para hacer operativa la política de lucha contra el fraude y establecer medidas eficaces para combatirlo**

El examen puso de manifiesto que, mientras que varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han formulado nuevas políticas sobre la gestión del riesgo de fraude o actualizado las existentes, solo unas pocas han ido más allá y han adoptado estrategias y planes de acción institucionales de lucha contra el fraude a fin de hacer operativas esas políticas e integrarlas en los sistemas existentes de gestión del riesgo institucional, los planes estratégicos o las actividades operacionales. Consecuencia de ello es que la mayoría de organizaciones aplican a menudo un enfoque caso por caso, fragmentado e incoherente en su lucha contra el fraude. Además, las organizaciones que están tomando medidas para afrontar el fraude de manera más sistemática y estratégica han empezado a hacerlo

recientemente e indican que sus actividades todavía están en ejecución, lo cual hace difícil evaluar para el presente examen su aplicación y sus resultados. Para garantizar la aplicación eficaz de la política de lucha contra el fraude, las organizaciones deben formular estrategias y planes de acción adaptados a los riesgos de fraude evaluados. Las organizaciones con importantes operaciones en oficinas sobre el terreno y cuyos programas se ejecutan por conducto de terceros tal vez hagan más hincapié en las estrategias de lucha contra el fraude relativas a los asociados en la aplicación, mientras que otras tal vez orienten sus esfuerzos principalmente al personal interno. Las estrategias y planes de acción de lucha contra el fraude deben incluir medidas de prevención, detección y respuesta a nivel estratégico, operacional y táctico. A medida que cambia el entorno de operaciones de una organización, habrá que adaptar las estrategias de lucha contra el fraude a la evolución de las necesidades (véase la **recomendación 6**).

#### **Mecanismos de control del fraude (pilar 4)**

##### **Los mecanismos de control en la lucha contra el fraude deben ser parte integrante de los marcos institucionales de control interno**

Los mecanismos de control interno son un elemento básico de un marco eficaz de rendición de cuentas. Los órganos de supervisión del sistema de las Naciones Unidas han subrayado repetidamente que el entorno complejo y expuesto al riesgo en que operan algunas organizaciones exige marcos robustos de control interno que asignen una gran importancia a los mecanismos de control del fraude. El examen puso de manifiesto que solo unas pocas organizaciones han formulado un marco formal y amplio de control interno, y la mayoría de organizaciones no documentaron procesos y controles formales para responder a los riesgos de fraude. Este es un motivo de preocupación importante desde la perspectiva del riesgo de fraude institucional. Aunque por sí solos los controles internos de lucha contra el fraude tal vez no sean suficientes para combatir con eficacia el problema si no existen otras medidas suplementarias, los controles específicos para el fraude son una parte esencial de la primera línea de defensa contra las actividades fraudulentas.

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben evaluar la eficacia de sus mecanismos de control existentes para luchar contra el fraude, señalar posibles deficiencias y asignar una prioridad elevada a la actualización de los marcos de control interno según sea necesario para asegurar que los mecanismos de lucha contra el fraude en toda la organización sean parte integrante de esos marcos (véanse las **recomendaciones 7 y 8**).

##### **La diligencia debida en la preselección de personal y de terceros es decisiva para reforzar las medidas de lucha contra el fraude**

La diligencia debida en la lucha contra el fraude comprende actividades encaminadas a someter al funcionario o a un tercero a un escrutinio sistemático a fin de averiguar si hay indicios de conducta fraudulenta en la actualidad o en el pasado. Las medidas de diligencia debida pueden aplicarse a: a) funcionarios internos y consultores; y b) terceros, como los asociados en la aplicación, los proveedores y los contratistas. Esta diligencia debida se basa en el principio de que es más económico adoptar las precauciones necesarias y realizar una preselección apropiada antes de contratar a un candidato potencialmente fraudulento para ocupar un puesto de funcionario o de formalizar una asociación con un tercero, a fin de evitar más adelante impugnaciones que pueden incluir procedimientos jurídicos

prolongados y costosos. Las buenas prácticas exigen que la diligencia debida no concluya en el momento de la contratación sino que, en función del riesgo, se siga un proceso continuo de escrutinio y preselección a intervalos regulares. El informe puso de manifiesto que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben dedicar más atención a medidas de lucha contra el fraude como el fortalecimiento de la vigilancia de los programas y actividades de alto riesgo, la realización de comprobaciones puntuales, revisiones y auditorías, y la utilización de técnicas de extracción y comparación de datos para prevenir y detectar el fraude.

### **Cláusulas de lucha contra el fraude en los acuerdos con los asociados en la aplicación**

Delegar la ejecución de programas y transferir fondos a asociados en la aplicación, especialmente en entornos inestables y de conflicto, genera riesgos de fraude adicionales. Para proteger los intereses del sistema de las Naciones Unidas, se requieren medidas concomitantes de control y mitigación, que incluyen robustos instrumentos jurídicos, como acuerdos con asociados en la aplicación y memorandos de entendimiento. La mayoría de cartas de auditoría del sistema de Naciones Unidas se han actualizado para extender el mandato de los servicios de supervisión de forma que puedan auditar o investigar a terceros. Sin embargo, las disposiciones de los acuerdos varían en cuanto a su exhaustividad, detalle y fortaleza. Algunos acuerdos otorgan únicamente derechos de auditoría o inspección, pero no de investigación. Algunos extienden los derechos de supervisión a los subcontratistas del asociado en la aplicación, pero muchos no lo hacen. En el presente informe se reitera la importancia de revisar los acuerdos marco estándar con terceros para garantizar una cobertura adecuada y proteger los intereses del sistema de las Naciones Unidas (véase la **recomendación 9**).

### **Los mecanismos de control del fraude deben ser parte integrante de los sistemas automatizados**

Las medidas basadas en la tecnología de la información que permiten automatizar los controles internos son especialmente eficaces para mejorar la detección del fraude. Unos filtros basados en normas ayudan a señalar transacciones y conductas potencialmente fraudulentas, el análisis de los datos apoya la detección de anomalías y tendencias anormales, los modelos de predicción señalan los riesgos potenciales de fraude y el análisis de las redes sociales ayuda a detectar casos analizando sistemáticamente los vínculos entre las personas y las transacciones. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas disponen de alguna forma básica de mecanismos de control automatizados integrados en sus sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI). En el presente informe se insta a las organizaciones a velar por que unas capacidades proporcionadas de prevención y detección del fraude sean parte integrante de las funcionalidades de los sistemas de automatización, con inclusión de informes automatizados sobre las actividades y de módulos de extracción de datos en sus respectivos sistemas de PRI (véase la **recomendación 10**).

## **Mecanismos de denuncias del fraude (pilar 5)**

### **Unas políticas cabales de denuncia de irregularidades son fundamentales para un programa eficaz de lucha contra el fraude**

El examen puso de manifiesto que los denunciadores de irregularidades permiten poner al descubierto más fraude y corrupción que todas las demás medidas de detección del fraude sumadas. Sin embargo, mientras que la mayoría de organizaciones han adoptado como mínimo disposiciones básicas que rigen las denuncias de irregularidades, las instrucciones relativas a las líneas telefónicas y otros mecanismos de denuncia del fraude están fragmentadas y no son de fácil acceso. En la mayoría de casos, ni estaban fácilmente disponibles en los sitios web externos ni eran suficientemente exhaustivas o claras. La fragmentación puede crear confusión entre el personal a la hora de decidir qué canal utilizar o a qué autoridad dirigirse para presentar quejas y denuncias de irregularidades.

Es necesario consolidar y aclarar la información básica sobre las políticas de denuncia de irregularidades y hacer que esté fácilmente disponible para el personal y para terceros, incluso en los sitios web públicos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones que ya cuentan con una política sobre la denuncia de irregularidades deberían revisarla con miras a adoptar los criterios de buenas prácticas descritos en el presente informe. Esos criterios se refieren, entre otras cosas, al deber de denunciar el fraude y las conductas indebidas, y exigen que también denuncien los casos de fraude los terceros, como vendedores, proveedores y asociados en la aplicación (véase la **recomendación 11**).

### **Hacia un mecanismo de recepción centralizado**

La mayoría de organizaciones disponen de múltiples canales a través de los cuales un denunciante puede comunicar un presunto caso de fraude. Sin embargo, esos múltiples canales de comunicación adolecen de falta de claridad sobre cómo se relacionan entre sí, sobre qué tipos de denuncias puede recibir cada oficina y sobre cómo proceder a una remisión cruzada de las denuncias y/o informar sobre las medidas de lucha contra el fraude que deban adoptarse. Además, en la mayoría de casos, las normas para la evaluación preliminar de las denuncias y la preselección o bien no están claras o bien no se han formalizado en absoluto. En el presente informe se propugna el establecimiento de un mecanismo central de recepción administrado por la función de investigación. Como mínimo, las organizaciones con un mecanismo de recepción descentralizado deben establecer la obligación de que los directivos y los funcionarios comuniquen a una autoridad central designada cualesquiera denuncias que se hayan recibido, los casos en curso que se estén investigando y las medidas adoptadas respecto de los casos cerrados. No presentar esa información se considerará una vulneración del Estatuto y el Reglamento del Personal (véase la **recomendación 12**).

### **La protección de los denunciadores de irregularidades contra las represalias crea a largo plazo la confianza necesaria para que los funcionarios informen sobre el fraude**

Es evidente que la mayoría de funcionarios que tienen sospechas sobre un fraude no lo manifestarían si no se sintieran protegidos contra las represalias. El examen puso de manifiesto que el temor a las represalias es muy considerable entre los funcionarios del

sistema de las Naciones Unidas. Las represalias pueden adoptar o bien una forma activa, como un descenso de categoría o el despido, o bien una forma pasiva, como la no renovación del contrato de empleo, la exclusión de actividades de capacitación, etc. Pese al valor que tienen las denuncias de irregularidades, no todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con disposiciones cabales para la protección contra las represalias. Aun cuando existen esas políticas, las disposiciones de protección presentan en muchos casos lagunas y excepciones en su cobertura. Las organizaciones deben implantar medidas para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes y deben fortalecer las políticas existentes de modo que sean más eficaces. En el presente informe se aborda también la necesidad de que las organizaciones extiendan la misma protección contra las represalias a distintas categorías de no funcionarios, como los consultores con contratos de servicios personales, los voluntarios y los pasantes.

### **Investigación (pilar 6)**

#### **Fortalecimiento de los procesos de investigación**

La idoneidad de los recursos asignados a la función de investigación y la capacidad de esa función han sido objeto de varios exámenes finalizados y en curso a cargo de órganos de supervisión interna y externa. Los interesados han destacado que las investigaciones, especialmente las de casos complejos, llevan demasiado tiempo. El examen de los informes de investigación por parte del personal directivo y las demoras a la hora de dictar e imponer medidas disciplinarias y otras medidas correctivas también son motivo de preocupación. Debido a lo prolongado de los procedimientos y a las dificultades a que se enfrentan la mayoría de organizaciones para perseguir efectivamente a los culpables, existe en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas una sensación de impunidad entre quienes cometen o piensan cometer fraude. La consecuencia puede ser que no se disuada a esas personas de cometer fraude y que los funcionarios no se sientan inclinados a denunciarlo. En el presente informe se pide el establecimiento de indicadores básicos de los resultados y de otras medidas para abordar esas cuestiones (véase la **recomendación 13**).

El examen también puso de manifiesto que en la mayoría de organizaciones la información sobre las denuncias de fraude está fragmentada y que los sistemas establecidos no permiten una gestión eficaz de los casos ni una documentación o una presentación de informes apropiadas. En las organizaciones que tienen un volumen considerable de casos de investigación se requiere un sistema de gestión de casos para planificar y tramitar con eficacia los casos en curso. Normalmente ese sistema incluiría información sobre todas las denuncias e investigaciones llevadas a cabo en la organización y sobre su resultado, independientemente de que estuvieran a cargo o no de la oficina de investigación o de otra dependencia de la organización, y proporcionaría datos desde el momento de la recepción de la denuncia hasta la conclusión del proceso de investigación. También apoyaría el seguimiento de los informes de investigación, con inclusión de las medidas disciplinarias, las sanciones y las remisiones de casos a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley para entablar procedimientos penales y civiles y recuperar activos. En el presente informe se insta a las organizaciones a establecer un sistema de gestión de casos basado en el volumen, la frecuencia y la complejidad de estos, a fin de apoyar sus operaciones.

## **Medidas disciplinarias y sanciones (pilar 7)**

### **Dificultades para proseguir a los culpables**

La administración debe dar muestras de determinación y voluntad para efectuar un seguimiento de los informes de investigación y adoptar medidas para castigar a los culpables de fraude, tanto interna como externamente. Sin la aplicación efectiva de un régimen de sanciones no podrá haber un programa eficaz de lucha contra el fraude. Dicho régimen debe incluir medidas disciplinarias para los funcionarios internos y la inhabilitación en el caso de los agentes externos. Si bien parece que existen políticas para imponer medidas disciplinarias, el examen puso de manifiesto que la mayoría de organizaciones tienen en cuenta los riesgos jurídicos a la hora de decidir si se impondrán medidas disciplinarias y cuáles serán esas medidas. La dificultad que se menciona con más frecuencia es la del “criterio de valoración de la prueba” que exigen los tribunales de las Naciones Unidas. A raíz de una decisión del Tribunal de Apelación de las Naciones Unidas que exige que se establezcan “pruebas claras y convincentes”, y por tanto exigencias adicionales acerca de la calidad de las investigaciones, se requieren ahora pruebas más contundentes.

Una cuestión conexas es la referente a la remisión de casos a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley con fines de enjuiciamiento. En su mayor parte esas remisiones no han sido eficaces en todo el sistema de las Naciones Unidas. Plantean muchas cuestiones jurídicas y políticas y es necesario estudiarlas con prudencia; no obstante, el examen puso de manifiesto que las organizaciones no tienen procedimientos eficaces para dar una orientación a este respecto. Es indispensable fortalecer los protocolos y procedimientos de remisión de casos a las fuerzas del orden y los tribunales nacionales para entablar actuaciones penales y civiles, así como para recuperar activos. En el presente informe se recomienda que las organizaciones estudien las mejores prácticas de otras instituciones multilaterales y decidan en qué medida algunos aspectos son aplicables para ellas (véase la **recomendación 14**).

## **Informes sobre la ejecución y comentarios recibidos (pilar 8)**

### **Deficiencia en la información y la comunicación del fraude**

El examen puso de manifiesto que en todas las organizaciones examinadas o bien se carecía de información sobre el fraude o bien esa información estaba fragmentada. Había poca información, o ninguna, sobre los resultados de las actividades de lucha contra el fraude basada en indicadores específicos de la ejecución, el nivel de exposición al fraude, el grado de cumplimiento de las políticas de lucha contra el fraude, estadísticas fidedignas sobre el fraude, sanciones, pérdidas ocasionadas por el fraude y recuperación de bienes y lecciones aprendidas. Por consiguiente, la administración y los órganos legislativos no disponen de información precisa y de fácil acceso sobre la situación del fraude en sus organizaciones, lo cual representa un obstáculo para la rendición de cuentas y para una adopción de decisiones bien fundamentada.

En el presente informe se subraya la importancia de reunir, verificar y comparar la información relativa al fraude de manera exhaustiva y sistemática a nivel de toda la institución y de las oficinas regionales y las oficinas en los países y otras presencias sobre el terreno. También se recomienda que la tarea de revelación y denuncia del fraude no esté

reservada a los informes de los órganos de supervisión interna ni quede oculta sin más en las páginas de los estados financieros que se presentan a los auditores externos. Por el contrario, los jefes ejecutivos de las organizaciones deben presentar anualmente informes de gestión exhaustivos a sus órganos legislativos y rectores en relación con la situación general en materia de fraude. Por consiguiente, los órganos legislativos y rectores deben incluir en sus programas respectivos un tema permanente independiente relacionado con el fraude y examinar periódicamente los informes de gestión presentados por los jefes ejecutivos sobre la aplicación de las actividades de lucha contra el fraude, además de proporcionar orientación y supervisión sobre cuestiones relacionadas con el fraude (véanse las **recomendaciones 15 y 16**).

### **Cooperación y coordinación entre las entidades en la lucha contra el fraude**

Es necesario fortalecer los mecanismos y procedimientos para mejorar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de abordar el fraude de manera global y a nivel de todo el sistema. Como se ha destacado a lo largo del presente informe, los ámbitos de cooperación, coordinación y colaboración comprenden el intercambio de información sobre los proveedores y los asociados en la aplicación, campañas conjuntas de lucha contra el fraude, el intercambio de materiales de capacitación, investigaciones conjuntas o paralelas y la armonización de las sanciones impuestas a funcionarios y terceros. Si bien existen iniciativas encomiables en marcha en algunos aspectos de la cooperación —como se ha indicado en el informe—, hay mucho margen para mejorar en la labor de lucha contra el fraude entre las organizaciones. Entidades como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG), los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas (UN-RIS) y los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS) deberían proporcionar foros para intercambiar experiencias sobre cuestiones relativas al fraude y deberían reservar en sus programas tiempo suficiente para el debate serio que merece este problema. El fraude está presente en todo el sistema de las Naciones Unidas y combatirlo es una obligación no solo de cada una de las organizaciones sino del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

### **Recomendaciones**

#### **Recomendación 1**

**El Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes ejecutivos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben adoptar, en el marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE), definiciones comunes de las prácticas constitutivas de fraude, corrupción, colusión, coerción y obstrucción y presentarlas a los respectivos órganos legislativos y rectores para que las aprueben. A este respecto, debería considerarse la posibilidad de adoptar las definiciones utilizadas por los bancos multilaterales de desarrollo. Paralelamente, la JJE debería hacer pública una declaración conjunta que contuviera una posición clara e inequívoca sobre el fraude, a fin de marcar una “pauta desde arriba” apropiada a nivel de todo el sistema.**

**Recomendación 2**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, en caso de que todavía no lo hayan hecho, formular una política institucional de lucha contra el fraude para sus organizaciones respectivas o actualizar la política existente, teniendo en cuenta las mejores prácticas de los sectores público y privado. Dicha política deberá presentarse a los órganos legislativos y rectores para su conocimiento y para que la aprueben y/o la hagan suya, y deberá revisarse y actualizarse periódicamente.

**Recomendación 3**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben actuar con celeridad para designar a un funcionario de categoría superior o una entidad institucional que tenga la responsabilidad general sobre la política de lucha contra el fraude y se encargue de la ejecución, la supervisión y el examen periódico de la política.

**Recomendación 4**

Sobre la base de una evaluación exhaustiva de las necesidades, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben instaurar una estrategia específica de capacitación para la lucha contra el fraude y la concienciación sobre el fraude destinada a todos los miembros de la organización. Como mínimo, la capacitación para la lucha contra el fraude debería ser obligatoria para los funcionarios dedicados a los ámbitos funcionales que más se prestan al fraude y los funcionarios que actúan en entornos frágiles y de alto riesgo sobre el terreno.

**Recomendación 5**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, en caso de que todavía no lo hayan hecho, emprender una evaluación exhaustiva del riesgo de fraude a nivel institucional, como parte integrante de su sistema de gestión del riesgo institucional o como actividad separada, abordando los riesgos de fraude a todos los niveles de su respectiva organización, con inclusión de la sede y de las oficinas sobre el terreno, así como los riesgos de fraude internos y externos. Dichas evaluaciones deberán realizarse con periodicidad bienal, como mínimo, y con mayor frecuencia en función de las necesidades, a nivel operacional.

**Recomendación 6**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben elaborar estrategias amplias de lucha contra el fraude específicas para la organización y planes de acción para aplicar sus respectivas políticas relativas al fraude. Esas estrategias de lucha contra el fraude deben basarse en la evaluación del riesgo de fraude institucional en la organización y deben ser parte integrante de las estrategias generales y los objetivos operacionales de esta. Sobre la base del nivel del riesgo de fraude, deben dedicarse recursos proporcionados a llevar a la práctica las estrategias y planes de acción.

**Recomendación 7**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben iniciar un examen de sus marcos de control interno con objeto de garantizar que existan controles proporcionados para la lucha contra el fraude y que en los marcos de control interno se aborden de manera apropiada los riesgos de fraude señalados en las evaluaciones del riesgo de fraude.

**Recomendación 8**

Al instaurar o actualizar las declaraciones sobre controles internos, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las declaraciones se refieran a la adecuación de los controles de lucha contra el fraude en toda la organización, de conformidad con las buenas prácticas y las normas internacionales aplicables. En ausencia de una declaración formal sobre controles internos, los jefes ejecutivos deberían certificar en sus informes anuales a los órganos legislativos y rectores que su organización cuenta con controles de lucha contra el fraude proporcionados, basados en evaluaciones del riesgo de fraude, y que existen procedimientos y procesos apropiados de prevención, detección y respuesta en casos de fraude, así como de reunión de datos.

**Recomendación 9**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben dar instrucciones a sus oficinas jurídicas para que revisen y actualicen los instrumentos jurídicos utilizados para la contratación de terceros, como proveedores y asociados en la aplicación, prestando especial atención a las cláusulas y disposiciones de lucha contra el fraude.

**Recomendación 10**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que unas capacidades proporcionadas de prevención y detección del fraude sean parte integrante de las funcionalidades de los sistemas de automatización, con inclusión de informes automatizados sobre las actividades y módulos de extracción de datos en sus respectivos sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI).

**Recomendación 11**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben revisar sus políticas en materia de denuncia de irregularidades con miras a adoptar buenas prácticas, y ampliar la obligación de denunciar el fraude y otros tipos de conducta indebida a los empleados por contrata, los voluntarios de las Naciones Unidas, los pasantes y otros no funcionarios, así como a terceros, como vendedores, proveedores y asociados en la aplicación.

**Recomendación 12**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben aplicar la buena práctica de establecer un mecanismo central de recepción de todas las denuncias de fraude en sus respectivas organizaciones. Entretanto, en las organizaciones con mecanismos de recepción descentralizados, habría que adoptar medidas inmediatas para: a) establecer la obligación de que las dependencias de recepción descentralizadas informen a una autoridad central de todas las denuncias recibidas, los casos que se encuentran bajo investigación y los casos cerrados, con una indicación de las medidas adoptadas; y b) establecer procedimientos y directrices oficiales para la recepción, que incluyan criterios claros para la evaluación preliminar, el funcionario, la oficina o la función autorizados para realizar la evaluación, el proceso que deberá seguirse y los mecanismos para informar sobre los resultados de las evaluaciones preliminares.

**Recomendación 13**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con los comités de asesoramiento en materia de auditoría, deben velar por que la función de investigación de sus respectivas organizaciones establezca indicadores básicos de los resultados para la realización y la conclusión de las investigaciones, y tenga una capacidad suficiente para investigar, en función del riesgo determinado y del tipo y la complejidad de las investigaciones.

**Recomendación 14**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de las Naciones Unidas y con sus respectivas oficinas jurídicas, deben fortalecer los protocolos y procedimientos existentes para la remisión de casos de fraude (y otras formas de conducta indebida) a las fuerzas del orden y las autoridades judiciales nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, así como para la recuperación de bienes, y velar por que las remisiones se efectúen de manera oportuna y eficaz.

**Recomendación 15**

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben presentar anualmente a sus órganos legislativos y rectores un informe de gestión consolidado y exhaustivo sobre los resultados de las actividades de lucha contra el fraude, basado en indicadores clave de la actuación. El informe debe incluir, entre otras cosas, el grado de exposición al fraude, el estado de cumplimiento de las políticas de lucha contra el fraude, estadísticas sobre el fraude, las sanciones impuestas, las pérdidas ocasionadas por el fraude y la recuperación de activos, y las lecciones aprendidas.

**Recomendación 16**

**Los órganos legislativos y rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben: incluir en sus programas respectivos un tema permanente relacionado con la prevención y la detección del fraude y la respuesta a él; examinar anualmente el informe de gestión consolidado y exhaustivo presentado por el jefe ejecutivo sobre políticas y actividades de lucha contra el fraude; y proporcionar orientación y supervisión de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con el fraude.**

## Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen .....		3
Siglas.....		21
I. Introducción y antecedentes .....	1–17	23
A. Objetivos y alcance.....	7–11	25
B. Metodología.....	12–17	26
II. Fraude y presunto fraude .....	18–34	28
A. Definición de fraude .....	19–27	28
B. Definición de presunto fraude.....	28–34	32
III. Un marco de gestión del fraude .....	35–40	35
IV. Gobernanza y liderazgo de la lucha contra el fraude (pilar 1).....	41–78	38
A. Política sobre el fraude .....	46–56	38
B. Asignación de funciones y responsabilidades .....	57–63	41
C. Cultura de oposición al fraude y concienciación sobre el fraude.....	64–78	43
V. Evaluaciones del riesgo de fraude (pilar 2).....	79–116	49
A. Situación relativa a las evaluaciones de riesgo específicas para el fraude	83–101	50
B. Niveles de tolerancia del riesgo de fraude.....	102–110	54
C. Distribución de los riesgos de fraude .....	111–116	56
VI. Estrategias y planes de acción contra el fraude (pilar 3) .....	117–123	58
VII. Mecanismos de control del fraude (pilar 4) .....	124–203	60
A. Marcos de rendición de cuentas .....	127–130	60
B. Controles internos.....	131–150	62
C. Códigos de conducta.....	151–157	67
D. Programas de declaración de la situación financiera y declaración de intereses .....	158–163	69
E. Diligencia debida en la lucha contra el fraude: preselección de funcionarios y de terceros.....	164–181	71
F. Actualización de instrumentos jurídicos relacionados con terceros.....	182–188	77
G. Automatización de los controles del fraude .....	189–198	79
H. Función de la auditoría interna en la detección y el control del fraude .	199–203	81
VIII. Mecanismos de denuncia del fraude (pilar 5) .....	204–250	83
A. Políticas relativas a los denunciantes de irregularidades .....	206–216	83

	B. Líneas telefónicas de denuncia de irregularidades .....	217–226	87
	C. Protección contra las represalias .....	227–237	89
	D. Multiplicidad de informes – recepción centralizada o descentralizada ..	238–250	93
IX.	Investigaciones (pilar 6) .....	251–290	99
	A. Oportunidad, capacidad y calidad de las investigaciones .....	254–267	99
	B. Investigaciones de terceros e investigaciones conjuntas .....	268–274	102
	C. Investigación proactiva del fraude .....	275–285	104
	D. Sistema de gestión de casos de investigación .....	286–290	106
X.	Medidas disciplinarias y sanciones (pilar 7) .....	291–359	108
	A. Proceso disciplinario aplicable a los funcionarios que cometan fraude .	292–300	108
	B. Dificultades para perseguir a los culpables .....	301–329	110
	C. Regímenes de sanciones aplicables a los proveedores .....	330–338	118
	D. Sanción de los asociados en la aplicación .....	339–346	120
	E. Intercambio de información sobre las sanciones a terceros .....	347–359	121
XI.	Informes sobre la ejecución y comentarios recibidos (pilar 8) .....	360–375	125
	A. Información sobre actividades y datos en la lucha contra el fraude .....	360–366	125
	B. Lecciones aprendidas y comentarios recibidos .....	367–369	127
	C. Interrelación de las funciones de auditoría e investigación .....	370–374	128
	D. Cooperación y coordinación entre las entidades en la lucha contra el fraude .....	375	129

#### Apéndices

1.	Pérdidas causadas por el fraude y número de casos comunicados en los estados financieros a los auditores externos de las organizaciones entre 2008 y 2014 .....	131
2.	Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección – JIU/REP/2016/4 .....	138

#### Anexos

**Los anexos I a IV se publican únicamente en el sitio web de la DCI ([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org)) junto con el informe**

- I. Compilación de las políticas sobre el fraude y otras políticas relacionadas con la lucha contra el fraude
- II. Definiciones de fraude y de presunto fraude
- III. Evaluaciones del riesgo de fraude
- IV. Metodología de la encuesta

## Siglas

ACFE	Asociación de Examinadores de Fraude Certificados
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAAI	Comité Asesor de Auditoría Independiente
CANG	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GRI	Gestión de los riesgos institucionales
IIA	Instituto de Auditores Internos
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIG	Oficina del Inspector General
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRI	Planificación de los recursos institucionales
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UN-RIAS	Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas
UN-RIS	Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas
UPU	Unión Postal Universal

## I. Introducción y antecedentes

1. Si bien hace decenios que en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se tiene conocimiento del fenómeno del fraude, este ha adquirido mayor relevancia en los últimos años debido a muchos factores, entre ellos el interés que sienten los Estados Miembros por la forma en que las entidades del sistema abordan la gestión del riesgo de fraude, las presiones inherentes a la necesidad de actuar en entornos frágiles y en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, la enorme expansión de las operaciones humanitarias y de socorro en casos de desastre, la consiguiente conciencia del aumento de los riesgos relacionados con el fraude, y el mayor interés público.

2. El impacto del fraude que se produce en cualquiera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas puede ser considerable. Además de las posibles pérdidas monetarias, el fraude tiene efectos perniciosos para la reputación de una organización y pone en peligro la capacidad de ejecutar programas con eficacia, establecer redes de colaboración y recibir contribuciones. Por consiguiente, los mecanismos de prevención, detección y respuesta en casos de fraude tienen un papel fundamental a la hora de proteger los intereses de las organizaciones contra esos efectos negativos. Las medidas de lucha contra el fraude desempeñan una función igualmente importante para mejorar la rendición de cuentas y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas y para promover una supervisión apropiada y la utilización responsable de los recursos.

3. En un informe reciente, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas destacó que, habida cuenta de la escala y la complejidad de la actividad mundial de las Naciones Unidas y los entornos de alto riesgo en que esa actividad se lleva a cabo, el nivel de fraude del que se ha informado es muy bajo<sup>1</sup>. Los órganos de auditoría interna y externa de todo el sistema de las Naciones Unidas señalaron que las organizaciones carecen de mecanismos rigurosos que permitan evaluar la posible exposición al fraude y que sus estrategias y planes de acción para luchar contra el fraude son insuficientes. También se ha expresado preocupación acerca de la capacidad de investigación de las organizaciones para afrontar el fraude cometido por agentes externos, como los asociados en la aplicación, y la falta de un enfoque coordinado para luchar contra el fraude relacionado con programas que abarcan las actividades de distintas organizaciones.

4. Se reconoce que estimar las pérdidas ocasionadas por el fraude en una organización presenta dificultades intrínsecas debido a la falta de información y de instrumentos de medida apropiados. Por ejemplo, basarse en las tasas de detección del fraude presupone que se detectan todos los casos, y basarse en encuestas de opinión depende de lo acertada que sea la percepción de los participantes<sup>2</sup>. Sin embargo, en comparación con las estadísticas mundiales sobre el fraude publicadas por la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE)<sup>3</sup>, el Center for Counter Fraud Studies de la Universidad de Portsmouth<sup>4</sup> y varias

<sup>1</sup> Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2013 e Informe de la Junta de Auditores, vol. I (A/69/5 (Vol. I)).

<sup>2</sup> Véase Jim Gee, Mark Button y Graham Brooks, *The Financial Cost of Healthcare Fraud: What the Latest Data from around the World Shows* (2011), págs. 3 y ss.

<sup>3</sup> Véase ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2016).

<sup>4</sup> “Measuring fraud in overseas aid”, marzo de 2012, Center for Counter Fraud Studies, Universidad de Portsmouth.

entidades gubernamentales de diversos países, es cierto que el nivel de fraude denunciado por el sistema de las Naciones Unidas es anormalmente bajo. De manera general, la media mundial en los sectores público y privado es del orden del 1% al 5% de los ingresos totales, mientras que a lo largo de los últimos diez años se ha situado alrededor del 0,03% del gasto de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. En otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas el nivel es igualmente bajo, como se indica en el cuadro 1. Cabe señalar que varias organizaciones declaran en los estados financieros anuales que presentan a los auditores externos unas pérdidas debidas al fraude equivalentes a cero. En el apéndice 1 del presente informe se facilitan detalles adicionales sobre las pérdidas causadas por el fraude comunicadas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los estados financieros destinados a sus auditores externos.

Cuadro 1  
**Ejemplos de las pérdidas totales ocasionadas por el fraude y porcentajes para los años 2008 a 2014**

<i>Organización</i>	<i>Valor total del fraude, en dólares de los Estados Unidos</i>	<i>Pérdidas por fraude como porcentaje del gasto total</i>
Secretaría de las Naciones Unidas	13 272 434	0,0325
PNUD	19 125 269	0,0595
PNUMA	953 842	0,0696
UNFPA	434 055	0,01
ONU-Hábitat	356 444	0,0258
ACNUR	678 485	0,0041
UNICEF	7 805 958	0,025
UNODC	56 022	0,0032
UNOPS	521 950	0,0175
OOPS	209 879	0,0033
ONU-Mujeres	667 548	0,0632
PMA	3 735 451	0,0122
ONUDI	€ 19 123	0,0054

*Fuente:* Información comunicada en los estados financieros presentados por las organizaciones a los auditores externos.

5. Para responder a las preocupaciones relacionadas con el fraude, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han procurado en los últimos años actualizar y mejorar sus políticas, procedimientos y estrategias de lucha contra el fraude. A pesar de los progresos realizados, sigue habiendo dificultades, y los interesados reconocen<sup>6</sup> que el sistema de las Naciones Unidas debe cobrar mayor conciencia de la amenaza del fraude y mejorar los medios para afrontar las actividades fraudulentas y las conductas ilícitas. Los resultados de las

<sup>5</sup> Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al bienio 2012-2013 y los ejercicios económicos anuales de 2012 y 2013 (A/69/178), párr. 62.

<sup>6</sup> Las organizaciones participantes asignaron a la cuestión del fraude una alta prioridad durante el proceso de asignación de prioridades del programa de trabajo de la DCI para 2015.

entrevistas realizadas por la Dependencia Común de Inspección (DCI), el análisis de los datos y las encuestas sobre el fraude llevadas a cabo para el presente informe sugieren que el fraude es una amenaza que merece una seria atención y una acción inmediata por parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los órganos legislativos y rectores.

6. En años anteriores la DCI se ha ocupado de temas de gestión en que intervenían cuestiones relacionadas con el fraude, como en los informes de la DCI sobre la supervisión y la rendición de cuentas<sup>7</sup>, la función de investigación<sup>8</sup>, las cuestiones de ética institucional<sup>9</sup> y la gestión de los asociados en la aplicación<sup>10</sup>. Sin embargo, hasta la fecha la DCI no ha emprendido un examen cabal específico sobre la cuestión de la prevención y la detección del fraude y la respuesta a él.

## A. Objetivos y alcance

7. El objetivo principal del presente examen es evaluar los programas de gestión del riesgo de fraude de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la aplicación de políticas y procedimientos para luchar contra el fraude que permitan una mayor eficacia en la prevención, detección y respuesta en casos de fraude. El examen se orientó a determinar las fortalezas y las debilidades y a formular recomendaciones para mejorar la eficacia general de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la lucha contra el fraude.

8. El examen se llevó a cabo en todo el sistema de las Naciones Unidas, e incluyó las Naciones Unidas, sus fondos y programas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica a nivel mundial, interregional y nacional. Concretamente, en el examen se analizaron los marcos de gobernanza de la lucha contra el fraude en las organizaciones; las evaluaciones del riesgo de fraude; los controles de prevención y detección y los mecanismos de respuesta; los programas de concienciación sobre el fraude; los sistemas internos y externos de vigilancia e información; los métodos de investigación; y los sistemas disciplinarios establecidos para hacer frente al fraude. Además, en el examen se analizó la medida en que las políticas de lucha contra el fraude de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas eran coherentes y comparables, se tuvieron en cuenta las iniciativas de coordinación y cooperación del conjunto del sistema en relación con la prevención y la detección del fraude y se intentó definir buenas prácticas en todo el sistema de las Naciones Unidas.

9. En el presente informe, la DCI no examina con detalle casos concretos de fraude ni los numerosos tipos de actividades fraudulentas, sino que aborda el tema del fraude de manera integral. No obstante, durante el examen se prestó especial atención a cuestiones relacionadas con actividades que se prestan al fraude y entornos de alto riesgo. Ello incluye el fraude relacionado con las adquisiciones, la gestión de contratos, la gestión de recursos humanos, la gestión de programas y proyectos, la gestión financiera, los derechos y prestaciones y la selección y gestión de terceros, como los asociados en la aplicación.

---

<sup>7</sup> Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2); La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/5); Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas 2016 (JIU/REP/2011/5).

<sup>8</sup> Strengthening the investigations function in United Nations system organizations (JIU/REP/2000/9); The investigations function in the United Nations system (JIU/REP/2011/7).

<sup>9</sup> La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3).

<sup>10</sup> Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4).

10. En el examen se tuvo en cuenta que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas realizan operaciones diversas y dispersas por todo el mundo y que sus sistemas de gestión se han diseñado para responder a sus mandatos, a sus modelos institucionales y a los entornos en que realizan sus actividades. Por consiguiente, las organizaciones han adoptado enfoques específicos para afrontar y mitigar los riesgos de fraude y las actividades conexas. Se prestó consideración al hecho de que las actividades fraudulentas presentan grandes variaciones y que los niveles del fraude cometido por funcionarios y/o por entidades externas a las organizaciones difieren mucho en función de la organización de que se trate. En el presente informe, la DCI procura ofrecer información sobre los distintos enfoques adoptados por las organizaciones en su lucha contra el fraude. De este modo, señala los desafíos comunes en ciertos ámbitos y formula las recomendaciones pertinentes. Es posible que esas recomendaciones no sean igualmente aplicables a todas las organizaciones que participaron en el examen.

11. Con objeto de proporcionar un enfoque estructurado para el logro de los objetivos del examen, la DCI elaboró un Marco de Gestión del Fraude como hoja de ruta para la prevención, la detección y la respuesta en casos de fraude en el sistema de las Naciones Unidas (véase el cap. III).

## **B. Metodología**

12. El examen se llevó a cabo entre marzo de 2015 y diciembre de 2015 y abarcó todo el sistema, incluidas las Naciones Unidas, sus fondos y programas y los organismos especializados.

13. Para facilitar la reunión de información y el análisis del tema se utilizó una metodología que incluía estudios de la documentación, cuestionarios detallados, entrevistas en todo el sistema y una encuesta mundial anónima impartida a funcionarios de todas las categorías. El proyecto se inició con un estudio de la documentación existente sobre el fraude y de documentos e informes sobre fraude específicos sobre las Naciones Unidas, y con un análisis de las cuestiones destacadas en ellos. El proceso de reunión de datos incluyó la información recibida en las reuniones mantenidas en las oficinas de las sedes de las organizaciones participantes y en visitas sobre el terreno a algunas oficinas en los países, en Haití, Kenya, Panamá y Tailandia. Cuando no fue posible efectuar visitas sobre el terreno se celebraron teleconferencias. Fueron entrevistadas en total más de 380 personas. Se enviaron cuestionarios detallados a 28 organizaciones participantes y se recibieron respuestas de 27 de ellas. Además, se realizó una encuesta anónima sobre la percepción de fraude en todo el sistema de las Naciones Unidas, dirigida al conjunto de los funcionarios, de los cuales 15.929 respondieron a la encuesta (con un nivel de confianza del 99,26%). También se hizo una encuesta sobre el fraude dirigida a los directores ejecutivos y a sus superiores inmediatos, de los cuales 164 respondieron (con un nivel de confianza del 94,10%). Los resultados de las encuestas se indican a lo largo del presente informe. En el anexo IV se describe la metodología de la encuesta sobre el fraude.

14. En la fase de reunión de datos también se incluyó información recibida del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Comisión Europea, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América y el Fondo Mundial. También se mantuvieron contactos con varios organismos de desarrollo de los

Estados Miembros (por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional); sin embargo, no fue factible obtener las perspectivas y opiniones de una mayor variedad de organismos donantes.

15. Las limitaciones de tiempo y de recursos no permitieron un análisis más a fondo ni interactuar directamente con la totalidad de las 28 organizaciones. Por tanto, en el examen se tuvieron en cuenta las pruebas que se aportaron en auditorías relacionadas con el fraude realizadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), la Junta de Auditores, el Comité Asesor de Auditoría Independiente (CAAI) y otros órganos de supervisión interna y externa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta el gran alcance y la diversidad de las características del tema, los Inspectores consideraron valiosísima la información procedente de esos informes y agradecen la cooperación y la información facilitadas para el examen por la comunidad de auditoría interna y externa del sistema de las Naciones Unidas. Un agradecimiento especial merecen los directores de las oficinas de auditoría y supervisión de la OSSI de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el UNFPA, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la UNOPS, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el UNICEF y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como la División de Tratados de la UNODC, que demostraron un gran interés en este tema tan importante y efectuaron aportaciones valiosas a las cuestiones de concepto durante el examen.

16. Se aplicó un procedimiento interno de examen por homólogos para solicitar observaciones de todos los Inspectores de la DCI (en un proceso de sabiduría colectiva) antes de ultimar el informe. El proyecto de informe también se distribuyó a las organizaciones de las Naciones Unidas y a otros interesados para corregir errores fácticos y recabar comentarios sobre las constataciones, conclusiones y recomendaciones. Para facilitar la lectura del informe, la aplicación de sus recomendaciones y la correspondiente supervisión, en el apéndice 2 figura un cuadro en el que se indica si el informe se presenta a los órganos rectores y a los jefes ejecutivos de las organizaciones examinadas con fines de adopción de medidas o con fines de información.

17. Los Inspectores desean manifestar su agradecimiento a todos cuantos les han prestado asistencia para la preparación del presente informe, y en particular a quienes participaron en las entrevistas, cuestionarios y encuestas conviniendo de buen grado en compartir sus conocimientos y experiencia.

## II. Fraude y presunto fraude

18. Ateniéndose a las mejores prácticas, las organizaciones deberían haber establecido una clara definición de los términos “fraude” y “presunto fraude” a fin de evitar ambigüedades y apoyar una aplicación eficaz de las actividades de lucha contra el fraude. En primer lugar, el personal directivo y los funcionarios deben cobrar conciencia de lo que constituye fraude y presunto fraude, y de los tipos de conducta indebida que están prohibidos en su entorno de trabajo. Del mismo modo, las entidades y funciones a las que se ha confiado un mandato de lucha contra el fraude, como los investigadores, auditores, departamentos de finanzas, directores de programas y departamentos de recursos humanos, deben tener una clara comprensión de esos términos para cumplir eficazmente sus tareas de lucha contra el fraude. Una definición clara también es importante para que los auditores externos de las organizaciones informen acerca de casos de fraude y presunto fraude. La definición de los términos tiene consecuencias jurídicas y afecta el nivel de prueba necesario para las investigaciones, así como para los consiguientes procedimientos disciplinarios contra funcionarios o procedimientos de sanciones contra terceros, como vendedores, proveedores y asociados en la aplicación.

### A. Definición de fraude

19. Existen distintas definiciones de fraude en los sectores privado y público y en las instituciones académicas. En el *Black's Law Dictionary* el fraude se define como “una tergiversación consciente de la verdad o la ocultación de un hecho material para inducir a otros a actuar en perjuicio propio”<sup>11</sup>. Análogamente, la ACFE<sup>12</sup> define el fraude como “todo acto u omisión intencionados dirigidos a engañar a otros, como resultado de lo cual la víctima sufre una pérdida y/o el autor obtiene un beneficio”<sup>13</sup>. La definición que se ofrece en las Normas Internacionales de Auditoría (ISAS) es la de “un acto intencionado realizado por una o más personas de la dirección, los responsables del gobierno de la entidad, los empleados o terceros, que conlleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal”<sup>14</sup>. El Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica se refirió al término “fraude” en una guía de auditoría publicada en 1996 como “un acto intencionado cometido por uno o más miembros de la administración, empleados o terceros que tenga como consecuencia la presentación de información errónea en los estados financieros. Mientras que otros órganos definen el fraude de manera similar a la indicada, se reconoce en general que subyacente a la definición de fraude se encuentra el concepto de intencionalidad y engaño como principal forma de actuar cuando se comete un acto fraudulento. El fraude abarca una gran variedad de conductas que comprenden, entre otras, la manipulación, falsificación o

---

<sup>11</sup> Bryan Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, 8ª ed. (2004), s.v. “fraud.”

<sup>12</sup> Véase el sitio web de la ACFE, [www.acfe.com/fraud-101.aspx](http://www.acfe.com/fraud-101.aspx) (consultado el 15 de diciembre de 2015).

<sup>13</sup> Definición presentada en IIA, American Institute of Certified Public Accountants y ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008), pág. 5; señala que la definición de fraude se formuló exclusivamente para esa guía, y los autores reconocen que existen otras muchas definiciones de fraude, incluidas las elaboradas por las organizaciones que patrocinan y adoptan esa guía.

<sup>14</sup> Norma 240 de las Normas Internacionales de Auditoría (revisada), párr. 11.

alteración de registros o documentos; la apropiación indebida de activos; la supresión u omisión de los efectos de transacciones en los registros o documentos; el registro de transacciones inexistentes; y la mala aplicación de políticas contables”<sup>15</sup>.

20. Cabe señalar que con frecuencia los términos “fraude” y “corrupción” se confunden y a veces se utilizan de manera intercambiable en los informes y documentos del sistema de las Naciones Unidas, así como en la documentación de otros ámbitos públicos y privados. Si bien hay casos en que una determinada conducta puede ser constitutiva de fraude y de corrupción —y ciertamente el fraude o la corrupción se describen a menudo como “actos fraudulentos”— cabe señalar que desde un punto de vista jurídico los conceptos son distintos. Generalmente se entiende que la corrupción incluye cualquier acto u omisión que represente un mal uso de la autoridad oficial, o con el que se procure influir en un mal uso de la autoridad oficial, con objeto de obtener un beneficio indebido. No obstante, mientras que la corrupción por parte de un funcionario puede tener como consecuencia pérdidas económicas para la organización y se clasificaría como fraude, la consecuencia de la corrupción puede no tener necesariamente efectos en la organización ni ocasionar una pérdida monetaria para una persona. Por ejemplo, un funcionario público que gasta los fondos de los donantes dirigiendo los beneficios exclusivamente a sus partidarios políticos (y no al conjunto de la población, según lo previsto) no cometería necesariamente un fraude, pero sus actos se considerarían constitutivos de corrupción. Por otra parte, si el funcionario utiliza parte de los fondos para renovar su residencia privada, este sería un ejemplo de corrupción y de fraude. **El presente informe se centra en la cuestión del fraude en el sistema de las Naciones Unidas teniendo en cuenta que el fraude y la corrupción son dos actos prohibidos que pueden presentar coincidencias. Así, a lo largo del presente informe es posible que las referencias al fraude abarquen también aspectos de corrupción, según el caso.**

21. No existe una definición de fraude común para todo el sistema de las Naciones Unidas y, como se observa en el anexo II del presente informe, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas definen el fraude de maneras diferentes. Además, la interpretación del término presenta variaciones considerables, y en algunas organizaciones no se ha publicado una definición oficial. En las entrevistas se puso de manifiesto que, en algunos casos, falta una interpretación común del término incluso dentro de la misma organización. También cabe señalar que, cuando existe una definición, esta tiende a basarse en los principios básicos que figuran en las citadas definiciones de la ACFE, las ISAS y el Grupo de Auditores Externos, y también en las normas y criterios de otros órganos profesionales de auditoría e investigación internacionales, como el Instituto de Auditores Externos (IIA), la Federación Internacional de Contadores y el Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. En algunas organizaciones, la definición de fraude es tan amplia que abarca todos los tipos de actos y conductas poco éticos, mientras que en otras la definición es más restringida y se refiere solo a las declaraciones falsas en los estados financieros o en otros documentos y registros. Organizaciones como el ACNUR, el PMA y la OMS publican una lista de ejemplos de los tipos de conductas ilícitas que consideran fraudulentos.

22. La Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de la Secretaría de las Naciones Unidas, en un memorando interno de mayo de 2015, indica que el fraude es un tipo de conducta delictiva

---

<sup>15</sup> Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, Guía de Auditoría núm. 204, publicada en diciembre de 1996, págs. 1 y 2; esta definición se utilizó también cuando el Grupo decidió tener en cuenta las normas publicadas por el Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría y el Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores.

que puede ser definida de manera diferente por distintos Estados Miembros y que solo puede ser demostrada con certidumbre jurídica por las autoridades nacionales competentes. En el contexto de los tipos de fraude que deben denunciarse a los auditores externos, la OAJ se remite a la resolución 62/63 de la Asamblea General y afirma que “la organización comunica a la Junta de Auditores, bajo la categoría de fraude, las denuncias que hayan sido objeto de una investigación interna, realizada por la OSSSI u otras dependencias y oficinas, y hayan resultado ser creíbles”. Si bien esta información aclara los tipos de fraude que deben denunciarse a los auditores externos, no proporciona una definición de fraude. **Los Inspectores reconocen que, desde un punto de vista jurídico, la determinación de si un acto es efectivamente constitutivo de fraude debe hacerse por medio del sistema judicial u otros sistemas de resolución. Sin embargo, consideran que una definición de fraude es esencial para llegar a una interpretación común del concepto en el marco de una organización. Por otra parte, una definición común de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, promulgada por una autoridad competente, presentaría una gran ventaja, ya que facilitaría la comparabilidad de los datos, las modalidades y las tendencias del fraude en todo el sistema de las Naciones Unidas.**

23. Análogamente, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) subrayó en su informe de octubre de 2015 la necesidad de una definición única convenida de lo que constituye fraude para elaborar políticas eficaces de lucha contra el fraude y asegurar la compatibilidad y comparabilidad de los datos conexos en todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de mejorar el nivel de la divulgación y la transparencia de los casos ante los Estados Miembros, los donantes y el personal<sup>16</sup>.

24. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la FAO, la OMPI, el PMA, el UNFPA y el UNICEF, han adoptado la definición de prácticas prohibidas utilizada por los bancos multilaterales de desarrollo (véase el recuadro 1). Por otra parte, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) también ha hecho suyas las definiciones de fraude y prácticas conexas de los bancos multilaterales de desarrollo como parte de los arreglos jurídicos estándar que rigen la denominada financiación intermediada<sup>17</sup>.

25. La definición común de prácticas prohibidas que utilizan los bancos multilaterales de desarrollo (fraude, corrupción, coerción, colusión y obstrucción) figura en el Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción (recuadro 1).

#### Recuadro 1

#### **Definiciones de prácticas prohibidas adoptadas por los bancos multilaterales de desarrollo**

Los bancos multilaterales de desarrollo han acordado en principio las siguientes definiciones estándar de prácticas prohibidas con objeto de investigar esas prácticas en las actividades financiadas por sus instituciones:

- Una práctica fraudulenta es cualquier acto u omisión, incluida una declaración falsa, que de manera consciente o temeraria lleve a engañar, o a un intento de

<sup>16</sup> A/70/380, de 9 de octubre de 2015, párr. 30.

<sup>17</sup> GNUD, Memorando de entendimiento estándar para la aplicación de la gestión intermediada de los fondos, 26 de junio de 2015, secc. VII. La financiación intermediada incluye la financiación en el marco de la iniciativa “Unidos en la Acción”, los fondos fiduciarios de donantes múltiples del GNUD y los programas conjuntos, que canalizan aproximadamente 1.000 millones de dólares al año.

engañar, a otra parte con objeto de obtener un beneficio económico o de otro tipo o de eludir una obligación;

- Una práctica corrupta consiste en ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor para influir de manera impropia en las acciones de otra parte;
- Una práctica coercitiva consiste en dañar o perjudicar, o en amenazar con dañar o perjudicar, directa o indirectamente, a otra parte, o los bienes de esta, para influir de manera impropia en las acciones de dicha parte;
- Una práctica colusoria consiste en un arreglo entre dos o más partes cuyo objeto sea alcanzar una finalidad impropia, incluso influir de manera impropia en las acciones de otra parte;
- Una práctica obstructiva<sup>18</sup> consiste en: a) destruir, falsificar, alterar u ocultar deliberadamente pruebas materiales para la investigación o prestar falsos testimonios ante los investigadores con objeto de obstaculizar efectivamente una investigación sobre denuncias de una práctica corrupta, fraudulenta, coercitiva o colusoria; y/o amenazar, hostigar o intimidar a una parte para impedir que revele su conocimiento de asuntos pertinentes para la investigación o que continúe dicha investigación; o b) actuar intencionadamente para impedir de forma efectiva el ejercicio de los derechos contractuales del Banco con respecto a una auditoría e investigación o al acceso a la información.

Cada una de las instituciones participantes determinará el modo de aplicación en el marco de sus políticas y procedimientos pertinentes, y de conformidad con los instrumentos internacionales<sup>19</sup>.

26. El enfoque adoptado por los bancos multilaterales de desarrollo presenta varias ventajas, ya que facilita iniciativas comunes de prevención, detección y respuesta en casos de fraude, incluido un mejor intercambio de información, cooperación y coordinación a la hora de realizar investigaciones, así como para sancionar a las personas y entidades que cometen fraude, es decir, terceros como proveedores, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros asociados en la aplicación. También es un requisito indispensable para la inhabilitación concertada de vendedores, proveedores y otras partes (véase el cap. X). Las definiciones de los bancos multilaterales de desarrollo existen desde 2006 y, según se indica, están bien establecidas entre la comunidad financiera internacional, así como entre las partes externas que tienen tratos con los bancos multilaterales de desarrollo.

27. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación asegure una interpretación común del término fraude en la organización correspondiente, facilite la comparabilidad de los datos, las modalidades y las tendencias del fraude en todo el sistema de las Naciones Unidas y mejore la presentación de información sobre el fraude.

<sup>18</sup> La definición de “prácticas obstructivas” fue introducida más adelante por algunos bancos multilaterales de desarrollo para complementar las definiciones originales de 2006 de prácticas fraudulentas, corruptas, coercitivas y colusorias.

<sup>19</sup> Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, *Marco Uniforme para Prevenir y Combatir el Fraude y la Corrupción* (2006).

### Recomendación 1

**El Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes ejecutivos de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben adoptar, en el marco de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE), definiciones comunes de las prácticas constitutivas de fraude, corrupción, colusión, coerción y obstrucción y presentarlas a los respectivos órganos legislativos y rectores para que las aprueben. A este respecto, debería considerarse la posibilidad de adoptar las definiciones utilizadas por los bancos multilaterales de desarrollo. Paralelamente, la JJE debería hacer pública una declaración conjunta que contuviera una posición clara e inequívoca sobre el fraude, a fin de marcar una “pauta desde arriba” apropiada a nivel de todo el sistema.**

## B. Definición de presunto fraude

28. El término “presunto fraude” no ha sido definido oficialmente por ninguna de las organizaciones de las Naciones Unidas participantes en el presente examen. Se informó a los Inspectores de que en los documentos de las Naciones Unidas no aparece ninguna definición de este término y que el término mismo figura únicamente en el anexo del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, que lleva por título “Atribuciones adicionales relativas a la auditoría de cuentas de las Naciones Unidas”. No obstante, el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica señaló en 1996 que el término “presunto fraude” se refiere “a un fraude que, aunque no se haya establecido claramente con pruebas documentales o testimoniales que lo ha cometido el infractor, provoca la pérdida de recursos valiosos de la organización”<sup>20</sup>. Con todo, la DCI no pudo determinar si el Grupo sigue utilizando esta definición.

29. Algunas organizaciones optaron por facilitar su propia interpretación de presunto fraude. Por ejemplo, el UNFPA lo define como “denuncias suficientemente creíbles y específicas para justificar una investigación completa que todavía no ha concluido”. Para los fines de la presentación de informes a la Junta de Auditores, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) interpreta el presunto fraude como “toda denuncia o investigación en curso de un fraude que parece haber tenido como consecuencia una pérdida financiera para la organización y que todavía no se ha fundamentado o cerrado por falta de pruebas de una actuación irregular”<sup>21</sup>. La definición de “presunto fraude” ofrecida por el PMA se basa en la del Grupo de Auditores Externos que se ha descrito anteriormente. Los Servicios de Supervisión Interna de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) interpretan que el “presunto fraude” consiste en denuncias de fraude “que probablemente sean ciertas, sobre la base de los hechos determinados por una investigación, pero aún no confirmadas por un fallo o decisión del Director General”. En el OIEA, se consideran “presuntos” los fraudes “denunciados” que se investigan sobre la base de una

<sup>20</sup> Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, Guía de Auditoría núm. 204, publicada en diciembre de 1996, pág. 2.

<sup>21</sup> Respuesta del PNUD al cuestionario de la DCI.

evaluación preliminar de la existencia de suficientes pruebas específicas y de las características y la gravedad del hecho comunicado<sup>22</sup>.

30. En mayo de 2015, la OAJ se propuso abordar el presunto fraude de la manera siguiente: “Con respecto al “presunto fraude”, no tenemos conocimiento de ninguna orientación facilitada por la Asamblea General en alguna circunstancia similar que pueda ayudar a la interpretación de la OAJ. Por consiguiente, nuestra única observación sería que este término parece denotar un umbral inferior al del fraude, y podría interpretarse que abarca desde irregularidades financieras inexplicables a sospechas razonables de fraude que merecen una investigación adicional.” La mayoría de personas entrevistadas para el presente informe no estaban seguras de cómo interpretar la definición mencionada.

31. La falta de claridad del término “presunto fraude” y la falta de una interpretación común entre las organizaciones constituyen un obstáculo para denunciar de manera apropiada los casos de fraude a los auditores externos<sup>23</sup>. **La información relacionada con el presunto fraude no se cuantifica ni se reúne de manera sistemática en las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y la información suministrada a los auditores externos puede ser poco precisa y no exhaustiva.** Se formularon observaciones similares en el informe más reciente de la Junta de Auditores, así como en un informe de 2014 de la OSSI sobre las denuncias de fraude en la Secretaría de las Naciones Unidas<sup>24</sup>.

32. Los Inspectores consideran que, para los fines de denunciar un “presunto fraude” en los estados financieros de las organizaciones, el término “presunto fraude” no debe abordarse necesariamente con una perspectiva jurídica, sino más bien como un término financiero que hay que interpretar de conformidad con las normas de contabilidad pública y que puede incluir casos de sospecha o de posibilidad de fraude que, si más adelante se demuestran, pueden tener un efecto en los estados financieros de la organización.

33. Muchas de las personas entrevistadas acogieron positivamente la introducción de una definición de fraude y de presunto fraude común para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se señaló que en 2005 un grupo de trabajo establecido para hacer frente al fraude hizo un intento en este sentido en el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE (CANG)<sup>25</sup>, pero la labor del grupo no tuvo continuidad. No se facilitó a los Inspectores

<sup>22</sup> Como se define en las respuestas al cuestionario de la DCI.

<sup>23</sup> La mayoría de auditores externos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen el mandato de comunicar a sus órganos legislativos los casos de fraude y presunto fraude como parte de su informe financiero anual y sus estados financieros auditados. Sin embargo, la responsabilidad principal respecto de la prevención y la detección del fraude recae en la administración. Por tanto, los auditores externos hacen averiguaciones ante la administración para evaluar los riesgos de fraude importante y los procesos establecidos para detectar los riesgos de fraude y darles repuesta, e inquietan si la administración tiene conocimiento o sospechas de algún caso de fraude o de presunto fraude. La administración suele contar con procedimientos para reunir esa información y en la mayoría de los casos los contralores actúan como centros de coordinación encargados de reunir datos relacionados con el fraude sobre la base de la información recibida de las oficinas de investigación y/u obtenidos directamente de las diversas entidades de la organización.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, OSSI, Auditoría del proceso de denuncia de casos de fraude o presunto fraude en los estados financieros, informe 2014/051; Resumen sucinto de las principales constataciones y conclusiones que figuran en los informes de la Junta de Auditores correspondientes al ejercicio económico anual de 2014 (A/70/322), párrs. 52 y 53.

<sup>25</sup> Véase Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE, Informe del Grupo de Trabajo sobre el fraude, documento CEB/2005/HLCM/20.

ninguna documentación que permitiera examinar la labor realizada por este grupo ni se ofrecieron explicaciones ni los motivos alegados por el CANG para poner fin a esa actividad.

**34. Se recomienda que el Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes ejecutivos de otras organizaciones de las Naciones Unidas adopten, en el marco de la JJE, una definición de presunto fraude común para el sistema de las Naciones Unidas. Debería considerarse la siguiente interpretación de presunto fraude para los fines de la presentación en los estados financieros: “Denuncias creíbles de fraude que justifiquen una investigación completa que todavía no ha concluido y que, de demostrarse, indicarían una pérdida de recursos valiosos para la organización y podrían dar lugar a declaraciones falsas en los estados financieros”.**

### III. Un marco de gestión del fraude

35. Como se señaló en el capítulo I, a fin de proporcionar un método estructurado para alcanzar los objetivos del presente examen, la DCI introdujo un Marco de Gestión del Fraude, un elemento necesario para adoptar un enfoque eficaz para la prevención, la detección y la respuesta en casos de fraude en el sistema de las Naciones Unidas. Para formular el Marco, la DCI se sirvió de los trabajos publicados sobre el riesgo de fraude y los marcos de control, así como de guías y prácticas de lucha contra el fraude de varias instituciones académicas y de los sectores público y privado<sup>26</sup>. Mientras que esas publicaciones y prácticas brindan orientaciones para definir enfoques eficaces de lucha contra el fraude, tal vez no aborden necesariamente cuestiones específicas de los destinatarios del presente informe. Por tanto, el Marco se formuló para ofrecer una hoja de ruta que permitiera abordar las actividades de lucha contra el fraude en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y para facilitar un instrumento de evaluación para el establecimiento de criterios en el futuro.

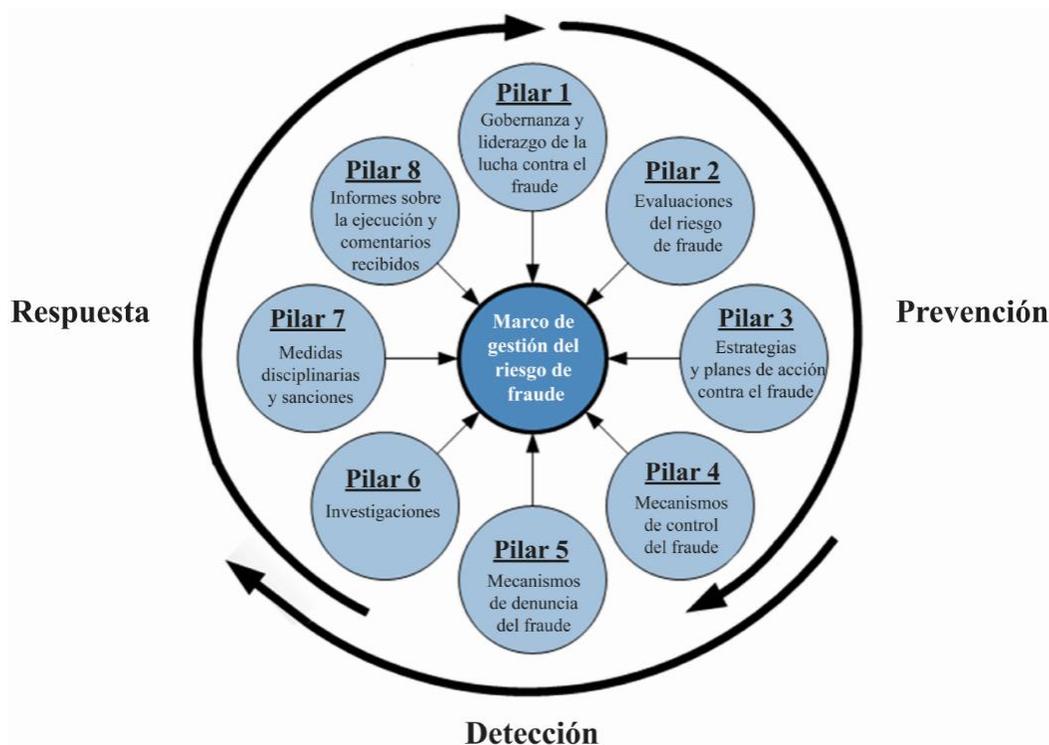
36. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen mandatos y modelos institucionales distintos y operan en entornos que presentan riesgos de fraude diferentes. Por ello, no todas las organizaciones adoptan el mismo enfoque para luchar contra el fraude. Es posible que las organizaciones tengan en cuenta los principios y prácticas a que hace referencia el Marco a lo largo del presente informe como base para actualizar o desarrollar sus propias estrategias robustas de lucha contra el fraude y sus enfoques de gestión en función de sus necesidades y requisitos concretos.

37. Como indican las flechas del gráfico 1, el Marco aborda las tres categorías de actividades de lucha contra el fraude —prevención, detección y respuesta— que debería abarcar cualquier programa creíble de lucha contra el fraude. La prevención del fraude comprende actividades diseñadas para impedir el fraude antes de que se produzca. Las actividades de detección del fraude tienen por objeto descubrir el fraude tan pronto como sea posible una vez que se ha producido. Las actividades de respuesta al fraude, por su parte, tratan de los sistemas y procesos que ayudan a una organización a responder de manera apropiada a un presunto fraude una vez que se ha detectado e incluyen las investigaciones, las sanciones y la recuperación de las pérdidas. Las actividades de prevención, detección y respuesta en casos de fraude son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

---

<sup>26</sup> IIA, American Institute of Certified Public Accountants y ACFE, *Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide* (2008); Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015); Oficina Nacional Australiana de Auditoría, *Fraud Control in Australian Government Entities: Better Practice Guide* (2011); y otros.

Gráfico 1  
Los ocho pilares de un robusto programa de lucha contra el fraude



Fuente: DCI.

38. Mientras que tradicionalmente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han adoptado un enfoque reactivo ante el fraude, centrándose en las investigaciones y actuando respecto de los casos de fraude cuando estos han sido denunciados, el examen puso de manifiesto que varias organizaciones están adoptando progresivamente un enfoque más preventivo y proactivo mediante la determinación, la evaluación y la mitigación de los riesgos de fraude antes de que este se materialice. Como reconocen la mayor parte de profesionales de la lucha contra el fraude, y como se tratará en capítulos ulteriores, las iniciativas centradas en las medidas de prevención son con mucho los medios más económicos y eficaces en función del costo para luchar contra el fraude.

39. Como se indica en el gráfico 1, las tres categorías de actividades de lucha contra el fraude se sustentan en ocho pilares funcionales que constituyen en su conjunto un marco de gestión del fraude que permite establecer un programa robusto y eficaz de lucha contra el fraude.

40. Los capítulos siguientes corresponden a cada uno de los ocho pilares y en ellos se presentan los conceptos del caso, las prácticas vigentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, la determinación de deficiencias y/o buenas prácticas, y las recomendaciones pertinentes. Concretamente, se refieren a lo siguiente:

- Capítulo IV (pilar 1). Gobernanza y liderazgo de la lucha contra el fraude (políticas, funciones y responsabilidades en la lucha contra el fraude, cultura de oposición al fraude y concienciación sobre el fraude).
- Capítulo V (pilar 2). Evaluaciones del riesgo de fraude (evaluaciones de riesgos específicos de fraude, riesgos que presentan terceros, niveles de tolerancia del riesgo de fraude y distribución del riesgo de fraude).
- Capítulo VI (pilar 3). Estrategias y planes de acción contra el fraude.
- Capítulo VII (pilar 4). Mecanismos de control del fraude (marcos de rendición de cuentas y de control interno, códigos de conducta, programas de declaración de la situación financiera y declaración de intereses, diligencia debida y mecanismos de selección de personal y de terceros, actualización de los instrumentos jurídicos respecto de terceros, automatización de los mecanismos de control del fraude, medidas proactivas de detección y función de la auditoría interna en la detección y el control del fraude).
- Capítulo VIII (pilar 5). Mecanismos de denuncia del fraude (políticas en materia de denuncia de irregularidades, líneas telefónicas para denuncias, protección contra las represalias y multiplicidad de formas de comunicación – métodos centralizados o métodos descentralizados para la recepción de denuncias).
- Capítulo IX (pilar 6). Investigación (oportunidad, capacidad y calidad de las investigaciones, investigaciones sobre terceros, investigaciones conjuntas e investigaciones proactivas del fraude, sistemas de gestión de casos).
- Capítulo X (pilar 7). Medidas disciplinarias y sanciones (proceso disciplinario para los funcionarios que cometan fraude, desafíos que plantea el enjuiciamiento de los autores, regímenes de sanciones aplicables a los proveedores, sanciones para los asociados en la aplicación e intercambio de información sobre las sanciones a terceros).
- Capítulo XI (pilar 8). Informes sobre la ejecución y comentarios recibidos (informes sobre los resultados de los programas de lucha contra el fraude, lecciones aprendidas y comentarios recibidos, interacción de las funciones de auditoría y de investigación, cooperación y coordinación entre las entidades para la lucha contra el fraude).

## IV. Gobernanza y liderazgo de la lucha contra el fraude (pilar 1)

41. Es evidente que han aumentado las expectativas de los Estados Miembros por lo que respecta a un alto grado de conducta ética y a la tolerancia cero del fraude en el sistema de las Naciones Unidas, así como a una gestión prudente de los programas mediante una gobernanza institucional eficaz que incluya estructuras apropiadas para luchar contra el fraude y la corrupción.

42. Como se reconoce en los sectores público y privado, la gestión del fraude es una responsabilidad colectiva de todos los empleados de una organización, y luchar con eficacia contra el fraude exige el compromiso no solo de la administración y del personal de la organización sino también de terceros, como los vendedores, los proveedores y los asociados en la aplicación. No obstante, la responsabilidad primordial de la gestión del riesgo de fraude y de la instauración de políticas y niveles de tolerancia del fraude recae en el personal directivo superior de la organización.

43. Corresponde al jefe ejecutivo y al personal directivo que depende directamente de él velar por que se haya establecido en la organización la gobernanza institucional apropiada para luchar contra el fraude y que exista una cultura ética que ayude a lograr que las iniciativas de lucha contra el fraude sean parte integrante de las operaciones a todos los niveles de la organización. Mejorar la conciencia sobre el fraude y velar por el cumplimiento de los valores y normas éticos entre los funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas son factores necesarios para el éxito de cualquier programa de lucha contra el fraude.

44. En la encuesta de la DCI sobre el fraude realizada entre el personal del sistema de las Naciones Unidas, solo el 55% de quienes respondieron estuvieron de acuerdo con la afirmación de que “la administración demuestra claramente su responsabilidad/compromiso en la lucha contra el fraude”<sup>27</sup> y solo el 47% estuvieron de acuerdo con la afirmación de que “la administración comunica una o más veces al año que no tolera el fraude”<sup>28</sup>. La mayoría de encuestados indican que hay posibilidades para mejorar de modo que la administración marque claramente una “pauta desde arriba” en la lucha contra el fraude.

45. Para luchar con eficacia contra el fraude es indispensable crear un entorno de gobernanza propicio para esa actividad. Ello supone abordar diversos elementos. A continuación se hace referencia a tres de esos elementos: formular y documentar una política sobre el fraude; crear una estructura para supervisar las actividades de lucha contra el fraude y asignar las funciones y responsabilidades pertinentes; y promover una cultura de oposición al fraude mediante la concienciación y la capacitación.

### A. Política sobre el fraude

46. La política sobre el fraude es la piedra angular de todo programa eficaz de lucha contra el fraude. Ayuda a los empleados y a terceros a comprender la forma en que la organización

<sup>27</sup> De los demás, el 20% respondieron “parcialmente de acuerdo”, el 9% “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, el 5% “parcialmente en desacuerdo”, el 5% “en desacuerdo” y el 6% “no sabe”.

<sup>28</sup> De los demás, el 19% respondieron “parcialmente de acuerdo”, el 10% “ni de acuerdo ni en desacuerdo”, el 5% “parcialmente en desacuerdo”, el 12% “en desacuerdo” y el 8% “no sabe”.

aborda el problema del fraude y alienta a los empleados de todos los niveles a participar activamente en la protección de los recursos y la reputación de la organización. Brinda las directrices para la adopción de decisiones de lucha contra el fraude y reúne todas las políticas y procedimientos pertinentes que orientan las iniciativas de lucha contra el fraude, como códigos de conducta, políticas de denuncia de irregularidades y protección contra las represalias, procesos de investigación, sanciones y medidas disciplinarias, políticas de declaración de la situación financiera y marcos de control interno y rendición de cuentas.

47. Como se indica en el anexo I del presente informe, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido una política institucional independiente de lucha contra el fraude<sup>29</sup>, que brinda orientaciones y hace las veces de archivo de las políticas y procedimientos pertinentes en relación con el fraude.

48. Por el contrario, en otras organizaciones<sup>30</sup> las políticas y actividades de lucha contra el fraude están dispersas entre toda una serie de normas, reglamentos, directrices y publicaciones administrativas distintas, con diferentes responsables y diferentes entidades encargadas de su aplicación. Es frecuente que esta fragmentación cree duplicaciones del trabajo e inconsistencias, y pone en peligro la aplicación eficaz de las actividades de lucha contra el fraude de las organizaciones.

49. Alentadas por los órganos de auditoría interna y externa, las organizaciones que no cuentan con políticas independientes están ahora actualizando sus políticas para adaptarlas a los criterios de mejores prácticas. La Secretaría de las Naciones Unidas y el OOPS, por ejemplo, comunicaron el establecimiento de grupos de trabajo encargados de iniciar la formulación de políticas y estrategias más robustas para luchar contra el fraude. Por el contrario, el OIEA indicó que no consideraba necesario contar con una política separada de lucha contra el fraude por entender que las políticas y mecanismos existentes eran suficientes para hacer frente a los riesgos de fraude.

**50. El examen puso de manifiesto que, incluso en organizaciones que cuentan con una política institucional independiente sobre el fraude, no hay una clara definición de las funciones, competencias y responsabilidades ni orientaciones claras sobre la forma de aplicar la política en la práctica. Por ejemplo, en la mayoría de los casos no se define claramente el órgano responsable de la política de lucha contra el fraude y no hay indicadores de los resultados que permitan evaluar la eficacia de su aplicación.**

51. Las políticas sobre el fraude examinadas también presentaban variaciones en cuanto a su alcance: algunas de ellas abarcan a terceros, como los vendedores, proveedores y asociados en la aplicación, mientras que otras no lo hacen<sup>31</sup>.

52. De conformidad con las mejores prácticas, varias organizaciones han actualizado sus políticas a fin de ampliar su alcance. Un ejemplo es el de la política del PNUD, que estipula que “la presente política es aplicable a todas las actividades y operaciones del PNUD, lo que incluye cualquier proyecto financiado por el PNUD, cualquier proyecto ejecutado por el PNUD y cualquier asociado en la aplicación”. De manera similar, la política del ACNUR estipula que “el presente Marco Estratégico se aplica a cualquier tipo de fraude o corrupción

<sup>29</sup> Véase el anexo I (Cuadro sinóptico de las políticas de lucha contra el fraude); políticas independientes del ACNUR, el PMA, la FAO, la OMS, la UNOPS, el PNUD, el UNFPA, el UNICEF, la OACI, la OIT, la UNESCO, la ONUDI y la OMPI.

<sup>30</sup> La Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUMA, ONU-Hábitat, la UNODC, el OIEA, la UIT, la OMT, la UPU y la OMM.

<sup>31</sup> Para más detalles, véase el cap. VII, secc. F.

(efectivo, presunto o en grado de tentativa) en que intervengan funcionarios del ACNUR, así como cualquier parte, individual o institucional, que tenga una relación contractual directa o indirecta con el ACNUR o que esté financiada total o parcialmente con recursos del ACNUR”.

53. En la FAO, la política sobre el fraude “se aplica a todas las actividades y operaciones de la organización, independientemente de su ubicación e independientemente de que se financien con cargo al programa ordinario o con cargo a fondos extrapresupuestarios; de que tengan carácter administrativo, técnico u operacional; o de que sean ejecutadas por la organización y/o por un asociado en la aplicación, con inclusión de cualquier organismo gubernamental. La presente política se aplica a todo el personal de la FAO y a todos los acuerdos contractuales entre la Organización y asociados en la aplicación, proveedores u otros terceros con fines administrativos, técnicos u operacionales”<sup>32</sup>. La política de prevención del fraude y de las prácticas corruptas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se aplica explícitamente a terceros.

54. También se observó que el proceso de adopción de una política sobre el fraude y su condición jurídica presentan variaciones en el sistema. Con la excepción del PMA, cuya política de lucha contra el fraude fue aprobada por el órgano legislativo de la organización, las políticas pertinentes de otras organizaciones se publican como circulares administrativas o como directrices de la administración.

55. Si bien las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden optar por formular su política sobre el fraude basándose en sus necesidades particulares, las principales prácticas sugieren que una política sobre el fraude debe incluir, como mínimo, lo siguiente<sup>33</sup>:

- Definición de fraude y un resumen de la posición de la organización por lo que respecta al fraude;
- Actos que constituyen fraude;
- Responsabilidad de la administración por la prevención y la detección del fraude;
- Dependencias o personas responsables de la administración de la política;
- Compromiso de investigar y enjuiciar el fraude o de buscar otros remedios efectivos;
- Responsabilidades de los empleados o de terceros en relación con la prevención y la detección del fraude y procedimientos para denunciar el fraude;
- Consecuencias de una actuación fraudulenta;
- Garantía de trato confidencial de las denuncias y las investigaciones;
- Orientaciones sobre la forma de gestionar las denuncias o los incidentes de fraude;
- Asesoramiento sobre los lugares donde puede encontrarse más información (por ejemplo, otras políticas pertinentes y orientaciones como códigos de conducta, políticas de denuncia de irregularidades y protección contra las represalias, políticas de divulgación, etc.).

<sup>32</sup> FAO, Política contra el fraude y otras prácticas corruptas, circular administrativa 2015/08 de 12 de marzo de 2015.

<sup>33</sup> Adaptado de ACFE, *Occupational Fraud in Government*; y Australia, *Commonwealth Fraud Control Guidelines* (2011).

56. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia de la ejecución del programa de lucha contra el fraude de la organización, sobre la base de las buenas prácticas.

### **Recomendación 2**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, en caso de que todavía no lo hayan hecho, formular una política institucional de lucha contra el fraude para sus organizaciones respectivas o actualizar la política existente, teniendo en cuenta las mejores prácticas de los sectores público y privado. Dicha política deberá presentarse a los órganos legislativos y rectores para su conocimiento y para que la aprueben y/o la hagan suya, y deberá revisarse y actualizarse periódicamente.**

## **B. Asignación de funciones y responsabilidades**

57. La buena práctica exige que en un programa institucional eficaz de lucha contra el fraude se defina un claro responsable de la política sobre el fraude de la organización y se establezcan las funciones y competencias de las diferentes entidades y de quienes desempeñan ciertas funciones, incluidas las de la administración, los departamentos de finanzas, los investigadores, los auditores, los departamentos jurídicos, los departamentos de recursos humanos, los directores de programas y el personal en su conjunto.

58. Además de definir un responsable principal de la política sobre el fraude, las responsabilidades relativas a la lucha contra el fraude deberán seguir las líneas de delegación de autoridad, desde el personal directivo, pasando por los niveles intermedios, hasta llegar a todos los funcionarios. Si bien es posible que un documento de política sobre el fraude a nivel de la sede no contenga detalles y orientaciones sobre la actividad de lucha contra el fraude en cada uno de los niveles inferiores, corresponde a los administradores respectivos ocuparse de las actividades de lucha contra el fraude basándose en los riesgos de fraude señalados en las evaluaciones específicas del riesgo de sus programas y actividades. Como se indica en el capítulo V (Evaluaciones del riesgo de fraude), los riesgos de fraude varían en función del tipo de operación y de la función particular.

59. El examen puso de manifiesto que la mayoría de las organizaciones no presentan una imagen clara de las funciones y responsabilidades de la administración y el personal en la lucha contra el fraude. La mayoría de políticas sobre el fraude examinadas son vagas a este respecto y algunas de ellas, por ejemplo, establecen que el personal directivo es responsable de ciertos aspectos de la política sin especificar cuáles son esos aspectos. Otras no dicen nada sobre quién tiene la responsabilidad global de la ejecución de las actividades de lucha contra el fraude. Según las respuestas facilitadas al cuestionario de la DCI, muchas organizaciones consideran que las oficinas de supervisión/investigación son las entidades principales en la lucha contra el fraude en su organización. Otras organizaciones no tienen ninguna entidad principal, sino que se basan en una actividad de colaboración de varias entidades, como los departamentos de investigación, recursos humanos y gestión, oficinas de ética, etc., atendiendo a sus responsabilidades respectivas. Por último, algunas organizaciones indicaron que la función principal correspondía al personal directivo (superior), incluidos los jefes ejecutivos.

60. Sin embargo, las políticas de algunas organizaciones son más específicas. Por ejemplo, en la política de la OMS se estipula claramente que el Director General, como jefe de la organización, tiene la responsabilidad general de la prevención y detección del fraude, la apropiación indebida y otras conductas inapropiadas. En la política de lucha contra el fraude del ACNUR se describen específicamente las competencias de los funcionarios, el personal directivo y los asociados en la aplicación y otras partes contractuales, y se incluye en un anexo una matriz de referencia que designa ciertos departamentos como centros de coordinación de distintos aspectos delicados y otros aspectos que corresponden a la política sobre el fraude<sup>34</sup>. En la política de lucha contra el fraude de la UNESCO se describen las funciones, autoridades y responsabilidades específicas en asuntos relacionados con el fraude. Se estipula que “El Director General tienen la responsabilidad general por la aplicación de medidas de prevención del fraude y de las prácticas corruptas”<sup>35</sup>, pero también se aclara que todos los funcionarios tienen una responsabilidad con respecto a la prevención y la detección del fraude, en particular los funcionarios que tienen autoridad delegada del Director General para la gestión de los recursos humanos y la utilización de los recursos financieros y materiales de la organización. En la política se describen las diferentes estructuras de organización que tienen una autoridad específica sobre la prevención, la detección o la investigación del fraude y las prácticas corruptas (a saber, el Servicio de Supervisión Interna, la Oficina de Ética, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos).

61. En varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no hay ningún funcionario de categoría superior asignado a dirigir la ejecución de la política o el programa de lucha contra el fraude de la organización. Siguiendo las mejores prácticas, y habida cuenta de la importancia del liderazgo y de marcar una “pauta desde arriba” para adoptar una actitud de firmeza contra el fraude en la organización, se aconseja encarecidamente designar una entidad de lucha contra el fraude (un funcionario de categoría superior o un equipo) como “responsable del proceso institucional” respecto de todas las actividades relacionadas con el fraude.

**62. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen creer, erróneamente, que las oficinas de supervisión interna deberían desempeñar la función principal de gestión de las actividades de lucha contra el fraude. Es importante señalar que la entidad principal en la lucha contra el fraude debe ser parte de la función de gestión y no estar ubicada en la oficina de supervisión interna, ya que dicha oficina necesita mantener y preservar su independencia para cumplir sus responsabilidades de supervisión.**

63. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia de la ejecución del programa de lucha contra el fraude de la organización y garantice la existencia de responsabilidades claras y de rendición de cuentas a este respecto.

---

<sup>34</sup> ACNUR, *Marco Estratégico para la Prevención del Fraude y la Corrupción* (2013), secc. 6 y anexo 2.

<sup>35</sup> UNESCO, *Manual Administrativo* (2012), punto 3.14, Prevención del fraude y de las prácticas corruptas, párr. 4.2.

**Recomendación 3**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben actuar con celeridad para designar a un funcionario de categoría superior o una entidad institucional que tenga la responsabilidad general sobre la política de lucha contra el fraude y se encargue de la ejecución, la supervisión y el examen periódico de la política.**

**C. Cultura de oposición al fraude y concienciación sobre el fraude**

64. Las medidas de concienciación sobre el fraude incluyen actuaciones específicas realizadas con objeto de: a) transmitir a los funcionarios y otros interesados la importancia que la organización asigna a la lucha contra el fraude y su apoyo a una cultura ética; b) educar a los interesados acerca de los mecanismos de que disponen para denunciar un posible fraude; y c) disuadir a posibles autores de fraude haciéndolos más conscientes de la posibilidad de que sus actos queden al descubierto.

65. Como se ha señalado, el personal directivo desempeña una función decisiva para aumentar la concienciación sobre el fraude y mejorar el cumplimiento de los valores y normas entre los funcionarios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Corresponde al personal directivo marcar una “pauta desde arriba” comportándose de una manera ética y comunicando abiertamente las expectativas al personal, creando un entorno de trabajo positivo, contratando y ascendiendo a empleados que sean competentes y posean la ética de trabajo adecuada, aplicando un código de conducta, velando por que se apliquen los mecanismos de control del fraude y tomando medidas disciplinarias cuando sea necesario. Como indicó un comité asesor de auditoría y supervisión de una de las organizaciones examinadas, deben impartirse comunicaciones firmes en relación con la prevención y la mitigación del fraude desde los niveles más altos a fin de hacer cumplir la política de tolerancia cero que propugna la organización<sup>36</sup>.

66. En el sistema de las Naciones Unidas se aplican diferentes enfoques y medidas para aumentar la concienciación sobre el fraude. Además de la capacitación para luchar contra el fraude (que se describe más adelante), estas medidas incluyen: celebrar “días de lucha contra el fraude” y otros actos públicos y actividades de comunicación como la publicación de folletos, boletines y artículos en sitios web internos y externos, entrevistas, sesiones de preguntas y respuestas, etc. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, ofreció en 2014 en sus oficinas cinco presentaciones sobre el fraude y su prevención<sup>37</sup>. Las buenas prácticas requieren una capacitación anual de repaso para que todo el personal esté al corriente de los riesgos de fraude, independientemente de la categoría de cada funcionario. Para el personal directivo, las mejores prácticas consisten en comunicar mensajes específicos sobre ética e integridad por lo menos una vez al año.

67. Por último, las campañas de comunicación y concienciación sobre el fraude con múltiples elementos organizadas por iniciativa de distintos departamentos (departamentos de recursos

<sup>36</sup> Véase EC/66/SC/CRP.26, Informe del Comité de Auditoría y Supervisión Independiente, 2014-2015, párr. 35.

<sup>37</sup> OIT, Informe del Auditor Interno Jefe para el año que finalizó el 31 de diciembre de 2014, GB.323/PFA/8, párr. 11.

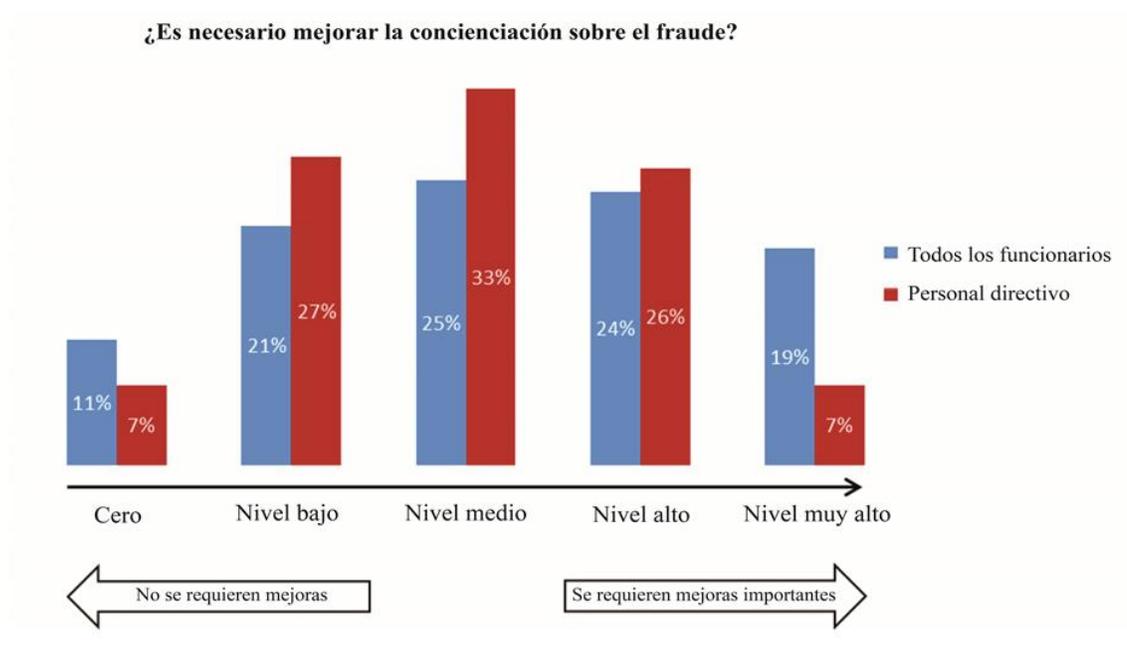
humanos, oficinas de ética, auditores, etc.) pueden ser particularmente eficaces. Por ejemplo, el ACNUR se propone utilizar el Día Internacional contra la Corrupción que se observa anualmente para celebrar una semana de concienciación sobre el fraude organizada conjuntamente por la Oficina de Ética y la Oficina del Contralor. El Grupo de Auditoría Interna e Investigaciones de la UNOPS y la Oficina de Ética formularon conjuntamente un taller sobre normas de conducta e impartieron capacitación al personal para que pudiera detectar posibles problemas y supiera a quién comunicar sus inquietudes o sospechas. El OIEA imparte a los miembros de su consejo del personal capacitación sobre conductas indebidas y sobre la política de denuncia de irregularidades. El Director Ejecutivo del UNICEF anunció en 2015 en un comunicado dirigido a todo el personal que había seguido el curso obligatorio actualizado sobre ética y que esperaba que todos los funcionarios también lo hicieran<sup>38</sup>. La OMPI distribuye entre todo el personal una circular anual sobre las medidas disciplinarias aplicadas en la organización como medio de aumentar la concienciación y disuadir una actuación fraudulenta. Análogamente, en el UNFPA, el Director Ejecutivo Adjunto (Administración) envía periódicamente a todos los funcionarios un resumen de las medidas disciplinarias adoptadas cuando hay un número suficiente de casos que tienen un efecto perjudicial para la organización. En la FAO, la Oficina del Inspector General (OIG) ha preparado folletos y carteles destinados a aumentar la conciencia sobre el fraude. Además, la OIG aprovecha regularmente sus misiones de investigación para hacer exposiciones sobre sus actividades y mejorar el conocimiento de los mecanismos de denuncia y otras informaciones pertinentes. La OIG también ha realizado misiones independientes y sesiones informativas para interesados internos y otro personal de adquisiciones en relación con las acciones sancionables y los procedimientos de sanción a los proveedores.

68. A pesar de los esfuerzos que están realizando algunas organizaciones para mejorar la concienciación sobre el fraude, muchos encuestados indicaron que podía hacerse mucho más en este ámbito. Asimismo, la mayoría de los que respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude pusieron de relieve que la concienciación sobre el fraude era uno de los aspectos que más necesitaba mejorar. En una escala de 1 a 5 (en que 1 significaba “no se requieren mejoras” y 5 representaba “se requieren mejoras importantes”), la mayoría de los funcionarios consideraban necesario mejorar (véase el gráfico 2).

---

<sup>38</sup> UNICEF, Mensaje del Director Ejecutivo sobre el curso de aprendizaje en línea sobre Ética e Integridad en el UNICEF, 24 de junio de 2015.

Gráfico 2  
Concienciación sobre el fraude



Fuente: Encuesta de la DCI sobre el fraude.

69. Los inspectores reiteran el llamamiento hecho en anteriores informes de la DCI<sup>39</sup> para que las organizaciones emprendan iniciativas de concienciación sobre el fraude a fin de abordar la prevención y la detección del fraude en todos los niveles de la organización.

#### Capacitación para la lucha contra el fraude

70. La capacitación para la lucha contra el fraude es un componente importante de la concienciación sobre el fraude en una organización y la formulación de una cultura de

<sup>39</sup> La DCI, en su informe titulado Carenzas en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2), recomendación 15, declaró lo siguiente: “Los órganos legislativos de cada organización deberían ordenar a sus respectivos jefes ejecutivos que formulen propuestas para [...] impartir una formación obligatoria a todos los funcionarios, sobre todo los recién contratados, sobre la integridad y la ética”. En su informe titulado La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3), la DCI sugirió una serie de normas en relación con las responsabilidades de la oficina de ética, como la siguiente: “La oficina de ética es la principal encargada de la elaboración de programas obligatorios de capacitación (inicial y de repaso) y de talleres para todo el personal de la organización”, y, en su informe titulado Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4), recomendación 8, la DCI declaró lo siguiente: “Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben ofrecer al personal que colabora con los asociados en la aplicación (en particular quienes trabajan en las oficinas en los países) formación en materia de conciencia y prevención del fraude, prestando especial atención al fraude relacionado con terceros”.

oposición al fraude. Proporciona al personal los conocimientos necesarios para prevenir y detectar eficazmente el fraude, en particular en ámbitos que se prestan a ello. Pese a la importancia de la capacitación para la lucha contra el fraude, según la encuesta sobre el fraude en el sistema de las Naciones Unidas realizada por la DCI, más del 77% del personal encuestado no había recibido en años recientes ningún tipo de capacitación en relación con el fraude en su entorno de trabajo (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

**Capacitación para la lucha contra el fraude**

*Fuente:* Encuesta de la DCI sobre el fraude.

71. La mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han instaurado una capacitación general obligatoria sobre cuestiones de ética para su personal. Por ejemplo, el ACNUR ofrece a todas las oficinas cursos anuales de repaso sobre su código de conducta. Sin embargo, en general, en los cursos de capacitación ética del sistema de las Naciones Unidas se examinan superficialmente las cuestiones relacionadas con el fraude y no se incluye información específica sobre la prevención, la detección y la respuesta en casos de fraude. Algunas organizaciones han comenzado a hacerlo. Por ejemplo, el UNICEF cuenta con un módulo sobre "prevención del fraude y protección de los denunciantes de irregularidades" como parte de su curso de "Aspectos esenciales de ética"; en el programa de ética del OOPS se destacan varias "señales de alerta de fraude" y se explican los requisitos que debe cumplir el personal para prevenir y detectar el fraude; y en la capacitación ética del UNFPA se describen elementos específicos del fraude. La FAO se propone incluir la concienciación sobre el fraude en su capacitación sobre integridad institucional. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la Oficina de Ética, conjuntamente con la OSSSI, está diseñando un programa obligatorio de aprendizaje en línea sobre concienciación y prevención del fraude. Este módulo de capacitación ética tiene como finalidad convertirse en un módulo básico de prevención sobre temas como los relativos a definir, detectar y denunciar el fraude y la corrupción, y también tratará de posibles preocupaciones relacionadas con las represalias, además de reforzar el cumplimiento por todos los funcionarios de las Naciones Unidas de las normas y reglamentos del personal y las normas de conducta.

72. Si bien algunas formas de capacitación ética todavía se imparten en sesiones presenciales, en los últimos años los cursos de aprendizaje en línea han ganado protagonismo y con frecuencia cada vez mayor son obligatorios para todo el personal<sup>40</sup>. De este modo llegan a un amplio grupo de participantes a quienes dan a conocer temas relacionados con la conducta ética, las normas, los reglamentos, la integridad y la conducta apropiada. Algunos cursos de

<sup>40</sup> El UNFPA, el PMA, la FAO, el PNUD y el UNICEF, por ejemplo, han puesto en marcha en el pasado año sus propios cursos obligatorios en línea sobre ética, o los están desarrollando.

ética se orientan a grupos específicos de funcionarios, como los dedicados a las adquisiciones, los recursos humanos, la contabilidad y las finanzas, etc., cuyas actividades se prestan más a que se produzcan irregularidades<sup>41</sup>.

73. Como se ha señalado, el presente examen ha puesto de manifiesto que, si bien algunos cursos de ética incluyen temas relacionados con la lucha contra el fraude, como los ejemplos citados, la mayoría no cubre de manera suficiente la cuestión. **Se recomienda que las organizaciones consideren la posibilidad de incluir en su capacitación sobre ética e integridad elementos o módulos sobre la prevención y la detección del fraude, como ejemplos de conducta poco ética o fraudulenta, información sobre la obligación de denunciar las conductas indebidas y el fraude, las políticas y procedimientos de la organización contra las represalias y otras medidas de prevención y detección.**

74. Varias organizaciones ofrecen una capacitación específica de lucha contra el fraude separada de los cursos de ética. La ONUDI imparte a todo el personal una “introducción a la concienciación sobre el fraude” basada en la Web y de carácter obligatorio. También cuenta con un curso introductorio especial en línea sobre su política relativa al fraude, así como con un curso que enseña a los funcionarios la forma de detectar anomalías en los documentos y responder a ellas. En la FAO, la dependencia de adquisiciones proporciona un módulo específico sobre la capacitación para la prevención y la detección del fraude y su OIG está formulando una estrategia para impartir semestralmente capacitación para la lucha contra el fraude por videoconferencia a las oficinas regionales y las oficinas en los países. En 2015, el PMA puso en marcha un curso obligatorio en línea sobre la lucha contra el fraude destinado a todo el personal<sup>42</sup>, y también ofrece capacitación sobre prevención del fraude a petición de la administración. Los investigadores del PNUD imparten ocasionalmente capacitación específica para la lucha contra el fraude a las oficinas regionales y oficinas en los países en el contexto de sus misiones. Como medida de buenas prácticas, el UNICEF ha hecho obligatoria para los funcionarios superiores (a partir de la categoría P5) la participación en la capacitación relacionada con la concienciación sobre el fraude. También ha instaurado un programa de capacitación sobre el terreno para facilitadores del diálogo sobre ética, que incluye un módulo sobre la prevención del fraude y la protección de los denunciantes. En la Secretaría de las Naciones Unidas, un curso de capacitación sobre adquisiciones del Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) trata de la concienciación sobre el fraude, y los funcionarios de adquisiciones de la Secretaría y otras organizaciones, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), siguen voluntariamente el curso como parte de su certificación

<sup>41</sup> La Secretaría de las Naciones Unidas imparte un curso sobre ética e integridad en las adquisiciones para funcionarios de la División de Adquisiciones de las Naciones Unidas y otros que desempeñan tareas relacionadas con las adquisiciones. La Oficina de Ética del PNUD organiza sesiones para profesionales del campo de los recursos humanos y reuniones informativas para directivos superiores. El UNICEF hizo obligatorio el curso de concienciación ética para los funcionarios de categoría P5 y categorías superiores, así como para todos los representantes adjuntos y jefes de operación y oficinas de zona, y también organiza reuniones informativas sobre ética destinadas al personal de recursos humanos que se traslada a las oficinas en los países. El OIEA imparte capacitación obligatoria sobre ética a los funcionarios de adquisiciones y de finanzas.

<sup>42</sup> El curso en línea del PMA sobre la lucha contra el fraude y la corrupción y la protección contra la explotación y el abuso sexuales, puesto en marcha en 2015, es obligatorio para todo el personal. Asimismo, se imparte capacitación presencial sobre prevención del fraude (PMA, Informe Anual del Inspector General para 2014, WFP/EB.A/2015/6-F/1, párr. 27, y Add.1, párr. 11). En 2013, la ONUDI introdujo la capacitación obligatoria en línea sobre la Política sobre denuncia y prevención del fraude de la ONUDI.

por el CIPS. El ACNUR incorporó elementos relacionados con el fraude en el módulo de capacitación para los representantes y los funcionarios de finanzas sobre el terreno. El UNFPA imparte cursos específicos de lucha contra el fraude para la función de los servicios de adquisiciones como parte del programa de capacitación del CIPS.

75. Teniendo en cuenta los elementos comunes que existen entre los tipos de capacitación que ofrecen las organizaciones de todo el sistema, **se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estudien la posibilidad de poner en común el material de capacitación existente y consideren la formulación conjunta de cursos de capacitación en línea para la lucha contra el fraude por conducto del CANG/JJE y sus redes, el Grupo de Oficinas de Ética, los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas (UN-RIS), y otros formatos, según proceda.**

76. A pesar de las citadas iniciativas de capacitación específica sobre la lucha contra el fraude, quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude destacaron que la capacitación para la lucha contra el fraude era uno de los aspectos que debían mejorar mucho para poder luchar contra el fraude. Si bien ciertas organizaciones han hecho esfuerzos encomiables para fortalecer la concienciación y la capacitación para la lucha contra el fraude, es necesario hacer más para ampliar el contenido, la cantidad y el alcance del material de los cursos. Como se ha señalado, ello supone incluir módulos sobre la lucha contra el fraude en el material de capacitación existente y también impartir capacitación específica para la lucha contra el fraude, particularmente al personal directivo y los funcionarios dedicados a los ámbitos funcionales que más se prestan al fraude. Que los cursos de capacitación sean o no obligatorios dependerá del perfil de riesgo de la organización y del nivel de mitigación del fraude que se requiera.

77. Por último, hay que prestar consideración a la posibilidad de impartir capacitación en la lucha contra el fraude a terceros y otros interesados responsables de los mecanismos de control del fraude.

78. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización mediante el mejoramiento de la capacitación para la lucha contra el fraude y la concienciación sobre el fraude de los funcionarios y del personal directivo.

#### **Recomendación 4**

**Sobre la base de una evaluación exhaustiva de las necesidades, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben instaurar una estrategia específica de capacitación para la lucha contra el fraude y la concienciación sobre el fraude destinada a todos los miembros de la organización. Como mínimo, la capacitación para la lucha contra el fraude debería ser obligatoria para los funcionarios dedicados a los ámbitos funcionales que más se prestan al fraude y los funcionarios que actúan en entornos frágiles y de alto riesgo sobre el terreno.**

## V. Evaluaciones del riesgo de fraude (pilar 2)

79. Las evaluaciones del riesgo de fraude son un componente esencial y un requisito indispensable de cualquier programa eficaz de lucha contra el fraude. Ayudan a determinar de manera sistemática el lugar y la forma en que puede producirse el fraude, de manera que puedan idearse los mecanismos de control apropiados para mitigar los riesgos relacionados con el fraude. La evaluación del riesgo de fraude comprende los elementos siguientes: definir los factores inherentes de riesgo de fraude y las posibles tramas para defraudar; evaluar la probabilidad y los efectos de los riesgos; determinar los niveles de tolerancia del riesgo de fraude; clasificar los mecanismos de control del fraude existentes según su grado de adecuación a las posibles tramas para defraudar y asignar prioridades a los riesgos de fraude residuales; documentar los resultados y conclusiones fundamentales; y ensayar la eficacia de los mecanismos de control del fraude<sup>43</sup>.

80. En 2013, el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) publicó un marco actualizado para el diseño, la aplicación y la dirección de sistemas de controles internos y la evaluación de su eficacia. Con arreglo a este marco, que entró en vigor en diciembre de 2014, las evaluaciones del riesgo de fraude reciben una consideración específica en el contexto del sistema de gestión del riesgo institucional de una organización. El Principio 8 (un principio nuevo) del marco del COSO requiere específicamente que “la organización considere el potencial de fraude al evaluar los riesgos para el logro de los objetivos”.

81. Si bien cualquier tipo de organización puede ser objeto de fraude, muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están más expuestas que otras porque actúan en entornos de alto riesgo, como situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto y situaciones de emergencia humanitaria. En función de la estructura, los programas y el modelo institucional de la organización, unas evaluaciones exhaustivas del riesgo de fraude permiten a la administración determinar el perfil de riesgo de fraude específico de dicha organización<sup>44</sup> señalando y evaluando los riesgos internos y externos de fraude y los correspondientes niveles de tolerancia del riesgo, y formular a continuación enfoques de mitigación del riesgo que incluyan recursos proporcionados para afrontar los niveles de fraude.

82. Las mejores prácticas requieren que las evaluaciones del riesgo de fraude se realicen a distintos niveles organizacionales, desde la sede a las oficinas regionales y las oficinas sobre el terreno, y que pasen a los niveles inferiores de los programas, proyectos y transacciones, sin excluir a terceros (contratistas, proveedores y asociados en la aplicación). Como señaló también la Junta de Auditores, deben evaluarse detalladamente los riesgos de fraude para cada esfera y proceso de la actividad, por ejemplo, los pagos en efectivo, los recibos de efectivo, las ventas, las adquisiciones, los gastos de los asociados en la aplicación, los gastos, el inventario, la nómina, etc. Esto tiene que estar alineado y referenciado con los sistemas existentes de control interno y el entorno de actividades de la entidad<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Marco Internacional de Prácticas Profesionales, *Internal Auditing and Fraud*, Practice Guide, y Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

<sup>44</sup> Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs* (2015).

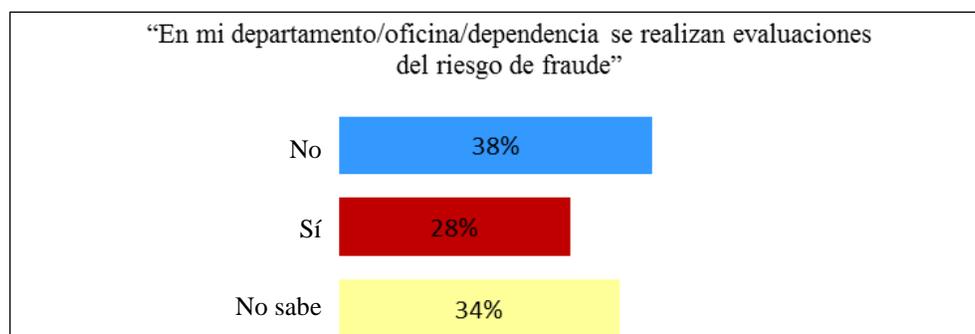
<sup>45</sup> A/70/322, párr. 48.

## A. Situación relativa a las evaluaciones de riesgo específicas para el fraude

83. El examen puso de manifiesto que, con escasas excepciones, la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no realizan evaluaciones sistemáticas del riesgo de fraude ni consideran que el fraude sea un riesgo institucional. Por ejemplo, solo el 28% de quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude manifestaron que se realizaban evaluaciones del riesgo de fraude en su departamento/oficina/dependencia (véase el gráfico 4). No obstante, es posible que la situación sea peor, ya que los citados resultados de la encuesta no reflejan la información reunida como documentación adicional a partir de las respuestas a los cuestionarios separados enviados a las organizaciones ni los resultados de ulteriores entrevistas personales. Las pruebas aportadas muestran que únicamente dos organizaciones (el ACNUR y la OMPI)<sup>46</sup> han llevado a cabo evaluaciones específicas del riesgo de fraude en sus entidades. Esas evaluaciones se realizaron por primera vez en los últimos dos años. Esto es una indicación del bajo nivel de concienciación que existe en el sistema de las Naciones Unidas sobre el impacto del fraude en las operaciones de una organización y la importancia de las evaluaciones del riesgo de fraude para averiguar el alcance y la magnitud del fraude.

Gráfico 4

### Evaluaciones del riesgo de fraude



Fuente: Encuesta de la DCI sobre el fraude.

84. Asimismo, en las organizaciones que cuentan con un sistema de gestión de los riesgos institucionales (GRI), no suele estar claro si los riesgos de fraude se evalúan en el contexto de sus procesos globales de GRI. Algunas organizaciones, como el UNICEF, la UNESCO, la OMS y el UNFPA, enumeran el fraude entre los principales riesgos institucionales y comunican que recibe la consideración debida. Otras, como el OIEA, el PNUD, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Unión Postal Universal (UPU) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), indicaron que el riesgo de fraude se tiene en cuenta en los procesos de gestión del riesgo institucional y que no contemplan la necesidad de una actividad específica de gestión del riesgo para abordar el aspecto del fraude. No obstante, el PNUD indicó que, como parte de las próximas revisiones de sus políticas, tal

<sup>46</sup> El OOPS emprendió un análisis de riesgos en *Preventing corruption in OOPS* en 2012; la UNOPS planea realizar una actividad similar.

vez estudiaría la necesidad de realizar evaluaciones específicas del riesgo de fraude en ámbitos en que determinados riesgos de fraude se consideraban altos.

85. En el PMA, los administradores evalúan riesgos entre los que, según se indica, figura el riesgo de fraude, como parte de la GRI<sup>47</sup>. En la planificación anual de las operaciones se incluye un registro de riesgos y se lleva a cabo una evaluación del riesgo dos veces al año. En la FAO no se realiza una evaluación específica del riesgo de fraude como parte de las actividades corrientes de GRI. La FAO considera que los riesgos de control que crean una vulnerabilidad ante el fraude también crean vulnerabilidades ante otros riesgos de carácter financiero o programático y para la reputación. Por consiguiente, la FAO comunicó que los administradores evalúan los riesgos de fraude paralelamente a la evaluación de los riesgos más generales correspondientes a su ámbito de competencia.

86. En el anexo III del presente informe se ofrece un panorama general de la forma en que los riesgos de fraude se abordan en las evaluaciones del riesgo que emprenden las organizaciones, incluso en el contexto de sus procesos de GRI.

87. La OMS inició la puesta en marcha de su enfoque de gestión del riesgo a nivel de toda la organización en 2014 y comunicó que los riesgos de fraude se tienen en cuenta específicamente como parte de esa actividad. La Oficina de Conformidad, Gestión de Riesgos y Ética formuló una política de gestión del riesgo institucional, aprobada en noviembre de 2015, y en la actualidad procede a analizar los riesgos, incluidos los respectivos niveles de tolerancia del riesgo.

88. A instancias de la Junta de Auditores, el ACNUR se ha avanzado en la lucha contra el fraude poniendo en marcha un proyecto de prevención del fraude consistente en un grupo de trabajo específico que basa su labor en los conocimientos de los administradores de los diferentes ámbitos institucionales. Se han señalado los riesgos de fraude interno y externo mediante una serie de talleres celebrados a comienzos de 2015. Actualmente se están evaluando esos riesgos a partir del marco de control vigente a fin de determinar si existen deficiencias en los mecanismos de mitigación y en la tarea de determinar el riesgo de fraude residual en las operaciones del ACNUR.

89. En el UNICEF, las oficinas tienen la obligación de efectuar evaluaciones del propio riesgo, e indican que el fraude es uno de los aspectos del riesgo que evalúan. Esas evaluaciones hechas por la propia oficina se llevan a cabo una vez cada dos o cuatro años, y se prevé realizarlas con periodicidad anual cuando se haya implantado un programa informático de evaluación del riesgo que se está elaborando. El UNFPA comunicó que las oficinas en los países realizan anualmente sus propias evaluaciones del riesgo estratégico y operacional, que abarcan los riesgos de fraude.

90. En la Secretaría de las Naciones Unidas se realizó en 2014, con los auspicios del Comité de Gestión, una evaluación del riesgo institucional destinada a determinar y evaluar los principales riesgos estratégicos para la organización, asignarles un nivel de prioridad y definir las respuestas de gestión conexas. Sin embargo, el fraude no se considera un riesgo institucional y no se llevan a cabo evaluaciones específicas del riesgo de fraude.

91. Si bien la anterior descripción general pone de manifiesto que se han dado ciertos pasos en la dirección apropiada, es necesario hacer más. Cabe reiterar que las evaluaciones del riesgo de fraude son esenciales para la eficacia de cualquier programa de lucha contra el fraude, ya que permiten detectar y definir la exposición al riesgo de fraude de cada organización. Los

---

<sup>47</sup> Política de gestión global de riesgos, WFP/EB.A/2015/5-B (2015).

riesgos de fraude no se circunscriben a determinadas funciones o actividades de la organización, sino que tienen un carácter transversal. También van evolucionando con el tiempo, por lo que se requiere realizar o revisar periódicamente esas evaluaciones.

92. Las evaluaciones del riesgo relacionado con el fraude requieren conocimientos y aptitudes específicos. Por consiguiente, la capacitación para la lucha contra el fraude dentro de una organización debe incluir la capacitación de los participantes en la gestión del riesgo de fraude, incluidos los directores de programas, los funcionarios especializados en el riesgo y los auditores e investigadores.

93. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la mitigación de los riesgos de fraude, así como la ejecución eficaz del programa de lucha contra el fraude de la organización.

#### **Recomendación 5**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben, en caso de que todavía no lo hayan hecho, emprender una evaluación exhaustiva del riesgo de fraude a nivel institucional, como parte integrante de su sistema de gestión del riesgo institucional o como actividad separada, abordando los riesgos de fraude a todos los niveles de su respectiva organización, con inclusión de la sede y de las oficinas sobre el terreno, así como los riesgos de fraude internos y externos. Dichas evaluaciones deberán realizarse con periodicidad bienal, como mínimo, y con mayor frecuencia en función de las necesidades, a nivel operacional.**

#### *Evaluaciones del riesgo de fraude emprendidas por las oficinas de auditoría*

94. Si bien la función general de gestión del riesgo institucional (GRI) de la organización es competencia de la administración, el fraude y otros riesgos también son evaluados por las oficinas de auditoría interna cuando estas formulan sus planes de trabajo anuales y sus encargos de auditoría. Sin embargo, es importante señalar que las responsabilidades de la auditoría interna en materia de riesgo difieren de las correspondientes a la función de GRI. La función del auditor interno es ofrecer garantías generales sobre la gestión del riesgo y asesorar a la organización sobre cuestiones relacionadas con el riesgo, pero no ser la institución principal encargada del diseño y/o la aplicación del sistema de GRI de la organización, los registros de riesgo o los niveles de tolerancia del riesgo. El examen puso de manifiesto que, si bien los auditores internos tienen en cuenta los riesgos señalados por el proceso de GRI, en la mayoría de los casos se basan en sus propias evaluaciones del riesgo correspondientes a los planes y encargos de auditoría específicos. **Recurrir a la función de GRI en las evaluaciones del riesgo de la auditoría interna, o viceversa, no es algo que suceda con frecuencia en las organizaciones examinadas para el presente informe. Se requiere una coordinación más estrecha y un mayor intercambio de información entre ambas actividades, que son complementarias.**

95. En la Oficina de Auditoría Interna del PMA se incluyen elementos del riesgo de fraude en la evaluación anual del riesgo que emprende la Oficina con miras a configurar los planes de la labor de auditoría. Ello incluye la utilización de indicadores del riesgo como el índice de percepción de la corrupción para las esferas de operaciones, las respuestas de las dependencias institucionales a las declaraciones anuales de fiabilidad (que se integran en la

Declaración de Control Interno del PMA) y los resultados de anteriores informes de auditoría y evaluación. A nivel del encargo concreto, el riesgo de fraude se examina más detalladamente para cada ámbito del proceso.

96. De manera similar, en el UNFPA, la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación tiene en cuenta los riesgos de fraude en sus evaluaciones anuales de auditoría del riesgo e incorpora los indicadores del índice de corrupción del Banco Mundial para las operaciones sobre el terreno, así como indicios relacionados con el fraude comunicados por la función de investigación.

97. En la FAO, el plan de auditoría basada en los riesgos de la Oficina del Inspector General tiene en cuenta el riesgo de fraude junto con otros tipos de riesgos a fin de asignar una calificación general de riesgo a cada entidad incluida en el universo de auditoría. Los riesgos de fraude suelen tener más importancia en la evaluación general en ámbitos que tradicionalmente se prestan más al fraude, definidos a partir de casos reales denunciados (por ejemplo, las adquisiciones o los derechos y prestaciones del personal). La Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la OMS exige que las dependencias que son objeto de auditoría respondan a un cuestionario de evaluación del propio riesgo de fraude como parte de la fase de planificación de la auditoría, anticipadamente a una visita sobre el terreno, o que realicen ensayos previos detallados para recabar las opiniones del jefe de la oficina en un país.

98. Otros órganos de supervisión, como la Oficina de Auditoría e Investigaciones del PNUD y la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas han emprendido, como proyectos piloto, exámenes proactivos del riesgo de fraude o investigaciones proactivas (véase también a este respecto el cap. IX).

#### *Evaluación de los riesgos de fraude que presentan terceros*

99. Como se ha señalado, muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están expuestas a un alto riesgo a causa de su dependencia de terceros (por ejemplo, vendedores, proveedores y asociados en la aplicación) para la ejecución de sus programas, especialmente cuando actúan en entornos frágiles y lugares remotos donde se ejecutan proyectos.

100. El examen puso de manifiesto que no todos los interesados reconocen del todo los desafíos que representa trabajar con terceros en entornos de alto riesgo. En la mayoría de los casos, los arreglos existentes de control, rendición de cuentas y gestión no están a la altura del alto riesgo de fraude y de corrupción que se encuentra en dichos entornos.

101. A este respecto, los Inspectores **se remiten a las recomendaciones pertinentes del informe de la DCI sobre la gestión de los asociados en la aplicación (JIU/REP/2013/4)**. Como se indica en el informe, las evaluaciones previas de los asociados en la aplicación y los procesos de diligencia debida tienen una importancia particular para determinar la capacidad y las posibles deficiencias y riesgos de un asociado en la aplicación, incluidos los riesgos de fraude. Esas evaluaciones proporcionan una base para la consiguiente mitigación de esos riesgos (de fraude) gracias al establecimiento de medidas apropiadas de control y mitigación del riesgo, como la supervisión, la verificación, la presentación de informes y otras prácticas en función de los niveles de riesgo evaluados.

## B. Niveles de tolerancia del riesgo de fraude

102. Adoptar una política de tolerancia cero con el fraude se considera una señal de una clara determinación de investigar a fondo y sancionar todos los casos de fraude, por pequeños que sean<sup>48</sup>. Entre las ventajas de esa política se cuentan la voluntad de fijar desde el nivel más alto un criterio exigente contra el fraude, la creación de un efecto disuasorio y la comunicación de la determinación de la organización a la hora de combatir el fraude por todos los medios. Sin embargo, aplicar una política de este tipo en determinados entornos puede no ser práctico o tener un costo prohibitivo.

103. La tolerancia cero del fraude en sentido estricto puede entrañar la necesidad de establecer toda una serie de mecanismos de control del fraude para prevenir y detectar todas las actividades fraudulentas. No obstante, los mecanismos de control del riesgo de fraude conllevan costos para las organizaciones en forma de recursos financieros, humanos y de otro tipo. Los riesgos de fraude pueden variar a causa de diversos factores, como el tipo de actividades y el entorno de las operaciones. En las situaciones inestables o de emergencia en que a menudo actúa el sistema de las Naciones Unidas los riesgos pueden ser particularmente altos. En esas situaciones, aplicar un enfoque absoluto de tolerancia cero del fraude tal vez no sea práctico desde el punto de vista de la eficacia y de la eficiencia en función de su costo. También puede obstaculizar la ejecución del mandato fundamental, por ejemplo cuando se requiere una acción expeditiva y rápida, lo cual puede no ser posible si los procedimientos estándar de control y verificación resultan ser engorrosos y requieren mucho tiempo.

104. Las organizaciones internacionales, incluidas algunas del sistema de las Naciones Unidas, reconocen esas realidades y limitaciones operacionales y han comenzado a abordar la tolerancia del fraude en el contexto de la gestión del riesgo de fraude. Si bien los enfoques difieren según la organización de que se trate, la tolerancia del riesgo es un reflejo de la voluntad de la organización de aceptar un nivel superior de riesgo de fraude, que puede variar según las circunstancias del programa o actividad en cuestión.

105. En algunas organizaciones, el nivel de riesgo declarado como asumible ofrece una orientación sobre los niveles de tolerancia del riesgo apropiados en ciertos entornos. La OMPI ha formulado la declaración sobre los riesgos asumibles, incorporada en la política de gestión del riesgo de la OMPI para 2014. La OMPI define el riesgo asumible en relación con lo siguiente: a) riesgos operacionales (incluido el fraude); b) riesgos financieros; c) riesgos estratégicos; y d) efectos para la reputación. Desde este punto de vista, el enfoque sobre el riesgo asumible adoptado por la organización es el siguiente: a) los riesgos con un efecto menor se aceptan cuando la probabilidad de que se materialice el riesgo se considera moderada, baja o mínima; b) los riesgos con efectos notables se aceptan cuando la probabilidad de que se materialice el riesgo se considera baja o mínima; y c) los riesgos con efectos críticos se aceptan únicamente cuando la probabilidad de que se materialice el riesgo es mínima. Los directores de los programas y/o el comité que se ocupa de los riesgos en la OMPI evalúan todos los riesgos que superan el límite asumible por la OMPI, teniendo en cuenta las tolerancias del riesgo. Esos riesgos se aceptan una vez que se ha asegurado que las medidas de mitigación existentes son pertinentes y apropiadas.

106. En el PMA, la estrategia de gestión de los riesgos institucionales de mayo de 2015 incluye una declaración sobre el nivel de riesgo aceptado que menciona específicamente el riesgo de fraude: “Aceptamos que nuestro entorno operacional aumenta la exposición al

---

<sup>48</sup> Newborn y Jones 2007. Véase [www.U4.org](http://www.U4.org).

riesgo de fraude, corrupción y prácticas colusorias. Las prácticas fraudulentas, corruptas o colusorias y la apropiación indebida de recursos se contraponen a los valores fundamentales del PMA, que no puede aceptarlas. El Programa se compromete a prevenir dichas prácticas y a tomar las medidas de mitigación necesarias cuando se constate el recurso a esas prácticas”<sup>49</sup>. En la política de GRI del PMA se declara lo siguiente: “El nivel de riesgo aceptado constituye la base para establecer los niveles de tolerancia al riesgo aceptables en relación con cada uno de sus objetivos... El nivel de riesgo aceptado servirá de guía a las decisiones de los directores, que tienen la autoridad necesaria y están facultados para tomar decisiones de acuerdo con el marco de gestión de riesgos”<sup>50</sup>.

107. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas declararon que han adoptado y cumplen estrictamente una política de tolerancia cero del fraude. El PNUD se refirió a la tolerancia cero del fraude al considerar la inversión en controles de compensación. De manera similar, el UNFPA aplica estrictamente el principio de tolerancia cero con las conductas indebidas en cumplimiento de su política de supervisión. La UNESCO ha adoptado oficialmente un enfoque de tolerancia cero del fraude, con arreglo a lo dispuesto en su política de prevención del fraude y de las prácticas corruptas. La FAO, por el contrario, comunicó que en el entorno en el que actúa, en el cual intervienen múltiples interesados, no es práctico aplicar un criterio cuantificado de tolerancia del riesgo de fraude.

108. Mientras que intentar lograr un nivel cero de fraude debería ser el objetivo final y la manera correcta de abordar la cuestión, hay argumentos que apoyan el establecimiento, de manera eficiente y económica, de un nivel de riesgo asumible que ayude a las organizaciones a adoptar medidas sistemáticas de mitigación del riesgo y de respuesta basada en niveles de riesgo aceptables. Como se ha señalado, los niveles de riesgo asumibles y los mecanismos de control conexos pueden variar en función del tipo de actividad y de los entornos en que se realizan las operaciones. En ciertas situaciones inestables y frágiles pueden considerarse niveles diferentes de riesgo de fraude, ya que un enfoque estricto de tolerancia cero no sería viable teniendo en cuenta la cobertura y los recursos que exigirían esas medidas de mitigación. Ello no significa que no deban existir controles del fraude, sino más bien que deben preverse controles proporcionados basados en riesgos asumibles dictados por el entorno. En este contexto, las organizaciones deberían definir y documentar unos niveles de tolerancia del riesgo específicos y mensurables.

109. La tolerancia cero del fraude no debe traducirse en un nivel asumible de riesgo de fraude equivalente a cero. El riesgo de fraude nunca podrá eliminarse ni reducirse a cero; por el contrario, puede mitigarse eficazmente con la existencia de un robusto programa de gestión del riesgo en la lucha contra el fraude. Establecer un programa de este tipo y actuar rápidamente cuando se detecten casos de fraude coincide con el significado y la intención del principio de “tolerancia cero del fraude”.

110. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que realizan sus actividades en entornos de riesgo descentralizados y/o frágiles consideren la posibilidad de definir niveles asumibles de riesgo operacional basándose en evaluaciones específicas del riesgo de fraude y medidas de mitigación proporcionadas. Las declaraciones sobre el riesgo asumible deben presentarse a los órganos legislativos y rectores de las organizaciones, según proceda, para su información**

<sup>49</sup> Política de gestión global de riesgos, WFP/EB.A/2015/5-B, anexo, párr. 8.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párrs. 35 a 37.

**y/o para que las hagan suyas y las pongan en conocimiento de los contribuyentes principales para su información.**

### **C. Distribución de los riesgos de fraude**

111. La posibilidad de distribuir los riesgos de fraude entre los donantes, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los receptores de los programas es un aspecto que requiere una mayor exploración por parte de los distintos interesados. Muchos de los encuestados indicaron que la distribución de los riesgos es un enfoque prudente que puede generar un entorno más propicio para la aplicación de los programas. No obstante, existe una gran variación entre las opiniones acerca de si es posible distribuir los riesgos entre los donantes y las organizaciones y sobre la forma de hacerlo.

112. La práctica actual en la mayoría de casos es que cuando los donantes transfieren fondos al sistema de las Naciones Unidas esperan que las organizaciones absorban la totalidad, o como mínimo la mayor parte, de los riesgos asociados a la aplicación del programa, incluidos los riesgos de fraude. La mayoría de donantes exigen una política de tolerancia cero del fraude que en muchos casos también se traduce en una tolerancia cero de las pérdidas causadas por el fraude. Sin embargo, esto es más problemático cuando el sistema de las Naciones Unidas ejecuta programas en entornos de alto riesgo, como las situaciones de emergencia, las crisis humanitarias y las situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Como se ha señalado en la sección anterior, en esos entornos tal vez no sea posible fijar un nivel absoluto de control del fraude, ya que ello puede no ser práctico desde el punto de vista de los costos y de la eficacia en la ejecución de los mandatos fundamentales. Dicho de otro modo, la aplicación por la organización de una política de “tolerancia cero del fraude” y el establecimiento de medidas de prevención del fraude no impedirá necesariamente que se produzcan pérdidas en todas las circunstancias.

113. Lo que está en juego no es solo que las políticas existentes de lucha contra el fraude de una organización sean adecuadas y pertinentes, sino también la necesidad de establecer prioridades y distribuir los riesgos de fraude residuales<sup>51</sup> entre todas las partes interesadas. No parece haber ninguna base para que los donantes exijan el retorno de fondos relacionados con pérdidas (no recuperables) ocasionadas por el fraude cuando las organizaciones han aplicado la debida diligencia y cuentan con las medidas previstas de mitigación del riesgo. Una cuestión conexas es la de si la transferencia de la responsabilidad financiera es viable cuando las organizaciones reciben fondos voluntarios. La recuperación de las pérdidas ocasionadas por el fraude que exija un donante particular para un proyecto o programa específico requeriría que la organización recurriera a financiación central que en la mayoría de los casos incluye fondos de otros donantes.

114. Sería útil tanto para los donantes como para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas permitir un debate y una negociación sobre los niveles aceptables de riesgo de fraude, y sobre los posibles mecanismos para la distribución del riesgo. En las deliberaciones deberían incluirse la definición de los niveles de tolerancia del riesgo que pueden considerarse aceptables, en función de los entornos operacionales, así como los recursos disponibles para instaurar medidas de mitigación adecuadas. Ello exigirá que las

---

<sup>51</sup> Los riesgos residuales son los riesgos que quedan después de que la organización haya considerado la medida en que las actividades de control existentes mitigan la probabilidad y el impacto de los riesgos inherentes.

organizaciones adopten una actitud más abierta a la hora de debatir con los donantes los procedimientos internos de gestión del riesgo y que se facilite información sobre los riesgos y los desafíos a que se enfrentan. También exigirá que los donantes estén dispuestos a aceptar niveles asumibles específicos de riesgo financiero o a incluir directamente en los cálculos de costos los riesgos relacionados con el fraude.

115. Esta forma de distribución del riesgo es una buena práctica en los sectores privado y público de todo el mundo que actúan en entornos adversos y en situaciones similares. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se encuentran en la posición precaria de tener que absorber todos los riesgos y de ser los únicos responsables y obligados a rendir cuentas por las pérdidas en entornos de alto riesgo.

116. **Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas exploren las oportunidades de debatir y negociar con los donantes arreglos de tolerancia del riesgo y de distribución del riesgo en programas y proyectos de alto riesgo. Los acuerdos con los donantes deben reflejar esos arreglos y deben definirse los recursos adecuados para mitigar esos riesgos.**

## VI. Estrategias y planes de acción contra el fraude (pilar 3)

117. El examen puso de manifiesto que, si bien varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han formulado nuevas políticas para abordar la gestión del riesgo de fraude o han actualizado las existentes (véase el cap. IV), son pocas las que han ido más allá y han adoptado estrategias y planes de acción institucionales para luchar contra el fraude con objeto de hacer operativas las políticas e integrarlas en los sistemas de gestión del riesgo institucional, planes estratégicos o actividades operacionales. Consecuencia de ello es que la mayoría de las organizaciones adoptan un enfoque fragmentado de la lucha contra el fraude, que a menudo se aplica caso por caso y de manera incoherente. Además, las organizaciones que están tomando medidas para afrontar el fraude de manera más sistemática y estratégica lo han hecho muy recientemente, y la mayoría de ellas comunicaron que sus iniciativas aún no habían concluido, lo cual hace difícil evaluar su aplicación y su nivel de éxito en el presente examen.

118. Las estrategias de lucha contra el fraude deben guardar correspondencia con los riesgos de fraude evaluados, ya que no todos los programas y actividades se enfrentan al mismo nivel de riesgo. Esas estrategias pueden contribuir a adoptar un enfoque eficaz en función del costo para luchar contra el fraude si se concentran en los aspectos en que las actividades pueden tener un mayor impacto. Además, un enfoque estratégico global puede ayudar a la organización a justificar la necesidad de determinar el nivel apropiado de recursos que se requieren para las actividades de lucha contra el fraude.

119. La falta de estrategias y planes de acción para luchar contra el fraude es motivo de preocupación para varios miembros del personal directivo y otros funcionarios entrevistados. Esto es especialmente cierto en organizaciones con una estructura descentralizada y con delegación de autoridad a las oficinas sobre el terreno donde, en la mayoría de los casos, el riesgo de fraude suele ser más alto. La mayoría de los encuestados consideran necesario contar con una estrategia de lucha contra el fraude que esté adaptada a la estrategia general de la organización para lograr objetivos institucionales.

120. Como se indica en un informe reciente de la Junta de Auditores<sup>52</sup>, 13 entidades sujetas a la supervisión de la Junta no tenían estrategias adecuadas de lucha contra el fraude. Un ejemplo positivo es el de la UNOPS, que ha establecido una estrategia integrada de lucha contra el fraude orientada a todas las formas de fraude (tanto interno como externo)<sup>53</sup>. Otro buen ejemplo es el del ACNUR, que, como se ha indicado, ha emprendido un proyecto de prevención del fraude y en este contexto ha actualizado su política institucional sobre el fraude y está formulando una estrategia y un programa para combatirlo.

121. Las buenas prácticas de otras organizaciones internacionales sugieren que las estrategias y planes de acción para luchar contra el fraude deben abordar medidas de prevención, detección y respuesta a todos los niveles de una organización y deben incluir, como mínimo, los elementos siguientes<sup>54</sup>:

- Un resumen de los riesgos de fraude interno y externo identificados o de las vulnerabilidades asociadas con las actividades o funciones de la organización;

<sup>52</sup> A/70/322, párr. 45.

<sup>53</sup> *Ibid.*, párr. 45.

<sup>54</sup> Adaptado de “*Commonwealth Fraud Control Framework (2014)*”, Australia; y sugerencias de la Junta de Auditores (A/69/5, Vol. I), párr. 158.

- Las estrategias de tratamiento o los mecanismos de control (incluidas las políticas, la gobernanza y otras estructuras y procedimientos) instaurados para mitigar los riesgos o vulnerabilidades detectados;
- Información sobre la aplicación, por ejemplo señalar las funciones y/o los funcionarios responsables de la aplicación;
- Supervisión de los resultados por los directivos superiores y examen de los planes y medidas, y presentación de informes periódicos sobre la aplicación de la política relativa al fraude;
- Mecanismos, canales y procesos para que funcionarios, contratistas o terceros (vendedores, proveedores o asociados en la aplicación) denuncien casos de fraude o de presunto fraude;
- Estrategias para asegurar que la organización satisfaga sus necesidades de capacitación en relación con el fraude;
- Formular una auténtica cultura de oposición al fraude y de concienciación al respecto;
- Mecanismos para reunir y analizar el número y las características de los incidentes de fraude o presunto fraude en la entidad o contra ella, y para informar al respecto;
- Protocolos en los que se defina la manera en que la entidad responderá a las denuncias o sospechas de fraude, incluida la evaluación de las quejas, el inicio de investigaciones y las opciones para la solución de incidentes (como la remisión a las autoridades nacionales y el momento y la forma de iniciar una acción de recuperación).

122. Como se ha señalado, las estrategias de lucha contra el fraude deben basarse en niveles de riesgo asumibles, teniendo debidamente en cuenta la proporcionalidad de las medidas de lucha contra el fraude y una evaluación de los costos y beneficios para la organización de que se trate.

123. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la ejecución eficaz y eficiente de los programas minimizando la exposición al fraude.

#### **Recomendación 6**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben elaborar estrategias amplias de lucha contra el fraude específicas para la organización y planes de acción para aplicar sus respectivas políticas relativas al fraude. Esas estrategias de lucha contra el fraude deben basarse en la evaluación del riesgo de fraude institucional en la organización y deben ser parte integrante de las estrategias generales y los objetivos operacionales de esta. Sobre la base del nivel del riesgo de fraude, deben dedicarse recursos proporcionados a llevar a la práctica las estrategias y planes de acción.**

## VII. Mecanismos de control del fraude (pilar 4)

124. En diversos informes de auditoría de muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las cuestiones del control interno y del cumplimiento se han señalado repetidamente como aspectos que son motivo de gran preocupación. En particular, los auditores internos y externos de muchas organizaciones examinadas para el presente informe han considerado deficientes los controles internos en las esferas y actividades más expuestas al fraude, como las adquisiciones, los asociados en la aplicación, los recursos humanos y la contratación, la gestión de proyectos, los derechos y prestaciones del personal y la gestión de activos. La segregación de competencias y la supervisión también ocupan un lugar destacado en las conclusiones y recomendaciones principales, particularmente en las auditorías de las oficinas sobre el terreno, así como en las operaciones realizadas en situaciones de emergencia y entornos frágiles. **Los inspectores desean reiterar que la aplicación cabal y oportuna por los administradores de las recomendaciones relacionadas con los controles internos formuladas por los órganos de auditoría son un elemento decisivo e indispensable para la eficacia de cualquier programa de lucha contra el fraude.**

125. Varios de los directores de programas entrevistados, pese a reconocer los efectos del fraude en sus programas, expresaron preocupación por la introducción de lo que consideran una aplicación “rigurosa” de controles sobre sus actividades. Entienden que cualquier control adicional intensifica el conflicto existente entre su objetivo principal de ejecutar sus programas y los obstáculos que representan unos controles rigurosos y las medidas de rendición de cuentas que exigen los donantes y los órganos legislativos o rectores. No obstante, como se ha indicado a lo largo del presente informe, la aplicación de controles para afrontar el problema del fraude no exige necesariamente la introducción de estructuras totalmente nuevas y de procesos complejos que pueden tener graves consecuencias financieras y operacionales. Al contrario, hay que orientarse y dedicar esfuerzos a lograr que las estructuras existentes sean más eficaces y aplicar un criterio de proporcionalidad para adoptar controles del fraude en función del riesgo. Como se ha señalado, tomar medidas preventivas y gestionar proactivamente el fraude es mucho menos gravoso si se compara con los costos que supone tener que hacer frente al fraude cuando ya se ha cometido.

126. En las secciones que figuran a continuación se presentan varias medidas específicas de control interno relacionadas directamente con la gestión de los riesgos de fraude. No fue posible presentar una lista exhaustiva a causa de las limitaciones del alcance del presente examen.

### A. Marcos de rendición de cuentas

127. La Asamblea General define la rendición de cuentas como “la obligación que tienen la Secretaría y sus funcionarios de responder de todas las decisiones tomadas y las medidas adoptadas por ellos, y de responsabilizarse por cumplir sus compromisos, sin reserva ni excepción”<sup>55</sup>. En las organizaciones de las Naciones Unidas a las que se confían contribuciones de los Estados Miembros, esto se refiere en particular a la administración de esos fondos, lo que incluye la prevención de pérdidas causadas por el fraude. Los marcos de rendición de cuentas en las organizaciones de las Naciones Unidas, si se han establecido de

<sup>55</sup> Resolución 64/259 de la Asamblea General.

manera apropiada, proporcionan la base para una gestión eficaz de los riesgos de fraude. Al definir el entorno general de rendición de cuentas de la organización, esos marcos establecen los parámetros internos y externos en que operan los controles, incluidos los controles del fraude. Varias de las organizaciones examinadas han adoptado marcos oficiales de rendición de cuentas, mientras que otras han establecido diversos sistemas sin contar con un marco formal general.

128. Para que las organizaciones puedan armonizar sus respectivas iniciativas de rendición de cuentas, la JJE del sistema de las Naciones Unidas aprobó en 2014 un modelo de referencia de gestión de los riesgos, supervisión y rendición de cuentas para el sistema de las Naciones Unidas<sup>56</sup>. El modelo de la JJE se basa en el enfoque de las “tres líneas de defensa”<sup>57</sup> definido por el Instituto de Auditores Internos. El modelo de “tres líneas de defensa” se utiliza a menudo para comunicar los papeles que desempeñan la administración, las funciones de ejecución de las actividades y las distintas funciones independientes a la hora de aportar garantías respecto de los controles internos. La primera línea de defensa es la de la gestión operativa y los empleados. La segunda línea de defensa es la de las funciones centralizadas que permiten la realización de las actividades con aptitudes especializadas, como la gestión presupuestaria, la gestión del riesgo, el cumplimiento de las leyes y normas y la garantía de calidad. La tercera línea de defensa es la de la garantía independiente, que incluye la auditoría interna. Las tres líneas guardan una relación de dependencia mutua y se requiere una clara comunicación entre cada una de ellas a fin de asegurar la eficacia global de las prácticas de gobernanza, gestión del riesgo, supervisión y control<sup>58</sup>.

129. Casi la mitad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinadas por la DCI<sup>59</sup> indicaron que habían adoptado el modelo de “tres líneas de defensa” como referencia para su marco general de gestión del riesgo, supervisión y rendición de cuentas. Por ejemplo, el marco de rendición de cuentas que la OMPI adoptó en 2014 se refiere específicamente al modelo a fin de expresar mejor las funciones y responsabilidades relativas a la gestión del riesgo y los controles internos<sup>60</sup>.

130. Si bien en los marcos de rendición de cuentas existentes se hace hincapié en general en los niveles de rendición de cuentas y las funciones y responsabilidades organizacionales, lo que falta en la mayoría de marcos del sistema de las Naciones Unidas son designaciones específicas de responsabilidad para hacer frente al fraude, en particular con respecto al establecimiento de controles del fraude apropiados. Evaluar el peso relativo de cada línea de defensa, determinar su nivel apropiado y llevarla a la práctica, lo que incluye el establecimiento de controles del fraude apropiados, es una responsabilidad conjunta de las organizaciones y sus órganos rectores<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE, Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre la propuesta de un modelo de referencia de gestión de los riesgos, supervisión y rendición de cuentas con miras a una posición común del sistema de las Naciones Unidas con los órganos rectores, documento CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1.

<sup>57</sup> IIA, *Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control* (2013). El modelo fue sugerido inicialmente por la Federación de Asociaciones Europeas de Gerencia de Riesgos y la Confederación Europea de Institutos de Auditores Internos en diciembre de 2011.

<sup>58</sup> CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, págs. 17 y 18.

<sup>59</sup> *State of Internal Audit Function in the United Nations System* (de próxima publicación, 2016).

<sup>60</sup> OMPI, Marco de rendición de cuentas de la OMPI, documento WO/PBC/22/12, párr. 16.

<sup>61</sup> CEB/2014/HLCM/FB/3/Rev.1, págs. 17 y ss.

## B. Controles internos

131. Los controles internos y las actividades de control abarcan todos los procesos diseñados para proporcionar “una garantía razonable con respecto al logro de los objetivos relacionados con las operaciones, la presentación de informes y el cumplimiento”<sup>62</sup>. Así, los controles de lucha contra el fraude son parte integrante de los controles internos y las actividades de control. En cuanto que documentos de política generales, los marcos de control interno establecen orientaciones para hacer efectivos los controles internos, incluidos los controles del fraude, y asignar las responsabilidades pertinentes.

132. Los órganos de auditoría interna y externa de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han destacado repetidamente que el entorno complejo y expuesto a riesgos en que actúan las organizaciones de las Naciones Unidas exige marcos de control interno robustos, con una orientación específica al fraude entre las actividades de control que se realicen<sup>63</sup>. Como se señala en el capítulo V, hay que establecer un equilibrio entre unos marcos rigurosos de control interno y los procedimientos operativos estándar para controlar el fraude y otros riesgos, por una parte, y la necesidad de flexibilidad e innovación, por otra parte, en particular en situaciones frágiles y de emergencia. De este modo, el nivel de los controles del fraude que se establezcan variará en función del nivel específico de tolerancia del riesgo de la organización.

133. En la encuesta de la DCI sobre el fraude, los miembros del personal directivo de algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas indicaron que los rigurosos marcos de control interno eran la razón más probable de los bajos niveles de fraude denunciados en sus organizaciones. Sin embargo, en el presente examen no fue posible obtener pruebas de que los marcos de control interno establecidos por las organizaciones sean suficientemente robustos para ofrecer garantías respecto de los controles dedicados a los riesgos de fraude. Los diversos informes de auditoría interna y externa mencionados no indican lo mismo.

134. Hay 14 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que han establecido un marco formal de control interno<sup>64</sup>. Varias de ellas (UNFPA, ONUSIDA<sup>65</sup>, OMS y UPU<sup>66</sup>) o bien ya cumplen el marco del COSO o bien están adaptando los marcos de control interno para adaptarlos a este. Otras organizaciones, en particular los organismos especializados, no contaban con un marco global de control interno en el momento de efectuarse el presente examen. Por ejemplo, la FAO adoptó muy recientemente un marco de control interno, que

<sup>62</sup> Véase COSO, *Internal Control – Integrated Framework*, pág. 3, y Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Guía para las normas de control interno del sector público* (2013).

<sup>63</sup> Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2014 e Informe de la Junta de Auditores, A/70/5 (Vol. I) y Corr.1, párr. 106; Actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente correspondientes al período comprendido entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015 (A/70/284), párr. 89; OSSI, Auditoría del marco de delegación de autoridad en el ACNUDH, informe 2014/092, párr. 10.

<sup>64</sup> Las 14 organizaciones que tienen un marco integral de control interno son las siguientes: OIEA, OACI, PNUD, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONUDI, UNOPS, ONU-Mujeres, UPU, PMA, OMS y OMPI.

<sup>65</sup> ONUSIDA indicó que se encontraba en la fase de elaboración del marco de control interno de conformidad con el marco del COSO 2013.

<sup>66</sup> La UPU indicó que ya estaba aplicando el marco del COSO, puesto que evaluaba anualmente el principio 8 (“evaluación del riesgo de fraude”).

todavía no se ha aplicado plenamente. Si bien la falta de un marco formal de control interno no significa necesariamente que no existan controles del fraude, aumentan las posibilidades de que el control sea insuficiente, lo cual es motivo de preocupación, especialmente en las esferas de alto riesgo más expuestas al fraude.

135. Por otra parte, el presente examen indica que los controles internos existentes presentan grandes variaciones, en función del modelo institucional específico y de las esferas de riesgo determinadas por las organizaciones. Que en los marcos de control interno se haga o no una referencia explícita a los controles del fraude depende de si las organizaciones consideran que existen riesgos particulares de fraude, determinados por las evaluaciones del riesgo de fraude. Por ejemplo, al establecer un registro de riesgo a nivel de toda la organización, la Secretaría de las Naciones Unidas no consideró que los riesgos de fraude figurasen entre los riesgos “de alto nivel” o “críticos” para la organización. En cambio, en el UNICEF el fraude y el uso indebido de recursos son una de las principales categorías de riesgo institucional en la GRI.

136. En la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas el fraude no se considera un riesgo institucional de alto nivel. Por tanto, existe una tendencia a que el personal directivo y los funcionarios no tengan una obligación suficiente, en los marcos y arreglos que rigen los mecanismos de control interno, de actuar y fortalecer los controles relacionados con el fraude y las actividades de control existentes.

137. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la mitigación de los riesgos de fraude mediante una mayor eficacia y adecuación de los marcos de control interno de las organizaciones.

#### **Recomendación 7**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben iniciar un examen de sus marcos de control interno con objeto de garantizar que existan controles proporcionados para la lucha contra el fraude y que en los marcos de control interno se aborden de manera apropiada los riesgos de fraude señalados en las evaluaciones del riesgo de fraude.**

138. *Declaraciones sobre controles internos.* Es una buena práctica requerir que los administradores suscriban declaraciones escritas de la existencia de controles apropiados en sus respectivas esferas funcionales de trabajo<sup>67</sup>. A nivel agregado, esos mecanismos de declaración pueden servir para la preparación de declaraciones anuales sobre controles internos, que consisten esencialmente en una carta firmada por el funcionario ejecutivo superior de una organización en que se describe el enfoque adoptado para los controles internos y se asume la responsabilidad al respecto. Esa declaración es parte de los estados financieros de una organización y debe incluir una exposición de la situación con respecto a los controles internos, la gestión del riesgo y los procesos de gobernanza, así como de la adecuación de los controles del fraude establecidos.

<sup>67</sup> Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/5), criterio 12.

139. Esas declaraciones escritas que se exigen al personal directivo son “un instrumento muy valioso para promover la rendición de cuentas a lo largo de toda la línea de gestión”<sup>68</sup>. Algunas organizaciones, como la OACI, la UIT, la UNESCO, el PMA, la OMS, la OMPI y la OMM, ya preparan una declaración anual sobre los controles internos, y la Secretaría de las Naciones Unidas se propone introducir dicha declaración para 2018<sup>69</sup>. Al ser examinadas por las oficinas de auditoría interna, esas declaraciones aportan una garantía aun mayor sobre el marco de control interno de una organización. Esto sucede, por ejemplo, en el PMA, que ha estado a la vanguardia de la formulación de esas declaraciones tras haberlo hecho por primera vez en 2011. La oficina de auditoría interna del PMA revisó en 2014 el proceso de ofrecimiento de garantía sobre control interno, con buenos resultados en general<sup>70</sup>. Ello refleja una buena práctica que pueden seguir otras organizaciones una vez que haya madurado el proceso de aprobación de la declaración sobre controles internos.

140. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la rendición de cuentas y contribuya a la eficacia del programa de lucha contra el fraude de la organización mediante la instauración de declaraciones sobre controles internos adaptados a las buenas prácticas.

#### **Recomendación 8**

**Al instaurar o actualizar las declaraciones sobre controles internos, los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que las declaraciones se refieran a la adecuación de los controles de lucha contra el fraude en toda la organización, de conformidad con las buenas prácticas y las normas internacionales aplicables. En ausencia de una declaración oficial sobre controles internos, los jefes ejecutivos deberían certificar en sus informes anuales a los órganos legislativos y rectores que su organización cuenta con controles de lucha contra el fraude proporcionados, basados en evaluaciones del riesgo de fraude, y que existen procedimientos y procesos apropiados de prevención, detección y respuesta en casos de fraude, así como de reunión de datos.**

141. Los aspectos de las actividades de control que son particularmente pertinentes para la mitigación del riesgo de fraude son, entre otros, los siguientes: a) la segregación de funciones; b) una clara delegación de autoridad, incluso para las aprobaciones de pagos, la autorización, la verificación, la certificación, la conciliación y el examen de los resultados de las operaciones; c) la protección de los activos; y d) los controles de fraude en las adquisiciones y la gestión de contratos.

142. *La segregación de funciones* es un control interno fundamental cuyo propósito es minimizar la posibilidad de errores y/o fraude. La segregación de funciones entre el personal asegura que ningún empleado tenga la posibilidad de cometer y ocultar el fraude en el desempeño normal de sus funciones. La segregación es necesaria para las funciones relacionadas con tareas de autorización o aprobación relativas a la custodia de activos y el

<sup>68</sup> Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/5), párr. 111.

<sup>69</sup> Véase A/70/284.

<sup>70</sup> PMA, Oficina del Inspector General, Informe de auditoría interna sobre el proceso de ofrecimiento de garantía sobre control interno del PMA en 2013, documento AR/14/14.

registro/conciliación y control de las transacciones financieras. Mientras que varias organizaciones de las Naciones Unidas, como el OIEA, el UNFPA, la ONUDI, la UNESCO, el PMA y la OMPI, han integrado mecanismos de segregación de funciones en sus sistemas de GRI, se siguen presentando dificultades en el caso de las pequeñas oficinas sobre el terreno con poco personal, o en contextos de emergencia, en que no es posible una segregación apropiada. Centralizar las funciones, especialmente en casos de adquisiciones, o por lo menos someter los casos existentes a una supervisión adicional, como hace la división de suministros del UNICEF, es una buena práctica para mitigar los riesgos de fraude conexos. **Unos controles automatizados sobre la base de sistemas de GRI que deleguen, por ejemplo, la autoridad de examen y aprobación a dependencias centrales cuando no sea viable la segregación apropiada de funciones sobre el terreno, pueden contribuir a mitigar el riesgo de fraude y deberían incluirse y aplicarse siempre que fuera necesario.**

143. *La delegación de autoridad* es otro elemento clave para la prevención y la detección del fraude que permite asegurar una clara definición de funciones y la asignación de responsabilidades. Por ejemplo, en el PMA, las órdenes de compra y los pedidos no pueden modificarse sin actualizar las versiones anteriores, lo cual impide las actividades no autorizadas y potencialmente fraudulentas. Una delegación de autoridad apropiada es una necesidad funcional en las actividades de las Naciones Unidas, que son complejas y están dispersas por todo el mundo. En este contexto, la Junta de Auditores recomendó en un informe reciente que las organizaciones contaran con un archivo central de todas las delegaciones de autoridad<sup>71</sup>. En 2004, la DCI examinó los arreglos de delegación de autoridad en el sistema de las Naciones Unidas y presentó ocho criterios principales para unos arreglos eficaces. Se recomienda que las organizaciones sigan aplicando esos criterios al revisar y reformar los procedimientos de delegación de autoridad<sup>72</sup>.

144. *Las salvaguardias para asegurar que los activos de las organizaciones estén protegidos* contra las actividades fraudulentas son otro ámbito de importancia, ya que las pérdidas de activos relacionadas con el fraude son frecuentes en el sistema de las Naciones Unidas. Dichas salvaguardias deben abarcar el ciclo completo de adquisición, registro, disposición y liquidación de bienes. Los inventarios de los activos y los procesos de certificación regulares aseguran una custodia apropiada. Por ejemplo, el UNFPA dispone de políticas y procedimientos específicos para la gestión de los activos fijos y, cada vez más, organizaciones como la OMPI recurren a la funcionalidad de sus sistemas de GRI para la gestión de activos.

145. *Unos controles del fraude robustos para la gestión de las adquisiciones y de los contratos*<sup>73</sup> son particularmente necesarios porque esos ámbitos están especialmente expuestos a actividades fraudulentas, como la colusión entre proveedores o entre proveedores y funcionarios, sobornos, manipulación de las ofertas de licitación, pagos ilícitos, subdivisión de los contratos de modo que queden por debajo del umbral prescrito de delegación de autoridad, influencias indebidas en la selección de contratos, así como abusos relacionados con las órdenes de cambio y las facturas, como tramas de doble facturación. En particular, las organizaciones que realizan operaciones en gran escala sobre el terreno, como el PNUD, el

<sup>71</sup> A/70/322, párrs. 81 y ss.

<sup>72</sup> Delegación de autoridad y rendición de cuentas, parte II de la Serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2004/7), párrs. 6 a 38.

<sup>73</sup> Sírvanse consultar también las secciones pertinentes sobre diligencia debida en relación con los proveedores (cap. VII, secc. E) y los regímenes de sanciones aplicables a los proveedores (cap. X, secc. C).

UNFPA y el UNICEF, y también otras como la FAO y la UNESCO, indicaron en sus respuestas al cuestionario de la DCI que el fraude en las adquisiciones es una de las dos categorías principales por lo que respecta a la frecuencia de casos y al volumen elevado de las pérdidas conexas.

146. Las deficiencias de los controles del fraude que se comunican en casos de actividades de adquisición de bienes o servicios de gran valor se relacionan a menudo con la posibilidad de eludir los procedimientos y procesos establecidos. Por ejemplo, en un reciente informe de auditoría de la OSSI con recomendaciones relativas a actividades de adquisición, así como en informes de la Junta de Auditores y la DCI, se han señalado vulneraciones frecuentes de los niveles de autoridad y de cumplimiento de los procedimientos y procesos establecidos (requisitos de competencia, apertura de licitaciones, etc.)<sup>74</sup>.

147. Otra esfera de alto riesgo es la de las adquisiciones locales y descentralizadas, especialmente en países que ocupan lugares destacados en el índice de corrupción del Banco Mundial, donde el entorno en que se realizan las operaciones puede prestarse a la corrupción, el nepotismo y la colusión. A menudo las organizaciones se ven obligadas a actuar en mercados poco conocidos y donde hay un número limitado de vendedores y proveedores adecuados, lo cual puede crear un entorno de colusión o manipulación de las licitaciones. Otro factor es que a menudo las adquisiciones de bienes y servicios por un valor inferior a un umbral determinado no son examinadas por un comité de adquisiciones. También existen deficiencias internas, como la limitación de la capacidad para revisar las ofertas de licitación, una segregación de funciones inadecuada y la falta de otros mecanismos de control y salvaguardia. Dichas limitaciones constituyen un impedimento considerable para unos procesos de adquisición transparentes y competitivos e incrementan sustancialmente los riesgos de fraude. Muchas de las personas entrevistadas, en particular las que tienen una amplia experiencia operacional en esos entornos, consideran que esas limitaciones son la causa principal del gran volumen de pérdidas ocasionadas por el fraude en el sistema de las Naciones Unidas. Análogamente, varias personas que respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude han señalado que el fraude relacionado con las adquisiciones es un problema recurrente y grave.

148. Por lo que respecta a los controles del fraude durante la fase de gestión de los contratos una vez adjudicados, en un informe reciente de la DCI<sup>75</sup> se observó una falta de supervisión adecuada y una mitigación insuficiente de los riesgos asociados a la gestión de los contratos de proveedores en todo el sistema de las Naciones Unidas. En el informe se concluyó que la gestión de los contratos con posterioridad a la adjudicación representaba uno de los ámbitos con un riesgo más elevado en el ciclo de vida de las adquisiciones. Los problemas recurrentes que se mencionaban en el informe eran una preselección insuficiente en relación con la actuación anterior de proveedores no aptos, una supervisión inadecuada del cumplimiento de los contratos, órdenes de cambio no autorizadas, el hecho de que los contratos no se gestionaran dentro de los plazos establecidos y ampliaciones de contratos no documentadas.

149. Varias de las organizaciones examinadas han adoptado medidas para mitigar los riesgos de fraude a lo largo de todo el ciclo de adquisición y gestión de contratos. Entre esas

---

<sup>74</sup> OSSI, Examen de las cuestiones señaladas en informes de supervisión recientes sobre las actividades de adquisición (AH2012/513/02).

<sup>75</sup> Gestión y administración de los contratos en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2014/9).

medidas figuran los controles del fraude enumerados en políticas racionales como las relacionadas con la prohibición de que los funcionarios de adquisiciones reciban regalos o atenciones sociales, que los proveedores estén obligados a revelar inhabilitaciones anteriores, etc. A este respecto, muchas organizaciones han establecido en los últimos años comités de revisión de contratos y/o comités de revisión de las adquisiciones, por ejemplo la UNOPS, la FAO, el UNFPA, ONU-Mujeres y el PNUD, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas sobre la diligencia debida y el debido proceso para luchar contra el fraude relacionado con la gestión de las adquisiciones o de los contratos. A causa de que su labor está expuesta a riesgos, algunas organizaciones adoptan la práctica de que el personal que participa en la gestión de las adquisiciones y de los contratos reciba de forma periódica una capacitación específica sobre la lucha contra el fraude (véase el cap. IV, secc. C). Los manuales de adquisiciones de algunas organizaciones se refieren a las funciones y responsabilidades relativas al fraude, como la responsabilidad de los oficiales de adquisiciones autorizados de adoptar medidas de diligencia debida en relación con los proveedores durante la fase de identificación y selección. Por ejemplo, en la OMI, un nuevo proveedor solo podrá ser incluido en el registro de proveedores después de que diversas entidades de la organización hayan adoptado medidas de diligencia debida, por ejemplo el oficial de adquisiciones para asegurar la adecuación y la fiabilidad del proveedor, el departamento de finanzas para comprobar su buena situación financiera y los expertos técnicos para confirmar las características de los servicios y los bienes.

150. **Los Inspectores reiteran la importancia de que se cumplan las recomendaciones formuladas en los informes de la DCI relativos a la gestión de las adquisiciones y los contratos (JIU/REP/2014/9, JIU/REP/2013/1 y JIU/NOTE/2011/1) y sugieren además que los umbrales para la autorización de las adquisiciones a nivel local se determinen sobre la base de los riesgos respectivos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el tamaño de la oficina y el entorno de riesgo en el que realiza sus actividades, los volúmenes de las adquisiciones, la capacidad de adquisición existente, el nivel de certificación de los funcionarios, la segregación apropiada de las funciones y los arreglos de delegación de autoridad.**

### C. Códigos de conducta

151. Un código escrito de conducta es uno de los vehículos más importantes para comunicar al personal unos criterios fundamentales de conducta aceptable y prohibida, lo que incluye el fraude y otras formas de mala conducta. Los códigos de conducta promueven la concienciación sobre el fraude, ya que reúnen en un único lugar normas de conducta ética que pueden haber sido definidas en otros lugares, como los reglamentos financieros y las reglamentaciones financieras detalladas de las organizaciones, los manuales de recursos humanos, los manuales de adquisiciones, etc. Según un estudio realizado por la ACFE de 1.483 casos reales de fraude en los sectores privado y público de todo el mundo<sup>76</sup>, un sólido código de conducta contribuyó a reducir en un 46% en promedio las pérdidas ocasionadas por el fraude y en un 37% en promedio la actividad de las tramas fraudulentas hasta que eran descubiertas.

152. Las disposiciones que rigen la conducta ética del personal de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas suelen estar presentadas en diversas fuentes, como la Carta de

<sup>76</sup> ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: 2010 Global Fraud Study* (Austin, Texas, 2010).

las Naciones Unidas y el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas. Las normas de conducta de los funcionarios internacionales, aprobadas por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI)<sup>77</sup>, constituyen el punto de referencia central para las normas sobre conducta y los valores éticos del sistema de las Naciones Unidas partiendo del principio de que, mientras que las culturas internas de las distintas organizaciones presentan variaciones, todas ellas se enfrentan a desafíos éticos similares. La versión más reciente de las normas de la CAPI fue aprobada por la Asamblea General en 2013<sup>78</sup>. En su forma actual, las normas se centran particularmente en la independencia y la imparcialidad de los funcionarios internacionales, pero no mencionan específicamente el fraude ni están orientadas especialmente a brindar orientación práctica que ayude al personal a tomar decisiones éticas. De este modo se ha perdido una oportunidad de mejorar la concienciación sobre el fraude y de brindar orientación a los funcionarios sobre las normas de conducta apropiadas, además de dirigirlos hacia los mecanismos existentes para denunciar el fraude.

153. La mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se refieren a las normas de conducta de la CAPI. Sin embargo, dos organizaciones han decidido no adoptar esas normas (la UNOPS y el ACNUR)<sup>79</sup> y han formulado sus propios códigos de conducta para responder a sus necesidades organizacionales específicas<sup>80</sup>. La OACI, por otra parte, ha adoptado una versión de las normas de la CAPI que se ha adaptado ligeramente para responder a sus circunstancias particulares. La Junta de Auditores ha formulado una recomendación específica a la Secretaría de las Naciones Unidas para que adopte un código de conducta claro con objeto de sensibilizar sobre el fraude<sup>81</sup>. Una iniciativa anterior referente a un código de ética para el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, formulado por el Panel de Ética de las Naciones Unidas, fue aplazada por la Asamblea General y, después de un prolongado debate, el código acabó por incorporarse en la revisión de 2013 de las normas de la CAPI<sup>82</sup>.

154. Mientras que los códigos de conducta existentes, incluidas las normas de la CAPI, se dirigen principalmente a los funcionarios (incluido el personal directivo), una buena práctica consiste en extender el código de conducta a no funcionarios y a terceros. La ONUDI sigue en parte esa práctica en su Código de Conducta Ética, que también es aplicable a titulares de acuerdos de servicios (especiales), personas que han recibido préstamos reembolsables y no reembolsables, embajadores de buena voluntad y otras personas asociadas con la ONUDI<sup>83</sup>. La UNESCO, con arreglo a su Manual de Recursos Humanos y las respectivas disposiciones contractuales, también extiende oficialmente las normas de conducta al personal temporario, como los contratistas de servicios.

<sup>77</sup> Las normas fueron introducidas originalmente en 1954 por la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional, que más adelante se convirtió en la CAPI.

<sup>78</sup> Resolución 67/257 de la Asamblea General.

<sup>79</sup> Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 2009 (A/64/30).

<sup>80</sup> Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional correspondiente a 2009 (A/64/30), párr. 22.

<sup>81</sup> Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2013 e Informe de la Junta de Auditores, A/69/5 (Vol. I), párr. 136.

<sup>82</sup> La Asamblea General solicitó inicialmente la elaboración de un código ético aplicable a todo el sistema en el párrafo 161 d) de su resolución 60/1.

<sup>83</sup> ONUDI, Código de Conducta Ética, boletín del Director General UNIDO/DGB/(M.).115; en la nota 1 del Código se extiende el significado del término "personal" de modo que incluya, entre otros, a los pasantes y otras partes que tienen relaciones contractuales con la ONUDI con arreglo a lo dispuesto en el Código.

155. Cabe señalar también que el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, a través del cual se realiza la mayoría de las transacciones de compra del sistema de las Naciones Unidas, ha establecido el Código de Conducta de los Proveedores de las Naciones Unidas. El Código abarca los derechos laborales y humanos, normas ambientales y éticas y exige que los proveedores cumplan las normas éticas más exigentes, respeten las leyes locales y no intervengan en prácticas corruptas, incluido el fraude (párr. 18). Sin embargo, las normas del Portal están redactadas de forma relativamente poco firme en la medida en que únicamente imponen “expectativas” a los proveedores, en vez de contemplar, por ejemplo, la adhesión obligatoria a las disposiciones que figuran en el Código.

156. A fin de asegurar el cumplimiento de los códigos de conducta por parte de los funcionarios y el personal directivo, las organizaciones impulsan a menudo la buena práctica de un proceso de afirmación. En un proceso de este tipo, como el que se ha establecido recientemente en la OIT<sup>84</sup>, una persona confirma que ha leído y comprendido un código de conducta y que se obliga a cumplirlo. Esto facilita cualquier posible acción legal contra funcionarios que no cumplan las normas y la hace más efectiva, y se considera una práctica de prevención del fraude eficaz en función del costo. Los procesos de afirmación, que pueden plasmarse en un documento o ejecutarse por medios electrónicos, suelen aplicarse cuando un nuevo funcionario ingresa en una organización, pero también pueden confirmarse periódicamente o cuando se efectúen revisiones del código de conducta. Algunas organizaciones, como la OIT y el PNUD, también han establecido procesos de afirmación adicionales para funcionarios que ocupan cargos de alto riesgo, como en el sector de las adquisiciones. Por último, para terceros como los asociados en la aplicación, es una buena práctica que un proceso de afirmación forme parte de los acuerdos jurídicos estándar (véase la secc. F).

**157. Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con objeto de aumentar la concienciación sobre las normas de conducta aplicables, adopten un proceso de afirmación por escrito aplicable a todos los funcionarios nuevos y existentes, en virtud del cual los funcionarios y el personal directivo confirmen su conocimiento, comprensión y cumplimiento permanente de las normas de conducta de la CAPI.**

#### **D. Programas de declaración de la situación financiera y declaración de intereses**

158. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas cuentan con un programa de declaración de la situación financiera y/o de declaración de intereses. Esto representa una mejora significativa con respecto a años anteriores y es una novedad positiva<sup>85</sup>. El propósito principal de esos programas es declarar y mitigar conflictos de intereses potenciales y efectivos<sup>86</sup> debidos a intereses financieros o actividades exteriores y, por tanto, puede considerarse que contribuyen a la prevención y detección del fraude y la corrupción.

<sup>84</sup> Véase OIT, *Ética y principios de conducta*, circular DIR 01/2015, y *La ética en la Oficina*, Directiva de la Oficina IGDS núm. 76 (Versión 1).

<sup>85</sup> En 2010, la JJE realizó un estudio en el que se puso de manifiesto que solo 11 de 16 organizaciones contaban con un programa de declaración de la situación financiera (véanse las actas de la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE, documento CEB/2010/HLCM/FB/30).

<sup>86</sup> Véase el informe del Secretario General sobre conflictos de intereses personales (A/66/98).

159. En cuanto a su alcance, los programas existentes están dirigidos principalmente al personal directivo, así como a determinados funcionarios que desempeñan tareas expuestas al riesgo, en particular las funciones de adquisiciones, transacciones financieras, gestión de contratos o supervisión (ética, auditoría, comités de auditoría, etc.) y ciertos cargos cubiertos por elección<sup>87</sup>. Entre las organizaciones que proporcionaron información a la DCI, solamente los programas de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y la OMS están limitados al personal directivo sin abarcar a los funcionarios con cargos en ámbitos de alto riesgo. **Dado que los funcionarios que gestionan la actividad de los asociados en la aplicación también están expuestos a riesgos de fraude, se recomienda que las organizaciones examinen la medida en que estas personas deben ser incluidas en el programa de declaración de la situación financiera, según proceda.**

160. Cuando por medio de un programa de declaración de la situación financiera se revele un posible conflicto de intereses, normalmente se aconsejará a los funcionarios que se deshagan de determinados activos o que renuncien a una actividad o a un aspecto determinado de sus funciones oficiales. Este es el caso, por ejemplo, en el marco del programa de la Secretaría de las Naciones Unidas, que se aplica a diversas entidades, como el ACNUR, el OOPS y el ACNUDH<sup>88</sup>. Una buena práctica seguida en el PNUD y el UNICEF consiste en transmitir a los funcionarios afectados cartas de orientación sobre la forma de impedir que surjan posibles conflictos de intereses. Las cartas deberán ser firmadas con un acuse de recibo por el funcionario a fin de confirmar que este ha comprendido las orientaciones. Varias organizaciones imparten programas de capacitación y ofrecen una asistencia considerable a los participantes actuales y potenciales de sus programas de declaración de la situación financiera a fin de mejorar el cumplimiento y reducir las declaraciones erróneas. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas utiliza servicios de conferencia en línea para prestar asistencia en tiempo real a quienes efectúan las declaraciones<sup>89</sup>.

161. Normalmente la información obtenida mediante los programas de declaración de la situación financiera no se divulga públicamente. No obstante, la Secretaría de las Naciones Unidas ha instaurado la buena práctica de solicitar que los funcionarios superiores (de las categorías de Subsecretario General, Secretario General Adjunto y superiores) hagan públicas con carácter voluntario las declaraciones de su situación financiera.

162. Por lo que respecta a la verificación de la información suministrada por medio de los programas de declaración de la situación financiera, en la mayoría de programas suele realizarse mediante un sistema basado en la confianza, complementado por otros procesos de verificación, incluso por terceros, de un subconjunto de informes seleccionados al azar. Un enfoque específico y basado en el riesgo para la verificación de los programas de declaración de la situación financiera y conflictos de intereses, en que se preste atención a las señales de alerta sobre situaciones de alto riesgo<sup>90</sup>, es una buena práctica y debe ser tenido en cuenta por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

**163. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas emprendan un examen de sus programas de declaración de la situación financiera y**

---

<sup>87</sup> Véase la recomendación relativa al alcance de los programas de declaración de la situación financiera en el informe de la DCI sobre carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2).

<sup>88</sup> Véase el boletín del Secretario General (ST/SGB/2006/6).

<sup>89</sup> Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Ética (A/70/307).

<sup>90</sup> Banco Mundial y UNODC, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Stolen Asset Recovery Initiative, 2012).

**declaración de intereses con miras a mejorar su eficacia, y determinen si la cobertura de los funcionarios que deben participar en el programa es suficiente.**

### **E. Diligencia debida en la lucha contra el fraude: preselección de funcionarios y de terceros**

164. Las medidas de diligencia debida en la lucha contra el fraude comprenden varias actividades tendentes a someter al funcionario o a un tercero a un escrutinio sistemático de cualesquiera indicaciones de actividad o conducta fraudulenta en el pasado o en la actualidad antes de iniciar una relación comercial con ellos. Las medidas de diligencia debida pueden estar dirigidas a: a) personal interno y b) terceros (consultores, proveedores, asociados en la aplicación, etc.). Esas medidas de diligencia debida se basan en el principio de que, en función de su costo, será eficaz adoptar las precauciones necesarias y llevar a cabo una preselección adecuada antes de contratar como funcionario a un candidato que tal vez haya cometido un fraude, o de formalizar una relación con un tercero, a fin de evitar que más adelante se produzcan impugnaciones, o incluso procesos jurídicos prolongados y costosos. Las buenas prácticas exigen que las medidas de diligencia debida no concluyan en el momento de la contratación sino que, en función de los riesgos, se amplíen en forma de escrutinio y verificación continuos, a intervalos regulares, de las relaciones comerciales y de empleo existentes.

#### *Preselección de funcionarios*

165. Las medidas de diligencia debida en la lucha contra el fraude que afectan a los funcionarios de las Naciones Unidas pueden aplicarse de varias maneras, a saber: declaración propia para revelar posibles conflictos de intereses; declaración propia sobre medidas disciplinarias previas; verificaciones automatizadas de las credenciales académicas (que se llevan a cabo, por ejemplo, en el UNFPA) para impedir que los tramposos ingresen en la fuerza de trabajo de una organización; comprobaciones de que exfuncionarios de las Naciones Unidas no hayan sido despedidos anteriormente (que se llevan a cabo en la Secretaría de las Naciones Unidas)<sup>91</sup> y comprobaciones específicas de nuevos funcionarios en puestos de alto riesgo. Algunas organizaciones, como la UNOPS, la OMPI y el UNFPA, recurren a los servicios de empresas profesionales para realizar comprobaciones de diligencia debida. El PNUD lleva a cabo una preselección de candidatos a ocupar puestos superiores, incluso para determinar si existe algún antecedente de vulneraciones de los derechos humanos, y exige que todos los funcionarios que se contraten llenen un formulario de declaración de conflicto de intereses. Sin embargo, en anteriores informes de la DCI sobre cuestiones relacionadas con los recursos humanos se observó la inexistencia de referencias suficientes y de otras comprobaciones en la mayoría de organizaciones de las Naciones Unidas y se hicieron varias recomendaciones en este sentido<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> En su respuesta al cuestionario de la DCI, la Secretaría declaró lo siguiente: “Con respecto a los exfuncionarios del régimen común de las Naciones Unidas, se incluye una alerta preliminar para que los responsables de recursos humanos efectúen una revisión manual a fin de determinar si la persona fue despedida sumariamente o separada del servicio por una falta de conducta [...]. De ser así, se deja de considerar al candidato.”

<sup>92</sup> Contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: análisis comparativo y marco de referencia – el proceso de contratación (JIU/NOTE/2012/2), párr. 66 (sobre la comprobación de las referencias).

166. En el recuadro 2 se presenta una lista no exhaustiva de buenas prácticas a este respecto.

Recuadro 2

**Buenas prácticas de medidas de diligencia debida en relación con los recursos humanos**

Existen varias medidas de diligencia debida relacionadas con los recursos humanos que pueden mitigar posibles riesgos de fraude, por ejemplo:

- *Verificación de credenciales.* Las comprobaciones para verificar la información personal y confirmar los antecedentes laborales pueden ayudar a descubrir credenciales falsificadas o maquilladas.
- *Comprobaciones de las referencias.* Las comprobaciones de las referencias pueden dar señales de alerta sobre problemas de reputación o integridad personal que tal vez sean incompatibles con el empleo.
- *Comprobaciones de antecedentes.* La comprobación de los antecedentes penales o de la situación de las finanzas personales pueden ser una fuente de información adicional para evaluar a los candidatos. Normalmente las características y el alcance de las comprobaciones de antecedentes estarán regidas por las leyes y es posible que se requiera el consentimiento de los candidatos.
- *Comprobaciones cruzadas de anteriores medidas disciplinarias.* Las averiguaciones hechas en otras organizaciones de las Naciones Unidas, tribunales, etc. acerca de anteriores medidas disciplinarias emprendidas contra alguna persona pueden complementar las medidas de diligencia debida.

---

*Fuente:* Compilación de buenas prácticas de la DCI, basada en respuestas a cuestionarios y en un examen de la documentación.

167. En el sistema de las Naciones Unidas es habitual que los funcionarios se trasladen a puestos de otra entidad de la Organización. Sin embargo, muchas de las personas entrevistadas manifestaron preocupación por la falta de intercambio de información entre las organizaciones de las Naciones Unidas acerca de medidas disciplinarias pasadas o vigentes emprendidas contra los candidatos. Si bien algunas organizaciones, en particular la Secretaría de las Naciones Unidas, declararon que efectúan comprobaciones cruzadas sobre medidas disciplinarias anteriores en el régimen común de las Naciones Unidas, esas prácticas no se aplican sistemáticamente ni para todos los tipos de contratos, pese a ofrecer claras ventajas en cuanto a prevenir, entre otras cosas, actividades fraudulentas<sup>93</sup>. A pesar de que puede haber cuestiones relacionadas con la confidencialidad y el debido proceso (por ejemplo la presunción de inocencia), todas las organizaciones que todavía no hayan instaurado medidas de este tipo deberían considerar incluir en los formularios de solicitud cláusulas apropiadas en las que se requiera que el candidato revele si es o ha sido objeto de una investigación o de medidas disciplinarias por parte de otra entidad de las Naciones Unidas (véase la descripción de esta cuestión que se presenta en el cap. X).

168. Llevar a cabo entrevistas de separación del servicio y un análisis sistemático de las cartas de dimisión de los funcionarios que abandonan las organizaciones por motivos de jubilación, dimisión, terminación u otros es una buena fuente de información que permite a los responsables de la gestión de los recursos humanos determinar si hay o ha habido problemas de integridad que sea necesario tener en cuenta. Si bien esta es una buena práctica en muchas organizaciones del sector privado, no es una práctica común en el sistema de las Naciones Unidas.

*Diligencia debida en relación con los proveedores*<sup>94</sup>

169. En el contexto de los contratos con posibles proveedores, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen derecho a inspeccionar los libros de esos vendedores o proveedores. No obstante, como han comunicado las personas entrevistadas e indican los auditores externos e internos, no es frecuente que las organizaciones lo hagan. Como mínimo, esas inspecciones deberían llevarse a cabo en el caso de contratos importantes y de proveedores con múltiples contratos, independientemente de su valor.

170. Contar con sólidas bases de datos electrónicas de los proveedores registrados y dar a conocer su contenido a todo el sistema de las Naciones Unidas son condiciones importantes para adoptar las correspondientes medidas de diligencia debida (véase también el cap. X en relación con la aprobación de los proveedores). La principal plataforma para difundir la información relacionada con los proveedores por todo el sistema de las Naciones Unidas es el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas<sup>95</sup>. Se trata de un sistema automatizado de registro de proveedores para las adquisiciones que ofrece un portal común para la información sobre estos e incluye la capacidad de comprobar la actuación de los proveedores y su participación anterior en servicios de adquisiciones de las Naciones Unidas. Uno de sus objetivos es agilizar los procesos de adquisición a fin de reducir el tiempo necesario e incrementar la eficiencia.

<sup>93</sup> Contratación de personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: análisis comparativo y marco de referencia – el marco institucional (JIU/NOTE/2012/1), pág. 12.

<sup>94</sup> Sírvanse consultar también las secciones pertinentes sobre los controles en la gestión de las adquisiciones y los contratos (cap. VII, secc. B) y sobre los regímenes de sanciones aplicables a los proveedores (cap. X, secc. C).

<sup>95</sup> Véase [www.ungm.org](http://www.ungm.org); véase también, acerca de la situación del Portal, CEB/2015/HLCM\_PN/17, párr. 52.

171. Desde que se puso en marcha la versión 2.0 del Portal, diez organismos han integrado en él sus sistemas de adquisiciones, de modo que cuando los proveedores se registran en el Portal esa información se transmite directa y automáticamente a los sistemas de adquisiciones de los distintos organismos, lo cual garantiza que se cuente con información actualizada. Por ejemplo, a raíz del despliegue del sistema Umoja en las operaciones de mantenimiento de la paz, se depuraron más de 75.000 registros de proveedores de modo que el número se redujo a aproximadamente 7.000, los cuales se introdujeron en el Portal y se sincronizaron con Umoja<sup>96</sup>.

172. En anteriores informes de la DCI<sup>97</sup> se pidió el establecimiento de bases de datos para intercambiar información sobre las evaluaciones de la actuación de los proveedores en las organizaciones y en el sistema de las Naciones Unidas. En las entrevistas realizadas para el presente informe, el administrador del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas indicó que el Portal prevé incorporar este aspecto ya en 2016 (véase también el cap. X, secc. E).

173. También se observó que las organizaciones de las Naciones Unidas dedicadas a la selección de proveedores tienen que protegerse contra los riesgos que plantean las empresas pantalla. Estas empresas, que pueden adoptar la forma de un apartado de correos registrado en un refugio fiscal extraterritorial, son a menudo origen de actividades fraudulentas, especialmente en entornos frágiles y expuestos a conflictos, y desempeñaron una función decisiva en la trama fraudulenta del programa de petróleo a cambio de alimentos. Para efectuar una verificación externa de las empresas que son posibles proveedores y contratistas, algunas organizaciones revisaron la práctica de recurrir a empresas comerciales, como Dun & Bradstreet o Kompass, para prestar servicios de verificación de la información sobre las empresas y sobre su crédito.

#### *Diligencia debida respecto de los asociados en la aplicación*

174. Muchas organizaciones de las Naciones Unidas recurren a asociados en la aplicación para ejecutar partes importantes de sus operaciones. Los asociados en la aplicación pueden ser ONG nacionales e internacionales, entidades gubernamentales nacionales, actores de la sociedad civil local y otros. Un anterior informe de la DCI<sup>98</sup> puso de manifiesto varias deficiencias con respecto a las medidas de diligencia debida que afectan a los asociados en la aplicación antes, durante y después de iniciadas las relaciones comerciales con ellos. **La fundamentación establecida en ese informe y las correspondientes recomendaciones se consideran de gran pertinencia para la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al desafío cada vez mayor del fraude relacionado con los asociados en la aplicación.** Por otra parte, el fraude relacionado con los asociados en la aplicación fue calificado como un riesgo elevado por quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude entre una lista de

<sup>96</sup> Informe del Secretario General sobre el cuarto informe sobre los progresos hacia un sistema de rendición de cuentas en la Secretaría de las Naciones Unidas (A/69/676).

<sup>97</sup> Gestión y administración de contratos en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2014/9), recomendación 8, y Las empresas de consultoría en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: examen general del uso de empresas de consultoría y cuestiones de gestión de las adquisiciones y los contratos (JIU/NOTE/2008/4), recomendación 18.

<sup>98</sup> Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4). Véanse también Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2); La ética en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/3); y Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/5).

siete tipos comunes de fraude, y una cuarta parte de quienes respondieron tenían expectativas de que se produjera un caso de fraude relacionado con los asociados en la aplicación en los 12 o 24 meses siguientes.

175. Las evaluaciones de la capacidad<sup>99</sup> (“macroevaluaciones” y “microevaluaciones”) del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo<sup>100</sup> tienen por objeto una mayor estandarización de las actividades de diligencia debida. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aprobó un marco revisado del Método Armonizado en 2014, que el PNUD, el UNICEF y el UNFPA aplican cabalmente como único marco de gestión del riesgo en su relación con los asociados en la aplicación.

176. Sin embargo, cabe señalar que el Método Armonizado de Transferencias en Efectivo no hace especial hincapié en los riesgos específicos de fraude de los asociados en la aplicación ni los aborda con detalle. Estos son un grupo diverso de entidades con distintas configuraciones jurídicas (ONG, sociedad civil, entidades gubernamentales, etc.). En el caso de las ONG, a menudo no existe o no puede obtenerse con facilidad información básica sobre la organización, como datos sobre los acreedores, condición jurídica, etc.<sup>101</sup>. Si bien el Método Armonizado abarca su cumplimiento y su adaptación a los mecanismos de gobernanza del sistema de las Naciones Unidas, así como las capacidades administrativas, técnicas y financieras, sigue habiendo deficiencias, como las relativas a comprobaciones sistemáticas de las referencias de los administradores superiores de las ONG y sus principales cargos (responsables de adquisiciones, finanzas, etc.)<sup>102</sup> y se carece de un proceso de afirmación de modo que todo el personal se adhiera a las normas de conducta de la organización. En las instrucciones y orientaciones del Método Armonizado no se dice nada sobre el seguimiento cuando los asociados en la aplicación son entidades gubernamentales.

177. Otras entidades, como el ACNUR y la OCAH, utilizan versiones similares, si no ampliadas, de los procesos de diligencia debida del Método Armonizado cuando tratan con terceros. El manual del ACNUR para los asociados en la aplicación y las listas de comprobación conexas para los planes de trabajo contienen muchas disposiciones sobre verificaciones sistemáticas de las referencias del personal y los administradores superiores de las ONG y representan una buena práctica a ese respecto.

<sup>99</sup> El propósito de una macroevaluación es asegurar un conocimiento adecuado del entorno de gestión de las finanzas públicas en el cual los organismos transfieren fondos a los asociados en la aplicación. En las microevaluaciones, por otra parte, se evalúa la capacidad de gestión del asociado en la aplicación (aspectos de contabilidad, adquisiciones, presentación de informes, controles internos, etc.) para determinar la calificación global de riesgo y las actividades de garantía.

<sup>100</sup> El marco del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo se introdujo por primera vez en 2005, y se revisó a fondo en 2014 para tener en cuenta las deficiencias señaladas por el Comité Consultivo sobre el Método Armonizado de Transferencias en Efectivo del GNUD y por la auditoría conjunta del mecanismo de gobernanza del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo (2012). Con arreglo al Método Armonizado, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas seleccionan métodos de transferencia de efectivo basándose en evaluaciones del riesgo de los asociados en la aplicación, las cuales determinan los niveles pertinentes de supervisión y auditoría de su trabajo. El nivel de garantía de las transferencias en efectivo se desplaza de los controles y las auditorías a nivel de los proyectos a las auditorías selectivas y las evaluaciones basadas en el sistema.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Véase “Micro Assessment questionnaire”, cuestión núm. 3.9, en GNUD, *HACT framework* (2014) y otros.

178. Además de las cuestiones mencionadas, otros factores de riesgo decisivos contra los que deben protegerse las organizaciones en sus tratos con los asociados en la aplicación son riesgos similares a los relacionados con los tratos con vendedores y proveedores: sobreestimación de los costos, sobreestimación de la cantidad de productos o servicios entregados, desviaciones de las especificaciones de calidad, demoras en la entrega de los productos o servicios, y falta de entrega<sup>103</sup>. Una particularidad del necesario proceso de diligencia debida se refiere al requisito de protegerse contra la posibilidad de la doble contratación o la doble facturación por parte de algunos asociados en la aplicación a múltiples asociados o donantes por las mismas actividades o programas<sup>104</sup>.

179. En los procesos de diligencia debida es necesario verificar, mediante una supervisión reforzada y auditorías e inspecciones periódicas, que existan las capacidades apropiadas para entregar los productos y servicios pertinentes y que existan sistemas operativos de protección contra la apropiación indebida de fondos. Por ejemplo, el marco revisado del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo incluye ahora disposiciones de garantías conjuntas en caso de que los asociados en la aplicación sean compartidos entre dos o más entidades de las Naciones Unidas. A este respecto, el enfoque más eficiente y eficaz será un enfoque diferenciado, orientado a las verificaciones e inspecciones de los proyectos de alto riesgo y/o valor elevado.

180. Que la selección y la gestión de los asociados en la aplicación es una esfera de alto riesgo con respecto a la posibilidad de fraude también viene demostrado por varios casos comunicados de fraude de valor elevado. Por ejemplo, la División de Investigaciones de la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas comunicó casos que se habían producido en Somalia en 2014 y 2015 en los que se perdieron más de 6,7 millones de dólares de los Estados Unidos a causa del fraude cometido por asociados en la aplicación. Ello representa que más del 73% de los fondos desembolsados por las Naciones Unidas durante ese período se habían reclamado de manera fraudulenta o sin justificar<sup>105</sup>. Esto se suma a casos investigados en años anteriores, y hay que tener en cuenta que en el momento en que se elaboró el presente informe todavía estaban en marcha varias investigaciones conexas.

**181. Los inspectores reiteran la importancia de que se apliquen plena y oportunamente las recomendaciones pertinentes del citado informe de la DCI sobre los asociados en la aplicación (JIU/REP/2013/4)<sup>106</sup>, en particular que la selección y la gestión de los asociados en la aplicación deben basarse en: i) evaluaciones exhaustivas de sus capacidades y medidas de diligencia debida; ii) acuerdos jurídicos que ofrezcan garantías para salvaguardar los intereses y los fondos de las Naciones Unidas; iii) supervisión y presentación de informes basada en los riesgos; iv) auditorías y evaluaciones rigurosas; y v) mayor concienciación y prevención del fraude, formación y orientaciones mejores a fin de respaldar un esfuerzo sistémico contra el fraude al**

<sup>103</sup> Esos factores de fraude potencial son la selección, el precio, la calidad, la cantidad y la entrega.

<sup>104</sup> Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4), pág. 63.

<sup>105</sup> A/70/318, párrs. 65 a 68; A/69/308, párrs. 44 a 48.

<sup>106</sup> Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4), pág. 63. Véase también A/RES/69/249, párr. 20. La Junta de Auditores también se ha ocupado de las cuestiones relacionadas con los asociados en la aplicación en varios de sus informes recientes, y también proporcionó una actualización sobre la situación y sobre la aplicación de sus recomendaciones respecto de ciertas organizaciones (véanse, por ejemplo, A/70/322, párrs. 35 a 41, A/69/5 (Vol. I), párrs. 90 a 128, y A/70/5/Add.6, págs. 55, 56 y 70).

**contratar y gestionar los asociados en la aplicación. También es necesario hacer más para asegurarse el derecho de investigar a terceros y mejorar el intercambio de información sobre los asociados en la aplicación entre las organizaciones a nivel nacional, regional y de las sedes** (véanse, por ejemplo, el cap. IX, secc. B, el cap. X, secc. E, y el cap. XI, secc. D, del presente informe).

## **F. Actualización de instrumentos jurídicos relacionados con terceros**

### *Cláusulas de lucha contra el fraude aplicables a proveedores y asociados en la aplicación*

182. Como se ha señalado en capítulos anteriores, históricamente las políticas de lucha contra el fraude de la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas solo se aplicaban a los funcionarios, los consultores y los pasantes. En las políticas de lucha contra el fraude no se hacía referencia a la presencia de proveedores y asociados en la aplicación que, en muchas organizaciones, son los principales vehículos para la ejecución de los programas.

183. En los últimos años, la mayoría de documentos de auditoría y supervisión del sistema de las Naciones Unidas se han actualizado para ampliar el mandato de los servicios de supervisión de forma que incluya el derecho a auditar y el derecho a investigar a terceros, incluidos los asociados en la aplicación. Por otra parte, en el informe de la DCI (JIU/REP/2013/4)<sup>107</sup> se ha recomendado que los acuerdos y memorandos de entendimiento con los asociados en la aplicación incluyan disposiciones y cláusulas en el mismo sentido. Un examen de una muestra de acuerdos que se emprendió para el presente informe puso de manifiesto que la mayoría de organizaciones, en particular las que han actualizado recientemente sus políticas de lucha contra el fraude y/o sus políticas relativas a los asociados en la aplicación, como la FAO, el UNFPA, el PMA, el ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), han incluido algunos aspectos de estas disposiciones. En particular, el GNUM también actualizó, a mediados de 2015, sus acuerdos jurídicos que rigen los fondos fiduciarios con donantes múltiples y otras actividades conjuntas. Sin embargo las disposiciones de las distintas organizaciones varían en cuanto a exhaustividad, detalle y rigor. Algunos acuerdos solo otorgan el derecho a realizar auditorías o inspecciones, pero no investigaciones. En algunos los derechos de supervisión abarcan a los subcontratistas del asociado en la aplicación, pero en otros no. Por último, algunas organizaciones no han incluido ninguna disposición pertinente en absoluto en los acuerdos o memorandos de entendimiento.

184. En el recuadro 3 se presenta una lista no exhaustiva de disposiciones relativas al fraude en los acuerdos con terceros.

#### **Recuadro 3**

#### **Disposiciones relativas al fraude en los acuerdos jurídicos con terceros**

- Definiciones de fraude y otros términos básicos (conducta indebida, malversación, apropiación indebida, etc.);
- Obligación de comunicar inmediatamente toda sospecha de fraude (con inclusión de una referencia a la línea telefónica o sitio web de lucha contra el fraude de una

<sup>107</sup> Examen de la gestión de los asociados en la aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2013/4), pág. 63.

organización de las Naciones Unidas);

- Normas mínimas para los criterios de control interno y rendición de cuentas, incluso para la gestión financiera, las adquisiciones, la utilización de subcontratistas, etc.;
- Cláusulas específicas sobre rescisión en casos de fraude y cláusulas para retener los pagos en casos de denuncias fidedignas de fraude;
- Cláusulas de arbitraje;
- Cláusulas de protección de los denunciantes de irregularidades (incluida una referencia a la línea telefónica o el sitio web sobre el fraude de una organización de las Naciones Unidas);
- Requisitos de presentación de información, acceso a documentos/sitios/operaciones/funcionarios, derechos de auditoría, inspección e investigación, y obligación de cooperar con las auditorías, investigaciones e inspecciones, incluso para los subcontratistas;
- Sanciones y reembolso de los daños;
- Remisión a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley.

*Fuente:* DCI 2015.

185. La necesidad de proteger a la organización contra el fraude cometido por terceros también recibió apoyo en las opiniones del conjunto de funcionarios en la encuesta de la DCI sobre el fraude. Cuando se les preguntó acerca de la protección contra el fraude cometido por distintas partes, quienes respondieron a la encuesta indicaron que tenían una confianza mínima en una protección suficiente contra el fraude relacionado con los asociados en la aplicación y los proveedores. Solo el 27% de quienes respondieron tenían plena confianza en que la protección fuera suficiente. Se expresaron preocupaciones similares durante las entrevistas mantenidas con funcionarios sobre el terreno, que son los que mantienen un contacto más frecuente con terceros.

186. Para garantizar y proteger los intereses del sistema de las Naciones Unidas se requieren medidas concomitantes de control y mitigación, que comprenden, como se ha señalado, instrumentos jurídicos robustos, por ejemplo acuerdos con los asociados en la aplicación y memorandos de entendimiento. El derecho a una supervisión apropiada de los fondos transferidos, lo cual incluye la investigación, la auditoría y la inspección de los asociados en la aplicación y los subcontratistas, no es más que uno de los elementos indispensables de esos acuerdos; otras disposiciones se refieren a la obligación de denunciar el fraude, un marco apropiado de control interno, la recuperación de activos, el arbitraje, etc.

187. En este contexto, se remite al lector a las recomendaciones conexas que figuran en el capítulo X del presente informe sobre el régimen disciplinario y de sanciones de las organizaciones, así como el proceso para la remisión de casos a las autoridades nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, incluida la recuperación de los activos.

188. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización.

**Recomendación 9**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben dar instrucciones a sus oficinas jurídicas para que revisen y actualicen los instrumentos jurídicos utilizados para la contratación de terceros, como proveedores y asociados en la aplicación, prestando especial atención a las cláusulas y disposiciones de lucha contra el fraude.**

**G. Automatización de los controles del fraude**

189. Los sistemas basados en las tecnologías de la información, como los de planificación de los recursos institucionales (PRI), que automatizan los controles internos y la supervisión, refuerzan las actividades de lucha contra el fraude y son una parte decisiva del programa de gestión del riesgo de fraude de una organización. La ventaja principal de los controles automatizados es que permiten realizar comprobaciones en tiempo real, en particular para operaciones comerciales estándar y rutinarias. Ello incluye la tramitación de los pagos, la aprobación de viajes, las comprobaciones de diligencia debida relacionadas con las adquisiciones, los procesos de contratación, etc.

190. La automatización ofrece, entre otras cosas, una capacidad de obtención de información y análisis, datos en tiempo real, supervisión de los aspectos cuantitativos de las operaciones comerciales, tableros de gestión y otras medidas tendentes a proporcionar información y generar conocimientos en relación con el fraude. Por ejemplo, el seguimiento de todas las denuncias de fraude y los resultados de los casos puede mejorar mucho la gestión del riesgo de fraude proporcionando información tangible que pueda compararse con los criterios de un sector determinado, ayudar al análisis de las tendencias y contribuir a orientar la respuesta al fraude.

191. Los controles y la supervisión automatizados para luchar contra el fraude son especialmente eficaces para detectar el fraude. Unos filtros basados en normas ayudan a destacar posibles transacciones y conductas fraudulentas, el análisis de los datos apoya la detección de anomalías y tendencias anormales, los modelos de predicción indican posibles riesgos de fraude y el análisis de las redes sociales ayuda a detectar casos examinando sistemáticamente los vínculos entre las personas y las transacciones.

192. Varias organizaciones, en particular el PMA, la UIT, la UNESCO y el OIEA, utilizan instrumentos informáticos especializados, como IDEA, agileSI y ACL, para investigar en los datos existentes actividades sospechosas, señales de alerta, duplicaciones de pagos, etc., que pueden ser indicaciones de posibles fraudes. Otras soluciones informáticas comerciales que utiliza el sistema de las Naciones Unidas son Active Data para Excel y SAS. Estos programas son utilizados principalmente por las oficinas de supervisión y los auditores. Cabe señalar que las tendencias del fraude cambian y evolucionan constantemente siguiendo los acontecimientos que se producen en las organizaciones y, por tanto, es necesario adaptar los sistemas de detección basados en tecnologías de la información, especialmente si se han venido utilizando ya durante períodos considerables.

193. Si bien en el presente examen no se analizó detalladamente la funcionalidad de los programas de PRI y otros métodos automatizados en el sistema de las Naciones Unidas, se observó que la mayoría de organizaciones cuentan con formas básicas de controles automatizados integrados en sus sistemas de PRI. El típico sistema de PRI en las

organizaciones examinadas tiene una funcionalidad que permite seguir un rastro de auditoría; la autorización de los usuarios y la asignación de funciones diferentes sobre la base de la segregación de funciones; algunos umbrales establecidos para transacciones de alto valor, que ponen en marcha procesos de revisión adicionales y aprobaciones de los supervisores; y tableros de gestión y generación automatizada de informes sobre indicadores de la actuación y el cumplimiento. Esas son funcionalidades que apoyan la prevención y la detección del fraude. Sin embargo, las personas entrevistadas indicaron que queda mucho por hacer para mejorar en este aspecto, ya que no se han explorado a fondo las capacidades de lucha contra el fraude de los sistemas de PRI.

194. Por ejemplo, es necesario que los sistemas de PRI proporcionen una protección adecuada contra la posibilidad de que miembros del personal directivo desactiven los controles existentes. Este tipo de invalidación —intervenciones que tienen por objeto eludir los controles internos existentes gracias a un acceso privilegiado y/o a la autoridad ejercida— son un factor frecuente en las actividades fraudulentas, en particular en combinación con actos de colusión de los funcionarios involucrados. Pueden consistir, entre otras cosas, en solicitudes de desembolsos sin documentos justificativos apropiados, modificaciones de los pedidos, adquisiciones y contrataciones sin autorizaciones apropiadas, etc. Estas formas de desactivación de los controles por parte de miembros del personal directivo son a menudo un elemento destacado en casos de fraude importantes que entrañan pérdidas considerables. Un sistema de PRI puede dejar constancia de cualquier medida de desactivación de controles existentes por parte de directivos u otros funcionarios, lo cual permite determinar tendencias y corroborar pruebas de posible fraude. **La información comunicada durante las entrevistas y las pruebas reunidas sugieren que las desactivaciones por parte del personal directivo son un motivo de preocupación que debe abordarse con urgencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, entre otras cosas limitando la aplicación de las medidas de invalidación, documentando su ocurrencia y comprobando sus resultados.**

195. La aplicación de un nuevo sistema de PRI, o la actualización de uno que ya exista, ofrecen a las organizaciones la oportunidad de mejorar considerablemente sus esfuerzos por fortalecer la detección y la prevención del fraude integrando controles sólidos y funcionalidades avanzadas en sus sistemas de automatización. Este puede ser el caso del OOPS y la UNOPS, y más específicamente de la Secretaría de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios con el sistema Umoja. Sin embargo, si bien el equipo encargado de Umoja tiene una dependencia de información comercial que puede examinar aspectos como los controles automatizados del fraude, en el momento de redactar el presente informe no había indicios de que se hubieran incorporado o se previera incorporar en el sistema funcionalidades específicas y exclusivas para la lucha contra el fraude.

196. Un buen ejemplo de la automatización de los controles del fraude se observó en el ACNUR, que durante la actualización de su sistema de PRI efectuada en 2015 aprovechó la oportunidad para diseñar y preparar la aplicación de un programa informático automatizado con miras a fortalecer los controles automáticos incluidos en su sistema de PRI, que permitían hacer comprobaciones de anomalías y tendencias poco habituales. Ello contribuiría a dar señales de alerta y fortalecer el control y la detección del fraude<sup>108</sup>.

197. Es necesario hacer una advertencia en relación con los riesgos potenciales de la “automatización” y la excesiva dependencia de los controles automatizados integrados. Es posible eludir incluso los mejores controles automatizados, por ejemplo mediante la colusión

<sup>108</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Follow-up on the recommendations of the Board of Auditors on the financial statements for previous years, EC/66/SC/CRP.4, párr. 17.

o bien si los funcionarios con diferentes niveles de autoridad de aprobación no conocen o no prestan suficiente atención a lo que aprueban. Si bien este problema existe también con funciones de control más tradicionales basadas en documentación escrita, cabe pensar que puede agudizarse cuando las aprobaciones se llevan a cabo mediante sistemas que presentan cierta complejidad, que pueden ser de difícil utilización y para los cuales tal vez no se haya impartido la capacitación adecuada.

198. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización.

#### **Recomendación 10**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben velar por que unas capacidades proporcionadas de prevención y detección del fraude sean parte integrante de las funcionalidades de los sistemas de automatización, con inclusión de informes automatizados sobre las actividades y módulos de extracción de datos en sus respectivos sistemas de planificación de los recursos institucionales (PRI).**

## **H. Función de la auditoría interna en la detección y el control del fraude**

199. Todas las oficinas de auditoría interna del sistema de las Naciones Unidas han adoptado las Normas Internacionales para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna del Instituto de Auditores Internos, que describen la función de los auditores internos en las actividades de lucha contra el fraude. Estipulan que los auditores internos deben tener “conocimientos suficientes para evaluar el riesgo de fraude y la forma en que este se gestiona por parte de la organización” (1210.A2). Además, se espera que las oficinas de auditoría interna evalúen “la posibilidad de ocurrencia de fraude y cómo la organización maneja gestiona el riesgo de fraude” (2120.A2) y los auditores deben “considerar la probabilidad de errores, fraude, incumplimientos y otras exposiciones significativas al elaborar los objetivos del trabajo” (2210.A2). El jefe de la auditoría interna debe informar periódicamente a la administración, incluso acerca de “exposiciones al riesgo y cuestiones de control significativas”, incluidos los riesgos de fraude (2060).

200. A pesar de la función considerable en la lucha contra el fraude que se espera que cumplan los auditores internos, la mayoría de oficinas de auditoría interna del sistema de las Naciones Unidas se centran predominantemente en el cumplimiento, las garantías y las actividades de asesoramiento y, en la mayoría de casos, no dedican necesariamente una atención específica a las actividades de lucha contra el fraude. Las entrevistas sugieren también que es necesario mejorar con respecto a la cooperación entre las oficinas de auditoría interna y las oficinas de investigación, en particular mediante la remisión recíproca, sistemática y rápida de casos cuando proceda (véase el cap. XI, secc. C).

201. También hay margen para que las oficinas de auditoría del sistema de las Naciones Unidas actúen de manera más proactiva en la lucha contra el fraude. El propósito de la detección proactiva es señalar actividades sospechosas (“alertas”) mediante controles automatizados, comprobaciones específicas y supervisión, y revelar posibles casos de fraude aplicando técnicas proactivas de auditoría forense y realizando investigaciones proactivas.

Esas actividades comprenden la búsqueda de tendencias que indiquen posibles fraudes en distintas bases de datos y fuentes de datos generadas por el PRI, incluida la “extracción” de datos introducidos en el sistema y datos de usuarios y la triangulación de distintas fuentes de datos. Por ejemplo, señalar proactivamente riesgos considerables de fraude mediante la utilización de auditorías continuas basadas en la utilización de datos y tecnologías de la información<sup>109</sup>, algo que están haciendo algunas organizaciones de las Naciones Unidas (por ejemplo, la UNOPS, el UNFPA y la OMPI), es un enfoque práctico para que las oficinas de auditoría interna defiendan ante los niveles superiores de la administración la necesidad de medidas de control más robustas para luchar contra el fraude.

202. En su respuesta al cuestionario, muchas oficinas de auditoría<sup>110</sup> indicaron que consideran que los riesgos de fraude son parte de la planificación estándar de sus actuaciones, incluidas las listas de comprobación estándar. ONUSIDA y la OMS solicitan que todas las entidades objeto de auditoría lleven a cabo una evaluación de su propio riesgo de fraude como parte de la planificación de su actuación antes de emprender cualquier misión sobre el terreno. Otras organizaciones, como el UNFPA, indicaron que sus oficinas de auditoría ponen las “señales de alerta” relacionadas con los riesgos de fraude en conocimiento de los investigadores, y viceversa, de conformidad con sus mandatos respectivos. Sin embargo, esta práctica no está generalizada. **Como parte de sus evaluaciones internas del riesgo, las oficinas de auditoría interna deberían incluir sistemáticamente los riesgos de fraude en la preparación de sus encargos de auditoría específicos.**

203. El examen puso de manifiesto asimismo que la mayoría de oficinas de auditoría interna del sistema de las Naciones Unidas no han llevado a cabo una auditoría global del estado de las actividades de lucha contra el fraude en las respectivas organizaciones. **Se recomienda encarecidamente que las oficinas de auditoría interna consideren, en caso de que todavía no lo hayan hecho, la inclusión de una auditoría de la actuación a nivel de toda la organización en relación con la eficacia de las medidas adoptadas por la administración de su organización para luchar contra el fraude, incluidas las políticas de lucha contra el fraude, las políticas de ética, las estrategias y planes de acción de lucha contra el fraude y su aplicación.**

---

<sup>109</sup> El IIA define la auditoría continua como el método automático utilizado para llevar a cabo controles y evaluaciones del riesgo con mayor frecuencia.

<sup>110</sup> Son las siguientes: OMPI, UNOPS, ONUDI, UNICEF, ACNUR, UNFPA, UNESCO, PNUMA, PNUD, ONU-Mujeres, OIEA y FAO.

## VIII. Mecanismos de denuncia del fraude (pilar 5)

204. Los mecanismos de denuncia del fraude, como las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades y otros canales de comunicación disponibles, son el instrumento principal para poner al descubierto las actividades fraudulentas. También constituyen un destacado factor de disuasión del fraude cometido por funcionarios y terceros en la medida en que estos saben que pueden ser descubiertos y denunciados. El examen puso de manifiesto que los denunciantes son la principal causa de que se descubra más fraude y corrupción que todas las demás medidas de detección del fraude sumadas. Esta conclusión es apoyada por estadísticas similares de la comunidad internacional. Como se observa en el estudio de 2014 de la ACFE, en promedio más del 40% de los casos tienen su origen en informes recibidos de denunciantes<sup>111</sup>. Los informantes son fundamentales en casos en que el fraude implica colusión y tramas fraudulentas complejas que no dejan un rastro de documentación, o en casos muy difíciles de identificar o de demostrar, como el fraude de gran valor en las adquisiciones, las donaciones y los fondos pagados a asociados en la aplicación.

205. Mientras que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han adoptado políticas relativas a los denunciantes de irregularidades y otros mecanismos de información sobre el fraude, muchas de las personas entrevistadas expresaron preocupación con respecto a la eficacia de su aplicación. Como principales obstáculos para la comunicación adecuada de sospechas de actividades fraudulentas se mencionaron la multiplicidad de marcos para presentar esta información y la fragmentación del sistema de denuncia. Además, se destacó que los terceros, como los proveedores, los asociados en la aplicación y los beneficiarios, tal vez no tengan información ni acceso a las líneas telefónicas de denuncia y otros canales conexos.

### A. Políticas relativas a los denunciantes de irregularidades

206. Según las normas de conducta para la administración pública internacional, publicadas por la CAPI, la obligación de denunciar el fraude y los procesos de denuncia deben describirse claramente en las políticas:

*“Los funcionarios públicos internacionales tienen la obligación de denunciar todo incumplimiento de las normas y reglas de la organización al oficial o la entidad encargados de adoptar las medidas adecuadas, y deben cooperar en las auditorías e investigaciones. Todo funcionario público internacional que haga una denuncia de ese tipo de buena fe o que coopere en una auditoría o investigación tiene derecho a recibir protección contra represalias.”*<sup>112</sup>

207. La mayoría de organizaciones de las Naciones Unidas han adoptado disposiciones que rigen la denuncia y la “obligación de informar” sobre el fraude y otras formas de conducta indebida con arreglo a las normas de la CAPI; la mayoría de organizaciones han ido más allá adoptando una política específica de protección de los denunciantes contra las represalias<sup>113</sup>.

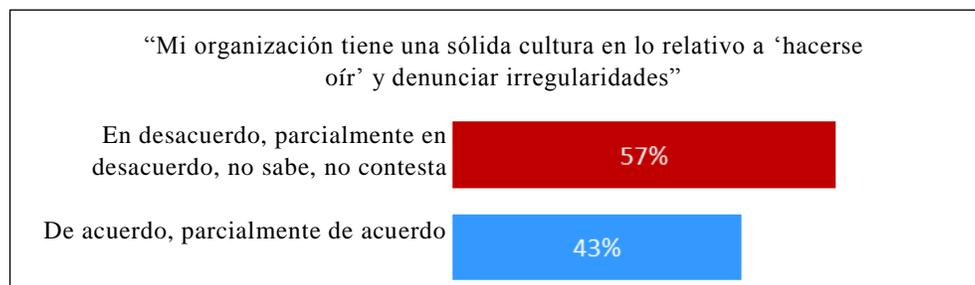
<sup>111</sup> ACFE, *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse* (2014), pág. 4.

<sup>112</sup> Informe de la Comisión de Administración Pública Internacional (A/67/30), anexo IV, párr. 20.

<sup>113</sup> Entre los ejemplos de la labor más reciente en relación con los denunciantes de irregularidades figuran las actualizaciones de la política realizadas por la OMS en 2015 y las propuestas de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas de revisiones del boletín del Secretario General

Sin embargo, tanto las entrevistas como la encuesta de la DCI sobre el fraude sugieren que no todos los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas son plenamente conscientes de las políticas de su organización ni de la obligación de informar de conformidad con las normas de la CAPI. En realidad, más de la mitad de quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude no consideran que en sus organizaciones exista una sólida cultura con respecto a los denunciantes de irregularidades y a la necesidad de “hacerse oír” (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

**Cultura de denuncia de irregularidades**

Fuente: Encuesta de la DCI sobre el fraude.

208. El estudio de la documentación y las orientaciones brindadas por organizaciones profesionales indican que va surgiendo un consenso sobre las buenas prácticas en materia de políticas de denuncia de irregularidades. En el gráfico 4 se presenta una lista no exhaustiva de esas prácticas.

**Recuadro 4****Buenas prácticas en materia de políticas de denuncia de irregularidades (enumeración no exhaustiva)**

- Disposiciones **claramente redactadas**. Una redacción clara y de fácil comprensión de las disposiciones en materia de denuncia de irregularidades.
- **Máxima disponibilidad**. Buena publicidad de las disposiciones, que deben estar fácilmente disponibles.
- **Una definición inclusiva de la figura del denunciante**. Tan amplia como sea posible (funcionarios, pasantes, voluntarios, terceros, beneficiarios, etc.).
- **Amplio alcance de las cuestiones abarcadas**. Los tipos de cuestiones reveladas deben incluir el fraude y otros tipos de conducta indebida y cualesquiera otras revelaciones que sean de interés público<sup>114</sup>.

ST/SGB/2015/21 sobre la protección contra las represalias como consecuencia de la denuncia de faltas de conducta. Véase el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/70/361), págs. 23 y 24.

<sup>114</sup> Véase también el comentario que figura en UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons* (2015): “En las leyes y en las políticas el concepto de ‘interés público’ permite a los jueces y a los responsables de las políticas tener en cuenta intereses que entran en juego y que no están necesariamente representados en el caso concreto de que se

- **Funciones y responsabilidades claras.** Una definición clara de lo que corresponde hacer a cada cual una vez que se ha formulado una denuncia.
- **Disposiciones sobre el proceso de revelación de información.** Una clara descripción del proceso y de los pasos que se deberán dar.
- **Posibilidad de efectuar revelaciones anónimas.** Permitir las revelaciones anónimas pero contemplar también una protección fiable del anonimato de los denunciantes si así se solicita.
- **Disposiciones de protección contra las represalias.**

*Fuente:* DCI 2015, basado en un estudio de la documentación pertinente.

209. Disponer de políticas claras que rijan la posibilidad de denunciar de manera anónima o confidencial el fraude y otras formas de conducta indebida se considera una buena práctica en toda la comunidad internacional y en los sectores privado y público. El examen puso de manifiesto que el derecho a efectuar denuncias anónimas y la protección del anonimato de los denunciantes si estos deciden seguir adelante con sus revelaciones figuran entre los factores más destacados que señalaron quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude y también entre los funcionarios entrevistados para el presente informe. Si bien en la mayoría de políticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se promueve el anonimato, cabe señalar que a veces las exigencias de seguir el procedimiento correcto pueden frustrar el deseo de mantenerlo. Una persona acusada de una falta de conducta también tiene derecho a que se respeten las garantías procesales y a la defensa. Hay que conceder al acusado una oportunidad equitativa de impugnar el testimonio en su contra en procedimientos administrativos, disciplinarios o judiciales. En ciertos casos ese testimonio puede incluir el de un denunciante, que por consiguiente podría ser identificado o bien de manera expresa o bien por inferencia como origen de la denuncia original. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas ha expresado una opinión en este sentido<sup>115</sup>. A pesar de esto, el deseo de anonimato y la protección contra las represalias deben ser respetados y el anonimato solo debe poder levantarse en casos extremos y con el consentimiento del denunciante.

210. **Sin perjuicio de los derechos a las garantías procesales de las personas acusadas de una falta de conducta, se recomienda establecer medidas de buenas prácticas para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes. Los resultados de la encuesta sobre el fraude y numerosas entrevistas indican que es necesario hacer mucho más para fortalecer las políticas, los procedimientos y las prácticas vigentes en este ámbito.**

ocupan. Esta flexibilidad es intencionada y su propósito es responder a factores nuevos o distintos que afectan el interés público según las circunstancias de cada situación”.

<sup>115</sup> Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas: “Obviamente, existen casos en los que es esencial que el acusado conozca el origen de la denuncia que pesa contra él para poder impugnar la honestidad, la reputación o la fiabilidad de un testigo. Existen casos en que un testigo debe ser identificado para que se respeten las garantías procesales de una persona con una coartada o alguna otra defensa similar. En esos casos el Tribunal considera que los derechos de un acusado a un juicio imparcial son superiores a los de la persona que desea preservar su anonimato. En tales circunstancias el asunto no debe seguir adelante a menos que se revele la identidad del acusador o del testigo, según proceda.” (Fallo núm. 983, Idriss (AT/DEC/983)).

211. Además de la cuestión de si la organización permite las denuncias anónimas existe la cuestión de si las denuncias recibidas anónimamente reciben el mismo trato que las informaciones obtenidas de fuentes identificadas. Discriminar en contra de las informaciones anónimas puede generar un gran peligro de que no se comuniquen casos graves. En el sistema de las Naciones Unidas, algunas organizaciones (OIT, OMI, UIT y ONUSIDA) no dan la opción de efectuar revelaciones anónimas en sus líneas telefónicas de denuncia de irregularidades. Esas organizaciones deberían considerar la posibilidad de alentar las denuncias anónimas, combinadas con mecanismos para proteger el anonimato o la confidencialidad de los denunciantes.

212. Otro aspecto decisivo de una política eficaz de denuncia de irregularidades es que esta abarque no solo a los funcionarios y otros miembros del personal sino que se amplíe el ámbito de aplicación en la mayor medida posible a fin de permitir y alentar también las denuncias hechas por terceros, como proveedores y asociados en la aplicación. La mayoría de las políticas seguidas en el sistema de las Naciones Unidas permiten en principio las denuncias de terceros. Sin embargo, la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no toman la iniciativa de dar publicidad a las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades de la organización y de promoverlas entre las partes externas o de alentar o solicitar las denuncias de terceros, lo cual es fundamental para sacar a la luz tramas fraudulentas complejas o casos de colusión o de fraude en lugares distantes donde el acceso puede ser difícil por motivos de seguridad.

**213. Las disposiciones relativas a la denuncia de irregularidades no siempre están disponibles en los sitios web externos de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Una buena práctica seguida por otras instituciones multilaterales (por ejemplo el Banco Mundial) consiste en anunciar en su sitio web público los mecanismos de denuncia de irregularidades y solicitar específicamente informaciones de terceros.**

**214. Asimismo, constituye una buena práctica que los contratos y acuerdos jurídicos incluyan disposiciones para ampliar la obligación de denunciar el fraude y otras formas de conducta indebida a los empleados por contrata, los voluntarios de las Naciones Unidas, los pasantes y otros no funcionarios, así como a los vendedores, proveedores y asociados en la aplicación.**

215. Además de la “obligación de informar”, algunas entidades de los sectores privado y público alientan la presentación de denuncias de irregularidades mediante un plan de incentivos o recompensas. Esos incentivos pueden consistir en recompensas económicas (por ejemplo, ascensos dentro de la misma categoría) o no económicas (como un reconocimiento público) u otras ventajas y beneficios otorgados a las personas que se denuncien a sí mismas, como una reducción de las sanciones en el caso de los funcionarios involucrados. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que ha sido ratificada por la gran mayoría de Estados Miembros de las Naciones Unidas, contiene algunas disposiciones para alentar a las personas que participan o han participado en actos de corrupción a proporcionar información, incluso mediante la “mitigación de la pena” (art. 37, párr. 2)) y la “concesión de inmunidad” (art. 37, párr. 3)). En el sistema de las Naciones Unidas, algunas de las personas entrevistadas indicaron que puede considerarse que ofrecer incentivos para la denuncia de irregularidades entra en conflicto con la lógica de la obligación de denunciar. Sin embargo, aunque no sean apropiados para todas las organizaciones, y en función de las fortalezas y debilidades particulares de la estrategia de lucha contra el fraude que se haya establecido, los planes de incentivos pueden considerarse una opción para aumentar la recepción de denuncias.

216. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización.

#### **Recomendación 11**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben revisar sus políticas en materia de denuncia de irregularidades con miras a adoptar buenas prácticas, y ampliar la obligación de denunciar el fraude y otros tipos de conducta indebida a los empleados por contrata, los voluntarios de las Naciones Unidas, los pasantes y otros no funcionarios, así como a terceros, como vendedores, proveedores y asociados en la aplicación.**

### **B. Líneas telefónicas de denuncia de irregularidades**

217. Las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades<sup>116</sup> son el conducto más habitual para denunciar un presunto fraude y otros tipos de conducta indebida. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contiene disposiciones sobre líneas telefónicas de denuncia de irregularidades que exigen que los Estados Miembros consideren, entre otras cosas, “establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes” (art. 8, párr. 4)) y para “garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y [facilitar] el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención” (art. 13, párr. 2)). Los mismos principios se aplican a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas<sup>117</sup>.

218. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas examinadas han establecido mecanismos oficiales de líneas telefónicas para presentar denuncias de presunto fraude y otros tipos de conducta indebida. No obstante, en otras organizaciones, como la OIT, la OMI, la UIT y ONUSIDA, solo es posible presentar denuncias personalmente, por correo ordinario, por correo electrónico, por fax o por conducto de la oficina de ética.

219. La mayoría de organizaciones que disponen de líneas telefónicas para las denuncias las administran a nivel interno. Algunas organizaciones (PNUD, OIEA, OMT y UPU) han optado por subcontratar la administración a un suministrador de servicios profesionales externo.

220. En el recuadro 5 se presentan buenas prácticas de la comunidad internacional que constituyen criterios para el funcionamiento eficaz de las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades.

<sup>116</sup> También denominadas a veces líneas para “informantes” o para “hacerse oír”.

<sup>117</sup> UNODC, Iniciativa de Integridad Institucional, pág. 60. Véase también la recomendación del informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en A/70/361, de “ofrecer canales de protección eficaces a quienes denuncien irregularidades a fin de que se adopten medidas correctivas” (párr. 64).

## Recuadro 5

**Buenas prácticas para las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades (lista no exhaustiva)**

- **Accesibilidad para terceros.** Debe estar accesible a contratistas, proveedores, beneficiarios y otros;
- **Disponibilidad 24/7.** Debe estar disponible a todas las horas del día y de la noche;
- **Llamadas telefónicas gratuitas.** Debe estar accesible mediante un número de teléfono gratuito o de cobro revertido;
- **Plurilingüe.** Debe estar disponible en los idiomas de los principales grupos interesados;
- **Denuncia anónima.** No debe exigirse a los denunciantes que se identifiquen;
- **Accesibilidad por canales diversos.** Las denuncias deben poder presentarse por teléfono, por correo electrónico, en un sitio web o en persona;
- **Correo electrónico/página web encriptados.** La comunicación por correo electrónico/página web debe estar encriptada para proteger el anonimato.

*Fuente:* Compilación de la DCI basada en las buenas prácticas.

221. Como parte del presente examen, la DCI evaluó las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades existentes en el sistema de las Naciones Unidas y las comparó con los criterios descritos. La mayoría de organizaciones han aplicado la mayoría de esos criterios. Sin embargo, se observó que en algunas organizaciones las líneas telefónicas no son gratuitas, que se plantean problemas de anonimato cuando se utilizan sistemas de correo electrónico y que, en diversas organizaciones, las líneas telefónicas y las instrucciones correspondientes no están disponibles en varios idiomas.

222. Otra buena práctica consiste en ofrecer un canal indirecto de comunicación para denunciantes anónimos. Este canal de comunicación tiene la doble función de ofrecer a los investigadores la oportunidad de efectuar un seguimiento con la persona anónima para hacer averiguaciones a partir del informe inicial, así como para comunicar los resultados consiguientes al denunciante al tiempo que se mantiene su anonimato. El Fondo Mundial, por ejemplo, tiene para ello un canal de comunicación electrónica que se activa con un código secreto, y la UNESCO recomienda a los denunciantes que deseen permanecer anónimos que se pongan en contacto con la oficina de investigación utilizando una dirección de correo electrónica gratuita basada en la Internet<sup>118</sup>.

223. Algunas de las personas entrevistadas indicaron que las líneas telefónicas también deberían ofrecer un medio alternativo de denunciar casos en que hubiera involucrados miembros del personal directivo. Una línea de este tipo podría constituir, por ejemplo, un medio de denuncia ante un comité de auditoría u otro canal establecido por la organización.

<sup>118</sup> Véase el sitio web de la UNESCO [www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse](http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/how-we-work/accountability/internal-oversight-service/report-fraud-corruption-or-abuse) (consultado el 7 de diciembre de 2015).

La recomendación que figuraba en un anterior informe de la DCI<sup>119</sup> relativa a la remisión periódica de casos de investigación de jefes ejecutivos a una entidad separada e independiente se reitera en el presente documento.

**224. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas revisen los dispositivos relacionados con las líneas de denuncia de irregularidades con miras a adoptar los criterios de buenas prácticas descritos en el recuadro 5. Se alienta a las organizaciones que no hayan establecido una línea para denuncias de irregularidades a hacerlo de conformidad con esos criterios.**

225. En ciertos entornos del sistema de las Naciones Unidas, las iniciativas para dar a conocer y promover la línea telefónica de denuncia de irregularidades de la organización también deberían alcanzar a los beneficiarios, e incluso facilitar la utilización de la línea ofreciendo servicios en idiomas locales en caso de operaciones en gran escala, ofreciendo servicios telefónicos gratuitos o buzones de quejas, por ejemplo en los campamentos de refugiados, y distribuyendo información acerca de la línea entre la población beneficiaria. Por ejemplo, el ACNUR ha instaurado algunas de esas medidas, que incluyen avisos en los folletos que se distribuyen a las poblaciones beneficiarias, en los que se advierte del fraude en relación con los servicios del ACNUR y se da información sobre el lugar al que dirigir las quejas en casos de sospechas de fraude<sup>120</sup>. Se trata de medidas eficaces y económicas para recibir sobre el terreno indicios e información sobre posibles actos fraudulentos.

**226. En la medida en que sea aplicable a determinadas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, se recomienda hacer esfuerzos concertados a fin de que las líneas telefónicas de denuncia de irregularidades sean accesibles para los beneficiarios, así como para los demás asociados con los cuales la organización mantengan vínculos programáticos.**

### C. Protección contra las represalias

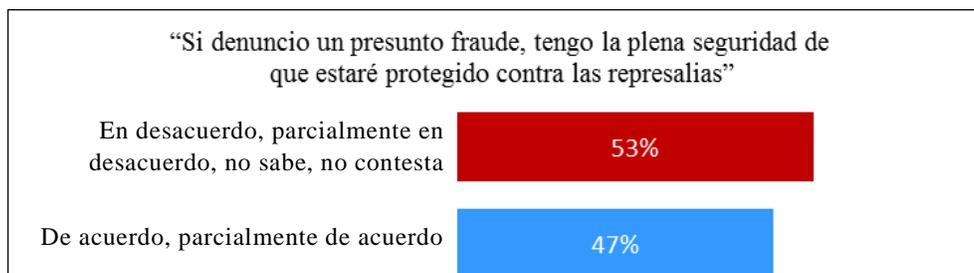
227. La protección de los denunciantes contra las represalias es fundamental para crear y mantener a largo plazo entre los funcionarios la confianza necesaria para denunciar el fraude y para crear y mantener una cultura de apertura. Para alentar las comunicaciones de los denunciantes, las organizaciones deben contar con disposiciones y procedimientos que permitan responder a las quejas sobre represalias y ofrecer remedios para las represalias que se hayan demostrado. Si bien las políticas de denuncia de irregularidades del sistema de las Naciones Unidas pueden incluir esas disposiciones, su éxito dependerá de la forma en que se apliquen en la práctica y de la confianza del conjunto del personal en las políticas de protección contra las represalias.

228. Los resultados de la encuesta de la DCI sobre el fraude pusieron de manifiesto que más de la mitad de las personas que respondieron no estaban seguras de que quedarían protegidas contra las represalias si denunciaban un fraude. Estas respuestas demuestran que queda mucho por hacer para promover los mecanismos de denuncia y de protección contra las represalias de las organizaciones y para informar al personal al respecto.

<sup>119</sup> La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/7), párr. 36.

<sup>120</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, "Service Guide for Syrian Refugees valid as of January 2015".

Gráfico 6  
**Protección contra las represalias**



*Fuente:* Encuesta de la DCI sobre el fraude.

229. Los entrevistados también citaron como importante motivo de preocupación el temor —fundamentado o percibido— a las represalias. Los estudios e informes sobre integridad y ética realizados a nivel interno por algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas indican que las denuncias de irregularidades y la protección contra las represalias ocupan un lugar destacado entre los problemas comunicados por el personal. Por ejemplo, en una organización la oficina de ética señaló que los posibles denunciadores tenían conocimiento de las políticas y mecanismos, pero eran reacios a utilizarlos por temor a represalias. Esto concuerda con las respuestas recibidas en el contexto de una encuesta mundial del personal realizada en 2012 por la misma organización, que ponía de manifiesto que “el temor a las represalias y la falta de confianza de que quienes denuncien algún tipo de conducta indebida estarán protegidos contra las represalias pueden hacer que los funcionarios renuncien a hacerse oír y a denunciar las conductas indebidas”. En otra organización, la oficina de supervisión y la oficina de ética indicaron en sus informes que “los comentarios recibidos durante los talleres de concienciación sobre cuestiones éticas indican que los funcionarios siguen estando preocupados por la posibilidad de represalias en el lugar de trabajo”. En una tercera organización, el informe de la oficina de ética señala que “los funcionarios manifestaron su temor o su frustración a la hora de hacerse oír”, pese a la existencia de una política específica de protección de los denunciadores en la organización. El informe de la oficina de ética de otra organización señalaba que “es notable la existencia de un número cada vez mayor de averiguaciones comunicadas colectivamente, por un grupo de empleados, o por fuentes desconocidas o anónimas”.

230. En el informe de un Relator Especial también se puso de manifiesto que las disposiciones existentes para la protección de los denunciadores de irregularidades contienen ciertas deficiencias y excepciones en su cobertura en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas<sup>121</sup>. En muchos casos, los mecanismos establecidos, aunque bien intencionados, carecen de una eficacia y una independencia auténticas. Mientras los mecanismos internos de presentación de denuncias establezcan que la aplicación de medidas corresponde a quienes ocupan cargos directivos en la organización, no tendrán la credibilidad que deriva de la realización de una evaluación independiente<sup>122</sup>. Esto tiene un posible efecto disuasorio, de modo que las personas que tienen conocimiento de un fraude o de un presunto

<sup>121</sup> Véase Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/70/361), párrs. 51 a 69.

<sup>122</sup> *Ibid.*, párr. 55.

fraude tal vez no estén tan dispuestas a colaborar. Además, quienes lo hacen pueden sufrir represalias sin tener un recurso apropiado.

231. Las oficinas de ética de todo el sistema de las Naciones Unidas se enfrentan al desafío de cribar los casos reales entre los que guardan relación con cuestiones referentes al desempeño profesional o al lugar de trabajo. Varias de las personas entrevistadas también indicaron que en ocasiones las denuncias de represalias se utilizan falsamente para prolongar el empleo. En sus diez años de existencia (2006-2015), la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, tras un examen *prima facie* y la ulterior investigación de la OSSI, llegó a una determinación final de la existencia de represalias únicamente en cuatro casos<sup>123</sup>. Según la Oficina de Ética de la Secretaría, la política de lucha contra las represalias se utiliza con frecuencia “como mecanismo de reclamación y solución de controversias laborales”<sup>124</sup>, y ello coincide con la experiencia de otras oficinas de ética del sistema de las Naciones Unidas. En el momento de realizar el presente examen, la Secretaría estaba revisando su política de lucha contra las represalias, de conformidad con las nuevas buenas prácticas a nivel mundial, con el objetivo de reorientarla a proteger a los denunciantes de infracciones o a quienes cooperaban con la investigación de infracciones que supusieran un daño sustancial a los intereses, las operaciones o la gobernanza de la organización. Se espera que la nueva política limite la recepción de informes no relacionados con lo anterior.

232. Como se ha señalado, la buena práctica sugiere que, para dar credibilidad a la garantía de protección del anonimato o la confidencialidad de los denunciantes de irregularidades, la información que estos proporcionan debe tratarse con prudencia y hay que establecer diversas salvaguardias. En el sistema de las Naciones Unidas, esas medidas son las siguientes: asegurar los locales de la oficina que tramita los informes de los denunciantes; imponer restricciones especiales al acceso a los expedientes (archivadores bajo llave, etc.), lo que incluye disposiciones especiales para los archivos electrónicos, por ejemplo un servidor separado o cortafuegos electrónicos. Se requieren medidas de confidencialidad para todas las personas que tengan acceso a información sensible. El requisito de mantener la información confidencial no debe afectar únicamente al personal que se ocupa de los casos de denuncias de irregularidades sino también a otras personas con acceso a información privilegiada, como el personal de tecnología de la información, testigos, etc.<sup>125</sup>.

233. Aplicar remedios provisionales —medidas tendentes a evitar temporalmente nuevos daños— a los denunciantes que temen represalias es una buena práctica aplicada por la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el ACNUR, la OMT, la UNESCO, la FAO, el PMA y la OMS. Estas medidas pueden incluir el traslado a otro departamento o la asignación de un supervisor distinto. Varias personas entrevistadas indicaron que la aplicación de remedios provisionales presentaba en la práctica importantes dificultades administrativas, que la administración debe abordar con urgencia para asegurar la aplicación eficiente de las políticas de lucha contra las represalias. Algunas de las personas entrevistadas también sugirieron encarecidamente que las medidas provisionales se adoptaran únicamente con el consentimiento del denunciante, de modo que no se utilizaran con fines ocultos de represalia.

234. Si bien la mayoría de organizaciones han establecido disposiciones para la protección de los funcionarios, esto no es siempre cierto en el caso de los no funcionarios

---

<sup>123</sup> Informes sobre las actividades de la Oficina de Ética, A/66/319, A/67/306, A/68/348, A/69/332 y A/70/307.

<sup>124</sup> Oficina de Ética de la Secretaría de las Naciones Unidas, 2015.

<sup>125</sup> Véase también la sección A del presente capítulo.

contratados por el sistema de las Naciones Unidas, como consultores, titulares de acuerdos de servicios especiales, voluntarios de las Naciones Unidas, pasantes o personal adscrito. Varias organizaciones han instaurado disposiciones específicas para extender en principio la protección contra las medidas de represalia a las personas que no gozan de la condición de funcionarios pero que tienen un vínculo contractual con la organización. Por ejemplo, el PNUD, la OMS, la UNESCO, la OMI y el OOPS abarcan expresamente a los no funcionarios, como los voluntarios, pasantes, contratistas y consultores, en sus políticas de lucha contra las represalias. La Secretaría de las Naciones Unidas extiende expresamente en sus políticas (ST/SGB/2005/21) su protección contra las represalias no solo a los funcionarios que denuncian conductas indebidas o que realizan alguna otra actividad protegida en el marco de su política, sino también a ciertas categorías de no funcionarios, como los pasantes y los voluntarios de las Naciones Unidas.

**235. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apliquen medidas apropiadas para proteger contra las represalias a los denunciantes de irregularidades y las extiendan no solo a los funcionarios sino también a diversas categorías de no funcionarios, como contratistas con acuerdos de servicios personales, voluntarios y pasantes, siempre que exista una relación contractual con esas personas.**

236. En muchos marcos de lucha contra las represalias de las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas no existen disposiciones para mitigar los conflictos de intereses que surgen cuando se denuncia una conducta indebida por parte de una oficina de ética o una función de investigación. Por ejemplo, en el período 2010-2011 la Oficina de Ética de la Secretaría de las Naciones Unidas se enfrentó a un caso *prima facie* de represalias por parte de la función de investigación, que se abordó específicamente estableciendo un grupo de investigación alternativo. Algunas organizaciones han afrontado esta cuestión modificando sus políticas en el sentido de que, para los casos de posibles conflictos de intereses, el jefe de la oficina de ética puede remitir el examen a otro órgano para que este se encargue de él.

237. Varios órganos internacionales han instaurado políticas que se consideran buenas prácticas para proteger contra las represalias a los denunciantes de irregularidades<sup>126</sup>. Mientras que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ya siguen algunas de esas prácticas, queda margen para llevar a cabo un examen a fondo de esas políticas a fin de determinar las posibilidades y el modo de adaptarlas al actual entorno institucional y a las necesidades de cada organización. Por ejemplo, una buena práctica consiste en dar una cobertura amplia a las políticas de denuncia de irregularidades, incluso sobre las “represalias residuales” que afectan a personas sospechosas de haber denunciado. Las políticas acordes con las buenas prácticas también brindan una garantía de la confidencialidad del denunciante, imponen al empleador la carga de la prueba de evaluar posibles medidas de represalia una vez que se ha establecido *prima facie* la existencia de un caso y otorgan acceso a los sistemas de justicia oficiales. Además, esas políticas aportan información que se facilitará a los denunciantes acerca de las consecuencias de una comunicación y contemplan sanciones específicas y/o medidas disciplinarias contra quienes hayan practicado las represalias.

<sup>126</sup> UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*; Transparency International, *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption* (2013); OECD, *Whistleblower Protection: Encouraging Reporting* (2012); Consejo de Europa, recomendación CM/Rec(2014)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de los denunciantes de irregularidades; G20, *Marcos de protección de los informantes, compendio de mejores prácticas y principios rectores aplicables a la legislación*

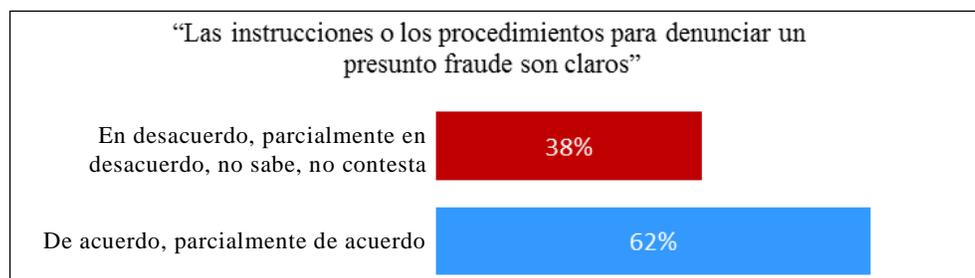
## D. Multiplicidad de informes – recepción centralizada o descentralizada

238. El examen puso de manifiesto que las organizaciones adoptan enfoques distintos a la hora de gestionar el proceso de recepción de denuncias, de emprender las evaluaciones preliminares de fraude y otras denuncias de conducta indebida, de hacer una determinación *prima facie* de los casos de presuntas represalias, y de asignar la realización de investigaciones a la dependencia competente. En diversas organizaciones, se designa la función de investigación (u oficina de supervisión) como entidad principal encargada de recibir las denuncias de fraude, gestionar la línea telefónica y llevar a cabo las investigaciones ulteriores. Sin embargo, en la mayoría de organizaciones las denuncias de presunta conducta fraudulenta (y otras formas de conducta indebida) también se comunican por distintos canales, como por conducto de los supervisores directos y otro personal directivo, los departamentos de recursos humanos, las oficinas de ética, los jefes ejecutivos y otros.

239. La existencia de múltiples canales para denunciar el fraude y otras formas de conducta indebida genera una falta de claridad sobre la relación que guardan entre sí, qué tipos de denuncias debe recibir cada oficina y cómo hay que proceder a la remisión recíproca de denuncias y/o a informar sobre las medidas adoptadas. Además, en muchos casos, las normas para las investigaciones preliminares y la evaluación de las denuncias y las preselecciones no están claras ni formalizadas. En la encuesta de la DCI sobre el fraude, aproximadamente el 40% de quienes respondieron indicaron que “las instrucciones y los procedimientos sobre la forma de denunciar un presunto fraude” no estaban claros o se desconocían (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

### Denuncias de fraude



Fuente: Encuesta de la DCI sobre el fraude.

240. **La falta de claridad sobre la manera de denunciar el fraude, el temor a represalias y la falta de confianza en los procedimientos que hay que seguir pueden tener un efecto disuasorio e impedir que los denunciantes comuniquen sus quejas y, de este modo, contribuir a que el fraude no se denuncie suficientemente. En total, el 47% de quienes respondieron a la encuesta de la DCI sobre el fraude plantearon esos factores como razones principales para no denunciar el fraude a una autoridad superior.** Además de crear confusión, la multiplicidad de lugares donde presentar la denuncia también puede dar

(2011); Centro Utstein de Recursos contra la Corrupción (2008), “Making whistleblower protection work: elements of an effective approach”; A/70/361.

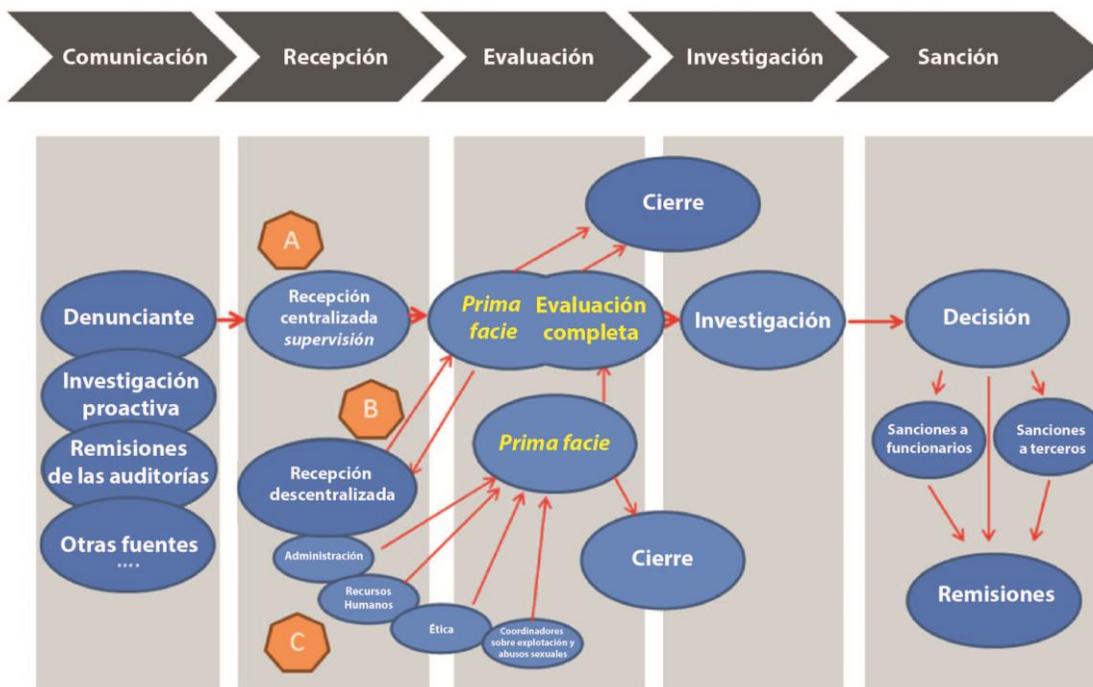
lugar a errores de juicio y a demoras cuando, por ejemplo, las denuncias de fraude no se remiten a la oficina apropiada. Además, la ausencia de un centro único para la presentación de denuncias sobre casos de fraude también significa que estas no se evalúan sistemáticamente al principio<sup>127</sup>. Muchas personas entrevistadas reconocieron que unos procedimientos claros para intercambiar todas las denuncias y los resultados de las investigaciones o evaluaciones preliminares con la función de investigación permitiría a la organización tener una mejor comprensión del conjunto de denuncias realizadas en su marco, incluso las referentes al fraude, y sobre la forma en que se abordan.

241. Las organizaciones examinadas para el presente informe corresponden de manera general a una de dos categorías principales (centralizadas y descentralizadas), como se indica en el gráfico 8. Varias organizaciones cuentan con un mecanismo central de recepción, que suele ser la oficina de supervisión (o función de investigación) que lleva a cabo una evaluación *prima facie* de todas las denuncias recibidas y, si se justifica, o bien emprende una investigación completa o bien remite el caso a otra oficina competente. En otras organizaciones, la recepción está descentralizada y, por consiguiente, las denuncias o quejas pueden ser recibidas por varias dependencias distintas que a su vez remiten los casos a la función de supervisión correspondiente o realizan evaluaciones *prima facie* a nivel descentralizado, con la posibilidad de remitirlas a la oficina de supervisión.

---

<sup>127</sup> A/69/5 (Vol. I), párr. 145.

Gráfico 8  
Denuncias de fraude



Fuente: DCI, 2015.

242. Un sistema central de recepción de todas las denuncias (designación A en el gráfico 8) en la oficina de supervisión interna (o función de investigación) es el procedimiento que siguen algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para abordar esta cuestión (por ejemplo, la OMI, el UNFPA, la OMS y el ACNUR). Un mecanismo central de recepción tiene la ventaja de que permite ofrecer una “imagen completa”, ya que brinda la posibilidad de realizar un examen y una evaluación preliminar coherentes y sistemáticos de todas las denuncias y quejas en un único punto de ingreso y de aplicar el mismo proceso a todas las denuncias. Esto permite asignar un orden de prioridad a los casos y utilizar de manera eficaz y eficiente los recursos limitados para emprender investigaciones de seguimiento, empleando un enfoque basado en los riesgos para abordar e investigar las denuncias de fraude. También impide que surjan posibles conflictos de intereses, ya que la evaluación preliminar y la decisión de abrir o no una investigación están a cargo de una entidad independiente y no de una entidad estrechamente relacionada con la denuncia. Además, un sistema central de recepción facilita la presentación a los auditores externos de una información más completa sobre casos de fraude y presunto fraude<sup>128</sup>.

243. No obstante, cabe señalar que, si bien en un sistema central de recepción la línea telefónica de denuncia de irregularidades y el seguimiento correspondiente se asignan a la función de investigación, las quejas relativas a la protección contra las represalias (véase la secc. D), como cuestión de buenas prácticas, son responsabilidad de la oficina de ética, que realiza una evaluación *prima facie* y a continuación remite los casos a la función de

<sup>128</sup> Véase también A/70/284, párr. 89 (en relación con la Secretaría de las Naciones Unidas).

investigación. Una vez concluida la investigación, la oficina de ética examina el informe y formula una recomendación a los jefes ejecutivos acerca de las acciones o medidas que deben adoptarse. En el OOPS y la OMI, la oficina de ética y la función de investigación están ubicadas en la misma división. En esas organizaciones es conveniente separar las dos funciones a fin de evitar posibles conflictos de intereses. En algunas organizaciones, como el PNUD y el UNFPA, mientras que las oficinas de supervisión son los centros primarios de recepción y mantienen una línea telefónica para denuncias de fraude y otros tipos de conducta indebida, las oficinas de ética también cuentan con una línea telefónica de asistencia sobre cuestiones de ética como reconocimiento de la necesidad de que las oficinas de ética presten asesoramiento sobre cuestiones de ética y actúen como centros de coordinación respecto de las cuestiones de ética relacionadas con la oficina. Análogamente, en la Secretaría de las Naciones Unidas la oficina de ética mantiene una línea telefónica para prestar asesoramiento confidencial sobre cuestiones de ética.

244. Un inconveniente es que, en organizaciones con recursos limitados, un procedimiento de recepción centralizada puede sobrecargar el sistema debido al elevado volumen de informes recibidos a nivel central que no guardan relación con el problema y deben remitirse a otros lugares. Por ejemplo, en las entrevistas se mencionó que un gran número de las llamadas recibidas por la línea telefónica de denuncias del ACNUR se referían a cuestiones de protección de los refugiados que no tenían nada que ver con la conducta indebida o el fraude.

245. **Un mecanismo descentralizado de recepción (designaciones B y C en el gráfico 8)** supone que la recepción está a cargo de diversas partes y exige categorías y definiciones claramente delineadas de los diferentes tipos de mala conducta. En este contexto, es necesario que los posibles denunciadores tengan una comprensión clara de las diferentes categorías de conducta indebida, de forma que puedan dirigirse al canal apropiado para las comunicaciones. Estos arreglos descentralizados son más habituales en organizaciones que tienen una estructura muy descentralizada, con diversas oficinas regionales y oficinas en los países. Las denuncias de posible fraude suelen señalarse a la atención del supervisor inmediato, quien a su vez remite el caso al jefe de la oficina o al representante. A continuación, de conformidad con la evaluación preliminar, la denuncia puede o no comunicarse a la sede, es decir, que el caso puede tramitarse y resolverse a nivel del país o de la región. En algunas organizaciones existen dependencias sobre el terreno a las que se confía la tarea de recibir y tramitar independientemente casos disciplinarios, incluso los relacionados con denuncias de fraude.

246. En la Secretaría de las Naciones Unidas existen dos categorías de casos para la investigación: la categoría I, que incluye casos graves de fraude, conducta indebida, actos delictivos, etc., y la categoría II, que incluye asuntos personales, incidentes relacionados con el tráfico, hurtos, conflictos entre el personal, etc. La OSSI suele ocuparse de los casos de la categoría I, mientras que otras entidades, como la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, los jefes de las oficinas, las dependencias de conducta y disciplina (como sucede en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz/Departamento de Apoyo a las Operaciones sobre el Terreno) se ocupan de los casos de categoría II. Como señaló el CAAI, y tal como se confirmó en el presente examen, a veces no se han hecho distinciones claras entre los casos, de modo que algunos de ellos han sido devueltos a la administración cuando en realidad deberían haber sido tramitados por la OSSI, y viceversa<sup>129</sup>. Además, parece que en la

<sup>129</sup> Actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2013 y el 31 de julio de 2014 (A/69/304), párr. 69.

actualidad no existe en la Secretaría ninguna oficina o entidad que efectúe un seguimiento de todas las investigaciones en marcha en el ámbito de actuación de la Secretaría. Si bien esta puede ser una responsabilidad de la OSSI, teniendo en cuenta que no todos los casos disciplinarios se derivan de investigaciones recomendadas por la OSSI, sigue siendo necesario vigilar como mínimo las estadísticas relativas a todas las investigaciones en curso y las medidas disciplinarias recomendadas<sup>130</sup>. Las entrevistas realizadas para el presente examen indican que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentan a desafíos similares.

247. Por último, un mecanismo de recepción totalmente descentralizado, sumado a evaluaciones *prima facie* que se realizarán también de manera descentralizada, puede representar una carga menos pesada para el volumen de trabajo de la oficina de supervisión, pero presenta varios inconvenientes. Entre ellos, el posible conflicto de intereses en las entidades descentralizadas de recepción, la falta de información centralizada sobre la prevalencia y las tendencias del fraude en toda la organización y una documentación insuficiente de los casos. Si se suman esas características, es posible que el modelo de recepción descentralizada con una evaluación *prima facie* no sea apropiado para varias organizaciones.

248. Cabe mencionar también que, en algunas organizaciones, las denuncias de fraude (y otras formas de conducta indebida) están a cargo de grupos o comités *ad hoc* a distintos niveles de la organización. Por ejemplo, en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que sigue las normas y reglamentos de las Naciones Unidas, el examen y la determinación de una denuncia se efectúan a nivel interno y se decide si el caso merece ser investigado más a fondo. Si se considera que el caso es de alto riesgo y merece una investigación, se remite a la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas. Si el PNUMA considera que el caso es de bajo riesgo, establece un grupo *ad hoc* para investigar el asunto. Por el contrario, cuando un funcionario del PNUMA denuncia un caso de conducta indebida directamente a la OSSI, esta determina si merece ser investigado, en cuyo momento, si se considera que el caso es de bajo riesgo, el asunto se remite de vuelta al PNUMA para que lo investigue un grupo *ad hoc*. ONU-Hábitat sigue una práctica similar.

249. Independientemente del modelo específico que hayan establecido las organizaciones, lo que pone de manifiesto el examen es la necesidad crucial de que exista una autoridad central para la recepción, la tramitación y la investigación de denuncias, y para mantener un archivo fidedigno de información sobre delitos relacionados con el fraude. Es una práctica común que la función de investigación sea el punto central de ingreso y el archivo en el que se registran los casos relacionados con el fraude, incluso para denuncias recibidas por distintos canales, y los resultados de las evaluaciones preliminares, y quien decide si se abrirá o no una investigación oficial. Se espera que la función de investigación desempeñe la responsabilidad de garantizar la calidad del proceso de evaluación preliminar y de prestar apoyo a la administración en las medidas de seguimiento y de mitigación, como medidas disciplinarias, sanciones, recomendaciones administrativas o de gestión y remisión de casos a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley. Un único mecanismo de recepción para la denuncia del fraude y otros tipos de conducta indebida se considera una buena práctica y, como también ha sugerido la Junta de Auditores<sup>131</sup> y reiterado el CAAI<sup>132</sup>,

<sup>130</sup> Véase A/70/5 (Vol. I) y Corr.1, párr. 103.

<sup>131</sup> Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al bienio terminado el 31 de diciembre de 2013 e Informe de la Junta de Auditores, A/69/5 (Vol. I), párr. 148.

<sup>132</sup> A/70/284, párr. 89.

debería ser el mecanismo apropiado para ciertas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

250. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización.

**Recomendación 12**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, deben aplicar la buena práctica de establecer un mecanismo central de recepción de todas las denuncias de fraude en sus respectivas organizaciones. Entretanto, en las organizaciones con mecanismos de recepción descentralizados, habría que adoptar medidas inmediatas para: a) establecer la obligación de que las dependencias de recepción descentralizadas informen a una autoridad central de todas las denuncias recibidas, los casos que se encuentran bajo investigación y los casos cerrados, con una indicación de las medidas adoptadas; y b) establecer procedimientos y directrices oficiales para la recepción, que incluyan criterios claros para la evaluación preliminar, el funcionario, la oficina o la función autorizados para realizar la evaluación, el proceso que deberá seguirse y los mecanismos para informar sobre los resultados de las evaluaciones preliminares.**

## IX. Investigaciones (pilar 6)

251. Las investigaciones son un elemento clave de un robusto programa de lucha contra el fraude y cruciales para combatirlo eficazmente. No solo son necesarias como medida reactiva (y a veces proactiva) de detección de un fraude, sino que tienen una importante función preventiva, ya que disuaden a quienes podrían cometer actos fraudulentos. El objetivo principal de una investigación sobre el fraude es reunir pruebas relacionadas con denuncias específicas de fraude a fin de determinar los hechos relacionados con el caso y ayudar a la administración a decidir las medidas que habrá que adoptar si se demuestra que las denuncias eran ciertas gracias a un proceso profesional de investigación.

252. La mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido equipos profesionales de investigación como parte de sus oficinas de supervisión, mientras que las organizaciones más pequeñas dependen más de la disponibilidad para cada caso de conocimientos de investigación entre sus auditores internos o de consultores externos y de la remisión de casos a las oficinas de investigación de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

253. En las secciones que figuran a continuación se abordan selectivamente los aspectos de la función de investigación pertinentes para prestar apoyo a un programa eficaz de lucha contra el fraude. Deben leerse conjuntamente con informes anteriores de la DCI en que se ha tratado detalladamente la función de investigación (JIU/REP/2011/7 y JIU/REP/2000/9).

### A. Oportunidad, capacidad y calidad de las investigaciones

254. La adecuación de los recursos y la capacidad de la función de investigación han sido objeto de informes anteriores y de estudios todavía en marcha por parte de la comunidad dedicada a temas de supervisión. Entre ellos figuran informes de la DCI, el CAAI y la Junta de Auditores, así como los exámenes por homólogos en algunas organizaciones<sup>133</sup>. Si bien los desafíos que se plantean para la función de investigación van más allá del ámbito del presente examen, a continuación se destacan ciertos aspectos de interés especial para la cuestión del fraude.

#### *Oportunidad y capacidad de las investigaciones*

255. Varias de las personas entrevistadas, tanto las que ocupan cargos directivos como los miembros del personal en general, consideran que las investigaciones en el sistema de las Naciones Unidas son demasiado prolongadas. Los investigadores comunicaron que las investigaciones complejas relacionadas con el fraude, por ejemplo en casos de colusión o fraude cometido por terceros, pueden requerir en promedio de 12 a 18 meses<sup>134</sup> y algunas incluso más. Además, el proceso de investigación no es más que el primer paso y, si un caso está fundamentado, el informe de investigación será revisado por la administración para determinar las medidas disciplinarias y otras medidas correctivas. Este proceso de seguimiento por parte de la administración requiere en promedio entre 4 y 8 meses. Normalmente, cuanto más prolongada sea una investigación más difícil será obtener, recopilar y fundamentar las pruebas necesarias.

<sup>133</sup> Véanse por ejemplo JIU/REP/2000/9, párrs. 55 a 70; A/70/284, párrs. 63 a 66.

<sup>134</sup> Véase A/69/304, párr. 53.

256. En los casos en que los funcionarios presentan un recurso contra la decisión y las medidas disciplinarias, los procedimientos consiguientes en los tribunales del sistema de las Naciones Unidas pueden llevar varios meses<sup>135</sup> como parte del proceso interno de administración de justicia.

257. **Muchas de las personas entrevistadas indicaron que el ciclo de vida extenso y prolongado del proceso, incluida la investigación, el seguimiento del proceso disciplinario y la labor de los tribunales, promueven una sensación de impunidad entre los culpables de fraude en el sistema de las Naciones Unidas. La consecuencia es que no se disuada de cometer fraude a los posibles perpetradores y que los funcionarios no tengan tendencia a denunciar el fraude<sup>136</sup>, por creer, de manera acertada o equivocada, que la organización no tiene la disposición de adoptar medidas de seguimiento o que es posible que el culpable no sea castigado aun cuando se presenten pruebas suficientes.** Esto coincide con las respuestas recibidas en la encuesta de la DCI sobre el fraude, que se presentan en el gráfico 9 del capítulo X. Los resultados de otros estudios pertinentes, como la encuesta sobre integridad de las Naciones Unidas realizada por la Oficina de Ética en 2014, ponen de manifiesto percepciones similares.

258. **Las recomendaciones formuladas por varios órganos de supervisión<sup>137</sup> del sistema de las Naciones Unidas al efecto de que las organizaciones aborden de manera prioritaria el problema de la duración prolongada de las investigaciones se reiteran en el presente documento.**

259. **También se hace referencia a las sugerencias que formularon varias de las oficinas de investigación entrevistadas en el sentido de que, entre otras cosas, la administración y los órganos legislativos y rectores proporcionen recursos apropiados para afrontar la cuestión de la capacidad de investigación, teniendo en cuenta los riesgos y la exposición al fraude (y otras formas de conducta indebida) en la organización.**

260. Cabe señalar que en la Secretaría de las Naciones Unidas, gracias a que se dio más importancia a las investigaciones de casos de fraude grave, especialmente los que implicaban a asociados en la aplicación, un Gobierno donante aceptó financiar un equipo de la OSSI para investigar el fraude, integrado por tres funcionarios del cuadro orgánico y un funcionario del cuadro de servicios generales basados en Nairobi, por un período de cuatro años. Esta es una iniciativa encomiable por parte del donante, que puede aliviar algunos de los desafíos en materia de recursos a que se enfrenta la función de investigación.

261. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la organización.

---

<sup>135</sup> Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y Tribunal Administrativo de la OIT.

<sup>136</sup> Véase también Actividades de la Oficina de Ética del PNUD en 2014, Informe de la Oficina de Ética (DP/2015/23), párr. 61.

<sup>137</sup> Véanse, por ejemplo, JIU/REP/2000/9, párrs. 55 a 70; A/70/284, párrs. 63 a 66; Fondos de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Informe financiero y estados financieros auditados correspondientes al ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2012 e Informe de la Junta de Auditores (A/68/5/Add.5); A/69/304, párr. 53; A/70/284, párrs. 63 a 66.

**Recomendación 13**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con los comités asesores de auditoría, deben velar por que la función de investigación de sus respectivas organizaciones establezca indicadores básicos de los resultados para la realización y la conclusión de las investigaciones, y tenga una capacidad suficiente para investigar, en función del riesgo determinado y del tipo y la complejidad de las investigaciones.**

*Calidad de las investigaciones*

262. Las personas entrevistadas indicaron que la calidad de las investigaciones, es decir, el grado de respeto de las garantías procesales y el seguimiento de las prácticas profesionales, había sido objeto de crítica por parte de los magistrados de los tribunales de las Naciones Unidas. La situación varía según la organización de que se trate. Algunas organizaciones mencionaron que la proporción de los casos cerrados con éxito presentados por la administración había aumentado en los últimos años. Otras indicaron que en varios casos los recursos de apelación habían tenido éxito debido a la calidad deficiente de la investigación correspondiente. Con todo, otros mencionaron que eran las oficinas jurídicas las que cerraban los casos por haber considerado que no podrían superar el escrutinio de los procedimientos de apelación. No se facilitaron a los Inspectores estadísticas o datos concretos que pudieran justificar cualquiera de las situaciones mencionadas. Por consiguiente, no fue posible llegar a conclusiones claras acerca de si los casos disciplinarios se cerraban por problemas de mala calidad de las investigaciones y/o por otros factores.

263. Análogamente, en el caso de las Naciones Unidas, el CAAI examinó en su informe de 2014<sup>138</sup> la cuestión de si la actual función de investigación en la Secretaría estaba a la altura del nuevo sistema de justicia de las Naciones Unidas, integrado por el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. El CAAI llegó a la conclusión de que, si bien tanto los investigadores de la OSSI como los ajenos a ella se desempeñaron relativamente bien a nivel de los tribunales, las investigaciones llevadas a cabo por la OSSI tendieron a obtener resultados ligeramente mejores<sup>139</sup>.

264. Al mismo tiempo, en el informe del CAAI se señaló que por sí solo el examen de los casos que terminaron en los tribunales no explicaba la totalidad de la situación. La administración dijo que a veces decidía cerrar los casos sin adoptar medidas disciplinarias en parte porque creía que algunos de esos casos no tendrían méritos en el actual sistema de justicia<sup>140</sup>. Asimismo, la administración informó al CAAI de que la actual función de investigación en la Secretaría no estaba a la altura del nuevo sistema de justicia profesionalizado, ya que, además de la OSSI (que es el único órgano que cuenta con investigadores profesionales), grupos especiales, constituidos por los jefes de las oficinas y departamentos, el Departamento de Seguridad y Vigilancia, las dependencias especiales de investigaciones de las misiones de mantenimiento de la paz y otras entidades también

<sup>138</sup> A/69/304.

<sup>139</sup> A/69/304, párr. 66.

<sup>140</sup> A/69/304, párr. 67.

participaron en el proceso de investigación, por lo que la mayoría de las investigaciones realizadas por esos grupos especiales las llevan a cabo investigadores no profesionales<sup>141</sup>.

265. Muchas de las oficinas de investigación entrevistadas, así como las oficinas jurídicas, mencionaron los desafíos que se planteaban en relación con la “fuerza probatoria” exigida por los tribunales de las Naciones Unidas. A raíz de una decisión del Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas de octubre de 2011 que exigía el establecimiento de “pruebas claras y convincentes” en lugar de la norma previamente aplicada de “preponderancia de las pruebas”, se imponen actualmente requisitos adicionales en materia de calidad de las investigaciones<sup>142</sup>. Como explicaron los entrevistados, este nuevo nivel de prueba es superior a los que se aplicaban antes de 2011, y de hecho es prácticamente equivalente al utilizado en los procedimientos penales en muchas jurisdicciones, a saber, el de “más allá de toda duda razonable”. Se indica que esto impone exigencias adicionales de profundidad y calidad a las investigaciones. Cabe señalar que el Banco Mundial aplica rutinariamente un nivel de prueba inferior (que la existencia del acto delictivo sea más probable que lo contrario) a los elementos reunidos, lo que tiene el efecto residual de reducir la duración de las investigaciones y los recursos necesarios.

266. La falta de documentación y las deficiencias de esta se destacan especialmente en los fallos de los tribunales durante los procedimientos internos de administración de justicia, en los que algunos casos se han desestimado a causa de una documentación inapropiada<sup>143</sup>.

267. Una cuestión particularmente pertinente y delicada es la de la remisión de casos a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley. Puesto que las investigaciones realizadas por el sistema de las Naciones Unidas tienen un carácter administrativo y no penal, los informes de investigación y las pruebas reunidas tal vez no sean suficientes para las actuaciones nacionales; por ello en esos casos deben reunirse pruebas adicionales, lo que causa grandes demoras antes de la presentación a las autoridades nacionales. Véanse el capítulo X, sección B, y la recomendación 14 sobre la cuestión de las remisiones.

## **B. Investigaciones de terceros e investigaciones conjuntas**

268. En general las investigaciones de terceros y en particular las investigaciones sobre el fraude de los asociados en la aplicación (ONG y entidades gubernamentales), plantean desafíos y problemas adicionales.

269. Como se señala en el capítulo VII, sección F, un aspecto es la necesidad de ampliar a terceros y a sus subcontratistas el mandato de las oficinas de supervisión, lo que supone incluir robustas cláusulas de lucha contra el fraude en los memorandos de entendimiento, los contratos y otros instrumentos jurídicos.

---

<sup>141</sup> A/69/304, párr. 63; véase también A/70/284, párrs 63 a 66; véase también la resolución 70/111 de la Asamblea General, párrs. 14 a 18, en relación con las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, y párr. 4 en relación con las actividades del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

<sup>142</sup> Véase A/70/5 (Vol. I) y Corr.1, párr. 101.

<sup>143</sup> Véase UNDT/2011/096, citado en OGRH (2011), *Lessons Learned from the Jurisprudence of the System of Administration of Justice: A guide for managers*. Los informes periódicos del Consejo de Justicia Interna pueden servir para ilustrar mejor esta situación; el más reciente es el Informe del Secretario General sobre la administración de Justicia en las Naciones Unidas (A/70/187).

270. Pueden surgir problemas adicionales en los casos en que el asociado (en la aplicación) es una entidad gubernamental. Por consideraciones jurídicas y políticas y cuestiones conexas, la posibilidad de investigar a esos asociados es remota y conlleva particularidades y desafíos adicionales. No todos los memorandos de entendimiento y acuerdos con los asociados que se han examinado contienen disposiciones relativas a esas cuestiones ni cláusulas en este sentido. Los entrevistados indicaron que el recurso más probable para esos casos sería la oficina de auditoría nacional del país de que se trate, pero las remisiones a esos órganos son la excepción más que la norma.

271. Con todo, los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han firmado con las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley acuerdos de cooperación en los que se describen las modalidades para realizar investigaciones y cooperar en ellas. Estos tipos de investigación se consideran investigaciones paralelas o simultáneas. Las modalidades de la cooperación se describen en los respectivos memorandos de entendimiento firmados entre los bancos multilaterales de desarrollo y las respectivas autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley de los países de que se trate, que incluyen también cláusulas de confidencialidad, distribución de la labor entre las partes, etc.

272. Los bancos multilaterales de desarrollo también han firmado directamente memorandos de entendimiento con otros órganos de investigación multinacionales, como la OLAF de la Unión Europea, para emprender investigaciones. Se han firmado acuerdos similares entre la OLAF y varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (en el momento de redactar el presente informe, se habían firmado con el PNUD, el PMA y la UNOPS, y se estaba en conversaciones con la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). Se considera que estos son acuerdos de cooperación administrativa que ofrecen la oportunidad de coordinar las investigaciones, en función de la voluntad de ambas entidades para realizar esas investigaciones y/o intercambiar información entre las partes interesadas<sup>144</sup>.

273. A nivel del sistema de las Naciones Unidas, los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas (UN-RIS) han redactado un acuerdo de cooperación sobre investigaciones conjuntas<sup>145</sup> que puede utilizarse como modelo para acuerdos similares entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este acuerdo encomiable sigue el modelo de acuerdo para auditorías conjuntas que hicieron suyos los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS), teniendo en cuenta las características específicas y los requisitos particulares de las investigaciones. El acuerdo también se propone formalizar la cooperación existente en materia de investigaciones entre las organizaciones de las Naciones Unidas, que hasta la fecha se ha emprendido caso por caso. Se hace hincapié en los casos de proyectos financiados conjuntamente, en los que existe una gran demanda de un enfoque mejor coordinado basado en las buenas prácticas y un marco formal para la cooperación.

274. **Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular aquellas que tengan una gran actividad programática con asociados en la**

<sup>144</sup> Según los modelos de acuerdos de cooperación administrativa utilizados, la cooperación entre los asociados suele incluir las actividades siguientes: intercambio de información; asistencia operacional; investigaciones conjuntas o paralelas; asistencia técnica; acceso a sistemas de información y bases de datos; análisis estratégico; y capacitación e intercambio de personal.

<sup>145</sup> Los Representantes aprobaron oficialmente este acuerdo en el curso de una reunión virtual celebrada el 2 de diciembre de 2015, tras examinarlo en la reunión anual de UN-RIS celebrada en Montreux (Suiza) el 29 de septiembre de 2015.

**aplicación, adopten el acuerdo de cooperación sobre investigaciones conjuntas que hicieron suyo los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas.**

### **C. Investigación proactiva del fraude**

275. En contraste con las “investigaciones reactivas”, que se emprenden para responder a denuncias, informes o incidentes, las investigaciones “proactivas” del fraude son “investigaciones cuyo objeto es determinar y combatir un riesgo de fraude o de irregularidad financiera existente (pero todavía indeterminado)”<sup>146</sup>.

276. Varias de las organizaciones examinadas indicaron que emprendían como mínimo alguna forma básica de investigación proactiva. Sin embargo, la mayoría de organizaciones siguen haciendo hincapié claramente en las investigaciones reactivas. Por consiguiente, a la hora de prevenir y detectar el fraude, la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas dependen mucho de la eficacia de los controles internos, las denuncias de fraude y los sistemas de denuncia de irregularidades. Como se ha señalado, estos sistemas no son necesariamente tan robustos como deberían serlo en todos los casos (véanse los caps. VII y VIII).

277. Muchas de las personas entrevistadas sugirieron que las limitaciones de capacidad y de recursos eran los obstáculos principales para la investigación proactiva. Se indica que el enfoque reactivo respecto del fraude absorbe casi todos los recursos de investigación y que se asigna muy poco a tomar medidas de carácter más preventivo y proactivo contra el fraude. Algunas oficinas de supervisión indicaron que considerarían la posibilidad de asignar recursos considerables a las actividades preventivas siempre que existiera una cobertura suficiente de la labor actual de investigación reactiva.

278. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la OSSI tiene un mandato específico de emprender investigaciones proactivas, de conformidad con el boletín del Secretario General<sup>147</sup> por el que se creó la Oficina. Recientemente, la División de Investigaciones de la OSSI estableció la Dependencia sobre el Riesgo de Fraude, dedicada específicamente al fraude en operaciones de alto riesgo mediante la cooperación con la División de Auditoría Interna y la División de Inspección y Evaluación de la OSSI. Esta es una iniciativa encomiable y hay grandes expectativas de que este y otros esfuerzos proactivos contribuyan a una mejor detección y disuasión del fraude.

279. En el PMA, los exámenes proactivos sobre la integridad son una nueva iniciativa de la función de investigación, basados en la evaluación del riesgo de fraude presente en los procesos operativos o las operaciones que tienen niveles de riesgo elevados en toda la organización. Se trata de un instrumento que examina los procesos u operaciones comerciales del PMA a fin de asegurar que los fondos y los activos se utilicen para los propósitos previstos y, al mismo tiempo, evaluar su grado de exposición al fraude, la corrupción u otras irregularidades. Como indica el PMA, el examen no es una investigación —que tiene el objetivo principal de determinar si pueden fundamentarse ciertas denuncias— sino que tiene objetivos más generales: examinar si un proceso u operación comercial puede ser objeto de

<sup>146</sup> PNUD, Política sobre el fraude y otras prácticas corruptas, párr. 4.3.

<sup>147</sup> Establecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (ST/SGB/273), párr. 17.

fraude o corrupción (“señales de alerta”); y determinar la magnitud del problema y definir ámbitos de seguimiento e intervención, incluida la definición de medidas de mitigación<sup>148</sup>.

280. El PNUD ha aplicado un “modelo de investigación proactiva” que determina el nivel de riesgo potencial de fraude en cada una de las oficinas en los países a fin de señalar las oficinas de alto riesgo. El proceso de evaluación del riesgo para las investigaciones proactivas consta de tres etapas: a) determinar los factores de riesgo, establecer una escala de calificación y asignar coeficientes de ponderación a los factores de riesgo; b) llevar a cabo una calificación de las oficinas en los países en relación con el riesgo; y c) determinar aspectos específicos que deberán investigarse en una oficina en un país.

281. El ACNUR ha creado un nuevo puesto de analista superior de inteligencia para fortalecer las capacidades de extracción de datos con miras a detectar proactivamente más casos. Asimismo, el UNFPA tiene un analista de datos dedicado específicamente a la auditoría permanente, que también contribuye a la labor de investigación proactiva.

282. La necesidad de contar con un enfoque más preventivo y proactivo de la labor de investigación como complemento de las investigaciones reactivas se ha puesto de relieve en anteriores informes de la DCI<sup>149</sup>. Cabe señalar que las ventajas de fortalecer las investigaciones preventivas/proactivas han sido objeto de debate en la Conferencia de Investigadores Internacionales que se celebra anualmente<sup>150</sup>. La Conferencia reconoció que los organismos debían dedicar más atención a realizar investigaciones proactivas como medida preventiva. Muchos participantes en la Conferencia compartieron la opinión de que mejorar las corrientes de información, definir y supervisar las tendencias de las denuncias, las alertas y los agentes de sectores, regiones o países determinados debían ser partes esenciales del proceso de investigación proactiva<sup>151</sup>.

283. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas para el presente informe indicaron que la investigación proactiva no se considera un mandato fundamental de la función de las oficinas de supervisión y que, por tanto, estos servicios no están bien equipados para ejecutar esa labor de lucha contra el fraude, que exigiría conocimientos y capacitación específicos y recursos adicionales.

284. Cabe señalar que el uso cada vez mayor en los últimos años de sistemas de PRI y otros sistemas y bases de datos computadorizados de administración y gestión, incluidos unos sólidos sistemas de gestión de casos de investigación, aportan una base más apropiada para emprender investigaciones proactivas y preventivas del fraude, ya que esos sistemas pueden proporcionar la información, la extracción de datos y los resultados analíticos que requieren esas investigaciones.

**285. La importancia de aplicar plenamente las recomendaciones hechas en los anteriores informes de la DCI con miras a fortalecer las investigaciones preventivas/proactivas se reitera en el presente informe. Hay que aprovechar las experiencias obtenidas y los progresos realizados por algunas organizaciones en este ámbito y las buenas prácticas de entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas (como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial).**

<sup>148</sup> PMA, Informe anual del Inspector General, WFP/EB.A/2015/6-F/1, anexo V, “Carta de la Oficina del Inspector General”, párrs. 18 y 19.

<sup>149</sup> JIU/REP/2011/7, párr. 9; JIU/REP/2000/9, párrs. 71 a 75.

<sup>150</sup> En las Conferencias de 2014 y 2015.

<sup>151</sup> JIU/REP/2011/7, párr. 9.

## D. Sistema de gestión de casos de investigación

286. En la mayoría de organizaciones que tienen un volumen de trabajo de investigación considerable, un sistema de gestión de casos es de la máxima importancia para planificar y administrar eficazmente los casos en marcha y también para el análisis de la información y los datos reunidos en anteriores investigaciones. Normalmente el sistema incluye información sobre todas las denuncias y las investigaciones llevadas a cabo por la organización y sobre sus resultados, independientemente de si esas investigaciones fueron emprendidas o no por la oficina de investigación u otra dependencia de la organización, y proporciona datos a partir de la recepción de la denuncia hasta la conclusión del proceso de investigación. También apoya el seguimiento del informe sobre la investigación, con inclusión de las medidas disciplinarias, las sanciones y las remisiones de casos a las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley con miras a emprender procedimientos penales y civiles y a recuperar los bienes.

287. Varias de las oficinas de investigación examinadas disponen de sistemas automatizados de gestión de casos, algunos de los cuales están más avanzados que otros (véase el cap. VIII); sin embargo, esto no es siempre así en otras dependencias que pueden llevar a cabo investigaciones, como las dependencias de disciplina, las oficinas de recursos humanos y las oficinas jurídicas. Aunque la información sobre el fraude puede estar disponible en diferentes oficinas de la organización, no está consolidada ni es de fácil acceso para el usuario, y en la mayoría de los casos exige una labor manual de consolidación y recuperación de los datos.

288. Este cuadro incompleto de la información sobre denuncias de fraude, las investigaciones en curso y concluidas y su seguimiento en toda la organización no permite documentar las diferentes denuncias y casos y establecer vínculos entre ellos. Ello dificulta la adopción de decisiones fundamentadas, el seguimiento apropiado de los casos de investigación, la facilitación de ciclos de información y las lecciones aprendidas.

289. La División de Investigaciones de la OSSI de la Secretaría de las Naciones Unidas ha tomado medidas para mejorar su sistema de gestión de casos introduciendo un nuevo sistema automatizado (GoCase, véase el recuadro 6) a partir de septiembre de 2015. Se espera que el sistema permita una mejor reunión, documentación y análisis de los datos relacionados con las investigaciones. Permitirá realizar investigaciones avanzadas y facilitará el proceso de recepción, así como el seguimiento de los informes de las investigaciones. No obstante, cabe señalar que, aunque el sistema GoCase de la OSSI tiene la capacidad técnica para funcionar como sistema central de recepción, actualmente no está previsto que actúe de esta forma<sup>152</sup>.

### Recuadro 6

#### **Sistemas informáticos de gestión de casos de investigación: el ejemplo de GoCase**

El programa GoCase fue elaborado por la UNODC como instrumento de gestión de casos de investigación para su utilización por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, de investigación, de inteligencia y de enjuiciamiento de los Estados Miembros. La funcionalidad de GoCase para recibir, introducir, almacenar, validar, comparar, analizar recuperar y gestionar sistemáticamente la información es

<sup>152</sup> A/70/284, párr. 64.

una de sus ventajas principales. Este programa puede tener un efecto considerable en los resultados de una investigación y fortalecer la documentación de casos con miras a su ulterior presentación a los tribunales administrativos. Esto es especialmente cierto en casos complejos de fraude, que pueden exigir un gran volumen de recursos.

290. **Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben considerar la aplicación de un sistema de gestión de casos de investigación, en función del volumen, la frecuencia y/o la complejidad de los casos. El sistema debería apoyar un mecanismo centralizado de recepción, así como el procesamiento o la gestión de la información recibida de investigaciones descentralizadas y otras dependencias que puedan estar llevando a cabo evaluaciones preliminares. El sistema debería utilizarse como archivo central para captar información y datos sobre todas las denuncias e investigaciones relacionadas con el fraude (y otras formas de conducta indebida), así como sobre sus resultados y sobre las medidas de seguimiento adoptadas.**

## **X. Medidas disciplinarias y sanciones (pilar 7)**

291. Un mecanismo amplio de medidas disciplinarias y sanciones para responder a los casos en que se haya demostrado la existencia de fraude sirve para decidir las medidas punitivas que habrá que adoptar ante la conducta fraudulenta de un empleado o un tercero y también como medida disuasoria de la comisión de actos similares en el futuro. Por tanto, las sanciones son un elemento esencial para establecer una robusta cultura de oposición al fraude y de compromiso para combatirlo. Las sanciones, sumadas a otras medidas para luchar contra el fraude, permiten reducir al mínimo los daños para la organización y mitigar los riesgos de tramas fraudulentas similares.

### **A. Proceso disciplinario aplicable a los funcionarios que cometan fraude**

292. Como parte de su marco para detectar y prevenir el fraude y la corrupción, la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido políticas y procesos para determinar la medida disciplinaria apropiada que habrá que aplicar en casos en que se demuestre la existencia de fraude (y otras formas de conducta indebida) cometido por funcionarios. El proceso está codificado en el Estatuto y el Reglamento del Personal y complementado, en la mayoría de los casos, por directrices adicionales.

293. Los procedimientos aplicados por las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de medidas disciplinarias varían en algunos aspectos, pero siguen un criterio general similar, que se describe a continuación.

294. Un informe de investigación relativo a la comisión de fraude por parte de un funcionario puede presentarse a diferentes oficinas o funcionarios, como la oficina jurídica, el departamento de recursos humanos, miembros del personal directivo y, en algunos casos, el jefe ejecutivo. El informe se examina y se formulan recomendaciones o decisiones acerca de: a) si habrá que iniciar un proceso disciplinario; y, en caso afirmativo, b) si habrá que imponer medidas disciplinarias y de otro tipo, en función de las circunstancias particulares del caso concreto. En algunas organizaciones intervienen varias oficinas de diferentes niveles, que pueden participar en el proceso mediante consultas, recomendaciones o decisiones. En definitiva, el informe, junto con la recomendación o las recomendaciones, se presenta al jefe ejecutivo de la organización o a su adjunto, al administrador superior o a la persona correspondiente con autoridad delegada para adoptar medidas de seguimiento. Normalmente se mantiene a lo largo de todo el proceso una estrecha consulta con la oficina jurídica y con otras oficinas, según sea necesario.

295. Las medidas disciplinarias se imponen una vez que ha concluido la investigación de los hechos pertinentes para el caso y que el funcionario ha sido notificado por escrito de las medidas y acusaciones en su contra. Desde el punto de vista de procedimiento, se informa al funcionario de su derecho a responder a esas denuncias y de que puede decidir solicitar asistencia letrada para su defensa. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido comités o juntas para prestar asesoramiento al jefe ejecutivo y a los oficiales que tienen la autoridad delegada para cuestiones relativas a las medidas disciplinarias apropiadas que habrá que imponer. Por ejemplo, la UNESCO, la OMI y la ONUDI tienen el Comité Mixto de Disciplina, el OIEA el Consejo Mixto de Disciplina, la OIT el Comité de Rendición de Cuentas, y la UIT el Comité Consultivo Mixto.

296. El funcionario tiene derecho a recurrir contra la medida disciplinaria impuesta, de conformidad con el proceso interno de administración de justicia ante los tribunales de las Naciones Unidas o de la OIT (el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas y el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas y el Tribunal Administrativo de la OIT).

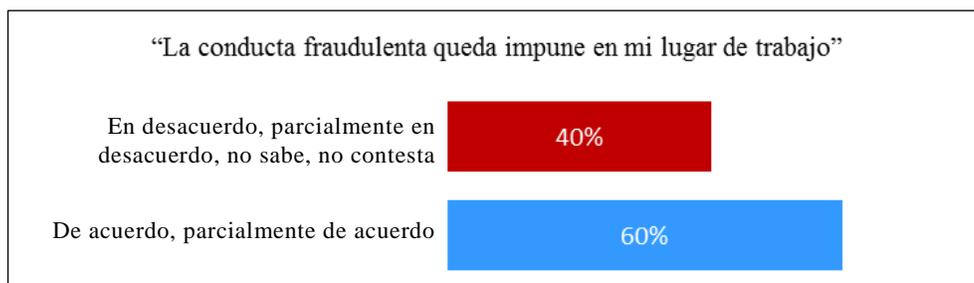
297. El examen puso de manifiesto que la mayoría de organizaciones consideran los riesgos jurídicos y las necesidades de recursos conexas en proporción a la gravedad del caso a la hora de decidir si impondrán sanciones y cuáles serán estas. Las oficinas jurídicas entrevistadas indicaron que prestan una atenta consideración a cualesquiera defectos o problemas relacionados con la realización de la investigación, como posibles vulneraciones de los derechos procesales y otros aspectos y problemas de procedimiento al reunir el nivel de prueba necesario. También se consideran los precedentes a fin de asegurar la coherencia de la pena propuesta con casos anteriores similares.

298. Como se ha señalado, en el informe de 2014 del CAAI<sup>153</sup> se afirma que a veces se cierran los casos sin adoptar medidas disciplinarias en parte por creer que algunos de esos casos no tendrían méritos en el actual sistema de justicia.

299. Los casos que se cierran sin haber dado lugar a medidas disciplinarias crean un clima de impunidad y transmiten una señal equivocada a los funcionarios acerca del compromiso de la organización con la lucha contra el fraude. Esta era una situación muy preocupante para muchas de las personas entrevistadas, como investigadores, auditores, administradores, oficiales de recursos humanos y oficiales de ética. Ello también se refleja en la encuesta de la DCI sobre el fraude, en la que más de la mitad de quienes respondieron indicaron que creían que la conducta fraudulenta quedaba impune en su organización (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

### Conducta fraudulenta



*Fuente:* Encuesta de la DCI sobre el fraude.

300. Otro motivo de preocupación era que, después de concluirse una investigación, si la imposición de una medida disciplinaria estaba justificada, esta tomaba mucho tiempo. Como se señala más adelante, esas demoras son un obstáculo para el éxito de las remisiones y promueven la impunidad de los culpables de fraude.

<sup>153</sup> A/69/304.

## B. Dificultades para perseguir a los culpables

301. En la mayoría de organizaciones entrevistadas se habían producido varios incidentes en que la persona objeto de una denuncia dimitía y/o se transfería a otra organización durante la investigación o el proceso disciplinario o con anterioridad a ellos. Se informó a los Inspectores de que en la mayoría de los casos no se imponían ulteriores medidas disciplinarias a las personas en cuestión, ya que la organización no tenía autoridad para hacer cumplir esas medidas a exfuncionarios. En algunas organizaciones puede incluirse en el expediente personal del exfuncionario una nota en la que se indique que la persona fue objeto de una investigación o de un proceso disciplinario y que el caso no se cerró.

302. Las dependencias de investigación de varias organizaciones comunicaron que gozan de discreción para continuar las investigaciones de posible mal uso de recursos humanos y financieros independientemente de que el objeto de la investigación sea actualmente o haya sido en el pasado miembro del personal. Sin embargo, una vez que un funcionario ha dimitido, ya no se encuentra bajo la autoridad de la organización. Por tanto, ya no se le puede obligar a cooperar con una investigación que esté en curso. Efectivamente, el Tribunal Contencioso-Administrativo de las Naciones Unidas, en una decisión de 2010 sobre esta cuestión, determinó que un exfuncionario “no puede ser obligado a participar, y menos aún a cooperar”<sup>154</sup>. Este puede ser un obstáculo considerable para una investigación, ya que hace que la reunión y el análisis de las pruebas sean mucho más difíciles o incluso imposibles. Se observó que otras entidades multinacionales han establecido disposiciones para garantizar la obligación que tienen los exfuncionarios de cooperar con las organizaciones respecto de las investigaciones. Esas disposiciones contribuyen a impedir que los funcionarios investigados obstaculicen la realización de investigaciones separándose unilateralmente de la organización.

**303. Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas den instrucciones a sus oficinas jurídicas respectivas para que examinen el enfoque que adoptan para los casos en que el objeto de las investigaciones dimite unilateralmente, a fin de garantizar la continuación de las investigaciones, cuando ello esté justificado, incluida la obligación que tiene la persona de cooperar con los investigadores, así como la recuperación de los daños, incluso con cargo a la pensión del funcionario, según proceda** (se remite asimismo al lector a los párrafos 306 a 327 del presente informe, relativos a la remisión).

304. Durante las entrevistas también se reveló que, debido a las preocupaciones jurídicas y de confidencialidad, la información relativa a un funcionario que está siendo investigado o ha sido objeto de medidas disciplinarias no se pone en conocimiento de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el momento de la contratación de esa persona por otra organización del sistema de las Naciones Unidas. Algunas organizaciones están considerando la posibilidad de incluir en sus formularios de solicitud de empleo, además de las preguntas utilizadas habitualmente sobre anteriores causas penales, preguntas en las que se solicite al candidato que facilite información sobre posibles antecedentes de investigación y medidas

---

<sup>154</sup> Se señaló que, en la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, si se adeudan a un funcionario prestaciones finales, el pago de estas puede retenerse para alentar al funcionario a cooperar con la investigación. En función del monto de esas prestaciones, esto puede ser así; no obstante, la mayoría de las personas entrevistadas en el contexto del presente examen no consideraban que esa disposición fuera un instrumento robusto para alentar a la cooperación, por ejemplo en casos de fraude importantes en que las sumas defraudadas superaban con mucho las posibles prestaciones finales pendientes.

disciplinarias con otros empleadores, del tenor siguiente: “¿Ha sido usted objeto de una investigación y/o de un proceso disciplinario por parte de algún otro empleador, incluso una organización del sistema de las Naciones Unidas u otra organización internacional? En caso afirmativo, sírvase explicarlo.” Las oficinas jurídicas y de recursos humanos de esas organizaciones todavía están estudiando la redacción concreta de la pregunta.

**305. Se recomienda que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incluyan en los formularios de solicitud cuestiones específicas sobre la participación previa de una persona en actividades fraudulentas y sobre los resultados de esas actividades y/o investigaciones. Cualesquiera posibles problemas de orden jurídico relacionados con esta medida deberán ser estudiados y aprobados de antemano por la oficina jurídica. Asimismo, las redes de oficinas jurídicas y de recursos humanos del CANG deberían mantener consultas sobre un enfoque y un texto común para abordar esta cuestión.**

*Remisión de casos a las autoridades judiciales y de orden público a nivel nacional*

306. Con objeto de reforzar las medidas disciplinarias impuestas por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y también teniendo en cuenta los desafíos que supone emprender medidas contra exfuncionarios, adquiere una mayor importancia la remisión de los casos a las autoridades nacionales, en particular para procedimientos penales y civiles y/o para la recuperación de las pérdidas ocasionadas por el fraude.

307. Las Naciones Unidas cooperan con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales de los Estados Miembros pertinentes de conformidad con sus derechos y obligaciones en virtud de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, así como con otros acuerdos internacionales pertinentes y los principios jurídicos aplicables<sup>155</sup>.

308. En la sección 21 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas (“la Convención General”) se estipula que las Naciones Unidas deben cooperar siempre con las autoridades competentes de los Miembros para facilitar la administración adecuada de justicia, velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía y evitar que ocurran abusos en relación con las prerrogativas, inmidades y facilidades mencionados en el artículo V de la Convención General. Además, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, los funcionarios y los expertos en misión deben respetar las leyes locales y cumplir sus obligaciones jurídicas de derecho privado<sup>156</sup>.

309. La política de las Naciones Unidas dispone que los funcionarios y los expertos en misión deberán rendir cuentas si cometen actos delictivos, incluidos el fraude y la corrupción, no solo por los daños y perjuicios que ocasionan a las víctimas sino también porque esos actos socavan la labor y la imagen de las Naciones Unidas. Por consiguiente, cuando las Naciones Unidas, tras realizar las debidas investigaciones internas mediante sus propios procesos de investigación, consideran verosímiles las denuncias de que funcionarios de las Naciones

<sup>155</sup> Informe del Secretario General sobre responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión (A/70/208), párr. 33.

<sup>156</sup> Informe del Secretario General sobre prácticas relativas al intercambio de información entre las Naciones Unidas y las fuerzas del orden nacionales y a la remisión de posibles casos penales relacionados con el personal de las Naciones Unidas, funcionarios de las Naciones Unidas y expertos en misión (A/63/331), párrs. 2 y 3.

Unidas o expertos en misión pueden haber cometido un delito, suele señalar esas denuncias a la atención del Estado Miembro que tiene jurisdicción sobre la presunta conducta delictiva. Dadas las cuestiones jurídicas que plantea la remisión al Estado pertinente de las denuncias verosímiles de presuntos delitos, incluidas las cuestiones relacionadas con las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, la OAJ examina todos los casos de denuncias antes de que se tome una decisión definitiva sobre cualquier remisión. Al examinar esos casos, se consulta a los directores de los programas pertinentes, según proceda, para determinar cuáles son los intereses generales de la Organización<sup>157</sup>. La OAJ procede a la remisión de casos que afectan a todos los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como de todos los fondos y programas de las Naciones Unidas.

310. Cuando se ha tomado la decisión de proceder con un caso, las Naciones Unidas remiten las denuncias verosímiles a las fuerzas del orden, presentando un informe escrito al respecto a la misión permanente del Estado Miembro interesado para que adopte las medidas que proceda. Dada la inviolabilidad de los archivos de las Naciones Unidas, que se consagra en el artículo II, sección 4, de la Convención General, la Organización presenta dicho informe a la misión permanente de manera voluntaria, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas o de sus funcionarios y expertos en misión. De esta forma, el Secretario General hace valer el principio de que esa cooperación no es resultado de ningún proceso judicial vinculante ni está sujeta a ningún proceso de ese tipo y de que su decisión sobre el carácter y alcance de la cooperación que se preste se basa en su propia convicción de que esa cooperación no dañará en modo alguno los intereses de la Organización. Por lo general, cualquier solicitud posterior de información y materiales adicionales o de acceso a funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión por parte de las fuerzas del orden se realiza por intermedio de la misión permanente ante las Naciones Unidas que corresponda y se tramita de conformidad con los procedimientos que se describen en un informe pertinente del Secretario General sobre la cuestión (A/63/331)<sup>158</sup>. Cabe señalar que, una vez que se ha remitido un caso, corresponde a las autoridades del Estado Miembro interesado determinar si desean seguir adelante con el asunto y si las denuncias, en caso de que se demuestren, podrían constituir fraude en virtud de sus leyes.

311. Si las fuerzas del orden de un Estado Miembro requieren el testimonio oficial de un funcionario o experto de las Naciones Unidas en misión o desean incoar un proceso penal contra él en relación con un hecho acaecido en el contexto de sus funciones oficiales, dichas autoridades deben presentar una solicitud por escrito a la Organización, por lo general por intermedio de sus misiones permanentes ante las Naciones Unidas, para que se renuncie a la inmunidad de la persona de que se trate. Como se establece en la Carta de las Naciones Unidas y en la sección 20 de la Convención General, “Las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario en cualquier caso en que, según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda ser renunciada sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas”<sup>159</sup>.

312. Los organismos especializados siguen procedimientos y prácticas similares. Según las particularidades de cada caso, los organismos pueden decidir remitir los casos a las

<sup>157</sup> *Ibid.*, véanse los párrs. 12 y 13.

<sup>158</sup> *Ibid.*, véase el párr. 14.

<sup>159</sup> *Ibid.*, véanse los párrs. 19 a 25.

autoridades nacionales para que adopten medidas adicionales y, con carácter excepcional, considerar renuncias a la inmunidad si ello se juzga pertinente.

313. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha dispuesto orientaciones específicas sobre la cuestión de las remisiones para la Secretaría y sus fondos y programas<sup>160</sup>. Por ejemplo, en la resolución 70/114 se solicita al Secretario General “que ponga las denuncias verosímiles de delitos presuntamente cometidos por funcionarios o expertos de las Naciones Unidas en misión en conocimiento de los Estados contra cuyos nacionales se dirijan, y que solicite a esos Estados actualizaciones... sobre la situación en que se encuentran sus gestiones para investigar y, en su caso, enjuiciar los delitos de carácter grave, así como los tipos de asistencia pertinente que los Estados deseen recibir de la Secretaría a los efectos de esas investigaciones y enjuiciamientos”<sup>161</sup>.

314. Asimismo, en la resolución 70/114, la Asamblea General ha ampliado las obligaciones de presentación de informes del Secretario General. En particular, en el párrafo 25 se describe la información que deberá facilitarse respecto de cada caso, de la manera siguiente: “La entidad de las Naciones Unidas de que se trate, el año de remisión, el tipo de delito y un resumen de las denuncias, la situación de las investigaciones, el enjuiciamiento y las medidas disciplinarias adoptadas, incluso en lo que respecta a los individuos del caso que hayan dejado el lugar de destino o de prestar servicios en las Naciones Unidas, las solicitudes de exención de la inmunidad, en su caso, e información sobre los obstáculos jurisdiccionales, probatorios o de otro tipo al enjuiciamiento, protegiendo al mismo tiempo la intimidad de las víctimas y respetando los derechos de las personas contra las que se han presentado denuncias”<sup>162</sup>. La Asamblea General solicita que se proporcione esta información sobre todas las remisiones desde el 1 de julio de 2007, el año en que el Secretario General comenzó a informar sobre las remisiones<sup>163</sup>.

315. La OAJ informó a los Inspectores de que las Naciones Unidas darán a conocer a las autoridades nacionales documentos e información y de que, caso por caso, el Secretario General renunciará a la inmunidad cuando la inmunidad impediría el curso de la justicia y esa renuncia no perjudicaría los intereses de las Naciones Unidas. Por ende, la información obtenida por las Naciones Unidas puede facilitarse a las autoridades competentes y los documentos pueden ponerse a su disposición, teniendo en cuenta las prerrogativas e inmunidades. Dado que las Naciones Unidas no tienen ninguna competencia en materia de investigación o enjuiciamiento penales, el uso de cualquier información o documentos facilitados por las Naciones Unidas, incluida su admisibilidad de cualquier proceso judicial, es una cuestión que debe ser decidida por las autoridades judiciales competentes a las que se proporciona esa información o esos documentos<sup>164</sup>.

316. En la resolución 62/63, así como en resoluciones posteriores sobre la responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión<sup>165</sup>, la

<sup>160</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 62/63, 69/114 y 70/114.

<sup>161</sup> Resolución 70/114 de la Asamblea General, párr. 15.

<sup>162</sup> Resolución 70/114 de la Asamblea General, párr. 25.

<sup>163</sup> Resolución 70/114 de la Asamblea General, párr. 25; véase también la nota del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas distribuida a las oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas el 1 de febrero de 2016; véase el informe más reciente preparado por el Secretario General, Informe del Secretario General sobre la responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión (A/70/208).

<sup>164</sup> Véase A/70/208, párr. 33.

<sup>165</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 69/114 y 70/114.

Asamblea General ha situado sistemáticamente el umbral para la remisión en las “alegaciones verosímiles” de conducta delictiva.

317. De conformidad con el umbral prescrito por la Asamblea General, la OAJ comentó para el presente informe que no requiere que las denuncias estén demostradas y que inicia las remisiones cuando se determina que son verosímiles. Por otra parte, cuando se requieren conclusiones de una investigación para determinar la verosimilitud de las denuncias, la OAJ comentó que esto no le exige concluir una investigación en todos los aspectos de las alegaciones. La OAJ observa, sin embargo, que para la remisión de denuncias verosímiles a las autoridades nacionales se requiere la existencia de pruebas que fundamenten la verosimilitud de las alegaciones. Por último, la OAJ indicó asimismo que las remisiones no dependen de procesos disciplinarios y que ni la Secretaría ni los fondos y programas administrados por separado siguen la práctica de esperar a que concluya un procedimiento disciplinario antes de efectuar una remisión.

318. No obstante, como se indicó en el informe de 2014 del CAAI<sup>166</sup>, y como fue confirmado por el presente examen, en la práctica la OAJ hace remisiones principalmente sobre la base de denuncias fundamentadas, que normalmente se espera que estén basadas en una investigación concluida. Teniendo en cuenta que se pueden necesitar hasta 18 meses para concluir una investigación compleja, la OSSI sugiere firmemente que si “en el curso de su labor determina que existe una denuncia de actividad delictiva grave, debería estar en condiciones de comenzar a trabajar con las autoridades nacionales de inmediato una vez determinada la fiabilidad de las denuncias, sin esperar a que concluya una investigación”<sup>167</sup>. Pese a que esta cuestión ha sido examinada durante varios meses por la OSSI, la OAJ y otras oficinas competentes, en el momento de realizar el presente examen no se había adoptado ninguna decisión sobre la aceptación y aplicación de la propuesta de la OSSI.

319. Pese a todo esto, la mayoría de oficinas jurídicas del sistema de las Naciones Unidas entrevistadas sobre esta cuestión expresaron muy directamente sus reservas acerca de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para remitir eficazmente casos a las autoridades nacionales, refiriéndose a los diversos riesgos que plantean las remisiones, que pueden ser de carácter jurídico y operacional. El principal riesgo jurídico mencionado fue la renuncia a las inmunidades y prerrogativas de las Naciones Unidas para emprender y apoyar procedimientos civiles y/o penales ante los tribunales y/o las autoridades nacionales, por ejemplo en la medida en que ello afecta también a la renuncia de la inmunidad de los testigos y de documentos conexos de las Naciones Unidas, y puede exponer a reclamaciones a las organizaciones de las Naciones Unidas.

320. Por ejemplo, se mencionó un caso reciente de otra institución multilateral (un banco multilateral de desarrollo) referente a una remisión en el cual un tribunal de rango inferior determinó que el banco multilateral de desarrollo en cuestión, en virtud de la índole de su cooperación con las fuerzas del orden nacionales, incluida su participación en las investigaciones de esas autoridades, había renunciado efectivamente a su inmunidad a un proceso judicial. Según se explicó, en el momento de redactar el presente informe el caso se había sometido al Tribunal Supremo del país afectado. Se señaló que, si bien los procedimientos de este caso comenzaron en 2011, hasta la fecha no hay ninguna decisión sobre el fondo de las denuncias de corrupción pertinentes, a la espera de que se resuelva la cuestión de la inmunidad.

---

<sup>166</sup> A/69/304, véanse los párrs. 52 a 54.

<sup>167</sup> A/69/304, párr. 53.

321. Varios de los oficiales jurídicos entrevistados explicaron además que las remisiones exigen conocimientos jurídicos y un asesoramiento que supone un costo para la organización. Por consiguiente, también es frecuente que las remisiones se examinen teniendo en cuenta el valor que representan en función de su costo y otras consideraciones prácticas o programáticas, además de las cuestiones jurídicas<sup>168</sup>. Se señaló también que las remisiones pueden no ser apropiadas en casos en que existen preocupaciones sobre la posibilidad de que el país en cuestión no cumpla las normas internacionales de derechos humanos generalmente aceptadas.

322. Habida cuenta de esas dificultades jurídicas y de procedimiento y de la consiguiente posición restrictiva adoptada por las oficinas jurídicas, las remisiones de casos en todo el sistema de las Naciones Unidas son la excepción más que la norma, al parecer incluso para casos bien fundamentadas. Además, puesto que las remisiones suelen efectuarse una vez que han concluido los procesos de investigación y de disciplina, hay un lapso considerable, a veces de varios años, entre la conducta fraudulenta o delictiva y el momento en que una autoridad nacional puede emprender medidas, lo cual reduce significativamente las oportunidades de éxito para abordar de manera apropiada y sancionar las conductas indebidas a nivel nacional<sup>169</sup>.

323. Por último, las personas entrevistadas indicaron que, una vez que se ha efectuado una remisión, a menudo no se produce un seguimiento oportuno o apropiado de las remisiones por parte de las autoridades de los Estados Miembros ni un seguimiento de la situación de las remisiones por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas. A este respecto, la Asamblea General, en la resolución 70/114, “insta encarecidamente a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que los delitos cometidos por los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión no queden impunes y los responsables de dichos delitos sean llevados ante la justicia, sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de esas personas y de las Naciones Unidas con arreglo al derecho internacional y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las debidas garantías procesales”<sup>170</sup>. Asimismo, “alienta a todos los Estados y a las Naciones Unidas a que cooperen entre sí para intercambiar información y facilitar la realización de investigaciones y, en su caso, el enjuiciamiento de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión que presuntamente hayan cometido delitos graves, con arreglo a su derecho interno y a las normas y reglamentos aplicables de las Naciones Unidas y respetando plenamente las debidas garantías procesales, y a que consideren la posibilidad de reforzar la capacidad de sus autoridades nacionales para investigar y enjuiciar esos delitos”<sup>171</sup>.

#### *Recuperación de las pérdidas*

324. Como se ha señalado, el enjuiciamiento civil y penal de los culpables y las actuaciones para recuperar los bienes y daños solo serán posibles (incluso en los casos en que se recurre al arbitraje y es necesario hacer cumplir las decisiones arbitrales) recurriendo a las autoridades y tribunales nacionales, incluso para acceder a la pensión de un funcionario. Al

<sup>168</sup> La Secretaría de las Naciones Unidas observó que esta afirmación no era aplicable en su caso, ya que las remisiones se efectúan basándose en las orientaciones brindadas por las resoluciones de la Asamblea General.

<sup>169</sup> Esta cuestión también fue destacada por el CAAI en relación con la Secretaría de las Naciones Unidas (véase A/69/304, párrs. 52 a 54).

<sup>170</sup> Resolución 70/114 de la Asamblea General, párr. 6.

<sup>171</sup> Resolución 70/114 de la Asamblea General, párr. 8.

parecer, esto hace extraordinariamente difícil recuperar los bienes y las pérdidas y daños causados por el acto fraudulento. Las personas entrevistadas explicaron que esta era una razón de las escasas – y la mayoría de las veces inexistentes – recuperaciones de bienes y daños en el sistema de las Naciones Unidas. En la práctica, un exfuncionario, aun si los procedimientos de investigación internos demuestran que ha cometido una falta de conducta y/o fraude, disfrutará de su pensión completa (además de los posibles beneficios económicos obtenidos fraudulentamente) a menos que un tribunal nacional dicte una sentencia definitiva favorable a la organización del sistema de las Naciones Unidas. En ciertas jurisdicciones, un fallo favorable de este tipo permitiría acceder a la pensión del funcionario en cuestión para recuperar los bienes y las pérdidas ocasionadas por el fraude<sup>172</sup>. El fallo también puede ofrecer en ciertas jurisdicciones y en ciertas circunstancias una oportunidad y una base para iniciar posibles actuaciones civiles para recuperar las pérdidas y daños utilizando otros activos de la persona declarada culpable. No obstante, para obtener un posible fallo favorable al sistema de las Naciones Unidas, es necesario proceder a una remisión, con todas las dificultades y problemas que se han descrito.

325. Según la información suministrada por la OAJ para el presente informe, las remisiones de denuncias verosímiles de conducta delictiva relacionadas con fraudes ascendieron en total a 61 casos entre 2008 y 2014; 24 fueron remisiones de la Secretaría de las Naciones Unidas y 37 de los fondos y programas. Como explicó la OAJ, según la información de que se dispone se produjeron dos condenas en el mismo período, aunque estas se refieren a casos de fraude presentados por las autoridades de los Estados Miembros sin haber sido remitidas previamente por las Naciones Unidas. La información disponible sobre la recuperación de las pérdidas en el período mencionado se refiere únicamente a casos de fraude presentados por las autoridades de los Estados Miembros sin haber sido remitidas previamente por las Naciones Unidas; las sumas recuperadas ascendieron a 932.165 dólares de los Estados Unidos en 2008, 850.000 dólares en 2009 y 128.153 dólares en 2012. LA DCI no pudo obtener información sobre la recuperación de las pérdidas, de existir, respecto de los casos remitidos efectivamente por la OAJ en el período comprendido entre 2008 y 2014. Tampoco se facilita información sobre el número de condenas efectivas como consecuencia de los casos remitidos.

326. Cabe señalar asimismo que la Junta de Auditores destacó en un informe reciente que la mayoría de funcionarios y de agentes externos que habían cometido fraude contra las organizaciones no solían ser objeto de procedimientos ante los tribunales, y que no existía una política clara acerca de cuándo se contemplarían actuaciones judiciales de manera sistemática<sup>173</sup>. En un informe posterior, la Junta de Auditores determinó que la recomendación conexas<sup>174</sup> no se aplicaba y declaró que “la Junta no ha encontrado pruebas de

---

<sup>172</sup> Con respecto a los funcionarios que han sido declarados culpables de delitos en que la víctima eran las Naciones Unidas, la Organización puede solicitar, con arreglo al artículo 45*bis* del Reglamento de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, una parte de una prestación pagadera a esa persona; la recuperación de activos con cargo a la pensión de un afiliado a la Caja sería posible si el funcionario expresara su consentimiento formal a la retirada de fondos de la Caja.

<sup>173</sup> A/69/178, párr. 69; A/69/5 (Vol. I), párr. 150.

<sup>174</sup> La Junta recomienda que la administración elabore un marco de medidas y disposiciones para que se entablen acciones judiciales sistemáticamente en todos los casos en que se haya probado que se cometió fraude”, A/69/5 (Vol. I), párr. 151.

que se enjuicien sistemáticamente todos los casos probados de fraude”<sup>175</sup>. La Junta de Auditores también expresó preocupación por el hecho de que “hasta la fecha no se ha recuperado parte alguna de las pérdidas por valor de 9.354.949 dólares resultantes del fraude detectado por la División de Auditoría Interna, ni se ha entablado acción judicial para tratar de recuperar los fondos”<sup>176</sup>. La administración informó a la Junta de Auditores de que había presentado a los Estados Miembros afectados copias de los informes de la OSSI relativos a los cuatro casos en cuestión. La DCI no pudo obtener información sobre la situación actual de esos casos.

327. En las Naciones Unidas, en el contexto de los casos disciplinarios, pueden recuperarse de los funcionarios las pérdidas económicas para la Organización en virtud de la regla 10.1 b) del Reglamento del Personal, que dispone que, cuando el Secretario General determine que cierto comportamiento constituye una falta de conducta y la organización ha sufrido una pérdida económica como consecuencia de las acciones del funcionario, podrá exigirse a este que repare, total o parcialmente, las pérdidas causadas a la Organización si se determina que sus acciones fueron intencionadas, temerarias o constitutivas de negligencia grave. Como se explicó para el presente informe, uno de los cambios propuestos de la instrucción administrativa sobre investigaciones y asuntos disciplinarios que actualmente está examinando la Secretaría consiste en definir los procedimientos para el cálculo y la recuperación de las pérdidas para la Organización como consecuencia de actos de conducta indebida demostrados, en cumplimiento de la regla 10.1 b) del Reglamento del Personal, a fin de reforzar el marco jurídico para obtener la recuperación. Análogamente, la regla 101.1.2 del Reglamento Financiero de la ONUDI dispone lo siguiente: “El funcionario que contravenga el Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada y las instrucciones administrativas pertinentes podrá ser tenido por responsable, personal y financieramente, de las consecuencias de sus actos” de conformidad con la regla 101.06 del Reglamento del Personal.

328. Por las razones mencionadas, y en particular para promover el envío de un mensaje enérgico a las personas que podrían cometer fraude e instaurar una robusta cultura de oposición al fraude, pero también para enviar un claro mensaje al público acerca de la capacidad de respuesta, el sistema de las Naciones Unidas debe contar con mecanismos eficaces para el seguimiento de los casos de fraude y la sanción de los funcionarios y otros agentes culpables. Ello debe incluir un protocolo y unos procedimientos claros para la remisión de casos a las fuerzas del orden y las autoridades judiciales nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, así como para la recuperación de los activos, incluida la posibilidad de acceder a la pensión del funcionario. En este contexto, es necesario evaluar de manera apropiada los riesgos jurídicos, para la reputación, económicos, operacionales y políticos, guiándose por el interés superior del sistema de las Naciones Unidas.

329. Se espera que la aplicación de la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la Organización.

---

<sup>175</sup> A/70/5 (Vol. I) y Corr.1, pág. 76. Cabe señalar que la administración tiene una opinión distinta al respecto: “La administración señala que ya hay un marco de medidas y disposiciones en vigor para entablar acciones judiciales de manera sistemática en los casos de fraude. Por lo tanto, esta recomendación ya se ha aplicado.”

<sup>176</sup> *Ibid.*, párr. 125.

**Recomendación 14**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ) de las Naciones Unidas y con sus respectivas oficinas jurídicas, deben fortalecer los protocolos y procedimientos existentes para la remisión de casos de fraude (y otras formas de conducta indebida) a las fuerzas del orden y las autoridades judiciales nacionales a fin de emprender actuaciones penales y civiles, así como para la recuperación de bienes, y velar por que las remisiones se efectúen de manera oportuna y eficaz.**

**C. Regímenes de sanciones aplicables a los proveedores**

330. La inexistencia de políticas y regímenes de sanciones aplicables a los proveedores crea situaciones en que las normas y los procesos relativos a esas sanciones y las medidas correctivas no están claros y existe confusión acerca de quién decide, basándose en qué criterios y cuáles son los procesos apropiados que hay que seguir. La imposición de sanciones de manera poco coherente, caso por caso, plantea riesgos jurídicos y puede dar lugar a impugnaciones por parte de entidades que consideren que han sido excluidas injustamente o sancionadas de algún otro modo. Varias organizaciones, como el PNUD, la UNOPS, el UNFPA, la UPU y la FAO, han establecido regímenes de sanciones para los proveedores que abarcan a los vendedores, proveedores y suministradores de servicios comerciales contratados con arreglo a procesos de adquisiciones. Algunos de los regímenes de sanciones aplicables a los proveedores se basan en el Modelo de Marco Normativo del CANG/JJE.

331. El Modelo de Marco Normativo ofrece una base común para que las organizaciones de las Naciones Unidas apliquen procedimientos para sancionar a los proveedores implicados en prácticas prohibidas (corrupción, fraude, coacción, colusión y otras prácticas poco éticas u obstructivas). El objetivo del Modelo es establecer una lista de proveedores no aptos en que se reúna la información divulgada por los organismos afectados, ubicada en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, y a la que tengan acceso determinados funcionarios de todas las organizaciones participantes. El Modelo fue revisado y acordado por la Red Jurídica del CANG y la Red de Adquisiciones lo hizo suyo en marzo de 2011.

332. En el momento de realizarse el examen, varias organizaciones, como el ACNUR, el PMA y el OOPS, habían iniciado el proceso de revisión y enmienda de su política sobre sanciones aplicables a los proveedores, basada en el Modelo de Marco Normativo. La OMS está considerando la posibilidad de adoptar el Marco, pero señaló que el establecimiento de una junta de sanciones relacionadas con el Marco y los procedimientos correspondientes seguían siendo complejos y planteaban dificultades. No obstante, la OMS está plenamente comprometida con la cooperación interinstitucional y la divulgación de información sobre los proveedores (incluso con respecto a casos de fraude o presunto fraude por parte de los proveedores), incluso como participante en el Grupo Encargado de las Actividades de Adquisición Comunes de Ginebra y en la Red de Adquisiciones del CANG. La UNESCO sigue los principios del régimen armonizado de las Naciones Unidas para sanciones a los proveedores; la eliminación o la suspensión de los proveedores por parte de la UNESCO sigue un proceso de examen interno en el que intervienen dependencias de finanzas, jurídicas y de investigación.

333. El Modelo de Marco Normativo responde a la necesidad de mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en materia de adquisiciones. Desde su aprobación por la JJE, el número de organizaciones que han adoptado las medidas necesarias, incluido el establecimiento de comités de examen de proveedores, para aplicar las disposiciones del Marco, no ha dejado de crecer. Según los resultados de la encuesta de la DCI sobre el fraude, existe entre el personal directivo un apoyo bastante firme a la armonización de los regímenes de sanciones; el 82% lo apoyan, mientras que el 13% no están de acuerdo ni en desacuerdo y el 5% están en desacuerdo total o parcialmente.

334. Si bien no llega a ser un régimen completo y automático de inhabilitación concertada, que es una buena práctica que siguen los bancos multilaterales de desarrollo, el Modelo de Marco Normativo permite una inhabilitación concertada *de facto* al alertar sobre los proveedores con respecto a diversos tipos de sanciones (censura, no reunir las condiciones para el registro, suspensión, etc.) mientras que las organizaciones se reservan el derecho de no tenerlo en cuenta.

335. Además de las iniciativas de armonización respecto de las medidas punitivas, el Modelo de Marco Normativo también contiene disposiciones para la rehabilitación de los proveedores. Efectivamente, según la experiencia del PNUD<sup>177</sup>, que fue uno de los impulsores del Marco y uno de los primeros en adoptarlo, la inmensa mayoría de los casos se resuelven aplicando procesos administrativos y no procesos jurídicos, lo cual a menudo es más económico que un procedimiento jurídico prolongado. Cabe señalar que, en contraste con el Banco Mundial, el sistema de las Naciones Unidas, con pocas excepciones, como las de la UNOPS y el PNUD, ha decidido no publicar su lista de proveedores no aptos, al parecer por sugerencia de los asesores jurídicos.

336. Los funcionarios entrevistados para el presente informe reconocen que el Modelo de Marco Normativo es un instrumento valioso para intercambiar información y una base para adoptar medidas comunes para sancionar a los proveedores. El Grupo de Trabajo sobre Gestión Estratégica de los Proveedores de la Red de Adquisiciones del CANG está estableciendo un espacio de trabajo en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas en el cual todas las organizaciones participantes pueden dar a conocer buenas prácticas y experiencias; se pondrá en marcha en 2016, en un intento de incrementar el número de organizaciones de las Naciones Unidas que adopten el Modelo.

337. Otra buena práctica señalada es la de los mecanismos de protesta de los proveedores, mediante la cual los competidores y proveedores tienen la posibilidad de formular protestas oficiales si consideran que el proceso de licitación no se ha llevado a cabo de conformidad con las políticas de adquisiciones. Los mecanismos de protesta son particularmente útiles para revelar fraudes, en casos de selección de proveedores en los procesos de adquisición. Los competidores están atentos a que se siga el procedimiento establecido y pueden protestar en casos de presunta colusión entre determinados proveedores y/o entre los proveedores y el personal de adquisiciones. Varias de las organizaciones de las Naciones Unidas examinadas disponen de esos mecanismos de protesta. Por ejemplo, la oficina de adquisiciones del UNFPA ha establecido recientemente un mecanismo de protesta en relación con las licitaciones, y la División de Suministros del UNICEF aplica un sistema de gestión de calidad adaptado a la norma ISO 9001, que gestiona la recepción de quejas y su seguimiento. La División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas ofrece un mecanismo, por

---

<sup>177</sup> JJE, Resumen de las conclusiones del 17° período de sesiones del CANG-PN, CEB/2015/HLCM\_PN/17.

conducto de la Junta de Examen de la Adjudicación de Contratos, para presentar quejas e impugnaciones en materia de adquisiciones por parte de los licitadores no seleccionados tras un proceso de averiguación con quienes consideran que no han recibido un trato justo<sup>178</sup>. La FAO también mantiene un mecanismo para las protestas de los proveedores.

338. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, adopten regímenes de sanción de los proveedores basados en el Modelo de Marco Normativo del CANG/JJE.**

#### D. Sanción de los asociados en la aplicación

339. En la mayor parte de las organizaciones examinadas, el marco legislativo para la gestión de los asociados en la aplicación no contempla un régimen formal específico de sanciones. No obstante, las guías, acuerdos, memorandos de entendimiento y otros instrumentos aplicables permiten ciertas actividades de lucha contra el fraude y medidas de mitigación<sup>179</sup>. Puede tratarse de medidas preventivas, como las de diligencia debida, de requisitos relativos a la gestión financiera y de pagos fraccionados que se hacen efectivos una vez que se han recibido pruebas e informes sobre el estado de la aplicación de los programas. También puede haber auditorías, comprobaciones especiales y otros regímenes de inspección y supervisión que incluyen actividades de vigilancia durante la aplicación de los programas.

340. No obstante, sin disposiciones detalladas estándar sobre la sanción de los asociados en la aplicación, corresponde a los directores de los programas la decisión de poner fin a los compromisos, interrumpir los pagos o adoptar otras medidas punitivas. En la mayoría de los casos la base jurídica para esas acciones de mitigación y de “sanción” se encuentra en los acuerdos contractuales con los asociados en la aplicación, que pueden incluir el derecho de la organización a interrumpir los pagos, por ejemplo cuando se descubre la existencia de fraude, o al reembolso de los daños para la organización.

341. La FAO, el ACNUR, el UNFPA, la ONUDI y el PMA incluyen disposiciones en este sentido en sus memorandos de entendimiento y acuerdos. Sin embargo, si bien esas disposiciones pueden contener ciertos elementos, como cláusulas de terminación y de arbitraje, en general el marco para las sanciones a los asociados en la aplicación tiene un carácter fragmentario y es poco robusto. Los criterios aplicados y el proceso de adopción de decisiones, que incluye saber si las decisiones las toma un grupo o un individuo, y a qué nivel, no están claros. No existe un marco formal para el seguimiento y el cumplimiento efectivo de las sanciones que se impongan.

342. Como muestran los ejemplos de casos de fraude cometido por asociados en la aplicación en Somalia, a pesar de las investigaciones concluidas y bien fundamentadas realizadas por la OSSI, y de unas pérdidas monetarias por un valor superior a los 9 millones de dólares, hasta la fecha no se han recuperado los fondos. Como indicó la Junta de Auditores en su informe más reciente acerca de los casos mencionados y otros casos conexos, “en los casos en que el fraude ha sido confirmado por la División de Investigaciones, la

<sup>178</sup> Secretaría de las Naciones Unidas, División de Adquisiciones, [www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline](http://www.un.org/Depts/ptd/complaints/complaints-guideline) (consultado el 27 de noviembre de 2015).

<sup>179</sup> En la UNOPS, la definición de proveedores es más amplia que la aplicada en el Modelo de Marco Normativo, por lo que incluye a los asociados en la aplicación (véase la directiva operacional núm. 41 de la UNOPS, párr. 3.12).

administración aun no ha activado las cláusulas de arbitraje previstas en los acuerdos sobre los proyectos para obtener reparación y resarcimiento<sup>180</sup>. Ocasionalmente se registran más éxitos en los casos de remisión, como en un caso que tuvo su origen en 2006 y en el que estaba implicada otra organización, pero también en este caso, pese a que el fallo de los tribunales locales fue favorable para la organización, los fondos todavía no se han recuperado del todo.

343. Debido a que la información sobre la cuestión de las remisiones y la recuperación de activos es inexistente o incompleta, no fue posible reunir y analizar para el presente informe pruebas y datos concisos sobre el nivel de recuperación de los activos perdidos a causa del fraude y la tasa de éxitos registrados. En el cuestionario enviado a todas las organizaciones se solicitaba información sobre los fondos recuperados durante los últimos cinco años. El examen y el análisis de la limitada información obtenida, así como de la información disponible en otros informes de supervisión, como los de los auditores internos y externos, indican que las recuperaciones conseguidas son mínimas, por no decir nulas.

344. Teniendo presente la importancia de los fondos transferidos a los asociados en la aplicación por algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, así como el alto riesgo, incluso riesgo de fraude, que presenta la modalidad de ejecución para los asociados en la aplicación, los Inspectores desean hacer hincapié en la importancia de adoptar medidas preventivas para luchar contra el fraude, como las que se han descrito en capítulos anteriores en materia de control y detección del fraude. Además, es necesario que las organizaciones fortalezcan sus actividades reactivas y su régimen de sanciones para los asociados en la aplicación, por motivos similares a los descritos anteriormente en relación con los vendedores y proveedores, respecto de los cuales existe un proceso mucho más diligente y sujeto a un mayor escrutinio, que incluye garantías del proceso, licitación competitiva, la participación de comités y controles para la prevención del fraude.

345. Los procedimientos para la sanción de los asociados en la aplicación también deberían extenderse a sus subcontratistas y a otros asociados que reciban fondos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como los receptores de donaciones. Como se ha señalado, hay que tener en cuenta de manera muy especial las particularidades y sensibilidades que entraña colaborar con entidades gubernamentales y “sancionarlas”.

346. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en caso de que todavía no lo hayan hecho, actualicen para fines de 2016 sus políticas, procedimientos e instrumentos jurídicos relativos a los asociados en la aplicación a fin de hacer posible la sanción de los asociados en la aplicación, lo que incluye la remisión a las autoridades nacionales de los casos relacionados con el fraude y la recuperación de los activos.**

## **E. Intercambio de información sobre las sanciones a terceros**

347. La importancia del intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acerca de terceros, vendedores y proveedores y asociados en la aplicación, se ha destacado en anteriores informes de la DCI y ha sido motivo de preocupación tanto para las oficinas de supervisión como para los Estados Miembros donantes.

---

<sup>180</sup> A/70/5 (Vol. I), párr. 125.

348. Por lo que respecta a los vendedores y proveedores, muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han hecho buenos progresos en este sentido. Por ejemplo, en la División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas, los nombres de los proveedores sancionados se publican en el sitio web interno de la División, al que se tiene acceso desde la red del sistema de las Naciones Unidas; se incluyen alertas sobre los proveedores sancionados en el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, que es el portal común para el registro de proveedores del sistema de las Naciones Unidas; se envía una lista de proveedores sancionados al Secretario de la Red de Adquisiciones del CANG, que a su vez la pone en conocimiento de los centros de coordinación de la Red en cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas.

349. Como se ha señalado en el capítulo VII, sección E, la plataforma principal para intercambiar información relacionada con los proveedores es el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas<sup>181</sup>. Actualmente se está debatiendo en las organizaciones de las Naciones Unidas, por ejemplo en la Red de Adquisiciones del CANG, la posibilidad de desarrollar el Portal de modo que incluya el registro y la gestión de contratistas específicos. En general los miembros del Portal apoyaron esta iniciativa, especialmente a causa de la reciente adaptación del filtro para la aceptación de proveedores, que en la actualidad permite hacer comprobaciones en las listas consolidadas de proveedores sancionados que publica el Consejo de Seguridad<sup>182</sup>.

350. Se han iniciado deliberaciones similares acerca de la ampliación del Portal a otras partes, por ejemplo a los asociados en la aplicación. Como se señaló en el 28º período de sesiones del CANG, el Portal actual podría adaptarse de modo que permitiera el seguimiento de los asociados en la aplicación del mismo modo que lo hace con los proveedores sospechosos, lo cual podría proporcionar una plataforma para el intercambio de información. Los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones (UN-RIAS) y los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas (UN-RIS) apoyaron los planes del CANG para elaborar un marco común. Expresaron su voluntad de continuar prestando asistencia a medida que avanzan los trabajos. Apoyaron el enfoque utilizado por el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas acerca de la admisibilidad de los proveedores y determinaron que era posible extenderlo también a los asociados en la aplicación.

351. En el 28º período de sesiones del CANG se puso en marcha el establecimiento de un equipo de tareas, en el que participarían la Red de Adquisiciones del CANG y miembros del anterior comité asesor del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo, con la función de: a) formular una definición práctica acerca de cuándo se considerará que una ONG es un proveedor y cuándo se considerará que es un asociado en la aplicación; b) determinar la viabilidad de adaptar el Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas como plataforma para hacer un seguimiento de los casos de fraude relacionados con los asociados en la aplicación; c) explorar otros medios para intercambiar información; d) evaluar las oportunidades y las limitaciones a la hora de ampliar los ámbitos que abarcan actualmente las evaluaciones del Método Armonizado, y estudiar la aplicabilidad a los proveedores y los asociados en la aplicación de las herramientas e instrumentos de gestión del riesgo del Método Armonizado; e) determinar el valor y la viabilidad de adaptar los procedimientos del Marco

---

<sup>181</sup> Véase [www.ungm.org](http://www.ungm.org); véase también, acerca de la situación del Portal, CEB/2015/HLCM\_PN/17, párr. 52.

<sup>182</sup> CEB/2015/HLCM\_PN/17, párr. 116.

Normativo sobre la Idoneidad de los Proveedores, según sea necesario, a los asociados en la aplicación; y f) proponer enfoques comunes para la mitigación de los riesgos<sup>183</sup>.

352. Las personas entrevistadas han expresado opiniones diferentes sobre el funcionamiento y los resultados del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas. Muchos señalaron que el Portal funciona según lo previsto, y que permite de hecho la inhabilitación concertada, ya que se dispone de información sobre los proveedores sancionados. Algunos de los entrevistados indicaron que se necesitaba mejorar y que el sistema podría funcionar de la manera prevista únicamente en la medida en que las organizaciones de las Naciones Unidas actualizaran periódicamente los datos y la información. Este es un debate en curso. En la práctica, las organizaciones también examinan a los proveedores consultando sus propias listas de sanciones, que a veces pueden ser diferentes, ya que en las organizaciones de las Naciones Unidas existen procesos y criterios distintos en relación con las sanciones. Estos son algunos de los desafíos que ponen de manifiesto las posibilidades de mejorar el sistema.

353. Además de intercambiar información sobre los proveedores sancionados por conducto del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, algunas organizaciones, como el PNUD y la UNOPS, facilitan además información sobre los proveedores sancionados en sus sitios web, una práctica que sigue también el Banco Mundial. Los nombres de los proveedores sancionados se publican en el sitio web interno de la División de Adquisiciones de la Secretaría de las Naciones Unidas, al que se puede acceder desde la red del sistema de las Naciones Unidas.

354. Como se señaló en un informe anterior de la DCI<sup>184</sup> y se ha observado de nuevo durante la realización del presente examen, el intercambio de información sobre los asociados en la aplicación es limitado a nivel de las sedes y de las oficinas regionales y las oficinas en los países. Si bien existen ciertos mecanismos y prácticas, por ejemplo el intercambio de información relacionada con los asociados en la aplicación a nivel del grupo/equipo de gestión operacional del equipo de las Naciones Unidas en un país y en el marco del Método Armonizado de Transferencias en Efectivo, ese intercambio de información se efectúa caso por caso y a menudo de manera poco sistemática. No obstante, existen mecanismos adicionales para intercambiar información relacionada con los asociados en la aplicación en el marco de los acuerdos de gobernanza relativos a los fondos mancomunados, y por conducto de las dos dependencias de gestión de riesgos establecidas para Somalia y el Afganistán.

355. La falta de un intercambio apropiado de información sobre los asociados en la aplicación crea riesgos notables, como la posibilidad de que un organismo de las Naciones Unidas contrate a una ONG que ha tenido una actuación incorrecta o que ha participado en actos fraudulentos en su labor con otro organismo. También puede permitir que las ONG obtengan un doble beneficio, por lo que respecta no solo a los fondos recibidos de diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sino también a los de otras organizaciones multilaterales como la Unión Europea, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales.

356. Como muestra la experiencia obtenida con la labor de la Dependencia de Gestión de Riesgos<sup>185</sup> para Somalia, medidas como una mejor preselección, diligencia debida e

<sup>183</sup> JJE, Conclusiones del 28º período de sesiones del CANG, CEB/2014/5.

<sup>184</sup> JIU/REP/2013/4.

<sup>185</sup> La Dependencia de Gestión de Riesgos se creó como parte de la oficina del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios para Somalia, de la cual depende, y presta

intercambio de información relacionada con los asociados en la aplicación contribuyen de manera considerable a identificar a los asociados en la aplicación que han cometido actos fraudulentos o no han tenido una actuación correcta y a impedir que se produzcan casos de fraude similares. Como se indicó a los Inspectores, varias de las investigaciones en curso y finalizadas sobre fraude por parte de los asociados en la aplicación en Somalia se iniciaron a partir de información suministrada por la Dependencia, y como consecuencia del mejor intercambio de información entre organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en este contexto, incluidos algunos de los casos mencionados en el párrafo 180 del presente documento.

357. En años recientes, la Junta de Auditores y la DCI han destacado repetidamente la falta de coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que actúan en las mismas regiones y utilizan los servicios de los mismos agentes externos. Esas organizaciones carecen de un mecanismo formal para intercambiar información sobre la actuación de los asociados<sup>186</sup>.

358. Para responder a esas inquietudes, el Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el CANG/JJE han establecido dos equipos de tareas para considerar el establecimiento de un requisito oficial de intercambio de información sobre la actuación de los asociados en la aplicación<sup>187</sup>.

359. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en su calidad de miembros de la JJE, que supervisa el desarrollo del Portal Mundial para los Proveedores de las Naciones Unidas, agilicen su examen de la posibilidad de utilizar el Portal como plataforma para procesos de diligencia debida automatizados en relación con los asociados en la aplicación y los consultores, así como para un intercambio general de información entre las organizaciones acerca de la actuación de aquellos.**

---

asesoramiento operacional sobre cuestiones de gestión de riesgos al equipo de las Naciones Unidas en el país y al Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios, además de proporcionar información sobre los asociados (en la aplicación) contratados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para ello, la Dependencia ha elaborado una base de datos sobre contratos de 13 organismos de las Naciones Unidas (hasta 2013), con un valor que asciende aproximadamente a 419 millones de dólares y alrededor de 1.200 colaboradores y asociados en la aplicación. La base de datos también permite hacer comprobaciones sobre cualquier asociado en la aplicación en las listas de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la lista negra de proveedores del Banco Mundial.

<sup>186</sup> A/70/322, párr. 40; JIU/REP/2013/4, pág. 63.

<sup>187</sup> A/70/322, párr. 40; véase también CEB/2014/5 (Conclusiones del 28º período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG)), párrs. 53 a 68.

## XI. Informes sobre la ejecución y comentarios recibidos (pilar 8)

### A. Información sobre actividades y datos en la lucha contra el fraude

#### *Presentación de informes poco fiables sobre el fraude*

360. La reunión de datos precisos y la presentación de información sobre el fraude y las actividades para combatirlo son una parte importante de la lucha contra el fraude cometido contra el sistema de las Naciones Unidas. El examen puso de manifiesto que la información y los datos relacionados con el fraude que figuran en los informes presentados a los auditores externos a menudo son poco fiables y dan pie a la confusión. Por ejemplo, la Junta de Auditores, en su resumen sucinto correspondiente a 2014 indicó lo siguiente: “El nivel de fraude y presunción de fraude comunicado por las Naciones Unidas (Vol. I) también se ha reducido, pero muchos departamentos y oficinas no informaron sobre los detalles de los casos de fraude detectados en 2014. En consecuencia, la Junta no puede proporcionar ninguna garantía de que las sumas indicadas y consignadas por la administración en el Volumen I sean completas o exactas”<sup>188</sup>. En un informe de 2014 de la OSSI<sup>189</sup> sobre la presentación de informes relativos al fraude en la Secretaría de las Naciones Unidas se concluyó igualmente que la información suministrada a los auditores externos puede ser inexacta e incompleta.

361. Análogamente, los números de casos relacionados con el fraude y los datos sobre las pérdidas ocasionadas por el fraude que diversas organizaciones comunicaron a la DCI como parte del presente examen eran tan distintos de los datos que esas organizaciones habían presentado oficialmente a los auditores externos que se consideraron poco fidedignos para su análisis en el presente informe. Por ejemplo, para los años 2012-2014, el PNUD comunicó a los auditores externos pérdidas ocasionadas por el fraude notablemente distintas de las sumas facilitadas a la DCI. El PNUD explicó que ya no comunicaba las sumas de las pérdidas sufridas a causa del fraude en las adquisiciones, ya que estaba elaborando una metodología que permitiría una cuantificación más precisa de esas pérdidas. Se ha creado en el PNUD un equipo de tareas encargado de abordar esta cuestión. Explicó asimismo que no comunicaba a la DCI el número de las denuncias en que estaban implicados asociados en la aplicación, tanto gubernamentales como de las ONG, ya que en ese momento el sistema de gestión de casos no permitía generar esas estadísticas. El sistema de gestión de casos se está actualizando para captar este tipo de información.

362. Los resultados de la encuesta de la DCI sobre el fraude realizada en todo el sistema de las Naciones Unidas corroboran las observaciones citadas. El 45% de quienes respondieron a la encuesta no estaban seguros de que su organización informara correctamente sobre el fraude, particularmente en la comunicación de estadísticas precisas sobre casos fundamentados, los tipos de fraude, las medidas disciplinarias y otros datos conexos.

<sup>188</sup> A/70/322, párr. 44.

<sup>189</sup> OSSI, Auditoría del proceso de presentación de informes sobre casos de fraude o de presunción de fraude en los estados financieros, informe 2014/051.

*Falta de una presentación exhaustiva de información a la administración sobre las actividades de lucha contra el fraude*

363. En la mayoría de organizaciones examinadas, la información sobre programas relacionados con la lucha contra el fraude y concretamente sobre los riesgos de fraude y sobre la manera de afrontarlos, está dispersa en diversos informes, como el informe anual de supervisión, el informe de la oficina de ética, el informe del auditor externo y los estados financieros de la organización y el informe del jefe de la organización sobre medidas disciplinarias. La multiplicidad de informes producidos por diferentes oficinas hace que sea difícil tanto para los niveles superiores de la administración como para los órganos rectores obtener una imagen clara de la medida en que la organización está expuesta al fraude, de la gestión de los riesgos de fraude y del nivel de pérdidas ocasionadas por el fraude.

364. Asimismo, el examen puso de manifiesto la falta absoluta de indicadores sobre los resultados en cualquiera de los programas de lucha contra el fraude existentes actualmente en todo el sistema de las Naciones Unidas. Sin una comprensión global de la índole de la exposición al fraude, la suficiencia de las medidas de mitigación y unos indicadores de resultados aplicables no es posible evaluar la eficacia de las actividades de lucha contra el fraude ni la utilización eficiente de los recursos dedicados a esa lucha. Por tanto, es posible que los Estados Miembros no puedan facilitar a las organizaciones orientaciones y directrices fundamentadas sobre las cuestiones relativas a la lucha contra el fraude. Esto tampoco permite una adopción de decisiones bien fundamentadas para determinar niveles de tolerancia del riesgo aceptables y para llegar a un acuerdo sobre modalidades de distribución del riesgo entre las organizaciones y los Estados Miembros implicados (véase el cap. V).

365. Un informe de gestión exhaustivo sobre las actividades de lucha contra el fraude en que se consoliden los aspectos más destacados de los diversos informes relativos al fraude presentados a los órganos legislativos y rectores por el jefe ejecutivo de cada organización aportaría el grado necesario de rendición de cuentas y transparencia respecto de las cuestiones relacionadas con el fraude. Este informe exhaustivo sobre el fraude debe ser tenido en cuenta sistemáticamente por los órganos legislativos y rectores en el cumplimiento de sus responsabilidades de supervisión.

366. Se espera que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación mejore la transparencia y la rendición de cuentas, así como la eficacia y la eficiencia del programa de lucha contra el fraude de la Organización.

**Recomendación 15**

**Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben presentar anualmente a sus órganos legislativos y rectores un informe de gestión consolidado y exhaustivo sobre los resultados de las actividades de lucha contra el fraude, basado en indicadores clave de la actuación. El informe debe incluir, entre otras cosas, el grado de exposición al fraude, el estado de cumplimiento de las políticas de lucha contra el fraude, estadísticas sobre el fraude, las sanciones impuestas, las pérdidas ocasionadas por el fraude y la recuperación de bienes, y las lecciones aprendidas.**

**Recomendación 16**

**Los órganos legislativos y rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben: incluir en sus programas respectivos un tema permanente relacionado con la prevención y la detección del fraude y la respuesta a él; examinar anualmente el informe de gestión consolidado y exhaustivo presentado por el jefe ejecutivo sobre políticas y actividades de lucha contra el fraude; y proporcionar orientación y supervisión de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con el fraude.**

**B. Lecciones aprendidas y comentarios recibidos**

367. En la mayoría de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no se lleva a cabo una actividad sistemática consistente en extraer y recopilar las lecciones aprendidas de las auditorías e investigaciones relacionadas con el fraude. Si bien en algunos casos se preparan cartas sobre asuntos de gestión que se envían a la administración con las medidas correctivas definidas en las auditorías e investigaciones, en la práctica esto no se hace de manera estructurada ni sistemática, sino más bien caso por caso dependiendo del equipo de investigación encargado. Se carece de una base de datos, y de un responsable de ella, sobre los errores, las circunstancias y la trama del fraude, la forma en que fue descubierto, sus consecuencias, etc. Tampoco hay un seguimiento de la aplicación de esas recomendaciones y orientaciones, procedimientos operativos estándar ni un seguimiento oficial de las recomendaciones.

368. Otras organizaciones multilaterales, como la Unión Europea y el Banco Mundial, dan a conocer en el marco de sus organizaciones los resultados de los informes de investigación y auditoría cuando se refieren a cuestiones administrativas y de gestión, como deficiencias de los controles internos y aspectos que pueden mejorarse, como parte de su proceso ordinario de auditoría y/o investigación, y de conformidad con las orientaciones específicas al respecto. Un ejemplo es la actividad de protección contra el fraude que realiza la OLAF en consulta con otros servicios (por ejemplo, las oficinas jurídicas), en la que se revisan y actualizan periódicamente las leyes, normas y reglamentos nuevos y existentes de la Unión Europea, así como los acuerdos y memorandos de entendimiento, teniendo en consideración las conclusiones y recomendaciones pertinentes de los informes de investigación, a fin de mejorar constantemente los instrumentos jurídicos y cubrir las lagunas en la normativa. Otro ejemplo es la publicación de casos que hace el Banco Mundial, en la que se describen los casos de fraude más importantes o más característicos y la forma en que han sido descubiertos y abordados, con inclusión de las lecciones aprendidas.

369. **Es necesario que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas formulen procedimientos operativos estándar que requieran un seguimiento de los informes de investigación y auditoría mediante un examen sistemático de las lecciones aprendidas sobre medidas de prevención y detección a fin de mejorar las actividades de lucha contra el fraude. Esas lecciones aprendidas deben presentarse a la administración para su examen.** Se reitera una recomendación conexas que figura en el informe JIU/REP/2000/9: Recomendación 5 “Los jefes ejecutivos deberán velar por que los programas de trabajo de las dependencias de investigación comprendan la elaboración de medidas

preventivas basadas en las investigaciones proactivas y en las enseñanzas deducidas de las investigaciones terminadas”.

### **C. Interrelación de las funciones de auditoría e investigación**

370. El examen puso de manifiesto que para combatir eficazmente el fraude es necesario mejorar la coordinación y la cooperación, incluido el intercambio de información, entre las diferentes funciones de supervisión (auditoría, investigación, inspección y evaluación). Mientras que la mayoría de las oficinas entrevistadas indicaron que existe un intercambio de información, a menudo esto se hace caso por caso y no de una manera consistente, oportuna y estructurada. La opinión prevaleciente es que los auditores no tienen el mandato ni la capacitación necesarios para emprender verdaderas auditorías forenses ni auditorías específicas sobre el fraude. Análogamente, los investigadores suelen dedicar poco tiempo y poca atención a los controles, y no están capacitados para evaluar su eficacia, en particular la de los controles financieros. Se mencionaron casos concretos en que los informes de auditoría contenían varias alertas evidentes, relacionadas por ejemplo con la subdivisión de contratos, la elusión de controles y el incumplimiento de las normas y procedimientos, que por sí solos habrían justificado una auditoría o investigación sobre el fraude, y sin embargo raramente se hizo un seguimiento sistemático. Se ofrecieron otros ejemplos de casos en que no se informó a los auditores de investigaciones en curso relacionadas con los programas o las oficinas en los países que eran objeto de auditoría.

371. Cabe mencionar que se observó una interrelación mucho más estrecha entre los auditores y los investigadores en oficinas de supervisión interna más pequeñas, en las que no es viable mantener dependencias separadas de auditoría y de investigación. El impedimento que representan los recursos limitados, sumado a la presencia de profesionales multidisciplinarios específicos (auditores con conocimientos de investigación y viceversa) bajo la dirección de jefes de oficinas experimentados, ha creado el entorno apropiado para los intercambios. No obstante, algunas de las personas entrevistadas previnieron en contra de que los auditores se dedicaran de manera general a la detección del fraude y/o formaran parte del equipo de investigación, ya que era difícil que se los considerara funcionarios dignos de confianza cuando más adelante regresaran a su función estricta de auditoría interna.

372. La necesidad de mejorar la coordinación entre las diferentes funciones de supervisión también se puso de relieve en un informe reciente de la CAAI, en que se recomendaba que en el examen de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría de las Naciones Unidas se evaluaran, entre otras cosas, “problemas de larga data; oportunidades para mejorar la colaboración en el marco de las funciones de investigación, inspección y evaluación”<sup>190</sup>.

373. Obviamente una colaboración eficaz y el intercambio oportuno de información pertinente entre las diferentes funciones de supervisión son particularmente importantes para el éxito de la labor de lucha contra el fraude. Permiten la sinergia y la complementariedad entre los distintos conocimientos y ventajas comparativas que poseen las diversas funciones de supervisión. Los Inspectores desean destacar la importancia de la coordinación, en particular en la fase de planificación de las auditorías y las investigaciones, en la que ambas funciones se beneficiarán del intercambio de información. En los casos en que las auditorías hayan dado señales de alerta habría que prestar consideración de manera sistemática a un

---

<sup>190</sup> A/70/284, párr. 65.

seguimiento de esos aspectos por la función de investigación. Análogamente, en ciertos casos los conocimientos de auditoría deberían estar a disposición del equipo de investigación durante la planificación de la investigación ulterior de los casos. Además, la función de investigación debería prestar la debida atención a posibles deficiencias de los sistemas y controles en la lucha contra el fraude que se pusieran de manifiesto durante una investigación y, en coordinación con los auditores, informar a la administración a fin de facilitar un seguimiento apropiado.

374. **Se recomienda que los jefes de las oficinas de supervisión de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas mejoren la coordinación y la colaboración internas entre las diferentes disciplinas de supervisión de sus oficinas a fin de reforzar las actividades de lucha contra el fraude y promover las lecciones aprendidas. Deben considerar la posibilidad de incluir una sección sobre el estado de dicha coordinación en sus mecanismos existentes de presentación de informes a los órganos legislativos y rectores.**

#### **D. Cooperación y coordinación entre las entidades en la lucha contra el fraude**

375. Existe la necesidad de instaurar mecanismos y procedimientos para mejorar la cooperación y la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a fin de abordar el fraude de manera global y a nivel de todo el sistema. Como se ha destacado a lo largo del presente informe, entre las esferas de cooperación, coordinación y colaboración figuran el intercambio de información sobre los proveedores y los asociados en la aplicación, campañas conjuntas de lucha contra el fraude, intercambio de materiales de capacitación, investigaciones conjuntas o paralelas y la armonización de las sanciones impuestas a funcionarios y terceros. Si bien existen iniciativas encomiables en determinados aspectos de la cooperación, como se ha indicado en el informe, existe mucho margen para mejorar en la labor de lucha contra el fraude de las organizaciones. Entidades como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG), los Representantes de los Servicios de Investigación de las Naciones Unidas (UN-RIS) y los Representantes de los Servicios de Auditoría Interna de las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas (UN-RIAS) deberían proporcionar foros para intercambiar experiencias sobre cuestiones relacionadas con el fraude y deberían dedicar en sus programas de trabajo tiempo suficiente al debate a fondo que merece la cuestión del fraude. El fraude está presente en todo el sistema de las Naciones Unidas, y combatirlo es una obligación no solo de cada una de las organizaciones sino del conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

## **Anexos I a IV**

### **Los anexos I a IV se publican únicamente en el sitio web de la DCI ([www.unjiu.org](http://www.unjiu.org)) junto con el informe**

- I. Compilación de las políticas sobre el fraude y otras políticas relacionadas con la lucha contra el fraude.
- II. Definiciones de fraude y de presunto fraude.
- III. Evaluaciones del riesgo de fraude.
- IV. Metodología de la encuesta.

## Apéndice 1

### Pérdidas causadas por el fraude y número de casos comunicados en los estados financieros a los auditores externos de las organizaciones entre 2008 y 2014<sup>191</sup>

Organizaciones participantes en la DCI		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Secretaría de las Naciones Unidas <sup>193</sup>	Número de casos de fraude	21		9		18		5	53
	Valor de los casos	\$730 049		\$66 385		\$11 876 000		\$600 000	\$13 272 434
	<b>Gasto total</b>	<b>\$9 280 000 000</b>		<b>\$10 634 000 000</b>		<b>\$10 631 000 000</b>		<b>\$6 170 000 000</b>	<b>\$36 725 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0079%</b>		<b>0,0006%</b>		<b>0,1117%</b>		<b>0,0097%</b>	<b>0,0325%</b>
ONUSIDA	Número de casos de fraude	“Ningún caso de fraude” <sup>194</sup>		“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”	0
	Valor de los casos	0		0		0		0	0
	<b>Gasto total</b>	<b>\$524 100 000</b>		<b>\$604 800 000</b>		<b>\$575 100 000</b>		<b>\$295 700 000</b>	<b>\$1 999,7 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0%</b>		<b>0%</b>		<b>0%</b>		<b>0%</b>	<b>0%</b>
UNCTAD	Número de casos de fraude	Sin referencias <sup>195</sup>	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	-
	Valor de los casos	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	-
	<b>Gasto total</b>	<b>\$37 000 000</b>	<b>\$38 800 000</b>	<b>\$39 200 000</b>	<b>\$39 000 000</b>	<b>\$36 000 000</b>	<b>\$40 400 000</b>	<b>\$38 800 000</b>	<b>\$269,2 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>

<sup>191</sup> Fuente: Información presentada en los estados financieros a los auditores externos de las organizaciones entre 2008 y 2014.

<sup>192</sup> Valores basados en los datos proporcionados para los años 2008 a 2014. El porcentaje medio de los años 2008 a 2014 se calculó dividiendo la suma de los porcentajes anuales (o bienales) correspondientes, si había datos disponibles, por el número de períodos en que los porcentajes eran cuantificables. Cuando había períodos para los cuales no era posible determinar porcentajes de fraude, ello se indica con la mención “no disponible”, o se suma al porcentaje medio, respectivamente. Las cifras de gastos totales se han redondeado.

<sup>193</sup> Volumen I del informe de la Junta de Auditores sobre la Secretaría de las Naciones Unidas.

<sup>194</sup> “Ningún caso de fraude” indica que en el informe de auditoría externa se declara que el número de casos de fraude es cero.

<sup>195</sup> “Sin referencias” indica que en el informe de auditoría externa no figura ninguna mención del número de casos de fraude o de las sumas correspondientes.

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
Organizaciones participantes en la DCI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
CCI	Número de casos de fraude	“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”	0
	Valor de los casos	0		0		0		0	0
	<b>Gasto total</b>	<b>\$129 453 000</b>		<b>\$157 769 000 000</b>		<b>\$155 580 000 000</b>		<b>\$101 872 000 000</b>	<b>\$415 350 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0%</b>		<b>0%</b>		<b>0%</b>		<b>0%</b>	<b>0%</b>
PNUD	Número de casos de fraude	29		16		27	38	27	137
	Valor de los casos	\$3 260 000		\$3 270 000		\$5 900 000	\$3 345 269	\$3 350 000	\$19 125 269
	<b>Gasto total</b>	<b>\$10 900 000 000</b>		<b>\$11 430 000 000</b>		<b>\$5 260 000 000</b>	<b>\$5 240 000 000</b>	<b>\$5 310 000 000</b>	<b>\$38 140 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0299%</b>		<b>0,0286%</b>		<b>0,1122%</b>	<b>0,0638%</b>	<b>0,0631%</b>	<b>0,0595%</b>
PNUMA	Número de casos de fraude	2		5		3		“Ningún caso de fraude”	10
	Valor de los casos	\$933 393		\$20 449		No comunicado		0	\$953 842
	<b>Gasto total</b>	<b>\$682 700 000</b>		<b>\$809 200 000</b>		<b>\$751 400 000,00</b>		<b>\$552 400 000</b>	<b>\$2 795,7 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,1367%</b>		<b>0,0025%</b>		<b>No disponible</b>		<b>0%</b>	<b>0,0696%</b>
UNFPA	Número de casos de fraude	20		9		5	2	9	45
	Valor de los casos	\$394 055		No comunicado <sup>196</sup>		No comunicado	\$20 000	\$20 000	\$434 055
	<b>Gasto total</b>	<b>\$1 530 000 000</b>		<b>\$1 650 000 000</b>		<b>\$830 400 000</b>	<b>\$913 300 000</b>	<b>\$1 002 100 000</b>	<b>\$5 925,8 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0258%</b>		<b>No disponible</b>		<b>No disponible</b>	<b>0,0022%</b>	<b>0,0020%</b>	<b>0,01%</b>

<sup>196</sup> En el informe de auditoría externa se proporciona cierta información sobre casos de fraude o presunto fraude (o bien el número de casos o bien el valor del fraude). “No comunicado” indica que el número de casos de fraude, o el valor, respectivamente, no se comunican en el documento.

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
Organizaciones participantes en la DCI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
ONU-Hábitat	Número de casos de fraude	2		1		1		1	5
	Valor de los casos	\$66 211		\$47 000		\$243 233		“Ninguna pérdida financiera”	\$356 444
	<b>Gasto total</b>	<b>\$296 400 000</b>		<b>\$426 900 000</b>		<b>\$348 642 000</b>		<b>\$208 032 000</b>	<b>\$1 071,9 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0223%</b>		<b>0,0110%</b>		<b>0,0698%</b>		<b>0%</b>	<b>0,0258%</b>
ACNUR	Número de casos de fraude	6	4	2	19	2	16	6	55
	Valor de los casos	\$94 800	\$13 065	\$35 000	\$67 000	\$189 240-224 000	\$15 000-261 000	\$124 000	\$678 485
						\$206 620 <sup>197</sup>	\$138 000		
	<b>Gasto total</b>	<b>\$1 602 200 000</b>	<b>\$1 759 900 000</b>	<b>\$1 878 200 000</b>	<b>\$2 181 100 000</b>	<b>\$2 357 700 000</b>	<b>\$2 972 000 000</b>	<b>\$3 355 000 000</b>	<b>\$16 106 millones</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>0,0059%</b>	<b>0,0007%</b>	<b>0,0019%</b>	<b>0,0031%</b>	<b>0,0088%</b>	<b>0,0046%</b>	<b>0,0037%</b>	<b>0,0041%</b>	
UNICEF	Número de casos de fraude	29		32		30	20	32	143
	Valor de los casos	\$146 418		\$5 520 000		\$145 737	\$193 803	\$1 800 000	\$7 805 958
	<b>Gasto total</b>	<b>\$6 320 000 000</b>		<b>\$7 420 000 000</b>		<b>\$3 620 000 000</b>	<b>\$4 090 000 000</b>	<b>\$4 560 000 000</b>	<b>\$26 010 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0023%</b>		<b>0,0744%</b>		<b>0,0040%</b>	<b>0,0047%</b>	<b>0,0395%</b>	<b>0,025%</b>
UNODC	Número de casos de fraude	1		“Ningún caso de fraude”		6		1	8
	Valor de los casos	\$14 309		0		\$23 598		\$18 115	\$56 022
	<b>Gasto total</b>	<b>\$496 099 000</b>		<b>\$450 146 000</b>		<b>\$523 000 000</b>		<b>\$325 400 000</b>	<b>\$1 795 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0029%</b>		<b>0%</b>		<b>0,0045%</b>		<b>0,0056%</b>	<b>0,0032%</b>

<sup>197</sup> Para fines de cálculo se ha tomado el valor medio de la gama de valores del fraude.

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
Organizaciones participantes en la DCI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
UNOPS	Número de casos de fraude	6		9		16	9	6	46
	Valor de los casos	No comunicado		\$229 220		No comunicado	\$85 758	\$206 972	\$521 950
	<b>Gasto total</b>	<b>\$2 258 000 000</b>		<b>\$2 467 000 000</b>		<b>\$676 600 000</b>	<b>\$703 700 000</b>	<b>\$666 600 000</b>	<b>\$6 771,9 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>		<b>0,0093%</b>		<b>No disponible</b>	<b>0,0122%</b>	<b>0,0310%</b>	<b>0,0175%/ No disponible</b>
OOPS	Número de casos de fraude	16		22		26	20	25	109
	Valor de los casos	\$13 540		\$20 256		\$33 079	\$20 000	\$123 004	\$209 879
	<b>Gasto total</b>	<b>\$1 578 000 000</b>		<b>\$1 921 000 000</b>		<b>\$991 600 000</b>	<b>\$1 118 460 000</b>	<b>\$1 298 490 000</b>	<b>\$6 907,5 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0009%</b>		<b>0,0011%</b>		<b>0,0033%</b>	<b>0,0018%</b>	<b>0,0095%</b>	<b>0,0033%</b>
ONU-Mujeres	Número de casos de fraude				“Ningún caso de fraude”	“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”	4
	Valor de los casos				0	0	\$667 548	0	\$667 548
	<b>Gasto total</b>				<b>\$198 300 000</b>	<b>\$235 900 000</b>	<b>\$264 100 000</b>	<b>\$270 530 000</b>	<b>\$968,8 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>				<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0,2528%</b>	<b>0%</b>	<b>0,0632%</b>
PMA	Número de casos de fraude	15	No comunicado	No comunicado	No comunica- do	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado
	Valor de los casos	\$570 000	\$1 349 724	\$382 458	\$38 951	\$99 533	\$444 349	\$850 436	\$3 735 451
	<b>Gasto total</b>	<b>\$3 725 000 000</b>	<b>\$4 228 100 000</b>	<b>\$4 237 700 000</b>	<b>\$4 016 800 000</b>	<b>\$4 395 700 000</b>	<b>\$4 514 800 000</b>	<b>\$5 214 600 000</b>	<b>\$30 333 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0153%</b>	<b>0,0319%</b>	<b>0,0090%</b>	<b>0,0010%</b>	<b>0,0023%</b>	<b>0,0098%</b>	<b>0,0163%</b>	<b>0,0122%</b>
FAO	Número de casos de fraude	28		26		9		6	69
	Valor de los casos	\$90 199		No comunicado		No comunicado		No comunicado	No disponible
	<b>Gasto total</b>	<b>\$2 189 063 000</b>		<b>\$2 736 561 000</b>		<b>\$2 484 904 000</b>		<b>\$553 770 000</b>	<b>\$7 964 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>0,0041%</b>		<b>No disponible</b>		<b>No disponible</b>		<b>No disponible</b>	<b>0,0041%/ no disponible</b>

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
Organizaciones participantes en la DCI		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
OIEA	Número de casos de fraude	6	1	1	3	4	4	3	22
	Valor de los casos	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No comunicado
	<b>Gasto total</b>	<b>€367 832 409</b>	<b>€404 399 761</b>	<b>€445 084 145</b>	<b>€404 200 000</b>	<b>€446 200 000</b>	<b>€456 900 000</b>	<b>€476 000 000</b>	<b>€3 000 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>
OACI	Número de casos de fraude	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias
	Valor de los casos	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias
	<b>Gasto total</b>	<b>CAD244 200 000</b>	<b>CAD254 341 000</b>	<b>CAD235 089 000</b>	<b>CAD217 963 000</b>	<b>CAD218 956 000</b>	<b>CAD246 921 000</b>	<b>CAD258 413 000</b>	<b>CAD1 421 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>
OIT	Número de casos de fraude	Sin referencias		“Ningún caso de fraude”	Sin referencias	0			
	Valor de los casos	Sin referencias		0	0	0	0	Sin referencias	0
	<b>Gasto total</b>	<b>\$1 174 500 000</b>		<b>\$670 600 000</b>	<b>\$755 700 000</b>	<b>\$689 000 000</b>	<b>\$801 000 000</b>	<b>\$772 000 000</b>	<b>\$4 863 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>		<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>No disponible</b>	<b>0%/no disponible</b>
OMI	Número de casos de fraude	Sin referencias		Sin referencias	Sin referencias	“Ningún caso de fraude”			
	Valor de los casos	Sin referencias		Sin referencias	Sin referencias	0	0	0	0
	<b>Gasto total</b>	<b>£76 162 321</b>		<b>£43 977 726</b>	<b>£45 993 046</b>	<b>£49 525 282</b>	<b>£47 606 734</b>	<b>£45 012 703</b>	<b>\$308 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>		<b>No disponible</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%/no disponible</b>
UIT	Número de casos de fraude	“Ningún caso de fraude”		“Ningún caso de fraude”	0				
	Valor de los casos	0		0	0	0	0	0	0
	<b>Porcentaje</b>	<b>0%</b>		<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Organizaciones participantes en la DCI	2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
UNESCO	Número de casos de fraude	Sin referencias	Sin referencias	“Ningún caso de fraude”	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias
	Valor de los casos	Sin referencias	Sin referencias	0	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	0/sin referencias
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0%</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0/no disponible</b>
ONUDI	Número de casos de fraude	Sin referencias	1	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	6	7
	Valor de los casos	Sin referencias	€12 700	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	€6 423	€19 123
	<b>Gasto total</b>	<b>€390 053 200</b>	<b>€171 398 200</b>	<b>€190 092 600</b>	<b>€237 769 700</b>	<b>€239 811 800</b>	<b>€190 831 000</b>	<b>€1 420 millones</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>0,0074%</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0,0034%</b>	<b>0,0054%/no disponible</b>	
OMT	Número de casos de fraude	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias				
	Valor de los casos	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias				
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>				
UPU	Número de casos de fraude	“Ningún caso de fraude”	“Ningún caso de fraude”	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	0/sin referencias
	Valor de los casos	0	0	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	0/sin referencias
	<b>Porcentaje</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0%/no disponible</b>
OMS	Número de casos de fraude	4	3,00	2	“Ningún caso de fraude”	5	14	
	Valor de los casos	\$259 689	No comunicado	No comunicado	0	No comunicado	No comunicado	
	<b>Gasto total</b>	<b>\$3 941 550 000</b>	<b>\$4 593 000 000</b>	<b>\$2 080 000 000</b>	<b>\$2 252 000 000</b>	<b>\$2 316 000 000</b>	<b>\$15 183 millones</b>	
<b>Porcentaje</b>	<b>0,0066%</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0%</b>	<b>No disponible</b>	<b>0,0033%/no disponible</b>		

		2008-2009		2010-2011		2012-2013		2014	Subtotal/Media de los años 2008-2014 <sup>192</sup>	
<i>Organizaciones participantes en la DCI</i>		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
OMPI	Número de casos de fraude	Sin referencias		Sin referencias	Sin referencias	21	19	3	43	
	Valor de los casos	Sin referencias		Sin referencias	Sin referencias	No comunicado	No comunicado	No comunicado	No disponible	
	<b>Gasto total</b>	<b>CHF582 800 000</b>		<b>CHF308 400 000</b>		<b>CHF325 400 000</b>	<b>CHF321 500 000</b>	<b>CHF336 500 000</b>	<b>CHF333 200 000</b>	<b>CHF2 209,8 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>		<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>
OMM	Número de casos de fraude	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	“Ningún caso de fraude”	“Ningún caso de fraude”	“Ningún caso de fraude”	0	
	Valor de los casos	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	Sin referencias	0	0	0	0	
	<b>Gasto total</b>	<b>CHF85 000 000</b>	<b>CHF91 800 000</b>	<b>CHF90 200 000</b>		<b>CHF91 500 000</b>	<b>CHF84 500 000</b>	<b>CHF76 300 000</b>	<b>CHF96 900 000</b>	<b>CHF616,2 millones</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>No disponible</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%/no disponible</b>

## Apéndice 2

**Sinopsis de las medidas que han de adoptar las organizaciones participantes  
con respecto a las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección –  
JIU/REP/2016/4**

	Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Habitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Para la adopción de medidas	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Para información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	<b>a, d</b>	E	E																											
Recomendación 2	<b>a</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	<b>a, e</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	<b>e, f</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	<b>e, f</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 7	<b>a, e</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 8	<b>e, a</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 9	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

	Efectos previstos	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Recomendación	<b>f, h</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación	<b>a</b>		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación	<b>a, i</b>		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

**Leyenda:** **L:** Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.

**E:** Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo.

**■:** La recomendación no supone la adopción de medidas por la organización.

**Efectos previstos:** **a:** mejor transparencia y rendición de cuentas; **b:** difusión de buenas/mejores prácticas; **c:** mejor coordinación y cooperación; **d:** fortalecimiento de la coherencia y la armonización; **e:** mejor control y cumplimiento; **f:** más efectividad; **g:** ahorro importante; **h:** más eficiencia; **i:** otros.

\* Abarca todas las entidades mencionadas en el documento ST/SGB/2002/11 excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.